М. Я. ЛАЗЕРСОНЪ

Приватъ-доцентъ Петроградскаго Университета

НАЦІОНАЛЬНОСТЬ

И

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ

(Юридико-политическіе очерки)



ИЗДАТЕЛЬСТВО

„КНИГА“

1918

ПЕТРОГРАДЪ.
Типографія Комиссаріата Путей Сообщенія. Фонтанка, 117.
1918.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Настоящіе очерки писались на фонѣ необычайныхъ событій, до сихъ поръ продолжающихъ потрясать всѣ крупнѣйшія государства, а въ особенности Россію. Война, подъ знакомъ которой нынѣ все совершается и подчасъ даже мыслится, безпощадно мститъ за то практическое и теоретическое пренебреженіе, въ которомъ почти повсюду, а особенно у насъ, находился національный вопросъ.

Независимо отъ ближайшихъ политическихъ судебъ, вопросъ о національномъ законодательствѣ неизмѣнно сохраняетъ всю свою остроту для всей Россіи и, въ частности, для нѣкоторыхъ областей ея.

Каждая изъ главъ работы имѣетъ особую цѣль. Первая глава, болѣе подробно аргументирующая положенія, высказанныя мною еще лѣтомъ 1917 г. (въ статьѣ „Автономіи или федерація?“ въ „Новомъ Пути“ №№ 24—25 и 29), стремится доказать, что, вопреки довольно распространенному взгляду, федеративное устройство многонаціональнаго государства,—куда я отношу въ равной мѣрѣ и Великобританію, и Австрію, и Россію,—прочнѣе объединяетъ его, нежели система отдѣльныхъ автономій.

Вторая глава посвящена наименѣе разработанной области въ сферѣ и безъ того мало разработанной па-

ціональной проблемы,—а именно, національно-персональной автономіи. Здѣсь мы стремились вскрыть юридическую и политическую сущность института персональной автономіи, путь его возникновенія и обрисовать отдѣльныя національно-персональныя нормы, уже воплотившіяся въ жизнь.

Третья глава была первоначально задумана въ видѣ докладной записки по вопросу объ основныхъ началахъ будущаго россійскаго законодательства о національностяхъ. Въ частности, опираясь на опытъ западныхъ многонаціональныхъ государствъ, глава эта ставитъ себѣ задачей разъяснить цѣль и характеръ спеціальнаго закона объ употребленіи мѣстныхъ національныхъ языковъ въ органахъ управленія, самоуправленія и суда, текстъ проекта коего приложенъ въ концѣ. Вопросъ о національномъ языкѣ въ школѣ могъ бы составить предметъ особаго изслѣдованія.

Настоящая работа, какъ видитъ читатель, лежитъ въ области политики, если подъ политикой подразумѣвать область желательнаго права въ противовѣсъ догматикѣ, излагающей лишь право дѣйствующее.

Тѣмъ не менѣе,—а, можетъ быть, благодаря этому—авторъ пытался и въ институтахъ дѣйствующаго права, въ особенности австрійскаго, раскрыть линіи развитія, пути дальнѣйшаго совершенствованія національнаго права. Врядъ ли приходится скрывать, что многое въ этой работѣ зависитъ отъ „точки зрѣнія“ автора, отъ его міросозерцанія. Масштабъ оцѣнки приходитъ извнѣ, его нельзя, конечно, искать въ дѣйствующемъ правѣ, въ

особенности, если оно подлежитъ преодолѣнію, но пути и средства къ созданію новаго національнаго права опредѣляются въ немалой степени и тѣмъ, что до сихъ поръ уже сдѣлано дѣйствовавшимъ національнымъ правомъ. Вотъ почему дѣйствующее право нуждалось въ добросовѣстномъ освѣщеніи. И если точка зрѣнія автора для читателя необязательна, то обязательны для него факты изъ области національнаго права.

Вотъ эти-то главнѣйшіе факты національнаго права, до сихъ поръ остающіеся почти неосвѣщенными въ русской литературѣ, авторъ и предлагаетъ въ сжатой формѣ особому вниманію читателя.

Авторъ.

Петроградъ, май 1918 г.

ГЛАВА I.

Автономія и федерація, какъ формы единства многонароднаго государства.

Для того, чтобы всесторонне выяснить политическое различіе автономіи и федераціи и ту роль, какую это различіе должно и можетъ играть въ устроеніи судебъ многонаціональной демократической Россіи, слѣдуетъ обратиться къ области государственнаго права, ибо только здѣсь мы сможемъ—если это вообще возможно—найти наиболѣе точную формулировку и разграниченіе автономіи и федераціи, какъ двухъ государственно-правовыхъ формъ сожительства народовъ.

Вопросъ о сущности автономіи и федераціи или, переводя эти термины на болѣе юридическій языкъ,—вопросъ объ автономной области и союзномъ государствѣ всегда занималъ видное мѣсто въ ряду основныхъ проблемъ государственнаго права. Этому вопросу посвятили особенно большое вниманіе нѣмецкіе и сѣверо-американскіе государствовѣды, особенно въ періоды обостреннаго, политическаго строительства ихъ федеративныхъ отечествъ: Германской имперіи и Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ.

Чтобы понять, что до сихъ поръ клалось въ основу юридическаго анализа автономіи и федераціи, слѣдуетъ помнить, что центральною осью общаго ученія о государствѣ и его формахъ до сихъ поръ остается ученіе о суверенитетѣ (верховенствѣ) государства.

Раньше, чѣмъ государство стало тѣмъ союзомъ высшаго властвованія, какимъ мы его знаемъ въ его со-

временныхъ формахъ, государство должно было пережить длинный періодъ внутренняго развитія и внѣшней борьбы. Если, напр., древне-римское государство, какъ въ республиканскій, такъ и въ императорскій періоды, дѣйствительно являлось союзомъ высшаго властвованія, у котораго не было равноцѣнныхъ и равносильныхъ соперниковъ, то въ варварскихъ королевствахъ, воцарившихся на развалинахъ Римскаго государства, и въ смѣнившихъ ихъ „готическихъ“ монархіяхъ средневѣковья государство не обладало нераздѣльной высшей властью надъ подданными. Съ отдѣльнымъ государствомъ состязались здѣсь церковь, позднѣйшая Римская имперія и феодальный строй съ его властью отдѣльныхъ вассаловъ и сословныхъ корпорацій. Понятіе суверенитета государства вырабатывалось лишь постепенно въ борьбѣ съ указанными тремя мощными факторами властвованія, государству приходилось шагъ за шагомъ отвоевывать каждую пядь верховенства. Для этого, раньше, чѣмъ перейти отъ полуподчиненнаго положенія къ безраздѣльному властвованію, пришлось преодолѣть санкцію церкви, какъ держателя „свѣтскаго и духовнаго меча“,—власть императора, давившаго на королей сверху и разсматривавшаго ихъ какъ-бы намѣстниками своими,—и посягательства вассаловъ и корпорацій снизу, притязавшихъ на право господства надъ подданными. Въ этой борьбѣ государство въ концѣ концовъ пріобрѣло право суверенитета, который, какъ удачно замѣтилъ Г. Еллинекъ, является понятіемъ „полемическимъ“, и, дѣйствительно, вѣдь начиная съ великой французской революціи и кончая нашимъ временемъ, суверенитетъ опредѣляется, какъ *не*дѣлимость, *не*отчуждаемость и *не*погашаемость власти.

Но помимо этого внутренне-государственнаго преодолѣнія соперничавшихъ съ нимъ властей суверенитетъ

государства утверждался и укрѣплялся благодаря существующему строю международныхъ отношеній. И современное международное право знаетъ только абсолютно-суверенныя государства въ качествѣ полноправныхъ субъектовъ права, въ то время, какъ такъ-называемыя полусуверенныя государства являются скорѣе лишь объектами международно-правовыхъ соглашеній. Путемъ такого внутренне-государственнаго и внѣшне-международнаго развитія понятіе суверенитета вполнѣ консолидировалось и суверенитетъ сталъ какъ-бы совершенно неотъемлемымъ признакомъ, essentiale государства.

Съ этимъ понятіемъ суверенитета, какъ полноты власти, принадлежащей государству, съ тѣхъ поръ не разставалась доктрина государственнаго права. И поэтому, каждый разъ, когда ей приходилось анализировать отдѣльные виды государства или подраздѣленія его, доктрина пыталась найти сущность различія этихъ видовъ въ характерѣ той власти, который присущъ тому или иному новообразованію, и отношеніи этой власти къ общегосударственному суверенитету.

Весь анализъ понятій отдѣльной автономной области (или автономнаго союза) и государствъ-членовъ федеративнаго государства переводится въ плоскость количественнаго отвѣшиванія той общей высшей суверенной власти, которая принадлежитъ государству и части которой въ той или иной степени могутъ препоручаться или делегироваться той или другой области (или союзу). Если государство суверенно, а суверенитетъ недѣлимъ, то, очевидно, отдѣльная автономная область или автономный союзъ ни въ какой формѣ не обладаютъ этой суверенной властью, а осуществляютъ только чужую власть, имъ препорученную,—власть государства. То же логически должно быть отнесено и къ областямъ мѣстнаго самоуправленія — области, уѣзду или городу—и

эти союзы также осуществляютъ только власть, принадлежащую всесильному суверенному государству. По тогда, при такомъ чисто количественномъ анализѣ, неумолимо выплываетъ вопросъ: гдѣ отличіе автономной области отъ простой самоуправляющейся области, провинціи, уѣзда или города [1])?

Но съ той же количественной постановкой связанъ еще одинъ крайне важный вопросъ. Если только государство суверенно, то, очевидно, когда передъ нами союзное государство, какъ, напр., Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты или Швейцарія, то суверенными можно признать только все государственное цѣлое, Штаты или Швейцарію въ ихъ цѣлокупности. Въ такомъ случаѣ отдѣльныя „государства", входящія въ составъ федераціи—штаты или кантоны,—будутъ несуверенными государствами, т.-е. чѣмъ-то нелѣпымъ съ точки зрѣнія господствующаго ученія. Но такова неизбѣжная логика: если суверенитету придать значеніе безусловнаго признака государства, безъ котораго оно перестаетъ быть самимъ собою (essentiale), то при анализѣ федеративнаго государства возможно только одно изъ двухъ: либо признать всю федерацію суверенными государствомъ, а входящія въ его составъ государства несуверенными, или же признать отдѣльные члены суверенными государствами, а цѣлокупную федерацію не-

[1]) Въ нашей брошюрѣ М. Я. Лазерсонъ „Автономія и федерація", Пгр. 1917, стр. 8—12 (изд. М. Яснаго) мы даемъ посильный отвѣтъ на этотъ вопросъ съ иной, качественной точки зрѣнія. Вкратцѣ этотъ отвѣтъ сводится къ тому, что органы мѣстнаго самоуправленія имѣютъ предметомъ своего вѣдѣнія м ѣ с т н ы е интересы, о д и н а к о в ы е на всемъ пространствѣ государства, независимо отъ національныхъ, экономическихъ и др. отличій различныхъ частей государства (вопросы гигіены, благоустройства и проч.), въ то время, какъ органы автономіи, какъ органы политическаго самоуправленія имѣютъ предметомъ своего вѣдѣнія интересы о с о б н о с т и данной области или союза.

суверенным образованіем. Поэтому всѣ изслѣдователи, исходящіе изъ того, что федераціи являются государствами, должны признать, что государства-члены являются несуверенными государствами. Это и дѣлаетъ, напр., подавляющее большинство германскихъ государствовѣдовъ, считающихъ Германскую имперію суверенным союзным государствомъ, а отдѣльныя, входящія въ ея составъ Баварію, Пруссію, Саксонію и т. д.— несуверенными государствами.

Но если обрисованная количественная постановка вопроса (степень суверенности) вынуждаетъ признать существованіе несуверенных государствъ, то каково тогда различіе между несуверенным государством, какъ союзомъ, лишенным собственной высшей власти, и автономною или даже просто самоуправляющейся областью, также лишенной собственной высшей власти [1])?

На этой точкѣ обрывается нить вышеприведеннаго анализа. Ибо точный отвѣтъ на вопросъ о различіи между федеративным государством-членомъ и автономною областью могъ бы быть данъ только въ случаѣ точнаго установленія количества власти, предоставляемой государству-члену въ отличіе отъ количества власти, удѣляемой автономной области, въ случаѣ точнаго установленія количественной степени самостоятельности перваго и второй.

И вотъ тутъ-то въ дополненіе къ вышеприведенной аргументаціи, безсильной указать истинный моментъ отличія, выдвигается *качественное* отличіе государства отъ иныхъ публично-правовыхъ союзовъ. Власть, при-

[1]) Этотъ вопросъ имѣетъ еще оборотную—чисто теоретическую—сторону: если существуютъ государства, лишенныя суверенитета, то стоитъ ли вообще выдвигать суверенитетъ въ качествѣ необходимаго признака государства? Имѣетъ ли научный смыслъ выдвигать понятіе, сохраняющее свой логическій объемъ и значеніе и при отсутствіи его существеннаго отличительнаго признака,—essentiale.

надлежащая государству,—разсуждаютъ представители господствующаго ученія,—должна быть не только высшею суверенною властью, она должна покоиться на *собственномъ* правѣ. „Собственная организація,—говоритъ Г. Еллинекъ,—и связанное съ нею раздѣленіе власти служатъ первымъ признакомъ, отличающимъ государство отъ негосударственнаго союза". „Съ другой стороны,—прибавляетъ тотъ же авторъ,—тамъ, гдѣ союзъ, осуществляющій господствующую власть, получилъ отъ другого, стоящаго надъ нимъ, государства свою организацію въ качествѣ закона, исходящаго отъ этого послѣдняго,—тамъ нѣтъ государства" [1]).

Этотъ новый признакъ различенія—сообразно принадлежности власти тому или другому союзу на собственномъ правѣ или же на правѣ чужомъ, производномъ—можно разсмотрѣть съ двухъ точекъ зрѣнія: исторической и юридико-политической.

Съ исторической точки зрѣнія, большинство государствъ дѣйствительно не получило свою организацію отъ другихъ, стоящихъ надъ ними, государствъ и въ этомъ смыслѣ большинство государствъ властвуетъ на „собственномъ правѣ". Но это относится не ко всѣмъ государствамъ. Можно ли, напр., за Албаніей или Болгаріей отрицать характеръ государства на томъ только основаніи, что онѣ путемъ международныхъ соглашеній и уступки господствовавшей надъ ними Турціи превратились изъ турецкихъ провинцій въ государства? Можно ли будетъ на томъ же основаніи отрицать государственный характеръ будущей самостоятельной Польши? Стоитъ только поставить эти вопросы, чтобы отрицательный отвѣтъ былъ ясенъ самъ собой. Но, далѣе, этотъ исто-

---

[1]) *Г. Еллинекъ*, Общее ученіе о государствѣ. Русск. пер., изд. 2-е, стр. 360.

рическій доводъ можетъ казаться тѣмъ болѣе соблазнительнымъ, что онъ какъ бы даетъ возможность отличить автономный союзъ отъ государства-члена федераціи, ибо въ первомъ случаѣ область осуществляетъ „чужую“ власть, препорученную центральнымъ государствомъ, въ то время, какъ при образованіи федераціи сошлись отдѣльныя государства съ ихъ „собственнымъ“ правомъ, договорились на счетъ условій федеративнаго сосуществованія и продолжаютъ какъ бы властвовать на собственномъ правѣ. Послѣднее вѣрно относительно Германской имперіи и Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, но не относительно всѣхъ федерацій. Куда, напр., отнести тѣ государства, которыя изъ прежнихъ провинцій единаго унитарнаго государства превратились въ государства-члены федераціи, какъ это случилось уже съ Бразиліей въ 1891 году и какъ это, судя по всѣмъ признакамъ, случится и съ Великобританіей? Ясно, что государства-члены Бразиліи не стали государствами по собственному праву, а лишь благодаря уступкѣ центра, тѣмъ не менѣе они не могутъ быть названы автономными провинціями. И что вообще мѣняетъ въ существующемъ юридическомъ характерѣ властвованія историческое происхожденіе государства? Ясно, что государство, возникшее изъ бывшей провинціи унитарнаго государства, можетъ быть столь же самостоятельнымъ по своему властвованію и организаціи, какъ и государство, образовавшееся съ незапамятныхъ временъ безъ всякаго участія международныхъ или государственно-правовыхъ уступокъ.

Еще менѣе состоятельнымъ оказывается критерій властвованія на собственномъ правѣ, если его разсмотрѣть съ точки зрѣнія юридико-политической.

Если различіе между государствомъ и автономною областью усматривать въ томъ, что у государствъ,—въ

томъ числѣ и у государствъ, входящихъ въ составъ общей федераціи (у штатовъ, кантоновъ и т. п.)— имѣются права властвованія и организаціи, опирающіяся на правѣ собственности, въ то время, какъ автономная область властвуетъ на чужомъ правѣ, тогда исчезаетъ всякое различіе между государствомъ-членомъ федеративнаго государства и автономною областью. Въ самомъ дѣлѣ. Можно ли говорить о собственномъ правѣ у государства-члена, о самостоятельной господствующей власти, опирающейся исключительно на собственные законы, у любого изъ государствъ-членовъ современныхъ федерацій? Для отрицательнаго отвѣта на этотъ вопросъ слѣдуетъ только обратить вниманіе на нѣкоторыя основныя нормы, дѣйствующія въ этихъ федераціяхъ. Такъ, напр., въ Германской имперіи признано, что имперія обладаетъ такъ-называемой компетенціей компетенціи, т.-е. что она управомочена расширять свою самостоятельность за счетъ „собственныхъ правъ“ и самостоятельности отдѣльныхъ государствъ-членовъ путемъ собственныхъ актовъ. Нѣмецкая доктрина признаетъ, что, въ силу ст. 78 общеимперской конституціи, вся юридическая сфера полномочій отдѣльныхъ государствъ-членовъ находится въ распоряженіи конституціонной воли имперіи [1]). Говоря яснѣе, въ порядкѣ ст. 78, Германская имперія могла бы быть превращена изъ федераціи въ унитарное государство, т.-е., въ порядкѣ ст. 78, каждое государство можетъ утерять свой государственный характеръ, въ то время, какъ уничтоженіе государственной самостоятельности имперіи не могло бы произойти въ порядкѣ конституціонномъ. То же относится и къ другимъ федераціямъ, въ которыхъ проводится германскій принципъ „Reichsrecht bricht Landesrecht“ (общефедеративное право отмѣ-

[1]) Ср. P. Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, VI Aufl, стр. 22—23.

няетъ противорѣчащее ему партикулярное право). Нельзя говорить о полномъ собственномъ правѣ организаціи или даже только объ исключительномъ правѣ на самоопредѣленіе у отдѣльныхъ штатовъ Сѣверной Америки, если въ разд. 2 ст. VI конституціи Сѣв.-Ам. Соед. Штатовъ говорится: „эта конституція и законы Соединенныхъ Штатовъ, которые будутъ издаваться въ исполненіе ея, равно какъ всѣ трактаты, которые заключены, или будутъ заключены Соед. Штатами, должны считаться верховнымъ закономъ страны, а судьи въ каждомъ штатѣ должны подчиняться этому закону, хотя бы нѣкоторыя постановленія въ конституціи или въ законахъ какого-либо штата и находились въ противорѣчіи съ нимъ“. И въ Швейцаріи ст. 3 конституціи 29 мая 1874 г. сильно ограничиваетъ собственное право кантоновъ: „кантоны—гласитъ эта статья—суверенны, поскольку ихъ суверенитетъ не ограниченъ союзною конституціею, и, какъ таковые, они осуществляютъ всѣ тѣ права, которыя не переданы союзному правительству“.

Съ другой стороны, и у автономныхъ областей (или даже просто самоуправляющихся провинцій) нельзя отнять всякую самостоятельность и „собственность“ правъ, если этой самостоятельности придать тотъ же оговорочный характеръ, который, какъ мы выше видѣли, придается и государствамъ-членамъ федераціи: поскольку государство не ограничиваетъ компетенцію автономной области, она свободна въ своихъ правомочіяхъ, которыя въ смыслѣ „собственнаго круга полномочій“ могутъ быть названы собственнымъ, а не чужимъ правомъ. Таково, напр., представленіе о собственной муниципальной власти—pouvoir municipal,—принадлежащей, согласно бельгійской конституціи, отдѣльной общинѣ и находящей свои собственные историческіе корни въ старинной

свободѣ фламандскихъ общинъ. Да и многія автономныя области (напр., австрійскія) сохранили свои „собственныя“ „права въ уменьшенномъ размѣрѣ отъ прошлыхъ временъ, когда онѣ были либо государственно вполнѣ самостоятельны, либо еще болѣе независимы отъ центра. Каковы бы ни были историческіе корни того или другого автономнаго (или даже просто самоуправляющагося) союза, неоспоримо то, что вмѣшательство государственныхъ центральныхъ учрежденій въ его дѣятельность принципіально недопустимо. Только если акты самоуправляющихся союзовъ противорѣчатъ общимъ государственнымъ законамъ, то государство можетъ ихъ отмѣнить, и важно отмѣтить, что эти правила въ равной мѣрѣ относятся и къ самоуправляющимся провинціямъ Бельгіи (ст. 108 конст.) и Голландіи, и къ автономной датской провинціи—Исландіи. Но если это такъ, тогда исчезаетъ всякое различіе между несуверепнымъ государствомъ (штатомъ, кантономъ и т. п.), входящимъ въ составъ федераціи, съ одной стороны, и автономной (или даже просто самоуправляющейся) провинціей,—съ другой. И государство-членъ федераціи, и автономный союзъ самостоятельны лишь постольку, поскольку ихъ не ограничилъ центръ и поскольку ихъ „собственное“ право не нарушаетъ общегосударственнаго права.

Путемъ изложеннаго мы приходимъ къ тому, что ни путемъ количественнаго отвѣшиванія степени суверенности, ни путемъ качественнаго различенія „собственнаго“ и „чужого“ права нельзя прійти къ удовлетворительному рѣшенію вопроса о различіи между государствомъ-членомъ федераціи и автономной областью. Изъ вышеприведенныхъ двухъ постановокъ съ логической неизбѣжностью вытекаетъ, что подлиннымъ высшимъ союзомъ властвованія является суверенное государство, между тѣмъ какъ всякое различіе между несуверенными

НАУКА АНАМ

государствомъ-членомъ федераціи, съ одной стороны, и автономнымъ союзомъ — съ другой, стирается и, такимъ образомъ, все, что не является государствомъ въ обычномъ смыслѣ слова, становится „союзомъ зависимымъ“, чѣмъ-то въ родѣ англійскихъ Dependencies. Въ эту категорію „зависимой земли“, какъ во всеуравнивающую могилу, укладываются всѣ живыя формы децентрализованнаго сожительства народовъ, начиная съ обычной самоуправляющейся области, продолжая автономнымъ союзомъ и кончая государствами-членами федераціи. Безспорно, что вышеуказанные пути различенія, приводящіе къ отождествленію бельгійскихъ провинцій, австрійскихъ автономныхъ земель, англійскихъ автономныхъ колоній, сѣв.-американскихъ штатовъ и швейцарскихъ кантоновъ, не только теоретически совершенно непригодны, но и не даютъ ни малѣйшей руководящей нити при практически-организаціонномъ рѣшеніи вопроса о будущихъ формахъ сожительства народовъ Россіи.

Но еще болѣе несостоятельной въ различеніи автономіи и федераціи является та упрощенная система, которая господствуетъ въ обычномъ политическомъ пониманіи этихъ двухъ понятій и которая даетъ какъ-бы самый легкій и ясный отвѣтъ на практическій вопросъ о томъ, слѣдуетъ ли Россіи превратиться въ федеративную республику или предпочесть систему отдѣльныхъ автономій. Согласно этому очень распространенному мнѣнію, при автономіи отдѣльной части государства предоставляется меньше правъ самостоятельности, чѣмъ государству - члену въ федеративномъ государствѣ, но зато, слѣдовательно,—и въ этомъ политическій центръ тяжести этого мнѣнія, — система автономій, сохраняя больше правъ за центромъ, лучше сохраняетъ единство государства, въ то время, какъ система федераціи ослабляетъ цѣлокупность и единство общаго государства.

Прежде всего слѣдуетъ замѣтить, что утвержденіе, будто автономной области предоставляется меньшій кругъ самостоятельныхъ полномочій, чѣмъ государству-члену федераціи, въ корнѣ ошибочно. Здѣсь не мѣсто доказывать это въ подробностяхъ и привлекать соотвѣтственный обширный законодательный матеріалъ,—достаточны нѣкоторые особо яркіе примѣры. Такъ, напримѣръ, въ области финансовъ автономная датская область Исландія на основаніи закона 2 января 1871 г. § 2 „не обязана вносить никакого взноса на общія нужды монархіи", между тѣмъ какъ федеративныя части Германской имперіи (ст. 70 конст.) и Швейцаріи (ст. 42 конст.) обязаны вносить такіе взносы. Если мы возьмемъ область международныхъ отношеній, то во всѣхъ федеративныхъ государствахъ общее веденіе иностранной политики и заключеніе международныхъ договоровъ передается центру (за самыми небольшими исключеніями монархическо-династическаго характера въ Германіи и относительно административно-техническихъ пограничныхъ договоровъ въ Швейцаріи и т. п.), и въ этой области отдѣльное государство-членъ, какъ таковое, правъ вмѣшательства и участія не имѣетъ, между тѣмъ какъ автономнымъ колоніямъ Великобританіи предоставляется прямое участіе въ международныхъ сношеніяхъ. „Право колоній на участіе въ заключеніи торговыхъ трактатовъ и свободнаго опредѣленія своей коммерческой, торговой и таможенной политики признается Англіей уже давно;... но за послѣднее время метрополія сдѣлала дальнѣйшій шагъ, торжественно обѣщавъ на имперской конференціи 1911 г. предоставить колоніямъ участіе и въ политическихъ договорахъ, разъ таковые касаются ихъ интересовъ" [1]). Наконецъ, если мы разсмотримъ общій кругъ

[1]) Бар. С. А. Корфъ, „Автономныя колоніи Великобританіи", Спб. 1914, стр. 414.

полномочій, принадлежащихъ законодательному и административному вѣдѣнію отдѣльнаго члена германской федераціи, то окажется, что онъ значительно уже соотвѣтственнаго круга англійской автономной колоніи и почти одинаковъ съ соотвѣтственнымъ кругомъ австрійской автономной области. Въ самомъ дѣлѣ: къ кругу полномочій партикулярнаго государства, свободному отъ надзора Германской имперіи, относится: 1) право, относящееся къ партикулярной конституціи. Измѣненіе конституціи возможно только въ томъ случаѣ, если оно не противорѣчитъ общеимперскому законодательству; 2) общинныя дѣла; 3) область просвѣщенія; 4) регулировка отношеній между церковью и государствомъ. Этотъ кругъ полномочій оказывается немногимъ шире круга полномочій галиційскаго сейма; по положенію 8 іюля 1914 г. § 18, предметами вѣдѣнія галиційской автономіи, между прочимъ, являются: 1) культура области (Landeskultur), 2) смѣты и отчетность по области, 3) распоряженія въ предѣлахъ общихъ законовъ относительно общинныхъ дѣлъ, церковныхъ и школьныхъ.

Уже изъ этого самаго бѣглаго обзора видно, насколько неправильно утвержденіе, будто автономная область имѣетъ меньшій кругъ полномочій, нежели членъ-государство федераціи,—мы показали какъ разъ обратный примѣръ. Во всякомъ случаѣ матеріальный объемъ полномочій, какъ мы уже достаточно убѣдились, не находится ни въ какой зависимости отъ того, является ли данная децентрализованная часть государства *автономной* областью или *федеративною* частью. Очевидно, не въ этомъ моментѣ величины полномочій можно найти отличіе интересующихъ насъ видовъ децентрализаціи. Но разъ невѣрна посылка этого столь распространеннаго различенія автономіи и федераціи, то невѣрно и не менѣе популярное ея слѣдствіе, а

именно, что автономія лучше обезпечиваетъ единство государства, нежели федерація.

Мы пришли къ необходимости отбросить статическо-матеріальный моментъ при различеніи автономіи и федераціи и при томъ во всѣхъ трехъ вышеприведенныхъ его формахъ: 1) въ формѣ количественной степени суверенности, 2) въ формѣ различенія „собственнаго" и „чужого" права и 3) по признаку сохраненія или несохраненія единства общаго государства (причемъ и этотъ третій способъ опирается, какъ мы увидѣли, на количественно-матеріальномъ различеніи, подобно первому).

Попытаемся на мѣсто статическо-матеріальнаго момента выдвинуть моментъ динамическо-организаціонный и спросимъ себя, нѣтъ ли въ двухъ случаяхъ автономіи и федераціи двухъ различныхъ *отношеній* отдѣльной децентрализованной части государства къ центру. И вотъ тутъ-то мы и придемъ къ вполнѣ опредѣленному и положительному результату.

Какъ мы уже показали, различіе между автономіею и федераціею заключается вовсе не въ томъ, больше или меньше правъ предоставляетъ та или другая форма государственному цѣлому или его части, но въ динамическо-организаціонномъ моментѣ, а именно: при автономіи государство выдѣляетъ въ пользу автономной области или союза опредѣленный кругъ законодательныхъ, административныхъ и др. полномочій не въ полное распоряженіе этой автономной части, а лишь подъ условіемъ контроля,—будь то въ формѣ санкціи или опротестованія законовъ, утвержденія того или иного высшаго должностного лица, измѣненія состава палатъ автономной области и т. д. Въ этомъ отношеніи нѣтъ никакого принципіальнаго отличія между автономіею австрійскаго или же великобританскаго типа. § 17 по-

ложенія объ областномъ устройствѣ Галиціи въ разд. III говоритъ: „для каждаго областного закона необходимо согласіе сейма и утвержденіе императора“. Не столь категорично, но по существу вполнѣ аналогично законъ объ автономіи Ирландіи (Home-rule Bill, утвержденный королемъ 5 сентября 1914 г., но еще не введенный въ дѣйствіе) устанавливаетъ, что судебный комитетъ Тайнаго Совѣта въ Лондонѣ призванъ провѣрять конституціонность и непротиворѣчіе установленнымъ Англіею условіямъ [1]) всякаго ирландскаго закона. Тотъ же контроль установленъ, какъ извѣстно, и по отношенію всѣхъ законовъ, принимаемыхъ парламентами автономныхъ колоній.

Выдѣливъ очень обширный кругъ законодательныхъ полномочій автономнымъ колоніямъ, центръ оставляетъ себѣ послѣднее слово: безъ воли англійской короны ни одинъ колоніальный законъ не можетъ получить силы. Утверждаются законы черезъ посредство губернаторовъ (сильно напоминающихъ австрійскихъ намѣстниковъ). Далѣе, англійской метрополіи предоставляется даже право отмѣнять законы, уже санкціонированные губернаторомъ. Кромѣ того, устанавливается и право такъ-называемой резерваціи, имѣющее цѣлью въ особомъ по-

---

[1]) Эти условія, точнѣе—ограниченія (limitations) и запреты (prohibitions), коими ограниченъ кругъ полномочій ирландскаго парламента, заключаются въ слѣдующемъ: въ кругъ полномочій ирландскаго парламента не входитъ: 1) установленіе международныхъ отношеній, въ особенности заключеніе торговыхъ договоровъ и регулировка торговаго и морского права, 2) колонизаціонное законодательство, 3) рабочее законодательство, 4) денежное дѣло и 5) ирландская полиція. Далѣе запрещается Ирландіи: ввести государственную церковь или вообще дать особыя льготы какой-либо одной изъ церквей, нарушать принципъ отдѣленія церкви отъ государства и установить въ качествѣ необходимаго условія для заключенія брака какой-либо религіозной церемоніи Ср. Hatschek, Die Staatsrecht d. vereinigten Konigreichs Grossbritannien — Irland, 1914, стр. 19—20.

рядкѣ охранять общеимперскіе интересы; резервація даетъ возможность метрополіи обсудить и разсмотрѣть законопроектъ той или другой колоніи, затрагивающій общегосударственные интересы Великобританіи. Наконецъ, англійскій центръ можетъ еще постольку вліять на законодательство автономныхъ колоній, поскольку англійскій король, подобно австрійскому императору, назначаетъ членовъ верхней палаты (сената) той или другой колоніи [1]).

Изъ предыдущаго изложенія въ достаточной степени выяснилось, насколько растяжимо матеріальное содержаніе автономіи, кругъ полномочій автономныхъ органовъ и въ разныхъ государствахъ, и внутри одного и того же государства. Внѣшнимъ выраженіемъ этой растяжимости можетъ послужить наименованіе различныхъ автономій внутри Великобританіи: Ирландія, какъ нераздѣльная часть Соединеннаго Королевства, получаетъ только home-rule, т.-е. внутреннее управленіе; Канада, болѣе привилегированная, получаетъ названіе Dominion, особаго владѣнія, а Австралія, автономія которой достигаетъ наивысшихъ предѣловъ, называется Commonwealth, т.-е. государствомъ. Но, несмотря на всю эту матеріальную растяжимость, все же *организаціонная* суть автономіи остается повсюду одинаковой: автономная область хотя и компетентна въ предѣлахъ предоставленныхъ ей полномочій, но качественно она ограничена контролемъ центра. Если бы мы пожелали этотъ организаціонный принципъ автономіи иллюстрировать на примѣрѣ естественно-научномъ, то можно было бы сказать, что здѣсь передъ нами нѣчто въ родѣ круга кровообращенія: извѣстныя полномочія выдѣляются центромъ-сердцемъ въ пользу авто-

[1]) Впрочемъ, это право короны не распространяется на Австралію, гдѣ сенатъ выбирается путемъ всенародныхъ выборовъ.

номной части государственнаго тѣла, но выдѣляются не окончательно, а осуществляются въ зависимости отъ центра-сердца, такъ сказать, исходя отъ него, полномочія эти возвращаются къ нему, находя въ этомъ центрѣ свое завершеніе.

Совершенно иную организаціонную форму представляетъ собою федерація. И это опять-таки внѣ всякой зависимости отъ матеріальнаго объема полномочій отдѣльнаго государства-члена въ той или иной федераціи. Какъ бы разнообразны ни были по своей величинѣ полномочія отдѣльной части федеративнаго государства, здѣсь полномочія, которыя выдѣляются въ пользу частей, принадлежатъ безконтрольно имъ и къ центру-сердцу, такъ сказать, не возвращаются. Какими же способами здѣсь государство утверждаетъ свое единство и обезпечиваетъ постоянство своей дѣятельности? Не созданіемъ контрольнаго круга государственнаго кровообращенія, какъ при автономіи, а оставленіемъ цѣлаго ряда полномочій, составляющихъ данный государственный Existenzminimum (прожиточный минимумъ), въ рукахъ центральнаго государства, съ тѣмъ, чтобы рядъ другихъ полномочій отошелъ въ безконтрольное распоряженіе государства-члена.

Кругъ полномочій, принадлежащихъ центру, въ различныхъ федераціяхъ, достигаетъ различной величины, но во всѣхъ федераціяхъ онъ долженъ сообразно даннымъ историческимъ, политическимъ и экономическимъ условіямъ—быть достаточно проченъ для того, чтобы на немъ, какъ на фундаментѣ, могло быть построено все зданіе федеративнаго государства. Этотъ фундаментъ въ качествѣ центра государства долженъ быть *напередъ* правильно разсчитанъ, ибо центръ ограничиваетъ свою дѣятельность только исполненіемъ возложенныхъ на него общегосударственныхъ функцій, отказываясь отъ постояннаго надзора за дѣйствіями частей, какъ это имѣетъ

мѣсто при системѣ автономій. Ибо если при федераціи предполагается координація частей и цѣлаго, работающихъ параллельно и согласованно, то при системѣ автономіи имѣется субординація частей цѣлому. Кругъ полномочій центра, какъ мы уже замѣтили, очень разнообразенъ въ различныхъ федераціяхъ, но типичный объемъ его охватываетъ: 1) военное дѣло (армію и флотъ); 2) иностранную политику; 3) денежную систему и таможенную политику; 4) рядъ гарантій гражданскихъ и политическихъ правъ. Въ нѣкоторыхъ федераціяхъ—особенно въ германской (ср. ст. 4 имперск. конституціи)—этотъ кругъ значительно шире. Надзоръ и законодательство центра не идутъ дальше этого общаго круга, по всѣмъ же остальнымъ вопросамъ компетенція отдѣльныхъ частей (кантоновъ, штатовъ и т. п.) независима отъ центра и его надзору не подлежитъ, это основное правило федераціи находитъ свое классическое выраженіе въ X дополнит. статьѣ къ конституціи Сѣв.-Ам. Штатовъ: „Права, не предоставленныя конституціей Соединеннымъ Штатамъ и не отнятыя ею у штатовъ, принадлежатъ штатамъ или народу“ [1]) (ср. также ст. 3 швейцарск. конституціи).

---

[1]) Указанное юридически-организаціонное различіе между автономіей и федераціей сказывается и въ порядкѣ кодификаціи государственнаго права въ томъ и другомъ случаѣ. Каждая федерація имѣетъ одну общую конституцію, регулирующую правовыя отношенія народа всей федераціи, между тѣмъ какъ въ странахъ съ системою автономій отношенія каждой автономной части регулируются особой конституціей, сообразно съ тѣмъ объемомъ собственныхъ полномочій, котораго удалось добиться данной автономной части. Поэтому общефедеративная конституція носитъ всегда общегосударственный и общенародный характеръ, и это сказывается не только во введеніи къ конституціи такой республиканской федераціи, какъ Сѣв.-Ам. Соед. Штаты, но и во введеніи къ конституціи монархической федераціи Германіи. Если первое говоритъ о необходимости „образовать союзъ болѣе совершенный, установить правосудіе, обезпечить внутреннее спокойствіе, создать средства для общей защиты, увеличить общее благосостояніе и упрочить благъ для насъ, такъ и

Съ указаннымъ нами различіемъ между автономіей и федераціей связана еще одна очень важная черта юридически-организаціоннаго характера. Мы выше показали, что при автономіи отдѣльная часть государства юридически сильно связана съ центромъ постольку, поскольку она не можетъ дѣйствовать — въ особенности законодательствовать — безъ контроля центра. Если отдѣльная часть государства связана съ цѣлымъ путемъ вышеобрисованнаго круга кровообращенія, то это и означаетъ, что непосредственныя отношенія имѣются только между частью и цѣлымъ и въ *авто*номіи, т.-е. *само*управленіи части, усматривается центръ тяжести системы автономій, между тѣмъ какъ связь отдѣльныхъ частей между собою и съ государствомъ здѣсь отступаетъ на заднiй планъ, при системѣ автономій *самостоятельность* отдѣльныхъ частей порознь господствуетъ надъ *союзностью* этихъ частей между собою. Никакая юридическая отвѣтственность за общія судьбы государства не ложится на плечи отдѣльной автономной области, да и не существуетъ при системѣ автономій такого учрежденія,

---

для нашихъ потомковъ благодѣянія свободы", то и во введеніи къ германской конституціи говорится о необходимости „заключенія вѣчнаго союза для охраны союзной территоріи и дѣйствующаго на его пространствѣ права, а также и для увеличенія благосостоянія германскаго народа". Совершенно иначе дѣло обстоитъ въ странахъ съ автономными союзами; здѣсь сколько автономій, столько конституцій и столько особыхъ отношеній къ центру. Конституція отдѣльной автономной области носитъ всегда характеръ *особой привилегіи*, принадлежащей данной области въ отличіе отъ другихъ. Ибо если бы не было этого отличія, то отношенія къ центру всѣхъ частей могли бы быть формулированы единообразно, какъ при федераціи. Этотъ характеръ привилегированности сказывается въ одинаковой мѣрѣ и въ австрійскихъ и въ великобританскихъ автономныхъ областяхъ (которыя, какъ мы выше показали, далеко не равноправны въ своихъ отношеніяхъ къ центру), и находитъ свое точное выраженіе, напримѣръ, въ исландскомъ автономномъ законѣ 1871 г., § 1 коего гласитъ: „L'Islande est partie inséparable de l'État Danois, avec de privilèges particuliers"—„Исландія есть нераздѣльная часть датскаго государства съ особыми привилегіями".

которое, по примѣру швейцарскаго совѣта кантоновъ, обсуждало и рѣшало бы вопросы, относящіеся ко всему государству и его объединившимся въ федерацію частямъ. При системѣ автономій каждая часть по существу предоставлена самой себѣ и участвуетъ въ рѣшеніи общегосударственныхъ дѣлъ лишь механически, — поскольку населеніе автономнаго союза является гражданами всего государства. Вотъ почему автономная область всегда склонна разсматриваетъ себя какъ часть, какъ хозяинъ даннаго клочка земли, внѣ отношенія къ другимъ частямъ государства, а своихъ гражданъ, какъ особый, надѣленный льготами, коллективъ, не смѣшивающійся съ прочими гражданами государства. Особенно яркимъ примѣромъ этого можетъ служить положеніе финляндскихъ гражданъ по отношенію къ остальнымъ подданнымъ государства въ до-февральской Россіи. При послѣдовательно же проведенной федераціи замѣчается какъ разъ обратное: власть общаго государства покоится непосредственно не на волѣ отдѣльныхъ привилегированныхъ автономныхъ областей (или „коронныхъ земель“), а на волѣ непосредственныхъ „объектовъ властованія“, на волѣ гражданъ *всего* государства, распадающагося на рядъ равноправныхъ коллективовъ (а значитъ, и территорій), подчасъ представленныхъ одинаковымъ числомъ представителей при вершеніи общефедеративныхъ дѣлъ въ верхней, точнѣе федеративной, палатѣ.

Въ жизненной правильности этого теоретическаго противоположенія можно убѣдиться на примѣрѣ политической исторіи обоихъ государствъ, обладающихъ системами автономій,—Австріи и Великобританіи. Въ Австріи требованія автономіи, предъявляемыя со стороны дворянства и имущихъ классовъ отдѣльныхъ національностей, всегда носили характеръ стремленія къ раздѣленію Австріи

(ср., напр., галиційскій тріализмъ, мыслившій себѣ всю Австрійскую монархію, какъ совладѣніе трехъ народовъ-„хозяевъ“: нѣмцевъ, мадьяровъ и поляковъ) и противополагались федерализму, какъ системѣ полнаго равноправія національностей. Это особенно ярко обнаружилось въ 1871 г., когда министерство Hohenwart'a (при содѣйствіи Шеффле) склонно было федерализировать Австрію, какъ государство равноправнаго сожитія нѣмцевъ, мадьяръ и австрійскихъ славянъ. А въ пунктѣ 1 національной программы австрійской соціалъ-демократіи, принятой въ 1899 г. на Брюннскомъ партейтагѣ, нашло свое выраженіе стремленіе къ равноправному федералистическому сожитію національностей: „Австрія,—гласитъ этотъ пунктъ,—должна стать демократическою федераціею національностей (Nationalitäten-Bundesstaat)“ [1]).

[1]) Какъ мы уже показали въ текстѣ, австрійская соціалъ-демократія издавна придерживается системы федерализма, какъ единственной системы, разумно сочетающей единство и свободу (ср. Р. Шпрингеръ, Національная проблема). Въ послѣднее время, въ связи съ уроками войны, этотъ взглядъ начинаетъ дѣятельно защищаться теоретиками національнаго вопроса въ германской соціалъ-демократіи (ср., напр., статью Р. Kampfmeyer'a „Die nationale Idee und das foderative Prinzip“, въ „Sozialistische Monatshefte“, іюль 1916 г. Въ Россіи національно-соціалистическія партіи также придерживаются федеративнаго принципа. Иначе смотритъ на этотъ вопросъ Россійская соціалъ-демократическая рабочая партія, которая продолжаетъ прочно придерживаться того выше въ текстѣ опровергнутаго нами предразсудка, будто федерализмъ опасенъ для единства Россіи и мѣшаетъ установленію хозяйственныхъ и политическихъ связей между отдѣльными частями всего государства. Это ясно видно изъ слѣдующаго мѣста резолюціи по національному вопросу, принятой на послѣднемъ объединительномъ съѣздѣ партіи (августъ 1917 г.) (курсивъ мой):

„Внутреннія тенденціи развитія Россіи, какъ государства національностей, ведутъ не къ распаду ея по національнымъ линіямъ *на рядъ независимыхъ, или лишь федеративно связанныхъ* между собой самостоятельныхъ областей, а, напротивъ, къ установленію *все болѣе тѣсныхъ* хозяйственныхъ, политическихъ и культурныхъ связей между всѣми частями страны, независимо отъ національнаго состава ихъ населенія. Эти тенденціи развитія, съ полной силой проявившіяся въ эпоху первой россійской революціи 1905 года въ рѣшительномъ крушеніи сепаратистскихъ и федералистскихъ національныхъ про-

То же относится и къ Великобританіи и здѣсь стремленіе къ замѣнѣ автономій федераціею, какъ мы еще ниже увидимъ, въ значительной степени объясняется сознаніемъ отсутствія достаточной связи между отдѣльными самоуправляющимися частями государства, на которыя, при существующей нынѣ системѣ автономій, не ложится никакая отвѣтственность за судьбы Великобританіи [1]).

Несмотря на всѣ приводившіяся нами доказательства того, что система автономій ведетъ къ неравноправію автономныхъ частей, къ ихъ обособленности и отсутствію надлежащей связи между ними, тѣмъ не менѣе многіе склонны усматривать въ автономіи форму, болѣе сплачивающую многонародное государство, ибо при ней все же остается въ силѣ субординація, подчиненіе части цѣлому, выражающееся въ правѣ контроля центра надъ *всѣми* (законодательными, судебными и административными) полномочіями автономной части. Но такой взглядъ былъ бы только поверхностно-юридическимъ, онъ не проникаетъ въ юридическо-организаціонную суть государственныхъ отношеній.

Въ самомъ дѣлѣ. Если принять во вниманіе, что въ составъ разбираемаго нами децентрализованнаго государства входитъ не одна, но всегда нѣсколько автономныхъ областей, находящихся въ совершенно различныхъ экономическихъ, политическихъ и др. условіяхъ, то въ дѣйствительности центръ стоитъ передъ фактическою невозможностью длительно и бдительно осу-

---

граммъ, были нарушены міровой войной, отбросившей все хозяйственное развитіе страны вспять, исказившей всѣ нормальныя экономическія взаимоотношенія между областями, а частью и насильственно оторвавшей нѣкоторыя изъ нихъ".

Партія соціалистовъ-революціонеровъ и трудовая народно-соціалистическая партія придерживаются принципа федерализма.

[1]) См. интересную книгу „The Commonwealth of Nations", Part I by L. Curtis. London 1916, стр 702—703.

ществлять юридически ему принадлежащій контроль. Надзоръ центра является nudum jus, голымъ правомъ, осуществленіе котораго приводитъ къ безысходной дилеммѣ: либо къ переобремененію центра многочисленными и притомъ по существу чуждыми ему вопросами, либо къ парализованію правильной жизни автономныхъ частей. И чѣмъ больше развиваются отдѣльныя автономныя области, различныя по культурѣ и экономикѣ, чѣмъ многостороннѣе и разнороднѣе задачи, стоящія передъ мѣстными автономными парламентами и друг. учрежденіями, тѣмъ труднѣе становится осуществить этотъ контроль со стороны центра, перегружаемаго сверхъ всякой мѣры и, слѣдовательно, тѣмъ скорѣе отдѣльная автономная область начинаетъ ускользать изъ поля вниманія и сферы воздѣйствія центра. И вмѣсто того, чтобы съ ростомъ матеріальныхъ задачъ, стоящихъ передъ государствомъ и его частями, расло единство, наоборотъ, увеличивается противоположность интересовъ цѣлаго интересамъ автономныхъ частей.

При федераціи же развитіе отдѣльныхъ частей, какъ бы многочисленны и разнообразны эти части ни были, никогда не можетъ угрожать цѣлости всего федеративнаго государства Своеобразныя задачи отдѣльныхъ штатовъ, какъ экономическія, такъ и культурно-политическія, могутъ безпрепятственно возрастать, но этотъ процессъ не идетъ за счетъ центра, ибо центръ постоянно сохраняетъ разъ навсегда установленный кругъ полномочій, между тѣмъ какъ обогащеніе и развитіе отдѣльныхъ частей (штатовъ, кантоновъ и т. п.) находитъ естественный выходъ въ полной и безпрепятственной дѣятельности своихъ собственныхъ органовъ. Въ томъ-то и заключается причина прочности федеративнаго государства, что при немъ все, что должно твориться сообща, входитъ въ компетенцію всей федераціи,

между тѣмъ какъ все остальное, дѣйствительно своеобразное, вѣдается партикулярными органами государства-члена. Если при автономіи развитіе отдѣльныхъ частей неизбѣжно идетъ за счетъ центра, перегружая и парализуя его, то при федераціи этого нѣтъ: при федераціи процессъ развитія и усложненія всего государства проходитъ безболѣзненно, не ослабляя центра. Только при такомъ федеративномъ строѣ возможно то высшее объединеніе разнообразія и единства, которое особенно необходимо многонародному государству, желающему жить всею полнотою экономически-современнаго и демократическаго государства и которое находитъ свое выраженіе въ формулѣ in varietate unitas („во многообразіи единство").

Что нашъ юридическій анализъ вѣренъ, доказываетъ, во-первыхъ, то обстоятельство, что федеративный строй, какъ высшая форма государственнаго единства, уже оправдалъ себя на дѣлѣ въ такихъ капиталистически развитыхъ странахъ, какъ Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты и Германія [1]). Далѣе въ корнѣ невѣрно ходкое,—но взятое изъ арсенала стараго строя,—отождествленіе стремленій къ федерализму со стремленіями къ сепаратизму. Эти послѣднія стремленія, какъ попытки къ полному отдѣленію, до сихъ поръ замѣчались не въ странахъ федеративныхъ, а лишь въ странахъ, либо совершенно подавлявшихъ права „инородныхъ" національностей, либо признававшихъ эти права въ ограниченной, полу-автономной формѣ. Именно феде-

[1]) Слѣдовательно, нельзя утверждать,—какъ это дѣлаютъ авторы вышеприведенной резолюціи объединительнаго съѣзда Росс. Соц.-Дем. Р. П.,—что въ Россіи федерализмъ обнаружитъ особыя свойства, явится препятствіемъ къ экономическому развитію страны и приведетъ къ уничтоженію „болѣе тѣсныхъ хозяйственныхъ, политическихъ и культурныхъ связей между всѣми частями страны, независимо отъ національнаго состава ихъ населенія".

рализмъ, какъ государственно-правовой синтезъ особности и единства, повсюду уничтожалъ сепаратистскія стремленія, ибо онъ служитъ только особой формой объединенія.

Но, быть можетъ, лучшимъ доказательствомъ нашего основного тезиса, что федерализмъ является юридической формой, лучше сплачивающей многонародное государство, нежели автономія, служитъ государственно-правовая эволюція Великобританіи, которая на нашихъ глазахъ именно *въ интересахъ государственнаго единства* переходитъ отъ системы автономій *къ федеративному строю*.

Выше мы, желая наглядно освѣтить организаціонно-юридическую сущность автономіи, прибѣгли къ сравненію ея съ кругомъ кровообращенія и указали на то, что автономія въ децентрализованномъ государствѣ неизбѣжно приводитъ къ перегруженію центра, такъ сказать, къ неправильной циркуляціи государственныхъ силъ. И именно такъ, — „the congestion“, т.-е. приливомъ крови, названа англійскими писателями та болѣзнь, которою страдаетъ современная Великобританія [1]).

Движеніе въ пользу экономическаго и политическаго объединенія такъ-называемой Великобританской имперіи на федеративныхъ началахъ началось уже съ середины 80-хъ годовъ прошлаго столѣтія. Была образована лига Imperial Federation League, стали созывать межколоніальныя общеимперскія конференціи. Въ 1902 г. было

---

[1]) Ср. по этому поводу поучительную статью въ англійскомъ трехмѣсячникѣ „Round Table“ за декабрь 1916 г., озаглавленную „The Growing Necessity for Constitutional Reform“, въ особенности главу „Congestion of Parliament“, а также интересную работу *Pacificus*'а (псевдонимъ) „Federalism and Home Rule“, London 1910, въ которой федерализмъ разсматривается, какъ „движеніе отъ разъединенія къ объединенію“, какъ „замѣна центробѣжныхъ началъ политической жизни началами центростремительными“.

предложено создать общеимперскій совѣтъ, который долженъ былъ заняться обсужденіемъ всѣхъ вопросовъ, имѣющихъ общеимперскій интересъ. Новая Зеландія предложила даже въ 1911 г. созданіе общеимперскаго парламента, но единственно, чего удалось добиться уже до войны—совмѣстнаго обсужденія иностранныхъ дѣлъ центромъ совмѣстно съ колоніями и созданіе единой апелляціонной инстанціи для всѣхъ судовъ имперіи.

Но движеніе въ пользу федерализаціи Великобританіи со времени міровой войны, въ которой автономныя колоніи приняли столь дѣятельное участіе, не ослабло, а, наоборотъ, еще возросло. Къ этому исходу теперь, какъ и до войны, толкаетъ все та же болѣзнь перегруженія „прилива крови“, которая принимаетъ все болѣе опасныя для организма имперіи формы. Приведемъ поэтому очень поучительную цитату, въ которой англійскій авторъ особенно ярко ставитъ діагнозъ этой государственно-правовой болѣзни: „Перегруженіе дѣлами и сверхъ-сосредоточеніе (over-concentration) функцій въ одномъ парламентѣ приводитъ къ затяжкамъ и къ бездѣйственности правительства, къ переутомленію министровъ и членовъ парламента, къ партійной непримиримости, уничтоженію независимости отдѣльнаго члена парламента, самодержавію кабинета и къ уменьшенію дѣйственнаго контроля избирательныхъ массъ надъ политикой государства. И все это зло перегруженіе вноситъ не въ національный парламентъ, а въ парламентъ, который въ послѣднемъ счетѣ отвѣтственъ за правильное управленіе четырьмя стами милліоновъ душъ слишкомъ и за миръ и безопасность всей имперіи. Тутъ возможенъ только одинъ способъ леченія, а именно, примѣненіе федеративнаго принципа (the application of the principle of federation), т.-е. распредѣленіе правительственныхъ функцій между цѣлымъ рядомъ кабинетовъ

и парламентовъ, которое дало бы возможность каждому изъ нихъ исполнить возложенныя на него дѣла... Такова система, принятая въ Америкѣ, Германіи, Канадѣ и Австраліи. Очевидно, это та система, къ которой мы должны прійти и въ Британской имперіи. И, дѣйствительно, нѣтъ другого пути, какимъ могла бы быть вообще рѣшена эта проблема при демократической системѣ управленія“ [1]).

На тотъ же путь федерализаціи толкается и Австрія съ тѣмъ отличіемъ, что здѣсь этотъ процессъ усложняется распредѣленіемъ національностей въ странѣ. Въ общемъ не подлежитъ сомнѣнію, что въ результатѣ побѣдитъ не идея тріализма съ ея господствомъ народовъ хозяевъ (нѣмцевъ, мадьяръ и поляковъ), а идея федерализма, обезпечивающаго равноправное національное развитіе и старымъ историческимъ народностямъ, и такъ-называемымъ „неисторическимъ“ народностямъ Австріи (ср. ниже, гл. II).

Впрочемъ, необходимо еще одно дополнительное разъясненіе. Изъ нашихъ предпосылокъ не вытекаетъ, что автономію и федерацію слѣдуетъ абсолютно противоположить одну другой. Если говорить объ автономіи, съ ея внутренней стороны, какъ о государственной формѣ, обезпечивающей путемъ децентрализаціи, разсредоточенія цѣлаго, защиту мѣстной особности — національнаго или экономически-бытового характера, то эта сторона автономіи сохраняется и при федеративномъ строѣ. И постольку возможно и юридически, и политически говорить о федерированіи государственнаго цѣлаго при сохраненіи автономіи частей. Противоставить же эти двѣ формы слѣдуетъ во-внѣ, въ смыслѣ *двухъ системъ отношеній къ государственному цѣлому и къ другимъ частямъ сложнаго государства.*

---

[1]) „Round Table“, указ. вып., стр. 26.

Федерація знаменуетъ собою синтезъ. Исторически первою стадіею - тезисомъ является то состояніе, при которомъ отдѣльная часть — будетъ ли то персональная нація или область — противополагаетъ себя государству. Это есть состояніе насильственнаго объединенія, таящее въ себѣ самопротиворѣчіе, ибо оно можетъ удержаться лишь до тѣхъ поръ, пока нація (или область), сдерживаемая кольцомъ принудительнаго государственнаго „единства“, не разбила это кольцо. Послѣ этого наступаетъ антитеза: данная часть пребываетъ въ автономіи, т.-е. довлѣетъ лишь самой себѣ, не входя въ правильную связь съ прочими частями государства, и, наконецъ, наступаетъ синтезъ, — федерація, — когда нѣкоторое разъединеніе частей сохраняется лишь для высшаго объединенія всего государственнаго цѣлаго, когда отдѣльныя части и довлѣютъ самимъ себѣ, и вступаютъ въ связь съ другими частями на основахъ равноправія. Здѣсь, при федераціи, отдѣльная часть (нація или область) больше не противополагаетъ себя государству; во многонародномъ государствѣ федерація, поэтому, означаетъ высшее примиреніе національности и государства.

Подобное же діалектическое развитіе можно было бы, по нашему мнѣнію, отмѣтить и въ международныхъ, точнѣе, междугосударственныхъ отношеніяхъ. И здѣсь въ средніе вѣка отдѣльное государство насильственно удерживается въ рамкахъ международнаго общенія католической церкви и священно-римской имперіи. Антитеза вступаетъ въ силу только со времени установленія абсолютнаго суверенитета отдѣльнаго государства, который является только послѣдовательно развитою автономіею, т.-е. абсолютнымъ самодовлѣніемъ, самодостаточностью, чуть ли не античною автархіею. Въ этомъ состояніи государство противополагаетъ себя, какъ абсолютно суверенное цѣлое, всѣмъ другимъ государствамъ и

международному общенію. Наконецъ, неизбѣжно долженъ наступить синтезъ въ видѣ того интернаціональнаго состоянія, при которомъ отдѣльное государство принуждено будетъ отказаться отъ абсолютнаго своего суверенитета, и создастся высшее объединеніе въ видѣ международной федераціи государствъ. И если соціализмъ, какъ теорія и практика, издавна уже стоитъ за послѣдній синтезъ, за международный интернаціоналъ равноправныхъ государствъ и народовъ, то онъ съ неизбѣжною логикою долженъ выступить за первый синтезъ, т.-е. за внутренній федеративный интернаціоналъ въ рамкахъ такого многонароднаго государства, какъ Россія.

ГЛАВА II.

О персональной автономіи.

Если мы въ предыдущей главѣ разсмотрѣли автономію, какъ особую форму единства многонароднаго государства въ ея отношеніяхъ къ федераціи, то мы въ настоящей главѣ попытаемся дать хотя бы лишь болѣе точное представленіе о томъ видѣ національной автономіи, который, до самаго послѣдняго времени, нигдѣ еще не существовалъ въ качествѣ дѣйствующаго правового института, о т.-н. персональной автономіи. Мы говоримъ *до* самаго послѣдняго времени, ибо нынѣ передъ нами уже есть законъ о національно-персональной автономіи, принятый въ засѣданіи Малой Рады 9-го января 1918 г. Правда, законъ этотъ является закономъ конституціоннымъ, ибо онъ мыслился, какъ особая глава общеукраинской конституціи. Само собою разумѣется, что въ качествѣ конституціоннаго, законъ этотъ не устанавливаетъ подробной картины всѣхъ публично-правовыхъ институтовъ, а только какъ бы вставляетъ персональную автономію въ общія конституціонныя рамки Украины, но тѣмъ не менѣе это первый—хотя бы и учредительный, конституціонный—законъ о персональной автономіи.

И еще одна оговорка. Если мы говоримъ, что персональная автономія до сихъ поръ еще не существовала, то

мы не хотимъ этимъ сказать, что не существовало до сего времени публично-правовыхъ институтовъ внутри государства, въ основу которыхъ не былъ бы положенъ персональный принципъ. Мы имѣемъ здѣсь въ виду новѣйшее время, примѣрно, послѣ великой французской революціи, и публично-правовое устройство именно національностей. Само собою разумѣется, что задолго до начала XIX-го вѣка и послѣ него мы можемъ отмѣтить довольно замѣтное проявленіе персональнаго принципа, и притомъ не только въ отношеніи отдѣльныхъ гражданъ, но и цѣлыхъ коллективовъ. И если мы въ качествѣ юридическихъ прообразовъ національно-персональной автономіи можемъ указать хотя бы на еврейскія общины и съѣзды общинъ съ центральными органами—waadim—въ Польшѣ съ XVI-го по XVIII-ый вѣкъ или съ равнымъ правомъ на устройство армяно-грегоріанской церкви по уставу 1836 г. [1]), то въ обоихъ случаяхъ передъ нами—въ виду совпаденія (не совсѣмъ полнаго у армянъ) вѣроисповѣднаго признака съ національнымъ—лишь зачаточные прообразы національно-персональной автономіи. Въ этихъ старинныхъ прообразахъ передъ нами выступаютъ скорѣе внѣ-земельныя, экстерриторіальныя учрежденія, въ порядкѣ особыхъ льготъ огражденныя отъ внѣшнихъ религіозно-политическихъ воздѣйствій государственной власти, чѣмъ персонально-автономные публично-правовые національные союзы, одинаковые по своей конструкціи для *всѣхъ* національныхъ меньшинствъ даннаго многонароднаго государства. Основною цѣлью подобныхъ религіозно-средневѣковыхъ союзовъ отнюдь не служили выявленіе національнаго самоопредѣленія или управленіе національной культурой. И если, напри-

[1]) Ср. по этому поводу проф. *Б. Э. Нольде*, „Національный вопросъ въ Россіи“, 1917, стр 5—6.

мѣръ, вышеупомянутые еврейскіе waadim и подчиненныя имъ автономныя общины *фактически* служили національнымъ интересамъ, то лишь постольку, поскольку осуществленіе этихъ интересовъ мирилось съ политическими, фискальными и полицейскими интересами государства стараго порядка.

Для ознакомленія съ подлинной національно-персональной автономіей придется прежде всего обратиться къ тому, что составляетъ отличительный признакъ ея, къ *персональному* принципу и его отношенію къ территоріальному характеру современнаго государства.

1.

Вопросъ о соотношеніи между персональнымъ, личнымъ началомъ и началомъ территоріальнымъ есть вопросъ, издавна возбуждавшійся въ исторіи и догмѣ (изученіи дѣйствующаго) права. Историческіе корни этого вопроса уходятъ черезъ средніе вѣка въ античную грекоиталійскую древность, съ точки же зрѣнія дѣйствующаго права вопросъ этотъ охватываетъ не только государственное, но и международное, не только публичное, но и частное право. Мы видимъ, такимъ образомъ, что вопросъ о персональномъ принципѣ въ регулированіи національныхъ отношеній внутри государства составляетъ лишь небольшую—хотя и весьма характерную—часть общаго вопроса о соотношеніи персональнаго и территоріальнаго началъ въ правѣ, котораго мы здѣсь во всемъ объемѣ касаться не можемъ и не должны.

Мы считаемъ вопросъ о національной персональной автономіи потому особенно характернымъ въ общемъ вопросѣ о соотношеніи между территоріальнымъ и персональнымъ началомъ, что только въ этомъ институтѣ

впервые сказывается послѣдовательное и полное проявленіе персональнаго принципа. Ибо только въ національно-персональной автономіи начало личное, персональное получаетъ полное осуществленіе, только здѣсь мы имѣемъ дѣло съ подлиннымъ персональнымъ принципомъ, ибо только здѣсь мы встрѣчаемся съ правопорядкомъ, предѣлы дѣйствія коего ограничиваются не географическими линіями, а національною принадлежностью, не территоріально, а персонально, и носителями коего служитъ не территорія, а личность гражданина.

Конечно, не сразу персональный принципъ появляется на государственно-исторической аренѣ, онъ переживаетъ своеобразное и въ высшей степени показательное діалектическое развитіе.

Тамъ, гдѣ передъ нами совершенно замкнутое государство, разсматривающее сосѣдей своихъ какъ варваровъ и отвѣчающее натуральному хозяйству, не знающему никакого мирнаго правооборота между сосѣдними государствами, замѣчается абсолютное господство территоріальнаго начала. Это, конечно, не означаетъ, что такое государство съ абсолютнымъ господствомъ права собственной территоріи не допускаетъ никакого обмѣна, никакого права общенія, jus commercium, съ чужестранными поддачными. И въ государствѣ указаннаго замкнутаго типа такое общеніе допускается: въ римскомъ правѣ съ такъ-называемыми перегринами, въ еврейскомъ правѣ съ ger toschew'ами[1]), но право, на основаніи коего регулируется правооборотъ съ „варварами", является правомъ собственнаго государства (у римлянъ—jus gentium, у евреевъ—законы ноахидовъ и т. п.), но на

[1]) См. *мою* статью „Естественное право въ памятникахъ древнееврейской литературы и законодательства" въ „Вопросахъ права" 1912 г., XI.

территоріи собственнаго государства ни въ коемъ случаѣ не допускается примѣненіе чужестраннаго права въ отношеніи чужестранцевъ. Государство на всемъ пространствѣ своей территоріи знаетъ только одно свое право.

Съ теченіемъ времени, начиная съ VIII-го и IX-го вѣковъ, когда между отдѣльными государствами устанавливается—на почвѣ завоеванія и взаимопроникновенія—болѣе дѣятельный обмѣнъ между римскими гражданами и германскими племенами-„завоевателями“, и персональный принципъ получаетъ необыкновенно широкое признаніе. Особаго развитія достигъ персональный принципъ во франкской монархіи. Причину этого одни изслѣдователи (Неймейеръ) усматриваютъ въ централизованной государственной конституціи, ставившей во главу мѣстныхъ судовъ должностное лицо (Reichsbeamte), которому мѣстное право было не болѣе знакомо, чѣмъ право остальныхъ племенъ страны, другіе изслѣдователи (Лукасъ)—въ древнегерманскомъ представленіи о томъ, что право является правомъ не опредѣленной территоріи, но опредѣленнаго личнаго союза, племени [1]). Но какъ бы то ни было, въ ту эпоху—въ прямую противоположность предыдущей—персональный принципъ былъ доведенъ до крайнихъ предѣловъ: „каждый франкъ или аллеманъ являлся носителемъ особаго уклада, не ограничивавшагося опредѣленными точными предѣлами, а передвигавшагося вмѣстѣ съ его носителями, жившими повсюду даннымъ правомъ“.

Вторичное возобладаніе территоріальнаго начала наступаетъ со времени укрѣпленія средневѣковаго госу-

---

[1]) *I. Lukas*, Territorialitäts- und Personalitätsprinzip im österr. Nationalitätenrecht въ „Jahrbuch des off. Rechts“, 1908 г., стр. 348—352, здѣсь даются богатѣйшія ссылки на историческую и юридическую литературу предмета.

дарства, а полное торжество этого начала наступаетъ вмѣстѣ съ побѣдой новаго суверенаго государства надъ „старымъ порядкомъ“. Только въ неустановившемся государствѣ франковъ, лонгобардовъ и т. п. могъ осуществляться абсолютный персональный принципъ. Только тамъ, гдѣ общественныя отношенія были чрезвычайно бѣдны, а, слѣдовательно, юридическія отношенія довольно однообразны и легко доступны иномѣстнымъ судамъ; только тамъ, гдѣ потребность въ объединеніи государства была еще очень слаба,—могъ дѣйствовать такой, хотя бы, законъ, какъ законъ Лотаря I (824 года), по которому франкъ, лонгобардъ и аллеманъ жили каждый по своему праву и могли заявлять передъ судомъ, какому закону онъ желаетъ подчиняться и какимъ закономъ судиться (такъ-называемое professio legis). Въ позднемъ средневѣковьѣ, съ установленіемъ прочнаго государственнаго уклада, персональный принципъ все болѣе теряетъ свое первоначальное значеніе. Территорія все болѣе начинаетъ обусловливать право, дѣйствующее въ данномъ государствѣ.

Съ паденіемъ стараго феодальнаго режима наступаетъ новый подъемъ территоріальнаго начала. Если не считать совершенно особыхъ отношеній, которыя и въ новомъ государствѣ сохраняютъ свою силу, то можно сказать, что персональный принципъ совершенно исчезаетъ изъ правооборота. Кое-какія уклоненія существуютъ относительно отношеній церкви и въ международныхъ отношеніяхъ (въ особенности въ связи съ институтомъ внѣземельности) консульской юрисдикціи для европейцевъ въ полуцивилизованныхъ государствахъ и т. д. Но и здѣсь персональный принципъ имѣетъ только подсобное значеніе: онъ выступаетъ только какъ гарантія болѣе полнаго дѣйствія территоріальнаго начала. Въ самомъ дѣлѣ. Если иностранецъ на основаніи персо-

нальнаго принципа пользуется особымъ личнымъ статусомъ за-границей, то только для того, чтобы лучше обезпечить дѣйствіе законовъ отечественной территоріи въ міровомъ правооборотѣ.

Въ случаѣ столкновенія (коллизіи) разномѣстныхъ и разногосударственныхъ законовъ, правопорядокъ уже издавна, со временъ сѣверо-итальянскихъ городскихъ республикъ, находившихся въ самомъ тѣсномъ экономическомъ и юридическомъ взаимномъ общеніи, прибѣгаетъ для устраненія этого столкновенія къ созданію троякаго рода статутовъ: въ томъ числѣ рядомъ со статутами вещными и смѣшанными къ статутамъ личнымъ (statuta personalia). Къ личнымъ статутамъ относится установленіе правоспособности и дѣеспособности лица, а также и всѣхъ его личныхъ отношеній. Личнымъ закономъ даннаго лица считается законъ происхожденія лица (lex originis), законъ той страны, въ подданствѣ которой состоитъ данное лицо, меньшая же часть законодательствъ считаетъ здѣсь личнымъ закономъ законъ мѣстожительства лица. Но какъ бы то ни было, мы видимъ, что личный (персональный) принципъ примѣняется здѣсь лишь какъ подсобный и вспомогательный по отношенію къ территоріальному. Персональный принципъ выступаетъ здѣсь какъ бы въ качествѣ зарубежнаго продолженія территоріальнаго принципа: территоріальное начало остается господствующимъ, ибо имъ опредѣляется и законъ происхожденія даннаго лица, и то право, которое въ данномъ случаѣ примѣняется для улаженія двухъ—разномѣстныхъ или разногосударственныхъ—территоріальныхъ правопорядковъ. Совершенно иное мы имѣемъ при персональномъ принципѣ въ его примѣненіи къ національной автономіи. Здѣсь персональный принципъ въ процессѣ долгой исторической борьбы приходитъ на смѣну территоріальному принципу,

именно потому, что послѣдній оказывается непригоднымъ для государственно-правового устройства національностей въ многонаціональномъ государствѣ. Тутъ, въ отличіе отъ случаевъ разрѣшенія коллизіи разномѣстныхъ или разногосударственныхъ нормъ, персональный принципъ выступаетъ не *вмѣстѣ* съ территоріальнымъ началомъ, а *вмѣсто* него.

Новое преобладаніе территоріальнаго начала, доходящее до абсолютнаго господства его, исторически совпадаетъ со сверженіемъ стараго порядка [1]). Новое государство XIX-го вѣка обнаруживаетъ здѣсь нѣкоторыя черты сходства со старымъ римскимъ государствомъ.

Вмѣстѣ съ паденіемъ стараго порядка должна была исчезнуть та дробность правопорядка, которая была столь характерна для феодальнаго строя съ многочисленными его правопорядками для лицъ, принадлежавшихъ къ различнымъ сословіямъ, цехамъ, гильдіямъ и провинціямъ. Именно эта дробность мѣшала проявленію сильнаго территоріальнаго начала, ибо въ этомъ государствѣ еще не существовало гражданина, во всѣхъ своихъ мѣстныхъ и соціальныхъ окраскахъ равнаго передъ закономъ, не существовало въ этомъ смыслѣ единой территоріи, на всемъ пространствѣ которой государственная власть одинаковымъ образомъ воздѣйствовала бы на все населеніе. Историческая задача заключалась въ томъ, чтобы государство въ различныхъ мѣстностяхъ своей территоріи и примѣнительно къ различнымъ слоямъ населенія не стеснила бы своей

---

[1]) Мы при этомъ имѣемъ въ виду именно сверженіе *феодальнаго* строя, а не паденіе абсолютной королевской власти. Территоріальный принципъ, находящій свое завершеніе послѣ великой революціи 1789 г., достигаетъ большой степени интенсивности уже въ эпоху просвѣщеннаго абсолютизма. Ср. у *Шпрингера*, „Національная проблема“, стр. 173.

власти такъ, чтобы въ отношеніи однихъ носитель верховной власти (суверенъ) могъ бы дѣйствовать непосредственно; въ отношеніи другихъ—лишь черезъ посредство сюзереновъ-вотчинниковъ, какъ проводниковъ и частичныхъ носителей государственной власти. Въ феодальномъ государствѣ не было, напримѣръ, непосредственныхъ отношеній властвованія и подчиненія между крѣпостнымъ крестьяниномъ или рядовымъ гражданиномъ, съ одной стороны, и сувереномъ-королемъ—съ другой: между ними вклинивалась вся іерархія сюзереновъ, вассаловъ и вотчинниковъ, осуществлявшихъ общегосударственную, областную и мѣстную власть.

Только переходъ къ новому порядку, только уничтоженіе феодальнаго многообразія могло создать то положеніе, при которомъ всѣ три элемента государства: власть, населеніе и территорія могли бы составить то тріединіе, которое въ своемъ совокупномъ дѣйствіи одинаково проникало бы все государство,—словомъ, образовало бы единое политическое тѣло. Объ этомъ государствѣ-„политическомъ тѣлѣ“ и мечталъ Жанъ-Жакъ Руссо въ своемъ „Общественномъ договорѣ“, когда онъ говорилъ, что общественный договоръ, обосновывающій государство, „даетъ политическому тѣлу абсолютную власть *надъ всѣми членами* послѣдняго; эта-то власть, управляемая общей волей, называется, какъ я уже сказалъ, суверенитетомъ“ (кн. II, гл. IV, ср. также кн. I, гл. VII). Само собою разумѣется, что во Франціи, издавна національно-однородной, территоріальный принципъ долженъ былъ получить особенно сильное осуществленіе. Если великая революція вмѣсто прежнихъ французовъ—крѣпостныхъ крестьянъ или прикрѣпленныхъ къ цехамъ, гильдіямъ и сословіямъ—создало гражданъ, то она вмѣстѣ

съ тѣмъ всѣхъ гражданъ превратила въ французовъ [1]). Та же великая революція создала единый народъ, единую націю, совпадающую территоріально съ государственными границами Франціи и представленную уже не въ сословномъ представительствѣ генеральныхъ штатовъ, а въ національномъ собраніи. Далѣе Франція, вѣрная новому абсолютному территоріальному началу, перекроила всю свою карту, отбросила старыя рамки историческихъ провинцій, отличавшихся особымъ юридическимъ, соціальнымъ, а отчасти и національнымъ (Бретань, Прованс и т. п.) укладомъ и замѣнила ихъ искусственно скроенными департаментами, скованными системой централизаціи. Отнынѣ всякое отстаиваніе мѣстной особности, всякій „федерализмъ", сталъ такимъ же врагомъ новаго порядка, какъ поверженный феодализмъ. Внутри данныхъ территоріальныхъ предѣловъ вся страна національно однородна, болѣе того, тождественна и потому послѣдовавшая 4 марта 1790 г. централизація страны съ раздѣленіемъ ея на департаменты безъ всякаго соблюденія исторически существовавшихъ рамокъ областной особности, ведущихъ лишь къ ненавистному федерализму, является вполнѣ послѣдовательною [2]). Провозглашенное сперва въ литературѣ (ср., напр., Монтескье „О духѣ законовъ", кн. XIV и XVII, и Ж.-Ж. Руссо „Объ общественномъ договорѣ", кн. III, гл. VIII: „Разсужденіе о правительствѣ Польши") и осуществленное

[1]) Ср *М. Я. Лазерсонъ*, „Къ международной постановкѣ еврейскаго вопроса", Пгр. 1917 г., стр. 39, 40.

[2]) Замѣчательно, что система департаментовъ, начиная съ періода великой революціи и кончая настоящимъ временемъ, тщательно охранялась всѣми режимами Франціи. Только въ послѣднія десятилѣтія эта система начинаетъ подвергаться все болѣе ожесточенной критикѣ; вмѣсто системы департаментовъ выдвигается система областей. См. Prof. *Brun*, „Le Regionalisme", Paris 1911, и *G. Lachapelle*, „La decentralisation" въ „Revue de Paris", № 13, за іюль 1916 г.

затѣмъ на практикѣ *сліяніе* понятій народа и страны, *націи и государства* гармонично сочетается съ господствомъ *территоріальнаго* начала. Національное государство и государственная нація становятся двумя неразрывными понятіями.

Возобладаніе территоріальнаго начала, такъ ярко и чеканно сказавшееся во Франціи, въ бо́льшей или меньшей степени должно было выявиться и въ другихъ государствахъ, преодолѣвшихъ феодализмъ, въ особенности же въ государствахъ національно-однородныхъ.

Новый поворотъ колеса исторіи въ сторону персональнаго принципа былъ возможенъ только послѣ того, какъ сложившееся государство новаго режима, государство-нація, оказалось бы невполнѣ отвѣчающимъ новымъ движеніямъ и запросамъ государственной жизни. И если старый персонализмъ ранняго средневѣковья проистекалъ изъ усиленнаго передвиженія, миграціи населенія, то и новое воскрешеніе персонализма во второй половинѣ XIX-го вѣка связано съ тѣмъ же процессомъ усиленной миграціи населенія.

Но само собою разумѣется, что новый персональный принципъ XIX-го вѣка не могъ явиться простымъ повтореніемъ персональнаго принципа франкской монархіи или сѣверно-итальянскихъ городскихъ республикъ, онъ нынѣ не можетъ достигать тѣхъ абсолютно индивидуалистическихъ формъ, которыя онъ принималъ въ раннемъ средневѣковьѣ, при отсутствіи сплоченнаго „суверенаго“ государства. Онъ долженъ вобрать въ себя и старинную персональную проблему *раскѣяннаго индивида* и новую персональную проблему *раскѣянной націи-коллектива*. Понятно поэтому, что новый персональный принципъ могъ появиться только тамъ, гдѣ принципъ территоріальной—государственной или областной—націи становился превзойденной ступенью, несовершенною юридическою

конструкціею, помѣхою на пути развитія и мирнаго сожитія національностей.

А это прежде всего и главнымъ образомъ должно было обнаружиться въ многонародныхъ государствахъ.

На этихъ страницахъ мы можемъ только въ самыхъ общихъ чертахъ, безъ привлеченія подробнаго статистическаго матеріала, показать, что въ многонаціональныхъ государствахъ—особенно въ такомъ, какъ Австро-Венгрія—нѣтъ больше чистыхъ этнографическихъ областей, т.-е. областей со сплошнымъ національно-однороднымъ населеніемъ. Поэтому многонаціональное государство характеризуется не только бо̀льшею или меньшею многочисленностью входящихъ въ его составъ національностей, но и тѣмъ, что нѣтъ точныхъ территоріальныхъ границъ между отдѣльными національными территоріями или областями. И — что особенно слѣдуетъ запомнить политику и юристу — второй признакъ многонаціональнаго государства: изломанность и неустойчивость національно-территоріальныхъ границъ носитъ, несомнѣнно, болѣе важный и показательный характеръ, чѣмъ первый признакъ, признакъ многонаціональности.

Въ самомъ дѣлѣ. Изъ факта многонаціональности государства проистекаетъ то—само по себѣ важное—слѣдствіе, что данное государство не можетъ быть сочтено относящимся къ одной изъ національностей, хотя бы и численно господствующей. Такъ, напр., если Франція должна быть признана однонаціональнымъ *французскимъ* государствомъ, несмотря на наличіе нѣкоторыхъ дробей бретонцевъ, басковъ и испанцевъ, то Австрія ни въ коемъ случаѣ не можетъ быть сочтена однонаціональнымъ *нѣмецкимъ* государствомъ, несмотря на то, что нѣмцы численно сильнѣе другихъ національностей. По послѣднимъ даннымъ, національный

составъ Австріи (по переписи 1910 г.) [1]) даетъ слѣдующую картину:

	Абсолютное число.	Въ процентахъ.
Нѣмцевъ	9.950 266	35,6
Чехо-словаковъ	6.435.983	23,0
Поляковъ	4.967 984	17,8
Русинъ (украинцевъ) .	3 518.854	12,6
Словенцевъ	1.252 940	4,5
Сербо-хорватовъ	763.334	—
Итальяно-ладинцевъ	768.427	—
Румынъ	275.115	—

Говоря круглыми цифрами десяти милліонамъ нѣмцевъ противостоятъ восемнадцать милліоновъ иныхъ національностей, или въ процентахъ: тридцати пяти слишкомъ процентамъ нѣмцевъ противостоятъ безъ малаго 65% „инородцевъ“.

Подобную же картину—только съ бо̀льшимъ перевѣсомъ въ пользу державной русской національности—представлялъ національный составъ Россіи до мира въ Брестъ-Литовскѣ.

---

[1]) См. Prof. *Bertrand Auerbach*, „Les races et les nationalités en Autriche-Hongrie“, Paris 1917, стр. 24—25. Впрочемъ, цифры Ауэрбаха, какъ болѣе новыя, не вполнѣ сходятся съ цифрами Бернатцика, приведенными ниже въ гл. III.

А именно:

Названіе національностей.	Тысячъ душъ (абсол. число)	Въ процентахъ.
Великороссы [1])	55.673	43
Украинцы	22.415	17
Бѣлоруссы	5 886	4
Поляки	7.931	6
Литовцы	1.658	1
Латыши	1.436	1
Молдаване	1.122	0
*) Армяне	1 373	0
Евреи	5 063	3
*) Грузины	823	0
*) Имеретины	273	0
Вотяки	421	0
Эсты	1.002	0
Мордва	1.024	0
Черемисы	375	0
Татары	3.737	2
*) Башкиры	1.321	1
Киргизъ-кайсаки	4 084	3
Сарты	969	0
Узбеки	727	0
Якуты	225	0
Буряты	289	0

Какимъ бы измѣненіямъ ни подвергнулась карта Россіи на западѣ, она все же остается многонаціональнымъ государствомъ [2]).

[1]) Настоящая таблица взята мною у *М. Славинскаго*, „Національная структура Россіи и великороссы“ въ сборникѣ „Формы національнаго движенія въ современныхъ государствахъ“, Спб. 1910. Долженъ, однако, замѣтить, что цифры эти почти совпадаютъ съ цифрами официальнаго „Статистическаго ежегодника Россіи“ 1915 г, изд. Мин. Вн. Д., небольшія уклоненія въ общемъ не мѣняютъ процентныхъ ставокъ различныхъ національностей, указанныхъ у Славинскаго. Приведу здѣсь только цифры изъ „Ежегодника“, касающіяся великороссовъ и украинцевъ: первыхъ 55.667.469, т.-е. немного меньше, чѣмъ по даннымъ переписи 1897 г., приведенныхъ въ таблицѣ Славинскаго, украинцевъ—22.380.551—также меньше, чѣмъ въ 1897 г. Звѣздочка впереди означаетъ болѣе новыя данныя „Ежегодника“.

[2]) Считаться съ результатами брестскаго договора, какъ съ окончательными, нынѣ (май 1918 г.), конечно, не приходится. Есть всѣ

Численныя соотношенія національнаго состава Австріи и Россіи сами по себѣ уже не позволяютъ говорить здѣсь о совпаденіи государства и націи, о чемъ практически можно говорить во Франціи, Италіи, Швеціи т. д.

Однако, одинъ лишь фактъ многонаціональности еще не подрываетъ возможности примѣненія территоріальнаго принципа: особенно, если предположить, что многонаціональное государство распадается на рядъ національно-однородныхъ областей.

Но въ томъ-то и дѣло, что современныя многонаціональныя государства не знаютъ почти національно-однородныхъ областей, для которыхъ *областное* самоуправленіе (территоріальное) было бы равнозначаще національному.

Текучесть границъ поселенія отдѣльныхъ національностей зависитъ: 1) отъ различной величины *естественнаго* прироста различныхъ національностей и 2) отъ *механическаго* передвиженія многонаціональнаго населенія въ государствѣ. Но естественный приростъ не въ меньшей мѣрѣ находится въ прямой зависимости отъ соціально-экономическихъ условій жизни той или иной національности, чѣмъ механическое передвиженіе населенія, прямо вызываемое потребностью въ отысканіи новыхъ возможностей приложенія земледѣльческаго, промышленнаго и иного труда. Чѣмъ сильнѣе развивается въ странѣ капитализмъ, тѣмъ больше нарушается пропорціональность прироста и одинаковость численнаго со-

---

основанія полагать, что нѣкоторыя изъ отторженныхъ областей—вслѣдствіе ряда политическихъ и экономическихъ причинъ—на тѣхъ или иныхъ основаніяхъ войдутъ въ составъ Россіи. Но и въ нынѣшнемъ урѣзанно-искаженномъ видѣ Россія включаетъ рядъ національностей, особенно къ востоку отъ Волги, въ Сибири и среднеазіатскихъ владѣніяхъ. И если, напр., къ 1917 году магометанскія національности Россіи составляли свыше 10% всего населенія, то нынѣ этотъ процентъ значительно возрастаетъ.

отношенія различныхъ національностей въ государствѣ. Различныя области страны въ зависимости отъ географическаго положенія ихъ, путей сообщенія, естественныхъ богатствъ и т. д. въ различной степени подвергаются воздѣйствію промышленности и оборота. Та національность, область поселенія которой подвергается бо́льшей индустріализаціи, въ бо́льшей степени и теряетъ отъ обоихъ указанныхъ нами факторовъ: въ отношеніи естественнаго прироста и механическаго передвиженія. Извѣстно, напр., что брачность и рождаемость, а значитъ, и приростъ—въ промышленныхъ областяхъ и у индустріализованныхъ національностей ниже, чѣмъ въ областяхъ и у національностей съ преобладаніемъ земледѣльческихъ элементовъ. Извѣстно, напр., что въ Австріи количество браковъ у болѣе индустріализованныхъ нѣмцевъ ниже, чѣмъ у славянъ; такъ, въ 1900 году на 1.000 человѣкъ приходилось брачущихся (въ возрастѣ отъ 20—30 лѣтъ): у нѣмцевъ—659, у чехо-словаковъ 730 чел. [1]). Но помимо того у нѣмцевъ браки заключаются позднѣе, чѣмъ у славянъ, слѣдовательно, нѣмецкіе браки менѣе плодовиты. Такъ, у нѣмцевъ приходилось брачущихся: мужчинъ—въ возрастѣ 21—30 лѣтъ 25 на сто, у славянъ же—почти 40 на сто; женщинъ въ возрастѣ отъ 11—20 лѣтъ у нѣмокъ одна на сто, у славянокъ 5 на сто, въ возрастѣ 21—30 лѣтъ у нѣмокъ 40 на сто, у славянокъ 60 на сто [1]).

Совершенно понятно поэтому, что цифры прироста для нѣмцевъ въ періодъ 1901—1910 г.г. менѣе благопріятны, чѣмъ у нѣкоторыхъ другихъ національностей болѣе земледѣльческаго уклада. Вотъ эти цифры (на сто абсолютнаго числа населенія) [2]):

---

[1]) См. *B. Auerbach*, указ. соч., стр. 29.
[2]) Тамъ же, таблица на стр. 27.

	Періодъ 1891—1900 г.г.	Періодъ 1900—1910 г.г.
Нѣмцы	8,3	8,5
Поляки	14,5	16,6
Сербы, хорваты	10,3	10,1
Румыны	10,4	19,1

Неудивительно, поэтому, что нѣмецкая національность пропорціонально потеряла больше всѣхъ другихъ за періодъ 1880—1910 (съ 367 на 1.000 чел. общаго населенія въ 1880 г. нѣмцы спустились до 355 чел. на 1.000 общ. нас.) [1]).

Къ сожалѣнію, въ Россіи мы не имѣемъ цифръ брачности, рождаемости и прироста по отдѣльнымъ національностямъ,—а лишь по областямъ (губерніямъ). Но не подлежитъ никакому сомнѣнію, что если бы наша государственная статистика заинтересовалась бы этимъ вопросомъ, то мы и въ Россіи получили бы выводы, подобные вышеприведеннымъ австрійскимъ. Что это наше утвержденіе не голословно, видно хотя бы изъ таблицы движенія населенія въ 50 губерніяхъ Европейской Россіи за 1913 г. [2]). Если мы возьмемъ промышленно развитыя области и сравнимъ ихъ съ земледѣльческими, то увидимъ, что цифры прироста первыхъ подчасъ значительно ниже прироста вторыхъ. Такъ, въ Петроградской губерніи приростъ выразился цифрой 7 на 1.000 душъ населенія, въ Московской губ.—10 на 1.000, въ Тульской—11 на 1.000, въ земледѣльческихъ же областяхъ:

[1]) Тамъ же, таблица на стр. 26.

[2]) См. „Статистическій Ежегодникъ Россіи“ за 1915 г. Здѣсь не приведены данныя касательно Польши, самой индустріализованной области.

въ Саратовской губ. 18 на 1.000, въ Самарской – 23 на 1.000, въ области Войска Донского 19 на 1.000 и т. д.

Еще бо̀льшее вліяніе на текучесть и чрезполосность національностей несомнѣнно оказываютъ внѣшнія и внутреннія переселенія; въ особенности же внутреннія переселенія изъ одной области государства въ другую. Къ сожалѣнію, мы здѣсь не имѣемъ никакихъ статистическихъ данныхъ, а между тѣмъ для многонаціональныхъ государствъ эти данныя были бы особенно цѣнны. Нашъ статистическій ежегодникъ министерства внутреннихъ дѣлъ за 1915 годъ говоритъ по этому поводу: „что касается до *внутреннихъ* передвиженій населенія со всѣми ихъ разновидностями, то статистики ихъ, можно сказать, вовсе не существуетъ, хотя, какъ показываютъ наблюденія, ихъ размѣры въ *нѣсколько разъ* (въ Бельгіи и Голландіи, въ единственныхъ странахъ, гдѣ практикуется этого рода статистика, въ 10—20 разъ, смотря по году) превосходятъ таковые внѣшнихъ переселеній“ [1]).

Косвенно судить о размѣрахъ внутренняго переселенія можно по росту населенія въ городахъ. Разумѣется, что приростъ городского населенія отнюдь не проистекаетъ отъ превышенія рождаемости надъ смертностью, но отъ „механическаго“ прироста, отъ тяги деревенскаго трудоспособнаго населенія въ города, отъ передвиженія лицъ наемнаго труда и т. д. Такъ, напр., въ Россіи средній приростъ населенія въ теченіе пяти лѣтъ (1909—1914 г.г.) выразился въ цифрѣ 21,4 на 1.000 жителей, причемъ приростъ сельскаго населенія

[1]) Въ Россіи ведется статистика переселенія крестьянъ. На первомъ мѣстѣ идутъ—черноземныя (въ особенности украинскія) губерніи. Переселеніе направляется въ Сибирь (особенно въ Томскій районъ), среднеазіатскія владѣнія и на Кавказъ. Въ Сибири и др. мѣстахъ переселенцы часто образуютъ національные (русскіе) острова среди чужого національно-однороднаго населенія.

составлятъ 17,9 на 1.000, приростъ же городского— 42,9 на 1.000, т.-е. приростъ городского населенія въ $2^1/_2$ раза превосходилъ приростъ сельскаго населенія.

Само собою разумѣется, что та область, въ которой находится бо̀льшее число городовъ (въ особенности же промышленныхъ), образуется и бо̀льшее число инонаціональныхъ колоній. Прежній національно-однородный характеръ области мѣняется: въ ней появляется все бо̀льшее количество ино-національныхъ острововъ. Ячейками такихъ острововъ часто являются города. И въ этомъ отношеніи мы замѣчаемъ интересныя параллели между Австріей и Россіей. Въ чешскихъ областяхъ Австріи города часто носятъ нѣмецкій характеръ и наоборотъ; подобно тому, какъ Кіевъ, Харьковъ и Екатеринославъ, находящіеся въ Украинѣ, по составу населенія вовсе не носятъ украинскаго характера, или города Литвы или Бѣлорусскаго края не носятъ: первые—литовскаго, вторые—бѣлорусскаго характера. Въ инородческой Сибири мы видимъ, что инородцы въ городахъ составляютъ ничтожный процентъ, въ среднемъ во всей Сибири $1,8^0/_0$, т.-е. неполныхъ два процента, въ то время, какъ число православныхъ [1]) среди городского населенія Сибири достигаетъ $86,8^0/_0$. Такимъ образомъ, города носятъ русскій характеръ, въ то время, какъ, напр., въ Якутской области инородцы составляютъ огромное большинство всего населенія—87,5 и $89,1^0/_0$ внѣгородского населенія [2]).

Распредѣленіе національности между городомъ и деревней зависитъ отъ соціальнаго состава ея. Чѣмъ выше въ ней процентъ населенія, живущаго земледѣльческимъ тру-

---

[1]) Къ сожалѣнію, наша офиц. статистика приводитъ здѣсь вѣроисповѣдныя вмѣсто національныхъ данныхъ.

[2]) См. интересныя данныя у *С. Патканова*, „Племенной составъ населенія Сибири“, изд. Имп. Русск. Геогр. Общества, СПБ. 1912.

домъ, тѣмъ въ общемъ выше участіе данной національности въ деревенскомъ населеніи страны; чѣмъ больше торговыхъ и пролетарскихъ элементовъ—тѣмъ выше участіе данной національности въ городскомъ населеніи. Въ этомъ отношеніи показательно распредѣленіе евреевъ и армянъ. Евреи, составляя всего 4% общаго населенія Россіи и поднимаясь лишь въ отдѣльныхъ губерніяхъ бывшей черты осѣдлости до 10—15% общ. нас., составляли, однако, свыше 15% всего городского населенія страны. Это не удивительно, если принять во вниманіе, что на каждую 1.000 чел. у евреевъ приходилось—занятыхъ торговлей 386 (у великороссовъ это число равно 30), занятыхъ ремесломъ и обрабат. промышленностью 346 (у великоросовъ—115). Но мало того, въ 5 губерніяхъ Европейской Россіи и 3 губерніяхъ Польши евреи—по даннымъ 1915 года—составляли болѣе 50% городского населенія. Изъ указанныхъ восьми губерній евреи составляли почти 60% (59,4) городского населенія. Въ менѣе разсѣянной степени, но все же безъ сплошной территоріи разселены и армяне и притомъ даже на Кавказѣ, гдѣ они составляютъ 12% общ. нас., не говоря о всемъ остальномъ югѣ. „Въ національно-политическомъ отношеніи,—говоритъ изслѣдователь вопроса [1]), — армяне распредѣлены самымъ неблагопріятнымъ образомъ. Они разсѣяны по всѣмъ частямъ Кавказа и нигдѣ среди населенія не представляютъ крупнаго большинства, за исключеніемъ Эриванской губ.“, гдѣ они составляютъ 53% всего населенія. А между тѣмъ по величинѣ городского населенія армяне идутъ во главѣ всѣхъ остальныхъ кавказскихъ національностей, имѣя процентное отношеніе въ 21% слишкомъ [2]).

---

[1]) *Б. Ишханянъ*, „Народности Кавказа“, Пгр. 1917 г., стр. 25.
[2]) Тамъ же, стр. 37.

Безспорно, что національная перекройка русскихъ окраинъ по чисто этнографическимъ областямъ не можетъ устранить вопроса о національныхъ меньшинствахъ. Опираясь на данныя переписи 1897 года (не совсѣмъ точныя) и на планъ національнаго межеванія К. Фортунатова, одинъ изъ изслѣдователей національнаго вопроса [1]) показалъ, что и въ новыхъ перекроенныхъ областяхъ оказались бы значительныя инородныя меньшинства: въ этнографической Литвѣ литовцы составляли бы всего 66% общаго населенія, въ этнографической Бѣлоруссіи—77% бѣлоруссовъ, въ Украинѣ—75% украинцевъ, въ латышской Прибалтикѣ—68% латышей [2]) и т. д. Внутри этнографическихъ областей остаются подчасъ значительныя инонаціональныя меньшинства, а, съ другой стороны, за предѣлами этнографическихъ областей остаются большія массы соплеменниковъ, разсѣянныхъ по чужимъ національнымъ областямъ, такихъ „обойденныхъ“ Медемъ исчисляетъ по Европейской Россіи и Кавказу въ суммѣ 11 милліоновъ слишкомъ. Отмѣтивъ экономическія препятствія на пути къ національной разверсткѣ, Медемъ приходитъ къ тому выводу, что и въ Россіи „областная автономія ни въ какой степени не будетъ автономіей національной“ [3]).

Если принять во вниманіе всѣ вышеуказанныя обстоятельства: неодинаковый естественный и механическій при-

---

[1]) *В. Медемъ*, „Къ постановкѣ національнаго вопроса въ Россіи“ въ „Вѣстникѣ Европы“, 8-я и 9-я книги за 1912 годъ.

[2]) Впрочемъ, Медемъ, какъ и нѣкоторые другіе изслѣдователи вопроса, къ латышамъ неправильно причисляютъ и летгальцевъ Витебской губ., которые себя національно отнюдь не отождествляютъ съ латышами.

[3]) Къ подобнымъ же выводамъ приходилъ задолго до Медема и *Бенъ-Адеръ* въ статьѣ „О національно-политической автономіи“ въ II сборникѣ „Серпъ“, 1908 г. Противъ конценціи персонализма въ національной автономіи выступилъ *М. Грушевскій* въ статьѣ „Къ вопросу о національно-территоріальной автономіи“, „Русск. Богатство“, 1913, январь.

ростъ, внутригосударственное передвиженіе населенія на новыя земли-окраины и тяга въ города, національно все болѣе отрывающіеся отъ окружающихъ ихъ территорій,—то не будетъ ничего удивительнаго въ томъ, что территоріальный принципъ долженъ былъ подвергнуться коренному пересмотру въ современномъ многонаціональномъ государствѣ. Фактъ *статической* пестроты многонаціональнаго государства, выражающейся на картѣ въ видѣ національныхъ острововъ, крапинокъ и черезполосицы, неразрывно связанный съ фактомъ *динамической* текучести національнаго состава, долженъ былъ поставить вопросъ объ умѣстности дальнѣйшаго господства территоріальнаго принципа, выработавшагося путемъ формально-юридической конструкціи соціально-національнаго факта однородности отдѣльнаго государства или области. Территоріальный принципъ могъ сохранить свое безраздѣльное господство лишь при неразрывности территоріи и населенія,—тамъ же, гдѣ наступаетъ миграція, территоріальный принципъ долженъ уступить свое мѣсто, или—по крайней мѣрѣ—правильно сочетаться съ персональнымъ принципомъ. На примѣрѣ нынѣшнихъ мигрирующихъ національностей, какъ и на стародавнихъ примѣрахъ кочующихъ государствъ, сказывается, что, съ юридической точки зрѣнія, территорія является лишь обыкновеннымъ (naturalia), но не необходимымъ (essentialia) признакомъ понятія государственнаго и публично-правового властвованія.

Изъ описаннаго выше процесса передвиженія населенія вытекаетъ, что отдѣльныя націи, не переставая быть „историко-политическими индивидуальностями“, передвигаются по странѣ, порывая связь съ отдѣльными ея территоріями. Безразличное въ національно-однородномъ государствѣ, механическое передвиженіе населенія въ многонаціональномъ государствѣ превращается въ

диффузію національностей. Благодаря этому процессу все менѣе становится возможнымъ отождествленіе между національностью и территорією, вотъ почему и право должно приспособиться къ подвижному состоянію націи. Первымъ коррективомъ на этомъ пути является замѣна націи-территоріи націею-„индивидуальностью“.

Въ частности въ Австріи это выражается въ требованіи перекройки прежнихъ административно-государственныхъ областей, „коронныхъ земель“—Kronländer,—никогда не бывшихъ—или подъ вліяніемъ внутренняго переселенія переставшихъ быть—національно-однородными единицами—новыми національными территоріями. Такъ, напр., словенцы Штиріи и Иллиріи требовали объединенія въ одно національно-однородное политически-автономное цѣлое—подъ именемъ королевства Словеніи—съ Люблянами (Лайбахъ) въ качествѣ столицы. Чехи требовали, чтобы высшій богемскій центральный органъ въ Прагѣ включалъ въ кругъ своего вѣдѣнія, помимо Богеміи, также Моравію и Силезію. И что знаменательнѣе всего, корона въ бурную эпоху революціоннаго 1848 года не во всѣхъ случаяхъ считала себя достаточно сильной, чтобы отказать въ этомъ требованіи. Такъ, напр., въ резолюціи императора Фердинанда 8 апр. 1918 г. на вторую петицію жителей Праги въ пунктѣ 4-мъ говорится: „просьба о соединеніи земель Богеміи, Моравіи и Силезіи подъ однимъ центральнымъ управленіемъ въ Прагѣ и съ общимъ ландтагомъ будетъ предметомъ сужденія ближайшаго рейхстага, на коемъ будутъ представлены и поименованныя земли: Богемія, Моравія и Силезія“. Если бы это осуществилось, то мы вмѣсто традиціонныхъ пестрыхъ „коронныхъ земель“ получили бы національно-однородную Чехію, напоминающую вышеназванную Словенію. Надо замѣтить, что такъ-называемый кремзирскій рейхстагъ, начавшій свои засѣданія 8 октября

1848 г., пытался создать, по крайней мѣрѣ, изъ собственной Австріи (безъ Венгріи) союзное государство съ уклономъ въ сторону федераціи національныхъ областей. Этотъ уклонъ особенно выпукло сказался въ проектахъ Ленера и славянъ, гдѣ прежнее территоріальное распредѣленіе на исконныя „коронныя земли“ было вовсе отброшено. Такъ, напр., по стройному проекту Ленера, „представленныя въ рейхсратѣ земли должны были образовать федеративное государство, состоящее изъ слѣдующихъ пяти національныхъ государствъ: Нѣмецкой Австріи (эрцгерцогства, сѣверный Тироль, нѣмецкія части Штиріи и Каринтіи, Богеміи и Моравіи, троппаускій округъ), Чешской Австріи (славянскія части Богеміи и Моравіи и тешенскій округъ въ Силезіи), Словенская Австрія, Итальянская Австрія (южный Тироль, Далмація и Истрія) и Польская Австрія. Каждое изъ этихъ національныхъ государствъ должно обладать собственнымъ законодательствомъ и управленіемъ“ [1]). Замѣчательно, что и окончательный проектъ конституціи, выработанный кремзирскимъ рейхстагомъ, хотя и отказался отъ типа федераціи національныхъ штатовъ, все же не отказывается отъ территоріальнаго разграниченія исконныхъ областей на національныя территоріи [2]).

Какъ бы, однако, трудно и условно ни было самое національно-территоріальное размежеваніе, самое требованіе о подѣленіи страны на автономныя области, совпадающія съ областью разселенія соотвѣтственныхъ національностей, означаетъ, несомнѣнно, большой шагъ впередъ въ борьбѣ за правильное устройство многонаціональнаго государства. Здѣсь абсолютное господство территоріальнаго принципа, выражающееся въ отстаи-

[1]) Сн. Lukas, указ. соч., стр. 371.
[2]) Ulbrich, „Das österr. Staatsrecht“, 1909, стр. 41.

ваніи автономности области, территоріи, *какъ таковой*, какъ мѣстной единицы государства, независимо отъ ея національнаго состава, замѣняется требованіемъ автономіи области, географически совпадающей съ предѣлами поселенія данной *національности*. Другими словами, и самый территоріальный принципъ выступаетъ здѣсь въ ослабленной формѣ: территоріальная автономія отстаивается лишь *постольку*, поскольку на данной территоріи живетъ данная національность, поскольку *территорія совпадаетъ* съ живымъ индивидуальнымъ *коллективомъ національности*.

Конечно, такое рѣшеніе вопроса оказалось бы и правильнымъ, и сравнительно простымъ, если бы и въ дальнѣйшемъ были бы возможны періодическія разверстки національныхъ областей и если бы эти разверстки могли поспѣвать за ростомъ многонаціональнаго государства. Не говоря уже о томъ, что такія разверстки съ государственно-правовой точки зрѣнія представляютъ большія трудности, онѣ и по существу оказались бы несоотвѣтствующими основной задачѣ — быть точными территоріальными проекціями роста національностей. Ибо, какъ мы выше видѣли при выясненіи нѣкоторыхъ статистическихъ данныхъ движенія населенія въ многонаціональномъ государствѣ, національности не только растутъ абсолютно, но и относительно, и притомъ каждая своимъ темпомъ, своимъ коэффиціентомъ прироста, своей, такъ сказать, плотностью; въ процессѣ роста эти національности передвигаются, вклиниваются, просачиваются и отчасти растворяются другъ въ другѣ. Въ этомъ процессѣ диффузіи государственно-правовая разслойка по строгимъ границамъ дѣлается все болѣе трудною. Но вѣдь помимо этого надо считаться съ тѣмъ, что территорія государства ограничена и что если, поэтому, не было бы даже взаимопроникновенія національ-

ностей, въ видѣ внутренней колонизаціи и т. д., то одинъ факторъ роста, расширенія границъ данной національности, въ концѣ концовъ долженъ былъ бы привести къ конфликту, къ столкновенію территоріи, а значитъ, и отождествленныхъ съ ними національностей. Послѣдовательно проведенный территоріальный принципъ требуетъ здѣсь неумолимаго примѣненія закона физики о непроницаемости: въ одно и то же время, въ одной и той же области не можетъ находиться больше одной территоріально-автономной національности.

Само собою разумѣется, что правовой принципъ, не приспособленный къ *росту* національности, ея важнѣйшему жизненному проявленію, долженъ быть отмѣненъ или частью замѣненъ другимъ принципомъ, легче, чѣмъ территоріальный, приспособляющимся къ факту роста и разсѣянія національности. Этимъ принципомъ и является персональный принципъ, примѣняемый къ живой національной коллективности.

Эта замѣна территоріальнаго принципа персональнымъ—не повсюду и не при всѣхъ условіяхъ возможная и необходимая — тѣмъ болѣе иногда необходима, что территоріальный принципъ,—даже въ его улучшенной варіаціи, съ приспособленіемъ къ этнографической области — не только не приспособленъ къ факту роста національности, какъ выше указано было, но не даетъ каждой націи юридически-равныхъ *шансовъ роста.*

Территоріальный принципъ, перенесенный въ область автономіи, національнаго самоуправленія, долженъ дать въ меньшихъ размѣрахъ тотъ же результатъ, что и территоріальный принципъ, примѣненный къ національно-однородному государству. Въ національно-однородномъ государствѣ господствуетъ „суверенный“ народъ данной страны; въ національно-автономной области господствуетъ полусуверенный автономный народъ, и

тутъ и тамъ есть меньшинства, которыя „не идутъ въ счетъ“. И тутъ и тамъ и суверенитетъ—или ограниченная власть,—и территорія, и нація едины и нераздѣльны; и тутъ, и тамъ предполагается совпаденіе въ данныхъ предѣлахъ (государства или области) трехъ элементовъ: власти, территоріи и населенія. И если тріединіе этихъ трехъ элементовъ въ свое время привело во Франціи къ ассимиляціи всего не-французскаго (ср. выше), то то же тріединіе приводитъ къ схожимъ результатамъ и въ автономной области: и здѣсь господствующая на данной территоріи національность, возведенная на степень—государственной или областной—націи, стремится поглотить, ассимилировать прочія національности. Классическое *юридическое* выраженіе получаетъ это стремленіе въ венгерскомъ законѣ 1868 г. „о *равноправіи* (sic!) національностей“, первый абзацъ коего гласитъ (курсивъ нашъ. М. Л.): „послѣ того, какъ всѣ граждане Венгріи, согласно основнымъ началамъ конституціи, образуютъ въ политическомъ отношеніи *одну націю*, нераздѣльную, единую венгерскую націю, равноправнымъ членомъ коей является каждый гражданинъ отечества, къ какой бы *національности* онъ ни принадлежалъ“... Точное *политическое* выраженіе то же стремленіе находитъ и у такого умѣреннаго территоріалиста, какъ проф. М. Грушевскій [1]): „сильнѣйшая народность всегда стихійно будетъ стремиться къ территоріализму, будетъ *отождествлять съ собою территорію* (курсивъ нашъ. М. Л.) и считать *своими* общія областныя учрежденія“. Ясно, что при господствѣ территоріальнаго принципа численное господство одной національности въ краѣ приводитъ къ юридическому и

[1]) *М. Грушевскій*, „Къ вопросу о національно-территоріальной автономіи“. „Русское Богатство“. 1913 г. за январь.

политическому господству надъ меньшинствомъ или меньшинствами, при которомъ (ср. вышеприведенный венгерскій законъ 1868 г.) лишь одна — численно господствующая — національность возводится въ степень подлинной политической націи, а „равноправіе *національностей*“ сводится развѣ лишь къ равноправію инонаціональныхъ *гражданъ* въ пользованіи роднымъ языкомъ въ сношеніяхъ съ государственными и общественными учрежденіями. Вмѣсто созданія юридическихъ гарантій коллективной жизни національностей, разсѣянныхъ въ пропорціяхъ меньшинства, создаются субъективныя публичныя права разрозненныхъ гражданъ различныхъ національностей. Само собою разумѣется, что здѣсь нѣтъ подлиннаго „равноправія національностей“, которое предполагаетъ допущеніе равныхъ шансовъ роста національностей и выявленія ихъ коллективной жизни. Удивительно ли поэтому, что, какъ замѣчаетъ тотъ же Грушевскій, „экстерриторіализмъ на практикѣ будетъ дѣломъ меньшинства“? Удивительно ли, что государство, стоящее на точкѣ зрѣнія подлиннаго равноправія національностей, должно выступить противъ дѣйствующаго при послѣдовательномъ территоріальномъ принципѣ закона непроницаемости территоріи и стремиться — вопреки этому закону — создать на одной и той же территоріи двѣ и больше автономій, конечно, уже не территоріальныхъ, а персональныхъ (или, какъ иногда еще говорятъ, „экстерриторіальныхъ“ — послѣдній терминъ, однако, мы, во избѣжаніе недоразумѣній, предпочли бы не употреблять вовсе)?

2.

Все предыдущее изложеніе должно было показать читателю, что современный персональный принципъ не

могъ появиться сразу и осуществиться въ видѣ законченной персональной автономіи. Для этого прежде всего надо было придти, на почвѣ борьбы національностей, отъ *централизма* — безразлично государственнаго или областного — къ такому національному устройству государства, при которомъ было бы проведено равноправіе національностей, какъ публично-правовыхъ коллективовъ. А это очень длинный путь. Въ Австріи мы видимъ, какъ централизмъ пытается спастись путемъ удвоенія и утроенія, путемъ созданія сперва одной (нѣмцевъ), затѣмъ двухъ (нѣмцевъ и мадьяръ), далѣе трехъ (съ прибавленіемъ къ первымъ поляковъ) господствующихъ націй, мирно подѣлившихъ между собою все многонаціональное государство, и внутри своихъ предѣловъ безпощадно подавляющихъ всякое инонаціональное, хотя бы и внушительное, меньшинство [1]). Логическая цѣпь развитія ведетъ отъ централизма къ дуализму, отъ дуализма къ тріализму и т. д., пока наконецъ — количество переходитъ въ качество — упятеренный централизмъ не переходитъ въ областной федерализмъ. Государственный централизмъ, изъ-за невозможности отстаивать его въ многонаціональномъ государствѣ, превращается въ областной федерализмъ, который, въ свою очередь — изъ-за невозможности фактическаго проведенія территоріальнаго федерализма даже по признаку этно-

[1]) *Палацкій* въ своей брошюрѣ „Oesterreichs Staatsidee“, 1866 г., ярко живописуетъ сущность этого умножающагося централизма. Сочувственно онъ цитируетъ слѣдующія слова чешскаго „Narod'a“ отъ 9 ноября 1864 г.: „Когда мудрость господъ вѣнскихъ политиковъ исчерпана и они не знаютъ, что предпринять дальше, ихъ главнымъ козыремъ постоянно служитъ *дуализмъ*“. „Если, разсуждаютъ они, вы, чехи, не послушаетесь насъ, мы сдѣлаемъ уступки венграмъ, предоставимъ въ ихъ полное распоряженіе восточную половину государства, оставимъ себѣ только западную половину, которую мы зато будемъ еще сильнѣе централизовать, чѣмъ до сихъ поръ. Все это, конечно, приведетъ въ восточной половинѣ къ тѣмъ болѣе неограниченной мадьяризаціи, а въ западной — къ германизаціи“.

графическаго разселенія—превращается въ національный федерализмъ, который неизбѣжно ведетъ къ персонализму, какъ совершеннѣйшему выраженію равноправія національностей. Сознаніе, что только персональный принципъ можетъ обезпечить подлинное равноправіе національностей, могло найти свое внѣшнее выраженіе только послѣ того, какъ стали ясны во всѣхъ своихъ практическихъ послѣдствіяхъ три историческія стадіи, являющіяся одновременно тремя юридическими формами положенія національности въ государствѣ: 1) государственный *централизмъ* — въ качествѣ подавленія всѣхъ инородцевъ державною націею; 2) *областной федерализмъ* — какъ господство „коренной“ національности исторически-унаслѣдованной области надъ національными меньшинствами (мѣстный централизмъ), и 3) *національный федерализмъ*—какъ полное равенство національностей, не знающее принципіально національныхъ „меньшинствъ“ въ качествѣ коллективовъ, неравноправныхъ съ численно или соціально-исторически господствующей національностью. Разумѣется, что послѣдняго типа національный федерализмъ требовалъ не національной переверстки,—которую, какъ мы выше показали, начисто никогда не удастся произвести,—а юридическаго признанія національности коллективомъ, независимо отъ ея территоріальнаго распредѣленія, т.-е. примѣненія персональнаго принципа и, въ конечномъ итогѣ, персональной автономіи. Персональная автономія была понята и принята и теоретиками [1]), и практи-

[1]) См. *Р. Шпрингеръ*, ук. соч., русск. пер., стр. 73, гдѣ онъ, между прочимъ, говоритъ: „Территоріальный принципъ никогда не допускаетъ компромисса и равноправія; онъ несетъ съ собою лишь борьбу и угнетеніе, такъ какъ сущность его есть господство“, ср. далѣе стр. 233—234, 244 и др; *Отто Бауэръ*, указ. соч., стр. 354, 371; *J. Lukas*, указ. соч., стр. 368: „Идея такъ-называемаго равноправія національностей имѣетъ своимъ необходимымъ слѣдствіемъ посте-

ками [1]), именно, какъ воплощеніе равенства національностей.

На первыхъ порахъ персональный принципъ начинаетъ проявляться только въ отдѣльныхъ областяхъ государственнаго устройства и управленія, персональная же автономія, въ качествѣ полнаго воплощенія персональнаго принципа въ государственномъ правѣ, остается до сихъ поръ, за ничтожными исключеніями, предметомъ будущаго желательнаго, но не дѣйствующаго права.

Первые шаги въ области признанія персональнаго принципа были сдѣланы послѣ 1848 года.

Ниже, въ гл. III, мы увидимъ, насколько неправильно былъ понятъ § 19 австрійской конституціи представителями науки государственнаго права. Въ критикѣ этихъ представителей, направленной противъ важнѣйшаго параграфа, имѣющаго своихъ предтечъ въ проектахъ конституціи всего по-революціоннаго періода, совершенно не учтено то обстоятельство, что § 19 въ сущности является, по моему, первымъ законодательнымъ признаніемъ *персональнаго* принципа въ международномъ правѣ, признаніемъ націи какъ коллективнаго субъекта правъ.

пенное раскрытіе (Entfaltung) персональнаго принципа. „Идея равноправія національностей имѣется уже у Этвеша и Палацкаго въ качествѣ основной „естественно-правовой“ предпосылки рѣшенія національнаго вопроса, но эти авторы еще не приходили къ персональному принципу. Ср. ниже въ текстѣ.

[1]) См. въ брошюрѣ *М. Б. Ратнера*, кн-во „Серпъ“, 1906 г., „Дебаты по національному вопросу на Брюннскомъ партейтагѣ, резолюцію комитета южно-славянской соціалъ-демократической партіи“ (стр. 75 и сл.) и особенно рѣчь представителя этой партіи *Крштитана* (стр. 49) „Равноправіе,—говорится въ этой рѣчи,—въ концѣ концовъ, есть альфа и омега (національнаго. М. Л.) вопроса... Равноправіе необходимо для народа, который не представляетъ населенія, живущаго на одной территоріи, а сумму людей, признающихъ свою принадлежность къ одной національности“.

§ 19 австрійской конституціи гласитъ:

Всѣ народности государства равноправны и каждая народность имѣетъ неприкосновенное право на охраненіе и развитіе своей національности и языка.

Государство признаетъ равноправіе всѣхъ употребляющихся въ отдѣльныхъ земляхъ (landesübliche) языковъ въ школѣ, управленіи и общественной жизни.

Въ тѣхъ земляхъ, въ которыхъ обитаетъ нѣсколько народностей, государственныя учебныя заведенія должны быть устроены такъ, чтобы каждая изъ этихъ народностей, не будучи принуждаема къ изученію второго мѣстнаго языка (Landessprache), могла на своемъ языкѣ получать всѣ необходимыя для образованія средства.

Въ самомъ дѣлѣ, если мы разсмотримъ въ особенности первое (фигурировавшее уже въ мартовской конституціи 1849 г.) и третье положенія, то увидимъ, что § 19 какъ бы конструируетъ въ Австріи цѣлую систему равноправныхъ національностей и (въ третьемъ абзацѣ) надѣляетъ эти коллективы опредѣленными правами. Мы намѣренно сейчасъ не будемъ углубляться въ вопросъ о томъ, развило ли органическое законодательство Австріи это право національностей, снабдило ли оно его прочными (государственно- и административно-правовыми) гарантіями. Мы знаемъ, что до сихъ поръ оно этого не сдѣлало, но тѣмъ не менѣе въ дѣйствующей конституціи нашли себѣ признаніе—и при томъ съ обезпеченіемъ равноправія—австрійскія національности (Volksstämme) или народности, какъ таковыя, а не территоріи или коронныя земли. Это положительно-правовое провозглашеніе правъ и равноправія „*всѣхъ* народностей государства“ тѣмъ болѣе примѣчательно, что и въ 1848 году, и въ 1867 г.—году изданія дѣйствующей конституціи, и по сію пору въ Австріи существуютъ національности, не только не имѣющія „своихъ“ коронныхъ земель (какъ нѣмцы, чехи или поляки), но находящіяся на положеніи „не-историческихъ“, подчиненныхъ и не признанныхъ національностей (украинцы и евреи). Въ этомъ смыслѣ § 19 австрійской конституціи является плодомъ тѣхъ

революціонныхъ требованій, которыя національности предъявляли уже въ 1848 году,—положительно-правовой декларацією правъ національностей.

Подобно тому, какъ мыслители и политики великой французской революціи подготовили декларацію правъ человѣка и гражданина, тѣхъ „естественныхъ“ правъ, которыя, несомнѣнно, принадлежатъ каждому отдѣльному гражданину Франціи, какъ личности индивида, точно такъ же и дѣятели революціонной Австріи, боровшіеся за несуществовавшее равноправіе національностей противъ нѣмецкой централизаціи и господства, должны были выдвинуть идею естественныхъ правъ „живыхъ“ коллективныхъ индивидовъ—національностей. Разумѣется, что это естественное право,—какъ и всякое естественное право,—можетъ проявить себя только тамъ, гдѣ живущее въ каждомъ отдѣльномъ гражданинѣ такъ-назыв. интуитивное право получаетъ благодаря своей распространенности особо убѣдительный, самоочевидный, естественный характеръ, въ данномъ случаѣ только тамъ, гдѣ національное правосознаніе членовъ отдѣльныхъ національностей достигаетъ высшей точки напряженія и мощно противоставляется существующему національному правопорядку. Особенно ярко это естественно-правовое пониманіе (правъ) сказывается у теоретиковъ и борцовъ за національныя права угнетенныхъ національностей, какимъ для чеховъ является и извѣстный Ф. Палацкій, а задолго до него — для завоеванной Наполеономъ I Германіи—Іоаннъ Готлибъ Фихте въ его пламенныхъ философско-патріотическихъ „Рѣчахъ къ нѣмецкой націи“.

Если мы внимательно всмотримся въ основныя естественно-правовыя требованія, предъявленныя Палацкимъ, то увидимъ, что они чрезвычайно сходны съ правами, провозглашенными въ § 19. Самосохраненіе и развитіе

составляютъ неотъемлемое естественное право національностей, какъ коллективныхъ личностей. „Сохраненіе и развитіе національности составляетъ правило о законѣ нравственности, который не можетъ быть отмѣненъ положительной нормой“ [1]). Врядъ ли нужно напомнить читателю о сходствѣ этого положенія со вторымъ предложеніемъ перваго абзаца § 19. Въ качествѣ логическихъ предпосылокъ основного естественнаго права національностей—ихъ равноправія—Палацкій выставляетъ слѣдующее: 1) въ австрійскомъ государствѣ должны господствовать право и законъ (т.-е. общая воля государства), а отнюдь не матеріальная сила или произволъ; 2) австрійское государство составлено изъ различныхъ національностей; 3) ни одинъ народъ не обладаетъ правами надъ другою націею и не можетъ и не долженъ пользоваться ею въ качествѣ средства для своихъ спеціальныхъ цѣлей—изъ этихъ трехъ предпосылокъ, по мнѣнію Палацкаго, „не можетъ вытекать ничего другого, кромѣ принципа равноправія всѣхъ національностей Австріи“ [2]). Въ свою очередь, „принципъ равноправія національностей столь же старъ, какъ и вообще все ученіе о естественномъ правѣ“ [3]).

Но еще болѣе показательно, что Палацкій, и другіе приверженцы естественнаго права національности, выдвигая равноправіе національностей, мыслили себѣ ихъ въ качествѣ *коллективныхъ* единицъ, справедливо претендующихъ на признаніе ихъ государствомъ. Это видно изъ слѣдующаго мѣста: „Является ли всякая нація въ ея совокупности моральною и юридическою личностью (Person)

[1]) „Österreichs Staatsidee“, стр. 16. Подъ „нравственностью“ здѣсь,—какъ и часто у прежнихъ авторовъ,—слѣдуетъ подразумѣвать естественное право, велѣнія коего—для даннаго лица или группы—этически выше велѣній положительнаго права.

[2]) Цит. соч., стр. 17.

[3]) Тамъ же, стр. 11.

или нѣтъ? Я полагаю, что по этому поводу у мыслителей не можетъ быть никакого спора. Націи, какъ, напр., чехи, поляки, венгерцы, нѣмцы и т. д., суть подлинныя реальности, суть особыя и живыя единства, изъ коихъ каждое обладаетъ своимъ особымъ сознаніемъ, своею волею, собственными интересами, а, слѣдовательно, и обязанностями,—словомъ, онѣ суть подлинныя моральныя и юридическія личности“ [1]). Изъ указаннаго мѣста съ неоспоримостью вытекаетъ, что политическимъ индивидомъ служитъ здѣсь не та или иная „коронная земля“, не та или иная область, а народность, какъ юридическое лицо. Другими словами, уже у первыхъ борцовъ за права австрійскихъ національностей, достаточно ярко проявляется персональный принципъ, ибо персональный принципъ въ послѣднемъ счетѣ опирается, какъ на первооснову, на признаніи данной народности субъектомъ публичныхъ правъ.

Если мы будемъ исходить изъ этого, то мы должны будемъ признать, что § 19 конституціи 1867 г., какъ и сходственные ему параграфы предшествовавшихъ ему

---

[1]) Аналогично опредѣляетъ и Фихте въ своихъ „Reden an die deutsche Nation“ націю, какъ „совокупность людей, живущихъ общей жизнью, постоянно воспроизводящихъ себя физически и духовно и подверженныхъ всѣ вмѣстѣ дѣйствію особаго закона внутренняго развитія Божественнаго. Общность этого особаго закона и связываетъ эту массу людей въ вѣчномъ, а также и во временномъ мірѣ въ одно естественное, проникнутое самимъ собою, цѣлое“.

Проникая несравненно глубже въ понятіе націи, чѣмъ Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и др., Фихте, конечно, не отождествляетъ націи съ государствомъ; болѣе того: послѣднее является для него лишь *средствомъ* развитія націи, какъ части человѣчества. Да это и вполнѣ понятно. Если для идеологовъ французской революціи новое національное (а не сословное) государство является *цѣлью*, ради которой могутъ быть ущерблены и нѣкоторыя личныя права гражданина, этого живого носителя и воплотителя націи, то у Фихте нація—и государство, какъ одно изъ несовершенныхъ средствъ ея воплощенія—выступаетъ на международномъ фонѣ пусть еще идеалистически воспринятаго, но уже живо ощущаемаго человѣчества („das ganze Menschengeschlecht“).

конституцій, идетъ навстрѣчу вышеуказаннымъ національнымъ стремленіямъ и, подобно этимъ послѣднимъ, проникнутъ персональнымъ принципомъ въ его первичной формѣ. И § 19 конституціи 1867 г., и § 4 (пиллерсдорфской) конституціи 25 апрѣля 1848 г. [1]), и § 21 кремзирскаго проекта конституціи [2]), и § 5 конституціи 4 марта 1849 г. [3]), а также соотвѣтственные параграфы всѣхъ областныхъ конституцій (національно-смѣшанныхъ земель), изданныхъ на основѣ мартовской конституціи,— всѣ они, хотя бы въ платонической, юридически не гарантированной формѣ, надѣляютъ *народность* (Volksstamm) правами неприкосновенности, охраны и развитія своей національности. Причемъ подъ народностью слѣдуетъ подразумѣвать сумму индивидовъ, составляющихъ опредѣленный коллективъ, а подъ національностью— сумму тѣхъ свойствъ, которыя опредѣляютъ собою данную національную культуру; языкъ, такимъ образомъ, является однимъ изъ свойствъ этой своеобразно понятой національности [4]).

Австрія, представляя *фактически* государство національностей, является *юридически* государствомъ областей

---

[1]) Этотъ § гласитъ: „Всѣмъ народностямъ обезпечивается неприкосновенность ихъ національности и языка".

[2]) Этотъ § гласитъ: „Всѣ народности государства равноправны. Каждая народность имѣетъ неприкосновенное право на охраненіе и развитіе своей національности вообще и своего языка въ особенности. Равноправіе всѣхъ употребляющихся въ отдѣльныхъ земляхъ языковъ въ школѣ, управленіи и общественной жизни обезпечивается государствомъ".

Меньшинство предлагало слѣдующую норму, формулированную скорѣе политически, чѣмъ юридически: „Ни одной національности не предоставляется политическаго преимущества надъ другою".

[3]) Этотъ § гласитъ „Всѣ народности равноправны и каждая народность имѣетъ неприкосновенное право на охраненіе и развитіе своей національности и языка".

[4]) Послѣднее наше толкованіе особенно оправдывается точнымъ текстомъ перваго абзаца § 21 кремзирскаго проекта („національность *вообще* и языкъ *въ особенности*"). Ср. выше, прим. 2.

или коронныхъ земель. Поэтому, вмѣсто того, чтобы государственная власть Австріи покоилась на дѣйствительныхъ членахъ государства, на юридически признанныхъ національныхъ коллективахъ,—на персональномъ принципѣ, она покоится на территоріальномъ принципѣ, на коронныхъ земляхъ, границы которыхъ проходятъ по живому тѣлу національностей. Первымъ приближеніемъ юридическаго порядка къ фактическому являются вышеотмѣченныя декларативныя положенія конституцій, но это приближеніе исподволь совершается не только въ конституціонномъ, но и въ органическомъ законодательствѣ, какъ въ области управленія, такъ и самоуправленія.

Однимъ изъ очень показательныхъ институтовъ, проникнутыхъ персональнымъ принципомъ, является институтъ провинціальныхъ или земляческихъ министровъ Landsmannminister'овъ.

Уже съ самаго начала зарожденія идеи федерализма, связаннаго съ идеей равноправія національностей (или областей, ибо эти два понятія, въ виду требованія о національной переверсткѣ коронныхъ земель, отождествлялись), естественно долженъ былъ появиться вопросъ объ обособленіи національнаго управленія, о возглавленіи его и о представительствѣ этого управленія въ имперскомъ кабинетѣ министровъ, какъ высшемъ органѣ управленія государствомъ. Эта идея на первыхъ порахъ—какъ въ литературѣ, такъ и на практикѣ—была облечена въ форму національнаго министерства (точнѣе: министра), однако, безъ созданія подчиненныхъ ему національныхъ же органовъ управленія, но содержаніемъ работы этого новаго органа должна была служить всемѣрная (политическая и юридическая) защита представляемой національности (или области). Это стремленіе достаточно ярко сказывается въ слѣдующихъ словахъ

Палацкаго: „Главное, чтобы каждая группа имѣла своего собственнаго канцлера или министра при центральномъ правительствѣ государства, дабы законодательство по дѣламъ внутренняго управленія, образованія и отправленія правосудія не только было ускорено, но и болѣе согласовано съ различными потребностями націй, чѣмъ это до сихъ поръ имѣло мѣсто, и чтобы ни одной національности не было причинено несправедливости, такъ какъ отнынѣ каждый народъ сумѣетъ принять естественное участіе въ общественной, парламентской жизни“ [1]).

Правда, если мы присмотримся ближе къ существующимъ по австрійскому праву министрамъ подобнаго рода, то мы увидимъ, что—особенно на первыхъ порахъ—они представляютъ при центральномъ правительствѣ не столько національность, сколько область. Юридическимъ предтечей такого національнаго министра можно считать, напр., хорватско-словенско-далматинскаго министра, входившаго, согласно § 44 венгерско-хорватскаго соглашенія 1868 г., въ составъ будапештскаго центральнаго правительства на правахъ полномочнаго члена *безъ портфеля* совѣта министровъ и отвѣтственнаго передъ общимъ парламентомъ. Одновременно этотъ министръ безъ портфеля является соединительнымъ звеномъ между королемъ съ одной стороны и областнымъ правительствомъ Хорватіи, Славоніи и Далмаціи. Подобныхъ же министровъ требовали чехи въ фундаментальныхъ статьяхъ (ст. XIII) 1871 г., поляки въ „галиційской резолюціи“ 1868 г. (8-й) [2]). Но институтъ этотъ не утвердился въ обычномъ конституціонномъ, а лишь въ порядкѣ указномъ. 11 апрѣля 1871 г. изъ среды польскихъ депутатовъ былъ назначенъ „министръ

[1]) Fr. Palacky, „Österreichs Staatsidee“, стр. 64.

[2]) Министерство Гогенварта пошло навстрѣчу этимъ пожеланіямъ и въ § 4 своего проекта 5 мая 1871 г. создавало такого министра.

безъ портфеля", формально представляющій интересы *всего* населенія Галиціи, по существу же являющійся *польскимъ* національнымъ министромъ [1]). Эти назначенія потомъ повторялись безъ того, однако, чтобы положеніе этого министра было закрѣплено въ порядкѣ закона [2]). 12 августа 1879 г. былъ назначенъ Landsmannminister и изъ среды чеховъ, но послѣ того, какъ былъ назначенъ и особый нѣмецкій министръ, не можетъ быть больше сомнѣнія, что характеръ ихъ круга функцій носитъ не областной, а персонально-національный характеръ [3]).

Какъ бы неудовлетворительно въ лицѣ австрійскаго Landsmannminister'а ни была выражена сама по себѣ правильная защита интересовъ отдѣльныхъ національностей въ высшемъ органѣ общегосударственнаго управленія [4]), какъ бы здѣсь ни преобладалъ территоріальный принципъ надъ персональнымъ, мы, однако, должны у этого австрійскаго провинціальнаго министра отмѣтить двѣ основныя юридическія черты, которыя должны будутъ быть сохранены и впредь для всякаго подлинно національнаго министра (и которыя мы ниже отмѣтимъ и у національныхъ секретарей, предполагавшихся въ проектѣ украинскаго закона, см. прил. I-е и § 3 наст. главы). Первой чертой служитъ то, что національный министръ является соединительнымъ звеномъ между общегосударственнымъ управленіемъ и представляемой имъ національностью. Національный министръ, назначаемый въ общемъ порядкѣ, установленномъ для назначенія министровъ, является, съ одной

[1]) См. *Lukas*, указ. соч., стр. 397.
[2]) *Bernatzik*, указ. соч., стр. 1142.
[3]) См. *Lukas*, указ. соч., та же стр.
[4]) *Шпринеръ*, указ. соч., стр. 236, считаетъ этого австрійскаго министра „жалкой реализаціей той мысли, что каждая нація, какъ таковая, должна имѣть извѣстное вліяніе на управленіе".

стороны, членомъ общегосударственнаго кабинета или совѣта министровъ и одновременно высшимъ представителемъ національности въ области управленія [1]). Вторая черта заключается въ томъ, что національному министру, какъ министру *безъ портфеля*, поручается не отдѣльное вѣдомство, но, очевидно, общее представительство интересовъ націи (въ Австріи нынѣ отождествляемой съ областью).

Въ качествѣ дальнѣйшихъ институтовъ дѣйствующаго національнаго права, проникнутыхъ персональнымъ принципомъ, можно было бы назвать управленіе школьнымъ (школьные совѣты), землеустроительнымъ (совѣты сельско-хозяйственной культуры) и врачебнымъ дѣломъ (врачебныя палаты). Вполнѣ естественно, что персональный принципъ долженъ былъ проявиться прежде всего тамъ, гдѣ практически стало невозможнымъ проводить территоріальный принципъ. Одною изъ важнѣйшихъ областей такого рода должно было оказаться школьное дѣло въ національно-смѣшанныхъ областяхъ.

Уже въ богемскомъ законѣ 24 февраля 1873 г. постановлялось касательно школьнаго надзора, между прочимъ, слѣдующее: (§ 7) „Въ мѣстностяхъ, не образующихъ собственнаго школьнаго округа, но включающихъ какъ нѣмецкія, такъ и чешскія школы, безъ возможности территоріальнаго разграниченія школьныхъ участковъ, учреждается по мѣстному школьному совѣту,— одному для нѣмецкихъ школъ, другому—для чешскихъ школъ на основаніи слѣдующихъ правилъ: представители общины для обоихъ мѣстныхъ школьныхъ совѣтовъ избираются общиннымъ представительствомъ и должны, точно

[1]) Такъ, напр., согласно § 44 указанн. венгерско-хорватскаго соглашенія (добавленіе), провинціальный министръ поставленъ выше хорватскаго бана (намѣстника), назначаемаго королемъ и отвѣтственнаго передъ сеймомъ.

такъ же, какъ и инспекторъ мѣстныхъ школъ, принадлежать той національности, для которой предназначается школа, представляемая мѣстнымъ школьнымъ совѣтомъ". Аналогичныя нормы имѣются въ богемскомъ законѣ 24 іюня 1890 г., согласно которому (§ 43) областной школьный совѣтъ (Landesschulrat) распадается на двѣ національныя секціи: нѣмецкую и чешскую, въ моравскомъ законѣ 27 ноября 1905 г. и въ тирольскомъ законѣ 30 апрѣля 1892 г. о надзорѣ надъ нѣмецкими и итальянскими школами. Во всѣхъ этихъ законахъ примѣчательно то, что: 1) для каждой національности, обитающей въ національно-смѣшанной области, создается особый школьный совѣтъ; 2) составъ этихъ совѣтовъ— по крайней мѣрѣ, избираемые (но не назначаемые) члены — опредѣляется персональною принадлежностью данныхъ лицъ къ соотвѣтственной національности, и 3) — что особенно характерно для персоналистическаго характера этихъ законовъ—на одну и ту же территорію (мѣстность, округъ и т. п.) распространяютъ свое дѣйствіе два публично-правовыхъ органа, кругъ вѣдѣнія коихъ распредѣляется, разумѣется, не по территоріальнымъ границамъ, ибо это по вышеустановленному мною закону непроницаемости территоріи невозможно, а по персональному принципу—личной принадлежности гражданъ одной и той же территоріи къ той или иной національности. Послѣднее ясно выражается, напримѣръ, въ § 19 (абзацъ 4-й) моравскаго закона 27 ноября 1905 г.: „Для города Брюнна учреждается одинъ нѣмецкій и одинъ чешскій окружный школьный совѣтъ, между коими распредѣляются нѣмецкія и — соотвѣтственно—чешскія школы, расположенныя въ чертѣ города Брюнна". Но мало того. Моравскій законъ 25 января 1905 г. объ учительскомъ дисциплинарномъ судѣ проводитъ и въ эту область персональный принципъ.

При областномъ школьномъ совѣтѣ образуется два дисциплинарныхъ сената: чешскій и нѣмецкій; каждый изъ нихъ судитъ учителей соотвѣтственныхъ національныхъ школъ, причемъ учителя смѣшанныхъ школъ (т.-е. смѣшаннаго языка преподаванія) должны при начатіи дисциплинарнаго слѣдствія заявить о своей національной принадлежности. Составъ каждаго сената въ значительной степени также опредѣляется персональною принадлежностью (особенно выборныхъ) членовъ къ соотвѣтственной національности.

Въ связи съ обсуждаемой темой находится и вопросъ о такъ-называемыхъ Minoritätsschulen, т.-е. школъ для дѣтей національности, составляющей на данной территоріи меньшинство. Для краткости будемъ обозначать эти школы терминомъ „меньшинственныя“ школы. Дѣло въ томъ, что на основаніи общегосударственнаго австрійскаго закона о народныхъ школахъ, установившаго обязательное обученіе, „народная школа должна быть при всякихъ условіяхъ устроена тамъ, гдѣ въ окружности одного часа, по пятилѣтней средней, находится больше 40 дѣтей, обязанныхъ посѣщать школу, удаленную на разстояніе больше полумили“. Это правило затѣмъ было почти буквально повторено въ законахъ отдѣльныхъ областей. Но въ примѣненіи къ національно-смѣшаннымъ областямъ правило это столкнулось съ третьимъ раздѣломъ вышеприведеннаго § 19 конституціи 1866 г., устанавливающимъ, что „въ земляхъ, гдѣ обитаетъ нѣсколько народностей, государственныя учебныя заведенія должны быть устроены такъ, чтобы каждая изъ этихъ народностей, не будучи вынуждаема къ изученію второго мѣстнаго языка, могла на своемъ языкѣ получать всѣ необходимыя для образованія средства“. Изъ сопоставленія этихъ двухъ правоположеній вытекаетъ право каждой національности на національныя школы для своихъ дѣтей. Административная юстиція, въ видѣ не-

измѣнной практики административно-судебной палаты, Verwaltungsgerichtshof, стала на эту точку зрѣнія. Эту практику предполагалось даже узаконить, въ частности въ Богеміи, но до сихъ поръ это не сдѣлано. Какъ бы то ни было, ясно, что правоотношенія, здѣсь созидаемыя — съ одной стороны, право на созданіе меньшинственной школы, съ другой стороны — обязанность общины создать таковую, — сталкиваются въ пространствѣ (данной области) и носятъ безспорно *персональный* характеръ, независимо отъ того, считать ли управомоченною на созданіе меньшинственной школы данную національность, какъ таковую (на точномъ основаніи § 19 конституціи), изъ правъ коей отраженно вытекаютъ соотвѣтственныя права родителей, или считать управомоченными непосредственно самихъ родителей, какъ то полагаетъ большинство ученыхъ, отрицающихъ публичныя права національностей, какъ коллективовъ. Что развитіе и здѣсь идетъ въ послѣднюю сторону, сторону коллективно-персональнаго начала, видно хотя бы изъ того примѣчательнаго факта, что въ Богеміи и Моравіи были сдѣланы попытки отнять у родителей право на свободный выборъ школы для ихъ дѣтей и принудить ихъ посылать дѣтей въ ту школу, языкомъ которой они вполнѣ владѣютъ. Въ Богеміи это еще не осуществилось, но въ Моравіи по закону 27 ноября 1905 г. это, правда, въ ослабленной формѣ, стало закономъ [1]). Вторымъ доказательствомъ этого безоста-

[1]) Этотъ законъ называется lex Perek и гласитъ такъ: „Непосредственно къ началу каждаго учебнаго года мѣстный школьный совѣтъ приступаетъ къ записи всѣхъ дѣтей даннаго школьнаго участка, по возрасту своему обязанныхъ посѣщать школы“...

Въ народную школу *по общему правилу* могутъ быть приняты лишь тѣ дѣти, которыя владѣютъ языкомъ преподаванія.

Всякій, кто „уклонится отъ записи или дастъ по поводу ея неправильныя свѣдѣнія, подлежитъ денежному штрафу и т. д.“. Ослабленная форма закона сказывается въ подчеркнутыхъ мною словахъ второго раздѣла.

новочнаго развитія публично-правового персональнаго начала могло бы послужить рѣшеніе судебно-административной палаты [1]) о томъ, что фактъ субсидированія изъ областныхъ средствъ *частной* народной школы національнаго меньшинства *не* освобождаетъ общину отъ обязанности устройства *публичной* меньшинственной школы.

По тому же персональному началу, что и школьные совѣты, строятся землеустроительные комитеты—Landeskulturrat'ы и врачебныя палаты (Aerztekammern), учрежденія, на первый взглядъ ничего общаго не имѣющія съ тѣмъ, что у насъ въ Россіи обычно принято называть національной культурой [2]).

---

[1]) Это рѣшеніе, состоявшееся 20 декабря 1913 г., извлечено мною изъ юридическаго журнала „Oester. Ztschr. fur off. Recht", Вѣна, 1914.

[2]) Если въ частности внутри еврейскихъ соціалистическихъ партій Россіи линія программнаго расхожденія между Бундомъ и Объедин. Евр. Соц. Раб. Партіей проходитъ такъ, что на одной сторонѣ (у Бунда) ограничиваются исключительно просвѣтительною культурою, а на другой (у О. Е. С. Р. П.)—включаются въ національную автономію задачи широко-понимаемой культуры (въ томъ числѣ и соціально-экономическія задачи, со включеніемъ соціальной помощи и медицины), то мы—въ Австріи—еще до осуществленія національной автономіи—видимъ осуществленными отдѣльныя широконидущія требованія матеріальной національной автономіи. На это до сихъ поръ не было обращено вниманія въ россійской партійной публицистикѣ, плохо знакомой съ дѣйствующимъ національнымъ правомъ. Въ Австріи соціалъ-демократія не только ничего не имѣетъ противъ расширенія автономіи и на матеріальную культуру, но и дѣятельно поддерживаетъ ее. См., напр., у *Шпрингера*, указ. соч., стр. 235: „Въ дѣлахъ развитія *матеріальной* культуры (курсивъ автора) компетенція государства конкурируетъ съ компетенціей націи. Нація можетъ устраивать и поддерживать сельско-хозяйственныя и промышленныя кредитныя учрежденія, испытательныя станціи, банки и сберегательныя кассы для *внутренней національной колонизаціи* (курсивъ автора), она можетъ вложить принадлежащіе ей капиталы въ промышленныя предпріятія и т. п. Словомъ, національный совѣтъ (т.-е. высшій органъ національной автономіи. М. Л.), съ помощью законовъ и національнаго самообложенія, заботится о духовныхъ и матеріальныхъ нуждахъ членовъ націи".

Землеустроительные совѣты, построенные по національно-персональному принципу, существуютъ въ Тиролѣ (по законамъ 1881 г. и 1884 г.), Богеміи (по закону 1891 г.), Моравіи (1897 г.) и Силезіи (1910 г.). Земельные комитеты обычно состоятъ изъ центральной коллегіи и національныхъ секцій (чешскихъ, нѣмецкихъ, итальянскихъ и т. д.). Весь землеустроительный совѣтъ считается единымъ областнымъ учрежденіемъ (Landesinstitut), внутри котораго секціи распредѣляютъ свою работу и пополняютъ себя по національному признаку. Каждая секція самостоятельно и особо отъ другой исполняетъ свои функціи, лишь поскольку она затрагиваетъ задачи, входящія въ кругъ компетенціи центральной коллегіи, секція теряетъ свою самостоятельность. По общему же правилу, напр., отзывы секцій подлежатъ дальнѣйшей передачѣ со стороны президіума землеустроительнаго совѣта, независимо отъ того, дала ли центральная коллегія свой собственный отзывъ или нѣтъ. Делегаты, избираемые въ каждую изъ секцій, также выбираются по національному признаку, ибо право быть избраннымъ въ качествѣ делегата имѣетъ всякій мужчина, членъ одного изъ обществъ, управомоченныхъ выбирать въ соотвѣтствующую національную секцію. То обстоятельство, однако, что при этомъ тутъ или тамъ можетъ оказаться избраннымъ нѣмецъ въ чешскую секцію или наоборотъ, существенной роли не играетъ. Важно лишь то, что каждая секція землеустроительнаго совѣта въ публично-правовомъ порядкѣ отражаетъ интересы той или другой національности, какъ коллектива, въ области экономическо-культурныхъ отношеній на пространствѣ одной и той же автономной области. Можно было бы считать посекціонную организацію землеустроительнаго совѣта приближающейся вплотную къ національно-автономнымъ учрежденіямъ, если бы каждая секція наряду съ отмѣ-

ченною административно-техническою автономіею обладала бы въ полной мѣрѣ и финансовою автономіею. Но въ томъ-то и дѣло, что одна изъ нормъ ослабляетъ значеніе этого юридически и политически крайне интереснаго автономнаго учрежденія: раздѣлъ III § 18 богемскаго закона 1891 года о землеустроительномъ совѣтѣ (тождественное правило имѣется и въ моравскомъ законѣ 1897 г.) устанавливаетъ, что въ кругъ дѣлъ центральной коллегіи входитъ „распредѣленіе имперскихъ и областныхъ субсидій между обѣими секціями, причемъ надлежитъ принять во вниманіе—поскольку это допускается категоріями субсидій—*соотношеніе обѣихъ національностей* по численности ихъ и по величинѣ вносимаго ими поземельнаго и подомоваго налоговъ“ (курсивъ мой. М. Л.). Помимо того, что центральная коллегія, какъ мы только что видѣли, ограничена въ свободномъ распоряженіи суммами вспомоществованія объективными рамками „соотношенія національностей“, слѣдуетъ еще отмѣтить, что центръ тяжести всей работы совѣта сосредоточивается въ національныхъ секціяхъ. Центральная коллегія помимо указаннаго распредѣленія субсидій, ограничивается по существу функціями внѣшняго представительства совѣта и завѣдываніемъ спеціально-препорученныхъ ему учрежденій, въ родѣ культурно-техническаго бюро, сельскохозяйственно-химическихъ испытательныхъ станцій, помологическаго института и т. д.

Сходственно съ описанными землеустроительными совѣтами устроены и врачебныя палаты въ Богеміи и Моравіи. Врачебная палата также распадается на двѣ національныя секціи съ самостоятельнымъ кругомъ дѣйствій. Каждая секція состоитъ изъ 25 членовъ, избираемыхъ управомоченными врачами округа данной палаты.

Самое крупное и выдающееся мѣсто въ ряду публично-правовыхъ учрежденій, приближающихся по кон-

струкціи къ національно-персональной автономіи, занимаютъ національныя избирательныя куріи. Я бы даже сказалъ, что національныя куріи, по мысли первыхъ иниціаторовъ, должны были какъ бы замѣнить собою законченную систему національно-персональной автономіи. И въ самомъ дѣлѣ, если мы ниже присмотримся къ типичному въ этомъ отношеніи чешскому проекту „закона о національностяхъ“ въ Богеміи, составленному въ 1871 г., то мы увидимъ, что именно на національныя куріи были возложены многія изъ тѣхъ полномочій, которыя слѣдуетъ возложить на всю систему органовъ персональной автономіи. Но такъ какъ къ тому времени персональная автономія, какъ законченная система самоуправленія націи, была не болѣе какъ неясной мечтой будущаго, не облеченной ни въ какой мѣрѣ въ юридико-техническія формы, и такъ какъ, съ другой стороны, въ наличности были только юридико-техническія формы территоріально-автономной коронной земли, то естественно было постараться использовать послѣднія, и въ частности избирательное право въ богемскій сеймъ, для проведенія и осуществленія равноправія національностей на территоріи одной и той же коронной земли. Эта основная идея находитъ свое отраженіе въ § 10 упомянутаго законопроекта: „Для защиты неприкосновенности равнаго права обѣихъ національностей ландтагъ (сеймъ) дѣлится на національныя куріи“.

По идеѣ защитниковъ національныхъ курій въ нихъ какъ бы находитъ свое воплощеніе, во-первыхъ, равноправіе національностей въ національно-смѣшанныхъ областяхъ и, во-вторыхъ, умиротвореніе и соглашеніе этихъ національностей. На данной территоріи, представленной однимъ представительнымъ собраніемъ (сеймомъ), борьба національностей сосредоточивается именно здѣсь, среди

членовъ сейма, избранныхъ всѣмъ населеніемъ — безъ національныхъ различій — всей области. Это означаетъ, что не только вся избирательная борьба проходитъ подъ знакомъ національнаго вопроса, но и что постоянная законодательная работа будетъ разсматриваться подъ тѣмъ же угломъ зрѣнія, со стороны разнонаціональнаго населенія, не обезпеченнаго въ своихъ коллективныхъ національныхъ правахъ. Для того, чтобы ослабить національную борьбу со случайностью ея шансовъ, работу сейма стараются отвести въ русло національныхъ курій: т.-е. на одной и той же территоріи (или иногда съ разверсткой округовъ) образуются параллельные избирательные округа для различныхъ національностей. Благодаря національнымъ куріямъ, при которыхъ разъ навсегда данной національности обезпечивается опредѣленное количество депутатскихъ мѣстъ, надѣются ослабить національную борьбу и какъ бы установить равноправіе національностей, пропорціональное ея численности и экономическо-фискальному (цензъ, величина уплачиваемыхъ налоговъ и т. п.) удѣльному вѣсу.

Далѣе, съ той же цѣлью установленія національнаго равноправія и замиренія, національнымъ куріямъ дается такая компетенція, которая наряду съ обезпеченнымъ внѣшнимъ представительствомъ обезпечила бы націи прочность и развитіе ея національной — духовной и матеріальной — культуры. Съ этой цѣлью національной куріи, согласно § 12 вышеуказаннаго проекта, предоставляется даже право обложенія: „Предоставляется каждой національной куріи право обложить особымъ налогомъ округа и общины своей національности для созданія просвѣтительныхъ учрежденій на своемъ языкѣ“. Но этотъ проектъ шелъ еще дальше, онъ въ концѣ концовъ подрывалъ самую сущность сейма, какъ представительнаго органа всего населенія области, когда онъ

предоставлялъ особое право вето отдѣльной національной куріи: „Каждая національная курія—гласитъ § 13 проекта—можетъ требовать, чтобы всякій законъ, касающійся употребленія языковъ въ общественной жизни... и просвѣтительныхъ учрежденіяхъ, не посвященныхъ исключительно другой національности, былъ послѣ второго чтенія въ сеймѣ подвергнутъ дополнительно голосованію по національнымъ куріямъ. Послѣ такого голосованія слѣдуетъ считать отвергнутыми тѣ опредѣленія закона, противъ которыхъ выскажется абсолютное большинство членовъ куріи". Этотъ послѣдній параграфъ воочію показываетъ, что система національныхъ курій, какъ и всякая куріальная система, подрываетъ существованіе общенароднаго представительства и объективно ведетъ въ современномъ правовомъ государствѣ къ самоупраздненію и къ замѣнѣ національныхъ курій въ одномъ областномъ сеймѣ національными сеймами или совѣтами, возможными только при проведеніи персональной автономіи.

Указанный проектъ, допускавшій, на манеръ средневѣковаго представительства, отдѣльнаго голосованія по отдѣльнымъ частямъ представительства съ предоставленіемъ этимъ частямъ права вето и національнаго самообложенія, не сталъ закономъ, но все же куріальная система до сихъ поръ остается дѣйствующимъ правомъ въ нѣкоторыхъ сеймахъ Австріи. Она дѣйствуетъ въ сеймахъ Моравіи (законъ 1905 г.), Буковинѣ (1910 г.) и Галиціи (1914 г.). Характерно прежде всего для этихъ системъ то, что они не знаютъ единаго избирательнаго корпуса, распредѣленнаго на отдѣльные территоріальные округа, а устанавливаютъ избирательные корпуса различныхъ національностей, покрывающіе по персональному принципу частично или цѣликомъ одну и ту же территорію: въ Моравіи мы видимъ нѣмецкіе и чешскіе избирательные корпуса, въ Буковинѣ—румынскіе, украин-

скіе, нѣмецкіе и польскіе, въ Галиціи—польскіе и украинскіе. Второю характерною чертою австрійской куріальной системы является то, что куріальная система, помимо нарушенія единства избирательнаго корпуса, нарушаетъ и единство самого сеймоваго представительства. Въ началѣ каждой сессіи сейма національныя куріи конституируются какъ таковыя, избирая своего особаго старшину или предсѣдателя (Obmann) и двухъ его товарищей. Куріи имѣютъ свои особыя не-публичныя засѣданія.

Что касается правъ нынѣшнихъ курій, то онѣ, какъ уже отмѣчено было, лишены правъ вето и обложенія, но кое-какія организаціонно-автономныя права онѣ сохраняютъ. Такъ, напр., согласно § 10-с моравскаго закона (тождественная норма имѣется и въ буковинскомъ законѣ): „Куріи имѣютъ право производить всякіе выборы, на которые управомоченъ сеймъ, выборы въ областной комитетъ [1]), въ сеймовые комитеты, въ представительныя корпораціи областныхъ учрежденій и въ прочія корпораціи, въ коихъ сейму удѣлено опредѣленное представительство, въ назначаемыя сеймомъ слѣдственныя и контрольныя комиссіи".

Впрочемъ, надо замѣтить, что вмѣстѣ съ національнымъ переустройствомъ сеймовъ національно-смѣшанныхъ областей получилъ свое воплощеніе особый принципъ—безспорно также персональнаго характера,—состоящій въ томъ, что каждая національность должна быть управляема такими должностными лицами (судебными и административными), которые *принадлежатъ* къ тождественной съ управляемыми *національности*.

[1]) Областной комитетъ—это административный и исполнительный органъ областного представительства, въ составъ котораго входятъ депутаты сейма, по опредѣленному числу отъ каждой національной куріи.

Этотъ принципъ австрійскіе государствовѣды и политики преимущественно и именуютъ „національною автономіею [1]). Догматически этотъ принципъ получаетъ въ моравскомъ законѣ 1905 г. слѣдующее выраженіе (тождественная норма имѣется и въ буковинскомъ законѣ 1910 г.): „При назначеніи на должности учителей, должностныхъ лицъ и служащихъ въ областныхъ учрежденіяхъ, посвященныхъ исключительно одной національности, областной комитетъ *связанъ* предложеніемъ, исходящимъ отъ тѣхъ членовъ комитета, которые избраны отъ соотвѣтственной *національной* куріи (при назначеніи прочихъ должностныхъ лицъ и служащихъ областной комитетъ *обязанъ* принять во вниманіе обѣ національности въ ихъ отношеніи къ численности населенія области)". Нельзя отрицать того, что принципъ этотъ до извѣстной степени правильно названъ національною автономіею. Ибо постольку, поскольку въ немъ сказывается то начало, по которому сама національность, какъ коллективъ,—правда, въ крайне несовершенной формѣ и черезъ рядъ посредствующихъ органовъ,—опредѣляетъ, кто долженъ стоять во главѣ ея публично-правовыхъ службъ.

Указанный принципъ моравскаго и буковинскаго законодательства представляетъ одну изъ степеней, въ которыхъ „національ получаютъ верховныя права надъ личностями и должностями въ области государственнаго управленія" [2]) и при томъ той степенью, которая непосредственно предшествуетъ созданію полномочныхъ самостоятельныхъ органовъ персонально-автономной національ. На данной стадіи воля національ при замѣщеніи интересую-

---

[1]) См *Bernatzik*, указ. соч., стр. 891, 989.

[2]) Ср. у *Шпрингера*, указ. соч., стр 268, 269. Когда Шпрингеръ закончилъ свою работу—въ 1902 г.,—указанный принципъ еще не былъ дѣйствующимъ правомъ, но онъ предусмотрѣлъ его въ качествѣ одной изъ степеней юридико-политическаго развитія.

щихъ ее должностей сказывается лишь очень слабо: 1) потому, что она проявляется лишь косвенно, черезъ куріальныхъ представителей, 2) потому—что особенно важно,—что она для этой цѣли не располагаетъ собственнымъ аппаратомъ, собственнымъ національнымъ совѣтомъ или сеймомъ, какъ при правильно проведенной персональной автономіи, а принуждена обратиться къ чужому общеобластному аппарату—сейму коронной земли—и затормозить его работу или работу его органовъ (въ данномъ случаѣ областного комитета) въ пользу данной національной куріи, поскольку эта послѣдняя представляетъ волю націи.

Принципъ націонализированія выборовъ былъ—по крайней мѣрѣ, въ національно-смѣшанныхъ областяхъ—перенесенъ съ сеймовыхъ выборовъ на выборы въ общеавстрійскій рейхсратъ, происходящіе на основѣ всеобщаго, равнаго, прямого и тайнаго избирательнаго права. Правда, внутри рейхсрата нѣтъ по наказу никакихъ курій, въ качествѣ суррогатовъ національной автономіи. Положеніе о выборахъ въ рейхсратъ стремится по возможности лишь къ національному разграниченію избирательныхъ округовъ, съ тѣмъ, чтобы отдѣльныя общины, отличающіяся по своему національному составу отъ окружающаго округа, были, по возможности, присоединены къ сосѣднимъ избирательнымъ округамъ. Въ Галиціи, гдѣ мѣстами смѣшанно живутъ поляки и украинцы (русины), положеніе о выборахъ пытается обезпечить представительство національнаго меньшинства такимъ образомъ, что на одинъ избирательный округъ приходится два депутата, къ выборамъ коихъ примѣняется пропорціональная система. Въ Моравіи внутри избирательныхъ округовъ образуются національные избирательные корпуса, избирающіе по одному депутату.

Послѣ сказаннаго не будетъ, мнѣ кажется, никакихъ сомнѣній въ томъ, что національныя куріи представляютъ собою учрежденія національно-автономнаго порядка и, притомъ, организованныя по персональному признаку. Но слѣдуетъ отмѣтить, что, имѣя, какъ выше показано было, цѣлью устранить или ослабить національную борьбу, національно-куріальная система на дѣлѣ не достигаетъ этого, ибо она общеобластныя территоріальныя учрежденія стремится приспособить къ рѣшенію національнаго вопроса, который потому и пріобрѣтаетъ такія острыя формы въ національно-смѣшанныхъ областяхъ, что онъ настойчиво продолжаетъ пристегиваться къ территоріи. Вмѣсто того, чтобы исходить отъ національности, какъ коллективнаго субъекта публичныхъ правъ, и дать этому субъекту стройную іерархію органовъ, начиная съ низшихъ и кончая высшими, отъ національной общины до общенаціональнаго представительства, куріальная система внѣдряетъ въ территоріальный органъ персональное представительство націй. Тутъ взята полу-средневѣковая идея представительства сословій или интересовъ экономическо-профессіональныхъ и замѣнена, а отчасти и дополнена, національными интересами. И подобно тому, какъ представительство интересовъ городской, землевладѣльческой и пр. курій не было въ состояніи привести къ соціальному миру, точно также національно-куріальное представительство не приведетъ къ національному миру. Наоборотъ, этимъ только будетъ закрѣплена и, такъ сказать, кодифицирована національная борьба. Каждый *единый* шагъ области и областного представительства долженъ быть здѣсь совершенъ *вопреки* созданнымъ конституціею національно-куріальнымъ перегородкамъ.

То, что имѣетъ извѣстное единство въ мірѣ соціальномъ, должно получить единство и въ мірѣ юридической

техники. Единство націи не можетъ получить своего отраженія въ куріальной системѣ, ибо здѣсь оно, наоборотъ, пресѣкается, а между тѣмъ не получается національнаго мира и согласнаго выступленія національностей, въ которомъ столь нуждается всякое многонаціональное государство. Національныя перегородки, имѣющія въ соціальномъ мірѣ лишь преходящее и временное значеніе, будучи юридически закрѣплены въ видѣ курій, получаютъ длительный, искусственно удлиненный и упроченный характеръ. Между тѣмъ, какъ подлинный національный миръ возможенъ только тамъ, гдѣ каждая нація входитъ въ соглашеніе съ органами другой лишь по вопросамъ разграниченія національныхъ интересовъ, между тѣмъ, какъ по вопросамъ національно-безразличнымъ совмѣстное хожденіе напередъ обезпечено. При куріальной же системѣ вся повседневная законодательная и административная работа областного парламента ведется при искусственномъ свѣтѣ національной окраски.

Несмотря на всѣ указанные недостатки, куріальная система находитъ своихъ приверженцевъ тамъ, гдѣ мы ихъ меньше всего ожидаемъ встрѣтить [1]). Объясняется это тѣмъ, что куріальная система имѣетъ то преимущество передъ персонально-національнымъ союзомъ, что она имѣетъ многочисленные юридико-техническіе прецеденты, въ видѣ сословнаго представительства или

[1]) См. статью *Л. Квесселя* въ „Soz Monatshefte“, январь 1917 г. „Nationale Bewegung“. Авторъ, очевидно, считаетъ куріальную систему основой національной автономіи. Въ этой статьѣ мы читаемъ: „Въ національно-смѣшанныхъ областяхъ очень важно, чтобы политическая борьба не выродилась въ національную Этого можно избѣгнуть лишь путемъ образованія національныхъ избирательныхъ корпусовъ“. И далѣе: „Рѣшеніе національнаго вопроса—на почвѣ національно-культурной автономіи, поскольку рѣчь идетъ о духовной жизни и на основѣ національно-куріальной системы, поскольку дѣло идетъ объ экономическихъ и общеполитическихъ вопросахъ—предоставляетъ націямъ ихъ полное право въ крупныхъ сверхъ-національныхъ государствахъ“.

представительства интересовъ. Обладая преимуществомъ конкретности и исторической наглядности, національно-куріальная система не можетъ, однако, замѣнить собою идущую за нею законченную персональную автономію.

Что это именно такъ, показываетъ хотя бы юридически новый институтъ національнаго кадастра, столь же неизбѣжный для системы національныхъ курій, какъ и для ея исторической наслѣдницы—персональной автономіи.

Уже при созданіи національныхъ курій, предполагающихъ, что на данной территоріи (сельскаго округа или города) часть избирателей принадлежитъ одному національному избирательному округу, а другая часть—другому, неизбѣжно долженъ подняться вопросъ о томъ, какъ установить персональную принадлежность отдѣльныхъ гражданъ къ тому или иному національному коллективу. На это даетъ отвѣтъ институтъ національной переписи или т.-н. кадастра.

Въ основу національнаго кадастра кладется свободное заявленіе (или т.-н. декларація) отдѣльнаго гражданина о его принадлежности къ той или другой національности. Не вдаваясь въ теоретическій анализъ понятія національности и его отличительныхъ признаковъ, лежащій внѣ юридико-политической плоскости, мы должны отмѣтить, что юридическая догматика и техника не могутъ дать никакого объективнаго критерія, по которому возможно было бы опредѣлить національную принадлежность того или иного гражданина. Ни обиходный, ни родной языкъ и ни происхожденіе не могутъ сами по себѣ служить такими объективными критеріями. Вотъ почему административно-судебная практика,—которая не могла, подобно представителямъ науки, пребывать въ неизвѣстности вплоть до выработки общаго научнаго мнѣнія, а должна была, во что бы то ни стало, дать опредѣленный отвѣтъ,—признала, что, въ виду отсутствія законныхъ

объективныхъ критеріевъ принадлежности лица къ опредѣленной національности, рѣшающимъ должно считаться только заявленіе даннаго лица о его національной принадлежности. Но, замѣнивъ искомый объективный критерій субъективнымъ критеріемъ личнаго заявленія, административная практика отнюдь не замѣнила твердый объективный правопорядокъ субъективнымъ произволомъ. За это, по нашему мнѣнію, говорятъ два довода: 1) Сдѣлать личное заявленіе основою національной принадлежности не значитъ, какъ нѣкоторые думаютъ [1]), опереться на что-то субъективное, ненадежное или даже случайное. Ибо это заявленіе для отдѣльнаго человѣка изъ массы является чѣмъ-то вполнѣ естественнымъ, въ особенности въ національно-смѣшанныхъ областяхъ, гдѣ нынѣ борьба національностей является яркимъ фактомъ повседневнаго соціальнаго опыта, доступнымъ каждому индивиду. Правопорядокъ даетъ здѣсь только юридическій выходъ соціологически существующему стремленію къ національному самоопредѣленію. Тотъ фактъ, что это стремленіе, вытекающее изъ національнаго сознанія, можетъ быть только отыскано въ психологіи отдѣльныхъ гражданъ, а не гдѣ-либо поверхъ ихъ, въ „объективномъ“ мірѣ вещей, не дѣлаетъ, конечно, принципъ личнаго заявленія о національной принадлежности чѣмъ-то „субъективнымъ“, непрочнымъ и непостояннымъ съ точки зрѣнія государства, весь „объективный правопорядокъ“ коего всегда только и опирается на средняго гражданина и его сознаніе.

---

[1]) Нѣкоторые статистики (Фиккеръ, Глаттеръ и др.) считали національность моментомъ, индивидуально неустановимымъ путемъ опроса. См. Hermitt, указ. соч., стр. 81, который правильно указываетъ по этому поводу, что тотъ же доводъ можно было бы выдвинуть и противъ статистическаго опроса объ обиходномъ языкѣ (въ отличіе отъ родного).

Второй доводъ носитъ формально-юридическій характеръ. Дѣло въ томъ, что, какъ показываетъ и новѣйшее законодательство, о которомъ рѣчь еще впереди, и новѣйшая административно-правовая практика, личное заявленіе гражданина не является единственно рѣшающимъ обстоятельствомъ для опредѣленія національной принадлежности индивида [1]). Государственные органы оставляютъ себѣ право провѣрки сдѣланнаго заявленія. Провѣрка эта будетъ заключаться въ установленіи конкретныхъ фактовъ національной релевантности, и если соотвѣтственные факты поведенія даннаго индивида свидѣтельствуютъ о принадлежности его къ иной націи, чѣмъ та, какая была имъ заявлена, то должно воспослѣдовать офиціальное исключеніе его изъ состава національности, къ которой индивидъ неправомѣрно заявилъ себя принадлежащимъ.

Какъ, однако, внѣшне устанавливается самый составъ національности? Это происходитъ путемъ постояннаго національнаго кадастра, являющагося результатомъ національной переписи и метрикаціи. Само собою разумѣется, что чѣмъ обширнѣе кругъ правъ и обязанностей, вытекающихъ изъ факта принадлежности къ той или иной національности, тѣмъ больше значенія пріобрѣтаетъ національный кадастръ. Если въ Австріи, гдѣ пока только имѣются разрозненные національно-персональные институты, кругъ правъ и обязанностей сравнительно не столь великъ (онъ сосредотачивается, главнымъ образомъ, вокругъ избирательнаго права, которое въ Австріи одновременно является избирательною обязанностью, далѣе вокругъ права на сооруженіе меньшинственныхъ школъ и т. д.), то тамъ, гдѣ передъ

[1]) Этотъ новѣйшій уклонъ въ рѣшеніяхъ австрійскихъ органовъ административной юстиціи прекрасно показанъ у Лукаса, указ. соч., стр. 401.

нами выступаетъ законченная система національно-персональной автономіи, кадастръ получаетъ не меньшее публично-правовое значеніе, чѣмъ территорія для территоріально-автономной области или государства. Ибо и кадастръ, и территорія—въ разныхъ измѣреніяхъ—указываютъ на предѣлы властвованія даннаго публично-правового союза.

Въ Австріи національный кадастръ, какъ уже отмѣчено было, появился впервые въ связи съ установленіемъ національныхъ избирательныхъ курій,—понятно поэтому, что кадастръ въ этой зачаточной его формѣ принимаетъ характеръ національныхъ избирательныхъ списковъ.

Характерны въ этомъ отношеніи положенія о выборахъ въ сеймъ для Моравіи—1905 г. и для Буковины—1910 г., нормы каковыхъ—по интересующему насъ вопросу—почти совпадаютъ. Вопросъ о національныхъ спискахъ, главнымъ образомъ, регулируется въ главѣ о „временной (впредь до окончательнаго составленія списковъ на будущія времена. М. Л.) переписи всѣхъ избирателей по ихъ національности. Въ § 67 моравскаго закона (которому соотвѣтствуетъ § 55 буковинскаго закона) устанавливается, что вмѣстѣ со вступленіемъ въ силу положенія о выборахъ въ сеймъ, намѣстникъ назначаетъ по всей области общую перепись всѣхъ избирателей, обладающихъ избирательнымъ правомъ въ сеймъ, согласно ихъ принадлежности къ той или иной населяющихъ область національностей,—съ цѣлью составленія національныхъ избирательныхъ списковъ. Заботы по оповѣщенію объ этомъ возлагаются на административныя власти, а главная работа составленія списковъ—на органы общиннаго самоуправленія, которые должны при этомъ руководиться извѣстными имъ личными обстоятельствами о принадлежности избирателей къ той или

иной національности (§ 69 п. 2 моравскаго закона= = § 57 п. 2 буковинскаго). Составленные общинными представительствами національные списки выставляются публично въ общепринятомъ порядкѣ и желающіе могутъ въ теченіе 14 дней вносить поправки, причемъ исключительною цѣлью этихъ поправокъ является „установленіе принадлежности избирателей къ населяющимъ область національностямъ“ (§ 71 п. 4 моравск. зак.=§ 59 п. 4 буковинскаго закона). Во избѣжаніе избирательныхъ злоупотребленій устанавливается также право жалобы въ административно-судебномъ порядкѣ на неправильное составленіе національныхъ избирательныхъ списковъ какъ со стороны самого потерпѣвшаго, такъ и со стороны всякаго другого избирателя (§ 32 и § 71 п. 9 моравск. зак.). Само собою разумѣется—и это можетъ служить прекрасной иллюстраціей къ вышеотмѣченной провѣркѣ заявленій,—что въ результатѣ такой жалобы высшая административно-судебная инстанція можетъ, вопреки заявленію самого избирателя, установить, является ли онъ нѣмцемъ, чехомъ и т. д.

Но было бы величайшей ошибкой думать, что національные избирательные списки дѣйствительно устанавливаютъ національную принадлежность гражданъ области, какъ это можетъ показаться на первый взглядъ и даже по ознакомленіи хотя бы съ вышеприведеннымъ п. 4 § 71 моравскаго закона. Не слѣдуетъ забывать, что національные избирательные списки имѣютъ прежде всего дѣло съ *избирателемъ* и только съ нимъ, а не съ любымъ гражданиномъ данной національности. Поэтому первое ограниченіе, которое избирательные списки вносятъ въ дѣло національной переписи—сравнительно съ національнымъ кадастромъ,—заключается въ томъ, что въ нихъ заносятся граждане данной національности лишь опредѣленнаго возраста и пола и установленнаго имя-

щественнаго ценза. Но не менѣе существенно и второе ограниченіе. Ибо дѣло заключается въ томъ, что національные избирательные списки не могутъ даже дать правильную національную перепись самого по себѣ уже крайне ограниченнаго по австрійскому сеймовому избирательному праву круга избирателей. Объясняется это тѣмъ обстоятельствомъ, что національные избирательные списки должны лишь служить основой для составленія національнаго избирательнаго корпуса, это выражается въ слѣдующемъ положеніи (§ 71 п. 3 моравскаго зак.=§ 59 п. 3 буковинскаго зак.): „изъ (національныхъ. М. Л.) списковъ должно явствовать, къ какому національному корпусу слѣдуетъ отнести значащихся въ нихъ избирателей". А между тѣмъ, по болѣе подробномъ ознакомленіи съ этими положеніями о выборахъ обнаруживается, что національные избирательные корпуса, основою которыхъ служатъ національные избирательные списки, вовсе не являются національными въ подлинномъ смыслѣ этого слова, ибо число національныхъ избирательныхъ корпусовъ въ области меньше числа національностей области. Возникаетъ вопросъ о томъ, куда отнести лицъ другихъ національностей, обладающихъ всѣми требованіями избирательнаго права, но не принадлежащихъ къ національностямъ, обладающимъ собственнымъ избирательнымъ корпусомъ. Въ Моравіи этотъ вопросъ рѣшается слѣдующимъ образомъ: „избиратели, которые не принадлежатъ ни къ чешской національности, ни къ нѣмецкой, подлежатъ занесенію въ списки той національности, къ которой признало себя принадлежащимъ большинство избирателей соотвѣтствующей общины. Но имъ предоставляется также право требовать своего внесенія въ списки другой національности" (§ 71 п. 11 моравскаго закона). Еще болѣе несправедливый отвѣтъ на указанный выше вопросъ даетъ буко-

винскій законъ, который прежде всего крупное еврейское населеніе Буковины (свыше 100.000 чел.) насильственно сливаетъ съ нѣмецкой національностью и тѣмъ искусственно повышаетъ процентъ и удѣльный вѣсъ нѣмцевъ, а съ прочими національностями законъ поступаетъ слѣдующимъ образомъ: „избиратели избирательнаго класса общинъ, а также и общаго класса избирателей, не принадлежащіе ни къ румынской, ни къ русинской, ни къ нѣмецкой или польской національности, вносятся: мадьяры въ румынскіе, липованы [1]) въ русинскіе списки, прочіе — въ списки той національности, къ которой отнесено большинство избирателей соотвѣтствующей общины“ (§ 59 п. 12 буковинскаго закона).

Къ такимъ съ національно-правовой точки зрѣнія крайне вреднымъ и нелѣпымъ результатамъ приводитъ система національныхъ списковъ, связанная съ національными избирательными куріями, особенно въ виду того, что центромъ тяжести является здѣсь не подлинный учетъ національностей, а проведеніе избирательнаго права черезъ сито принадлежности къ господствующимъ или подѣлившимъ свое господство національностямъ. Національные списки, какъ мы видѣли, ни въ какой мѣрѣ не могутъ служить учету національностей, они служатъ только средствомъ къ избирательнымъ цѣлямъ. И если, поэтому, *національный кадастръ* служитъ *основой* учета и конструкціи *персонально-автономной націи*, то національные избирательные *списки* служатъ основой учета и конструкціи *національныхъ избирательныхъ корпусовъ*.

Остается въ концѣ данной нами характеристики дѣйствующихъ австрійскихъ персонально-автономныхъ

---

[1]) Липованы — это не національность, но раскольники, бѣжавшіе изъ Россіи отъ религіозныхъ преслѣдованій.

нормъ еще упомянуть о нѣкоторыхъ зачаткахъ финансовой автономіи.

Выше мы отмѣтили, что каждая національность стремится обезпечить себѣ право быть управляемой должностными лицами, обучаемой учителями и судимой судьями, принадлежащими къ собственной національности. Это стремленіе нашло свое частичное воплощеніе въ вышеупомянутыхъ законахъ и школьныхъ совѣтахъ, національныя секціи коихъ опредѣляютъ вопросы о назначеніи на должности учителей, о пенсіонированіи народныхъ учителей, объ освобожденіи отъ платы, о разрѣшеніяхъ на открытіе частныхъ учебныхъ заведеній и т. д.,—и въ законахъ о землеустроительныхъ совѣтахъ. Этими гарантіями національность не только добивается полнаго національнаго самоопредѣленія, но и извѣстнаго рода экономической автономіи, поскольку она этими мѣрами обезпечиваетъ существованіе и будущность кадровъ собственной національной интеллигенціи. Этимъ автономная національность обезпечиваетъ себѣ не только духовную, но и финансовую связь съ той интеллигенціей, которая неизбѣжно должна стать служилой. Нечего говорить, что эти мѣры для небольшихъ молодыхъ національностей играютъ очень большую роль.

Но кто долженъ покрывать расходы на содержаніе національныхъ институтовъ? На этотъ вопросъ, особенно важный съ точки зрѣнія финансово-хозяйственной автономіи, австрійское право не даетъ исчерпывающаго отвѣта. Мы можемъ опредѣленно здѣсь говорить о двухъ институтахъ: во-1-хъ, относительно меньшинственныхъ школъ дѣйствуетъ то правило, что община обязана при извѣстныхъ условіяхъ, о коихъ рѣчь была выше, соорудить національную школу для меньшинства. Но община не носитъ однородно-національнаго характера въ національно-смѣшанныхъ областяхъ, слѣдовательно, въ несе-

ніи финансовыхъ тяготъ по сооруженію меньшинственной школы для одной національности участвуютъ другія національности. Здѣсь, такимъ образомъ, совершенно не проведена полная финансовая особность каждой отдѣльной націи. Нѣсколько ближе къ финансовой автономіи стоятъ вышеприведенныя (стр. 81) нормы субсидированія національныхъ секцій землеустроительныхъ совѣтовъ. По возможности, здѣсь устанавливается раздѣльность субсидированія по объективному признаку численности и налогоспособности отдѣльной національности.

Было бы большой ошибкой думать, что многонаціональное государство можетъ предоставить полную раздѣльность и автономію въ финансовой области. Государство заинтересовано, напр., въ правильной постановкѣ народнаго образованія у всѣхъ національностей и постольку оно можетъ возлагать на всѣхъ своихъ гражданъ тяготы по финансированію образованія, въ томъ числѣ и на гражданъ, не принадлежащихъ къ данной національности. Задача законодателя и здѣсь состоитъ въ нахожденіи правильнаго синтеза между автономно-финансовыми потребностями отдѣльной націи и всего государственнаго цѣлаго. Понятно, что этотъ вопросъ не могъ быть разрѣшенъ въ Австріи, гдѣ, какъ мы видѣли, автономія только начинаетъ просачиваться въ правопорядокъ. Правильное рѣшеніе должно быть здѣсь дано многонаціональнымъ государствомъ, построеннымъ на принципѣ національной автономіи.

3.

Насколько намъ извѣстно, *единственнымъ* закономъ, воплотившимъ въ жизнь послѣдовательную персональную автономію націи, какъ публично-правового союза всѣхъ членовъ націи, независимо отъ ихъ мѣстожительства въ

предѣлахъ даннаго государства, является, какъ мы уже замѣтили въ началѣ настоящей главы, украинскій законъ 9 янв. 1918 г. о національно-персональной автономіи (текстъ см. приложеніе I-е къ настоящей книгѣ).

Логическое построеніе этого украинскаго закона въ общихъ чертахъ заключается въ слѣдующемъ. Первыя три статьи устанавливаютъ общій характеръ (ст. 1) и пути созданія персонально-автономныхъ національныхъ союзовъ (ст.ст. 2 и 3). Слѣдующія статьи (ст.ст. 4—7) устанавливаютъ компетенцію, кругъ вѣдѣнія національныхъ союзовъ, въ частности ихъ общеполитическую (ст. 4) и финансовую (ст. ст. 5 и 6) автономію. Дальнѣйшія ст.ст. 8 и 9 устанавливаютъ учредительный (учредительное собраніе данной національности или, какъ выражается законъ, національное учредительное собраніе) и общіе высшіе органы: законодательный (національное собраніе или парламентъ) и исполнительный (національный совѣтъ). О подчиненныхъ органахъ, которые законодателемъ имѣлись въ виду, говоритъ лишь глухо ст. 9. „Органы національнаго союза суть установленія государственныя“,—говорится въ этой статьѣ и рядомъ съ этимъ устанавливается, какіе органы являются *высшими* (національное собраніе и національный совѣтъ), обходится молчаніемъ вопросъ о подчиненныхъ органахъ: общинныхъ и промежуточныхъ между общинными органами и національнымъ собраніемъ. Вопросъ о національныхъ секретаряхъ, регулировавшійся въ законопроектѣ, въ законѣ опущенъ вовсе. Ст. 10 предусматриваетъ порядокъ разрѣшенія споровъ о компетенціи между органами національныхъ союзовъ, съ одной стороны, и органами общегосударственными и другихъ національныхъ союзовъ, съ другой стороны. И, наконецъ, ст. 11 предусматривала весьма важное право соединенія персонально-автономныхъ союзовъ Украины съ таковыми же

союзами той же національности другихъ областей Россіи,— право, столь же важное съ точки зрѣнія отдѣльной автономной національности, какъ и съ точки зрѣнія общегосударственной спайки [1]). Нынѣ, когда Украина не составляетъ болѣе федеративной части Россіи, отторгнута отъ Россіи, отпадаетъ и ст. 11, содержаніе которой автоматически перешло изъ области государственнаго въ область международнаго права.

Ст. 1 состоитъ изъ трехъ положеній, каждое изъ которыхъ ставитъ себѣ особую цѣль.

Изъ перваго положенія прежде всего вытекаетъ, что на Украинѣ устанавливается симбіозъ, сосуществованіе двухъ формъ національнаго бытія: одной формы для украинской націи, о которой въ настоящемъ законѣ, являющимся по намѣренію законодателя лишь частью общеукраинской конституціи, совсѣмъ не говорится. Настоящій законъ о національно-персональной автономіи касается только „неукраинскихъ“ націй. Изъ этого вытекаетъ, что юридическое бытіе украинской національности носитъ территоріальный характеръ, юридическое же бытіе прочихъ національностей, „населяющихъ Украину“, какъ опредѣленную государственно-правовую территорію, носитъ персональный характеръ внутри этой территоріи, „въ предѣлахъ Украинской Народной Республики“. Этотъ юридическій и политиче-

[1]) Задолго до изданія украинскаго закона я писалъ въ брошюрѣ моей „*Автономія и федерація*“ (Пгр. 1917, стр. 29): „Существованіе въ государствѣ нѣсколькихъ персонально-автономныхъ союзовъ рядомъ, точнѣе вперемежку, съ автономными территоріями создаетъ крѣпкую спайку всему государственному цѣлому. Разсѣянныя по цѣлому ряду областей государства національности-меньшинства... кровно заинтересованы въ сохраненіи такой спайки: ихъ національные интересы самоопредѣленія не ограничиваются только данною территоріею, даннымъ клочкомъ земли, они стремятся сохранить разъ добытое право самоопредѣленія навсегда и на *всемъ* пространствѣ государства“. Ст. 11 украинскаго закона и обезпечивала это право національнымъ меньшинствамъ.

скій фактъ здѣсь очень важно отмѣтить для того, чтобы сразу же отмѣтить, что если на Украинѣ за не-украинскими національностями было признано право на персональную автономію, если есть налицо юридическо-дѣйствующая персональная автономія, но нигдѣ еще не осуществился персональный принципъ въ его отвлеченно-чистой формѣ, т.-е. въ формѣ параллельнаго сосуществованія національно-персональныхъ союзовъ, могущихъ въ той или иной мѣстности имѣть *численное* большинство, статистическое господство, не долженствующее, однако, вліять на юридическое соотношеніе національностей. Это тѣмъ болѣе важно отмѣтить, что съ юридико-теоретической стороны украинскій народъ, воспользовавшись формами персональной автономіи, могъ бы объединить въ одно публично-правовое цѣлое многочисленные кадры (многія сотни тысячъ) украинцевъ, живущихъ внѣ предѣловъ этнографической Украины (въ Терской и Кубанской областяхъ, Бессарабіи, великорусскихъ губерніяхъ и т. д.). Тѣмъ не менѣе, новая Украина пренебрегла этимъ и даже не выговорила себѣ права, подобно національнымъ меньшинствамъ (по ст. 11), вступить въ соединеніе съ соплеменниками своими, находящимися за предѣлами этнографической Украины.

Въ томъ же первомъ положеніи статьи 1-ой дается юридическая характеристика матеріальнаго содержанія національно-персональной автономіи; эта характеристика исчерпывается „правомъ на самостоятельное устроеніе своей національной жизни“. Само собою разумѣется, что эта характеристика могла бы быть отнесена ко всякой національной автономіи, а не только персональной. Поэтому для дополненія этой юридической характеристики „ближайшаго рода“ (genus proximum) надо было установить отличительный признакъ (differentia specifica) *персональной* автономіи. Это и дѣлаетъ второе положеніе

ст. 1. Такимъ образомъ, вторая часть перваго положенія лишь совмѣстно со вторымъ положеніемъ даетъ полное аутентическое опредѣленіе персональной автономіи.

Каково же содержаніе этого второго положенія? Здѣсь прежде всего важно отмѣтить ту силу, которую законъ придаетъ автономному союзу въ дѣлѣ осуществленія самостоятельнаго устроенія національной жизни, какъ силу *власти*, которая распространяется на членовъ союза. Этимъ устанавливается то весьма важное обстоятельство, что національный союзъ является соучастникомъ государственной *власти*, что отношенія членовъ національнаго союза къ автономному союзу есть отношенія подвластныхъ къ власти,—отношенія, которыя принято называть публично-правовыми.

Вторая характеристика второго положенія—независимость отъ мѣста—устанавливаетъ лишь то неизбѣжное положеніе при персональной автономіи, что основой властвованія является не опредѣленная территорія, а личный составъ національности. И если субстратъ, основа властвованія, въ первомъ случаѣ опредѣляется территоріей, то во второмъ случаѣ субстратъ можетъ опредѣлиться только кадастромъ, какъ внѣшнимъ мѣриломъ національности. Вотъ почему, если государствовѣды опредѣляютъ государство, какъ обладающую первичною верховною властью корпорацію населяющаго опредѣленную территорію народа, то персонально-автономную національность Украины мы можемъ назвать корпораціею публичнаго права, обладающею не первичною, но препорученною властью.

Третье положеніе, говорящее о неотъемлемости правъ автономіи, представляетъ статью декларативную, формально закрѣпляющую въ конституціи Украинской Народной Республики права персональной автономіи за національностями, живущими на Украинѣ. Никакихъ га-

рантій этой нерушимости статья эта, какъ и обычныя декларативныя статьи конституцій, не даетъ и только торжественно, отъ имени Украинской Народной Республики, идетъ на встрѣчу правосознанію „національныхъ меньшинствъ“. Въ этомъ заключается и непосредственно-политическое и юридически-воспитательное значеніе третьяго положенія.

Ст. 2 въ первомъ положеніи закрѣпляетъ права персональной автономіи за тремя національностями: великорусской, еврейской и польской, составляющими и наиболѣе крупныя меньшинственныя націи на Украинѣ и являющимися одновременно наиболѣе активными въ политическомъ и національномъ отношеніяхъ. Дальнѣйшія положенія статьи предусматриваютъ порядокъ образованія персонально-автономныхъ союзовъ и другими неукраинскими національностями, живущими на Украинѣ. Здѣсь мы должны только отмѣтить то обстоятельство, что національности эти—числомъ 6—точно перечислены, между тѣмъ какъ съ технической стороны можно было бы обойтись простою ссылкою на „прочія національности“, не перечисляя ихъ въ отдѣльности. Перечисленіемъ этимъ законодатель, очевидно, хотѣлъ подчеркнуть сугубое значеніе устанавливаемыхъ правъ персональной автономіи. Сравнительно простой концессіонный, разрѣшительный порядокъ, устанавливаемый этой статьею (подписанное заявленіе 10.000 гражданъ объ ихъ принадлежности къ опредѣленной національности), самъ по себѣ давалъ бы возможность группамъ, не составляющимъ подлинной, объективно- и политически-существующей національности, заявлять Генеральному Суду о желаніи ихъ организовать національные союзы, и получать право на образованіе таковыхъ. А, между тѣмъ, этимъ могли бы воспользоваться группы, не довольныя своими собственными національными союзами или же желаю-

щія проводить въ жизнь свои особые групповые интересы и получать право на созданіе въ своихъ цѣляхъ аппарата персонально-автономнаго національнаго союза. Отъ этого, несомнѣнно, пострадали бы и подлинные національные союзы, уже существующіе, и цѣлокупные интересы Украинской Народной Республики, которая не можетъ концессіоннымъ порядкомъ раздавать право на созданіе національныхъ союзовъ, обладающихъ рядомъ весьма важныхъ правъ, отдѣльнымъ группамъ гражданъ и тѣмъ чрезмѣрно разгружать субстратъ своего властвованія. Однако, если бы въ силу особыхъ обстоятельствъ—переселенія и т. д.—возникла бы потребность въ созданіи національнаго союза у націи, не перечисленной въ настоящей статьѣ, то парламентъ Украинской Народной Республики оставляетъ за собой право перваго разсмотрѣнія этого заявленія, который—объ этомъ умалчиваетъ законъ,—очевидно, имѣетъ право либо направить его въ Генеральный Судъ, либо, въ случаѣ отрицательнаго отношенія, вовсе отклонить поступившее заявленіе.

Ст. 3 устанавливаетъ въ точности субстратъ національнаго союза,—этимъ субстратомъ являются граждане данной національности, но юридически этимъ субстратомъ могутъ считаться лишь тѣ изъ гражданъ данной національности, имена коихъ занесены въ національный кадастръ. Національный кадастръ, такимъ образомъ, въ точности устанавливаетъ субстратъ властвованія персонально-автономнаго національнаго союза и никакихъ другихъ цѣлей—въ отличіе отъ вышеобрисованныхъ австрійскихъ національныхъ списковъ—не имѣетъ. Въ этомъ и заключается уже отмѣченное нами сходство между національнымъ кадастромъ въ подлинномъ смыслѣ слова, каковой имѣется передъ нами въ настоящей ст. 3 украинскаго закона и территоріей,—и тотъ и другая являются лишь внѣшними

мѣрилами властвованія, въ первомъ случаѣ территоріальнаго, во второмъ случаѣ—персональнаго.

Между территоріей и національнымъ кадастромъ имѣется еще одна черта сходства: къ территоріи властвованія люди принадлежатъ по рожденію, хотя бы это и не было установлено закономъ, то же относится и къ національному кадастру: въ него включаются не только по точно изъявленной волѣ о включеніи въ кадастръ (согласно формулировкѣ статьи 3, „каждый гражданинъ имѣетъ право требовать своего включенія въ данный національный кадастръ“), но и въ силу рожденія отъ родителей, занесенныхъ въ данный національный кадастръ. Это не установлено украинскимъ закономъ expressis verbis (точно выраженными словами), но это безспорно по существу.

Вступленіе и выступленіе изъ національнаго союза свободно. Законъ не ставитъ здѣсь никакихъ особыхъ требованій. Единственное требованіе, предъявляемое при выступленіи изъ союза, заключается въ томъ, что выступающій долженъ заявить о непринадлежности его къ данной націи. И это дѣлается по слѣдующимъ соображеніямъ. Для государства національность существуетъ только какъ союзъ публичнаго права, а не какъ нѣчто существующее гдѣ-то въ объективномъ мірѣ вещей или въ психологіи гражданъ. Объективное качество принадлежности къ данной національности того или иного гражданина (по этнографическимъ или инымъ признакамъ) не совпадаетъ съ юридическою принадлежностью къ данной національности. Ибо можно быть „по рожденію“, объективно полякомъ, но не принадлежать къ польскому національному союзу, и, наоборотъ, можно быть „по крови“, объективно не-полякомъ, но все же—по заявленію, подлежащему удовлетворенію—быть членомъ польскаго національнаго союза Украинской Народной Респу-

блики. Поэтому всякій выходящій изъ національнаго союза выходитъ—юридически—изъ національности и не можетъ притязать на какое бы то ни было иное (внѣ рамокъ національнаго союза) публично-правовое признаніе его національности. Національныя потребности даннаго лица обслуживаются лишь постольку, поскольку оно является членомъ персональнаго союза,—внѣ этого оно является только гражданиномъ государства, въ данномъ случаѣ Украинской Народной Республики. Это и выражается третьимъ абзацемъ ст. 3: заявленіе о выступленіи изъ національнаго союза есть вмѣстѣ съ тѣмъ заявленіе о непринадлежности къ данной національности.

Но влечетъ ли за собой выступленіе изъ одного національнаго союза необходимость вступленія въ другой? Для того, чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, слѣдуетъ обратить вниманіе на юридическую сущность кадастра, какъ внѣшняго мѣрила, персональной границы національнаго союза, находящагося рядомъ съ другими національными союзами и съ территоріей Украины. Тамъ, гдѣ передъ нами было бы абсолютное проведеніе персонально-автономнаго принципа въ государствѣ, гдѣ всѣ граждане юридически принадлежатъ къ какому-либо союзу, тамъ нѣтъ возможности для „безъ-національнаго“ состоянія, подобно тому, какъ абсолютное проведеніе территоріальнаго принципа въ междугосударственномъ общеніи не терпитъ „безотечественнаго“ состоянія. Въ такомъ послѣдовательно-персональномъ государствѣ выступленіе изъ одного національнаго союза означаетъ вступленіе въ другой. Ибо государство, распредѣляя для цѣлей властвованія гражданъ по персональнымъ союзамъ, терпя внѣ-національное состояніе гражданина, не удовлетворило бы своимъ основнымъ цѣлямъ. Что это именно такъ, видно хотя бы изъ института австрійскихъ національныхъ списковъ, съ которымъ мы выше отчасти уже

познакомились. Здѣсь государство допускаетъ гражданъ къ избирательному праву только черезъ посредство національныхъ избирательныхъ корпусовъ, составляющихся изъ гражданъ, занесенныхъ въ данные національные списки. Здѣсь выступленіе изъ одного національнаго избирательнаго корпуса (и соотвѣтственно: изъятіе изъ даннаго національнаго списка) означаетъ вступленіе въ другой (и соотвѣтственно: включеніе въ другой національный списокъ), ибо внѣ этихъ списковъ нѣтъ гражданъ, осуществляющихъ избирательное право. Понятно поэтому, что п. 7 § 71 вышеупомянутаго моравскаго закона гласитъ: „Каждый внесенный въ списокъ можетъ, путемъ заявленія о принадлежности его къ иной національности, чѣмъ той, въ списки которой онъ внесенъ, добиться того, чтобы его имя было вычеркнуто изъ одного списка и внесено въ другой, желательный ему списокъ. Съ этой цѣлью онъ долженъ собственноручно внести свое имя въ списки той національности, къ которой онъ сознаетъ себя принадлежащимъ. Въ такомъ случаѣ не можетъ воспослѣдовать никакого распоряженія, противорѣчащаго этому заявленію“.

Вполнѣ понятно, такимъ образомъ, что то же самое правило должно бы имѣть мѣсто и при національномъ кадастрѣ, т.-е. исключеніе изъ одного кадастра означаетъ включеніе въ другой, желательный гражданину кадастръ—если бы, повторяемъ, персональный принципъ былъ бы проведенъ въ неукоснительно-послѣдовательной формѣ. Но въ томъ-то и дѣло, что рядомъ съ персонально-автономными національностями, границы коихъ персонально опредѣляются кадастромъ, существуетъ государственная національность, границы коей совпадаютъ съ государственными рубежами Украинской Народной Республики и, потому, выходъ изъ одного національнаго союза безъ вхожденія въ другой терпимъ для правопо-

рядка, невхожденіе ни въ одинъ изъ персонально-автономныхъ національныхъ союзовъ не означаетъ внѣ-національнаго состоянія, не означаетъ выхода изъ предѣловъ властвованія государственныхъ органовъ,—это означаетъ лишь, что данный гражданинъ, выступившій изъ національнаго союза, превращается въ обычнаго гражданина Украинской Народной Республики (безъ національной квалификаціи), т.-е., практически говоря, попадаетъ подъ вліяніе украинской *національной* культуры, которая является одновременно и *государственной*.

Дальнѣйшія статьи устанавливаютъ компетенцію національныхъ союзовъ.

Здѣсь украинскій законъ не прибѣгаетъ къ матеріальному способу перечисленія отдѣльныхъ конкретныхъ предметовъ вѣдѣнія (компетенціи) національныхъ союзовъ, а ограничивается въ общемъ формальными моментами, указывая лишь въ общихъ чертахъ, въ какихъ областяхъ власти можетъ проявлять себя національный союзъ. Эти области суть законодательство и управленіе, разумѣется, въ предѣлахъ компетенціи. Но это формальное признаніе правотворческой дѣятельности національнаго союза—законодательствомъ, а исполненіе административныхъ функцій—осуществленіемъ исполнительной власти крайне важно, ибо оно придаетъ національному союзу характеръ не мѣстнаго или персональнаго самоуправленія, а характеръ, приближающій національный союзъ къ штату федеративнаго государства. Свою волю автономный народъ творитъ въ формѣ законовъ, а не въ формѣ мѣстныхъ постановленій и указовъ, второстепенныхъ нормъ (by laws) англійскаго самоуправленія. Само собою разумѣется, что и здѣсь неизбѣжно будетъ дѣйствовать общее правило „Reichsrecht bricht Landesrecht", т.-е., примѣнительно къ разбираемому нами вопросу, „общеукраинское право идетъ впереди права пер-

сонально-автономныхъ національныхъ союзовъ", но тѣмъ не менѣе нормотворчество національнаго собранія (т.-е. парламента), какъ органа суверенной воли національности, получаетъ свое внѣшнее выраженіе только въ законахъ, „законодательныхъ актахъ", которые, согласно абз. 3 ст. 4, „публикуются въ общеустановленномъ порядкѣ", т.-е. такъ же, какъ и всякіе другіе законы Украинской Народной Республики.

Что же касается *матеріальной* компетенціи національнаго союза—вопроса, занимавшаго необычайно крупное мѣсто въ политической полемикѣ партій,—то украинскій законъ (въ ст. 7) сталъ здѣсь на самую либерально-демократическую точку зрѣнія. Ибо онъ не перечисляетъ матеріальную компетенцію автономнаго національнаго союза по пунктамъ, подобно тому какъ это устанавливается относительно отдѣльныхъ автономныхъ земель Австріи. Вмѣсто энумеретивнаго начала, начала перечисленія, украинскій законъ исходитъ изъ предпосылки компетентности національнаго союза. Впрочемъ, съ политической точки зрѣнія, эта уступчивость украинскаго центра вполнѣ понятна. Оставивъ за собою исключительную компетенцію по всѣмъ вопросамъ, касающимся *государственной* власти и мощи Украинской Народной Республики, какъ-то: войско и флотъ, иностранная политика, средства сообщенія, управленіе почтъ и телеграфовъ, желѣзныя дороги и монетную систему—украинскій центръ могъ тѣмъ легче оказаться крайне либеральнымъ въ отношеніе *національныхъ* потребностей персональныхъ союзовъ. Быть можетъ, что, въ случаѣ необходимости регулировать систему *территоріально*-автономныхъ національностей, молодая республика оказалась бы менѣе уступчивой, но, какъ бы то ни было, украинскій законъ,—устанавливая въ первомъ положеніи ст. 7, что „кругъ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію Національ-

нальнаго Союза и отдѣльныхъ его органовъ, равно какъ и устройство послѣднихъ, опредѣляется постановленіемъ Учредительнаго Собранія данной націи, каковое опредѣляетъ вмѣстѣ съ тѣмъ и порядокъ измѣненія своихъ постановленій“,—безспорно стоитъ на точкѣ зрѣнія внутренняго *верховенства* каждой отдѣльной персонально-автономной національности. Она сама при посредствѣ своего Учредительнаго Собранія устанавливаетъ свой кругъ вѣдѣнія. Мы здѣсь сознательно говоримъ не о суверенитетѣ, а о верховенствѣ воли, ибо съ понятіемъ суверенитета обыкновенно связана идея неограниченности вовнутрь и во-внѣ. Но если государствовѣды—впрочемъ, на основаніи ученій, выросшихъ на почвѣ однонаціональныхъ унитарныхъ государствъ, въ особенности, Франціи—приходятъ къ тому заключенію, что государства-члены (штаты, кантоны и т. п.) федеративнаго государства не суверенны, то въ такомъ смыслѣ и съ тѣмъ большимъ правомъ слѣдуетъ говорить о несуверенности персонально-автономнаго національнаго союза. Но можно здѣсь съ полнымъ основаніемъ говорить о верховенствѣ воли персонально-автономной національности: во-первыхъ, у этой національности есть высшій самостоятельный органъ, приводящій въ движеніе всю дѣятельность союза, не подчиненный и не совпадающій съ другими органами, этимъ органомъ, согласно ст. 9 закона, является національное собраніе или парламентъ союза. Что именно такой высшій характеръ свойственъ національному собранію, видно изъ сравненія прежней редакціи законопроекта съ окончательнымъ текстомъ закона. Въ прежней редакціи (смотри приложеніе I-ое) національное собраніе считалось высшимъ *представительнымъ* органомъ національнаго союза, въ самомъ законѣ квалификація „представительнаго“ органа отпала и національное собраніе (парламентъ) нынѣ является выс-

шимъ органомъ союза, т.-е. воплощеніемъ верховной воли персонально-автономной націи. Во-вторыхъ, въ предѣлахъ своей компетенціи національный союзъ въ лицѣ національнаго собранія осуществляетъ надъ своими членами наивысшую власть, надъ которой не существуетъ никакой высшей апелляціонной или даже просто іерархической инстанціи. Высшая исполнительная власть національнаго союза, согласно абз. 2 ст. 9, отвѣтственна передъ національнымъ собраніемъ и, такимъ образомъ, законодательство и управленіе національнаго союза замыкается во внутреннемъ кольцѣ персонально-національной автономіи. Гражданинъ Украинской Народной Республики, принадлежащій къ опредѣленному національному союзу, подчиняется, какъ подданный или гражданинъ, національному союзу въ предѣлахъ его компетенціи.

Только одна область матеріальной компетенціи національнаго союза болѣе или менѣе подробно устанавливается въ украинскомъ законѣ. Это область финансовой автономіи. Выше, разбирая австрійскіе зачатки финансовой автономіи, мы видѣли, какъ неудовлетворительно разрѣшенъ тамъ этотъ вопросъ. Украинскій законъ въ ст.ст. 5 и 6 регулируетъ этотъ вопросъ. Согласно этимъ статьямъ, не существуетъ полнаго отдѣленія финансовъ всего государства отъ финансовъ автономнаго національнаго союза. Да это и вполнѣ естественно. Современное демократическое многонаціональное государство не можетъ стоять на точкѣ зрѣнія тѣхъ національныхъ манчестерцевъ, которые, во имя плохо понятаго ими національнаго мира, проповѣдуютъ и здѣсь свое „laissez faire, laissez passer“, т.-е. частную инициативу отдѣльныхъ національностей. Они стараются отстоять тотъ взглядъ, что каждая національность должна сама покрывать свои расходы на національныя нужды. При этомъ, очевидно, предполагается, что національныя

нужды могутъ быть вполнѣ легко отдѣлены отъ общегражданскихъ нуждъ. А, между тѣмъ, слѣдуетъ помнить, что въ большой долѣ бюджета такое отдѣленіе совершенно непроводимо въ демократическомъ многонаціональномъ государствѣ, построяющемся на основѣ національностей, какъ публично-правовыхъ корпорацій государства. Сообразно съ этимъ, ст. 5 украинскаго закона устанавливаетъ, что въ той мѣрѣ, въ какой національный союзъ дѣйствуетъ въ предѣлахъ своей компетенціи, онъ какъ бы становится на мѣсто государства. Мѣрою бюджетныхъ отчисленій государства въ пользу національнаго союза служитъ исключительно численность данной національности. Не принимается при этомъ во вниманіе та мѣра, которая, какъ мы выше видѣли, припята въ австрійскомъ законодательствѣ по вопросу о субсидированіи національныхъ секцій землеустроительныхъ совѣтовъ, т.-е. комбинированное мѣрило численности и налогоспособности данной національности. Разумѣется, что послѣднее не отвѣчало бы національной справедливости, ибо чувствительно повысило бы удѣльный вѣсъ (а, значитъ, и бюджетныя выдачи) національностей-меньшинствъ. Въ украинскихъ условіяхъ комбинированное мѣрило явилось бы льготой для національныхъ меньшинствъ въ ущербъ украинской національности. Вѣдь дѣло въ томъ, что національныя меньшинства, разсѣянныя по территоріи Украины, въ своемъ соціальномъ составѣ имѣютъ высокій процентъ городского населенія (въ особенности евреи и русскіе), а, значитъ, и имущихъ слоевъ, — и крупныхъ землевладѣльцевъ (русскіе и, въ особенности, поляки), эти элементы вносятъ пропорціонально больше прямыхъ налоговъ государству, нежели украинцы, налогоспособность коихъ ниже въ виду наличности у нихъ многочисленнаго крестьянскаго населенія. Ст. 6 регулируетъ нормы финансовой авто-

номіи въ тѣсномъ смыслѣ слова, т.-е. полномочія собственнаго налогового обложенія, заключенія займовъ и принятія иныхъ финансовыхъ мѣръ, которыя направлены у національнаго союза во-внутрь, по отношенію къ собственнымъ членамъ.

Слѣдуетъ, однако, замѣтить, что украинскій законъ, исходя, какъ выше отмѣчено было, изъ верховенства воли персонально-автономной націи, все же вырабатываетъ извѣстныя гарантіи противъ такого расширенія автономіи, которое шло бы вразрѣзъ съ государственными интересами Украинской Народной Республики. Объ этомъ прежде всего говоритъ примѣчаніе къ ст. 7 закона, согласно коему разногласія о компетенціи, возникающія, при самомъ учрежденіи національнаго союза между національнымъ Учредит. Собраніемъ, какъ выразителемъ воли данной меньшинственной національности, и Учредительнымъ Собраніемъ Украинской Народной Республики (или ея парламентомъ), разрѣшаются согласительною комиссіею, состоящей изъ равнаго числа представителей обоихъ этихъ представительныхъ учрежденій. Это равенство двоякаго состава согласительной комиссіи говоритъ о томъ, что украинскій законъ во всякомъ случаѣ исходитъ изъ принципіальнаго равенства воль обоихъ Учредительныхъ Собраній, но вполнѣ естественно, что Учредительному Собранію Украинской Народной Республики, какъ органу всего населенія Украины, принадлежитъ право утверждения постановленій этой комиссіи. Но эта согласительная комиссія является лишь временною инстанціею — для времени учрежденія новыхъ государственныхъ органовъ. Но постоянною инстанціею разбора споровъ по вопросамъ компетенціи между органами Національнаго Союза, начиная отъ высшаго и кончая низшимъ, съ одной стороны, и органами государственнаго управленія, мѣстнаго самоуправленія и другихъ національ-

ныхъ союзовъ, съ другой стороны—является административный судъ (ст. 10 закона).

Большимъ недостаткомъ закона (въ сравненіи съ законопроектомъ—см. прил. I-ое) является полное умолчаніе о національныхъ секретаряхъ. По мысли комиссіи, вырабатывавшей законъ, національный секретарь долженъ былъ служить непосредственнымъ связующимъ звеномъ между автономнымъ національнымъ союзомъ и правительствомъ Украинской Народной Республики въ области дѣйственной политики и исполнительной власти. Первоначально предполагалось, что секретари эти будутъ, такъ сказать, усовершенствованнымъ типомъ австрійскаго Landmannminister'a, съ которымъ мы выше познакомились. Онъ долженъ былъ выбираться соотвѣтственнымъ національнымъ собраніемъ (парламентомъ) и входить—по утвержденіи его въ общемъ порядкѣ—въ составъ общаго министерства Украинской Народной Республики. Предполагалось, что три крупнѣйшія меньшинственныя національности Украины (великороссы, евреи и поляки) будутъ имѣть по особому секретарю. Правда, при этомъ поднялся весьма важный вопросъ о томъ, какъ обезпечить политическую однородность всего кабинета съ политическою окраскою національныхъ секретарей. Трудность заключалась въ томъ, что политическій характеръ отдѣльнаго національнаго Учредительнаго Собранія (или парламента) можетъ не соотвѣтствовать составу и характеру общаго представительнаго органа Украинской Народной Республики и такъ какъ секретарь выбирается національнымъ собраніемъ союза, а министры—парламентомъ Украинской Народной Республики, то могло оказаться, что въ однородномъ общемъ министерствѣ (генеральномъ секретаріатѣ) могли оказаться секретари иной—конкретно опасались болѣе реакціонной—окраски, нежели все министерство (ср.

изложеніе дебатовъ въ Малой Радѣ по поводу законопроекта о національно-персональной автономіи 30 дек. 1917 г.—„Naie Zait“, № 2 за 1918 г., въ особенности, заявленія Литвакова и Склярскаго). Въ общемъ высказывались здѣсь за то, чтобы національный секретарь по своимъ политическимъ убѣжденіямъ соотвѣтствовалъ характеру всего министерства, хотя бы здѣсь и разошлась верховная воля (болѣе реакціоннаго) національнаго союза съ суверенною волею общеукраинскаго населенія. Но, какъ бы то ни было, какъ ни велики были трудности, умолчаніе о такомъ важнѣйшемъ посредствующемъ звенѣ исполнительной власти, какъ національный секретарь, не есть рѣшеніе вопроса. Политическая дѣйствительность такъ или иначе потребуетъ отвѣта на этотъ вопросъ.

Вторымъ крупнымъ недостаткомъ закона мы считаемъ полное опущеніе вопроса о подчиненныхъ органахъ національно-автономнаго союза. Правда, предполагалось, что особымъ закономъ будетъ подробно урегулированъ вопросъ о національныхъ общинахъ, какъ основныхъ ячейкахъ національнаго союза и о союзахъ этихъ общинъ. Но тѣмъ не менѣе настоящій конструкціонный законъ о персональной автономіи долженъ былъ бы хотя бы только внѣшне-номенклатурно отмѣтить, какіе органы національнаго союза—помимо высшихъ органовъ—національнаго собранія и національнаго совѣта (см. ст. 9)—должны составить естественную основу національнаго союза. Ибо національный союзъ въ послѣднемъ счетѣ покоится на національной мѣстной общинѣ даннаго города или сельской мѣстности. Эта община и занимается повседневнымъ удовлетвореніемъ просвѣтительно-культурныхъ и экономическихъ нуждъ широкихъ слоевъ данной національности. Безъ національной общины нѣтъ жизни у національнаго союза, въ этой точкѣ персональный національный союзъ прикасается къ землѣ, къ

территоріи и къ конкретной жизни. Конституціонный законъ о персональной автономіи долженъ былъ, помимо установленія общаго факта существованія ряда „органовъ національнаго союза“ (ст. 9), указать кратко, каковы эти іерархически подчиненные, но жизненно господствующіе органы.

Какіе бы, однако, недостатки мы ни усмотрѣли въ настоящемъ украинскомъ законѣ о персональной автономіи, важно то, что этотъ законъ *впервые* пытается позитивировать, осуществить то, что давно уже жило въ національныхъ меньшинствахъ въ качествѣ интуитивнаго, естественнаго права. Законъ этотъ является крупной побѣдной вѣхой на пути борьбы демократіи за равныя права національностей въ многонаціональномъ государствѣ,—борьбы, которая уже давно ведется въ Австріи. Въ этомъ отношеніи практическія заслуги національной, въ особенности соціалистической, демократіи Украины, и, въ частности, еврейской, неоспоримо велики, какъ неоспорима въ теоретической наукѣ заслуга австрійскихъ соціалистовъ Криштана, Шпрингера, Бауэра и друг., выдвинувшихъ для государствовѣдѣнія интереснѣйшую проблему персонализма.

Мы уже выше отмѣтили, при анализѣ украинскаго закона, что онъ не абсолютно проводитъ персональный принципъ. Мы, конечно, не сомнѣваемся въ томъ, что въ отдаленномъ будущемъ, съ ослабленіемъ суверенитета государствъ, съ исчезновеніемъ рокового значенія территоріальныхъ границъ и съ появленіемъ лиги народовъ, персональному принципу представится великая будущность не только во внутри-государственныхъ, но и въ международныхъ отношеніяхъ [1]). Но до тѣхъ поръ, пока

[1]) *М. Я. Лазерсонъ*, Къ международной постановкѣ еврейскаго вопроса, стр. 56—58.

персональный принципъ не можетъ выйти за предѣлы государства хотя бы даже для націи, разсѣченной и усѣченной государственными границами, до тѣхъ поръ персональный принципъ будетъ практически носить лишь характеръ корректива, поправки къ территоріальному началу. Шпрингеръ („Національная проблема", стр. 70) бросилъ какъ-то глубокомысленное замѣчаніе: „логически нація не представляетъ собою территоріальнаго организма". Но пока эта логическая категорія станетъ историческимъ фактомъ, фактомъ дѣйствующаго права, придется пройти человѣчеству длинный путь борьбы за подлинное равноправіе національностей.

Уже внутри однонаціональнаго унитарнаго государства равноправіе индивида и обезпеченіе его правъ до сихъ поръ остается нерѣшенною проблемою, проблемою соотношенія власти и права. Антоніо въ „Торквато Тассо" у Гёте мечтаетъ о государствѣ, правильно разрѣшившемъ эту проблему:

Нѣтъ зрѣлища прекраснѣе на свѣтѣ,
. . . . . .
Чѣмъ видѣть государство, гдѣ каждый гордо повинуется,
Гдѣ всякъ лишь самому себѣ какъ будто служитъ
Въ сознаніи, что только правое ему повелѣно быть
можетъ [1]).

Этотъ вопросъ еще труднѣе разрѣшимъ для національнаго коллектива въ многонаціональномъ государствѣ. Но только такое государство, въ которомъ каждый отдѣльный коллективный индивидъ, т.-е. отдѣльная національ-

---

[1]) Въ подлинникѣ это мѣсто гласитъ:

Es ist kein schonrer Anblick in der Welt
. . . . . .
Das Reich zu sehn, wo jeder stolz gehorcht,
Wo jeder sich nur selbst zu dienen glaubt,
Weil ihm das Rechte nur befohlen wird.

ность, будетъ знать, что онъ, повинуясь государству, одновременно служитъ „лишь самому себѣ“,—сможетъ послужить достойнымъ этапомъ на великомъ пути человѣчества: „Von der Bestialität über die Nationalität zur Humanität“—„отъ звѣрства, черезъ національность къ человѣчности“.

ГЛАВА III.

Національность и ея языкъ въ управленіи, самоуправленіи и судѣ.

1.

При существованіи въ Россіи самодержавнаго строя національный вопросъ не регулировался въ тѣхъ формахъ, въ какихъ онъ обычно узаконяется въ государствахъ, кои—по образцу Бельгіи, Швейцаріи и Австріи—юридически признаютъ себя государствами многонаціональными. Національности вообще не различались съ точки зрѣнія публично-правовой, ибо все населеніе Россійской имперіи разсматривалось съ точки зрѣнія централистическо-атомистической: каждый подданный непосредственно подчинялся органамъ единой государственной власти и національная принадлежность его не создавала особаго юридическаго статуса ни для отдѣльнаго гражданина, принадлежащаго къ той или иной національности, ни для всей національности въ цѣломъ. Все государственное законодательство, за самыми рѣдкими исключеніями, проходило мимо факта многонаціональности Россіи, уже издавна не подлежавшей, конечно, никакому сомнѣнію съ этнографически-статистической точки зрѣнія.

Это игнорированіе національнаго момента рядомъ съ молчаливымъ, но безспорнымъ утвержденіемъ господства

русскаго національнаго элемента, вполнѣ мирилось съ патримоніально-самодержавнымъ строемъ, выдвигавшимъ монарха въ качествѣ высшей опекающей власти, того Landesvater'a (монарха - вотчинника, „царя-батюшки"), который управляетъ „милостью Божіей", къ которому всѣ подданные обращаются со своими нуждами. И старые основные законы 1832 г., и основные законы 1906 г. лишь одинъ разъ говорятъ о народахъ Россіи и объ языкахъ—въ связи со свободой вѣры: „да всѣ народы, въ Россіи пребывающіе, славятъ Бога Всемогущаго разными языки по закону и исповѣданію праотцевъ своихъ, благословляя царствованіе Россійскихъ Монарховъ и моля Творца вселенной о умноженіи благоденствія и укрѣпленіи силы Имперіи" (ст. 67, повторяющая ст. 45 старыхъ основныхъ законовъ).

Фактъ присоединенія различныхъ областей, населенныхъ какъ на западѣ, такъ и на востокѣ инонаціональными элементами, нисколько не измѣнилъ національно-однородный характеръ старой Россіи. Болѣе того, эти присоединенія какъ бы еще больше подчеркивали національную однородность Россіи: присоединяя тѣ или другія области на западѣ: Финляндію, Польшу, Прибалтійскій край, а на востокѣ малокультурныхъ инородцевъ, центральная власть въ обоихъ случаяхъ создавала, впредь до возможной ассимиляціи съ государствомъ, рядъ болѣе или менѣе широкихъ автономныхъ областей и народовъ, сохраняя за всей Россіей какъ бы національно-монолитный характеръ.

Благодаря этому только сильнѣе подчеркивалось различіе между присоединенными областями и народами, съ одной стороны, и внутреннею Россіею („внутренними губерніями")—съ другой стороны. И въ періоды обостренной объединительной политики (при Екатеринѣ II и Александрѣ III) только болѣе ярко обнаруживалось

это противоставленіе внутренней исконной Россіи остальнымъ инкорпорированнымъ областямъ и народамъ. Съ особымъ упорствомъ каждый разъ, когда объединительная политика крѣпла, подчеркивался и въ офиціальныхъ актахъ національно-однородный *русскій* характеръ Россіи. Конечно, такое противоставленіе внутренней, *русской* Россіи не-русской Россіи могло приносить только самый явный вредъ дѣлу подлиннаго государственнаго объединенія, а между тѣмъ оно упорно проводилось и послѣ изданія основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 г., уже при такъ-называемомъ обновленномъ строѣ.

Особенно краснорѣчивое выраженіе получилъ этотъ взглядъ въ знаменитомъ манифестѣ 3 іюня 1907 года о роспускѣ Государственной Думы. Мотивируя необходимость измѣненія избирательнаго права волею монарха—вопреки ст. 87 осн. зак.,—манифестъ, между прочимъ, говоритъ:

„Созданная для укрѣпленія Государства Россійскаго Государственная Дума должна быть *русскою* и по духу. *Иныя* народности, входящія въ составъ Державы Нашей, должны имѣть въ Государственной Думѣ представителей нуждъ *своихъ*, но не должны и не будутъ являться въ числѣ, дающемъ имъ возможность быть вершителями вопросовъ *чисто-русскихъ*“.

Изъ перваго изъ приведенныхъ нами раздѣловъ логически слѣдуетъ, что Государство Россійское является по существу *русскимъ* и потому „должна быть *русскою* и по духу“ та Дума, которая создана для укрѣпленія русскаго государства. Въ такихъ же ясныхъ и неоспоримыхъ выраженіяхъ отстаиваетъ и второй раздѣлъ старинное противоставленіе господствующаго русскаго элемента „*инымъ* народностямъ“. Само сохраненіе термина „*иныя* народности“, тождественнаго съ исконнымъ терминомъ „инородцы“, говоритъ о томъ, что и въ

1907 г., какъ и по-прежнему, основною государственною народностью Россіи является русская, всѣ остальныя—это „иныя“ народности, не учитывающіяся въ общегосударственномъ смыслѣ и могущія имѣть въ Государственной Думѣ лишь представителей „нуждъ своихъ“, собственныхъ. Остальные вопросы государства, стоящіе передъ Государственною Думою, суть вопросы „*чисто*-русскіе“, въ которыхъ представители иныхъ, такъ сказать, чужеродныхъ народностей не должны *быть вершителями* [1]).

Рядомъ съ этимъ историческимъ преступленіемъ противоставленія національно-господствующаго элемента остальнымъ, старая Россія оказывалась безсильной противъ подлиннаго юридическаго объединенія государства, —того объединенія, которое признается даже во всѣхъ федеративныхъ государствахъ: это объединеніе юридическихъ отношеній гражданско- и публично-правового характера въ различныхъ областяхъ Россіи. Мы говоримъ о цѣломъ рядѣ особыхъ кодексовъ—гражданско-правового, а частью и публично-правового характера—финляндскомъ, прибалтійскомъ, польскомъ, бессарабскомъ, и особыхъ „положеніяхъ“—кавказскомъ, и цѣломъ рядѣ инородческихъ, поддерживавшихъ въ различныхъ частяхъ Россіи столь сильную юридическую разнородность, что рядомъ съ нею задачи объединенія стали почти неосуществимыми. Въ этомъ сказалась слабость старой Россіи и неспособность ея къ культурному объединенію великаго государства.

---

[1]) Наша доктрина государственнаго права неоднократно останавливалась на незакономѣрности акта 3 іюня 1907 г. съ точки зрѣнія основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 г., но она не указала, какой страшный ударъ нанесъ манифестъ этотъ идеѣ единства многонаціональной Россіи тѣмъ, что онъ всему государству и такому общегосударственному учрежденію, какъ Государственная Дума, придалъ національно-русскій характеръ.

Въ этой области мало что измѣнилъ переворотъ 1905 г. и введеніе представительнаго строя. Частью уже до изданія манифеста 17 октября 1905 г., частью послѣ, издавались акты, отмѣнявшіе, во исполненіе п. 7 Выс. указа 12 декабря 1904 г. [1]), тѣ или иныя національныя ограниченія, въ частности, касавшіяся употребленія роднаго языка (Выс. утв. 25 февр. 1905 г. положеніе Комитета Министровъ; Выс. утв. пол. Ком. Мин. 1 мая 1905 г.; Выс. утв. 18 іюня 1905 г. пол. Ком. Мин.; Им. Выс. указъ 1 октября 1905 г.; Выс. утв. 17 октября 1905 г. пол. Ком. Мин.; Выс. утв. 27 марта 1906 г. мнѣніе Гос. Совѣта; Выс. утвержд. 19 апрѣля 1906 г. мнѣніе Гос. Сов.; Им. Выс. указъ 22 апрѣля 1906 г.), но основная черта стараго строя—противоставленіе русской Россіи—Россіи не-русской—оставалась въ полной силѣ и проявлялась порою еще болѣе агрессивно и непримиримо, чѣмъ до 1905 г.

Во-внѣ эта бо̀льшая агрессивность власти, которая все больше и больше окрашивалась въ національно-однородный цвѣтъ, въ „*русскую* государственную власть“ [2]),

---

[1]) П. 7 упомянутаго указа гласилъ: „произвести пересмотръ дѣйствующихъ постановленій, ограничивающихъ право инородцевъ и уроженцевъ отдѣльныхъ мѣстностей Имперіи, съ тѣмъ, чтобы изъ числа сихъ постановленій впредь сохранены были лишь тѣ, которыя вызываются насущными интересами Государства и явною пользою Русскаго Народа“. Изъ контекста этого пункта ясно видно, насколько правильно наше утвержденіе, что старый строй отождествлялъ интересы государства съ своеобразно понимаемой имъ пользой одной господствующей національности,—р у с с к а г о народа. Изъ того же п. 7 видно, во-вторыхъ, и то, что старый строй вовсе не отказывался принципіально отъ всякихъ національныхъ ограниченій, а лишь отъ нѣкоторыхъ, по соображеніямъ цѣлесообразности.

[2]) *Н. Захаровъ*, „Система русской государственной власти“, стр. 124 и др. Ср. также брошюру проф. *А. С. Будиловича*, „Можетъ ли Россія отдать инородцамъ свои окраины?“ СПБ. 1907, представляющую характерное шовинистическое прославленіе безпощадной обрусительной политики стараго режима, нарочито направленное противъ требованій реформъ національнаго устройства Россіи, выдвинутыхъ движеніемъ 1905—1906 г.г.

сказывалась не только въ отдѣльныхъ ограничительныхъ мѣрахъ противъ ино-національныхъ элементовъ (какъ, напр., объединительная политика въ Финляндіи), но она нашла свое выраженіе въ основныхъ законахъ 23 апр. 1906 г.

Здѣсь въ первыхъ трехъ статьяхъ, предшествующихъ въ видѣ особаго введенія всѣмъ прочимъ основнымъ законамъ, впервые въ русскіе основные законы включаются нормы, характеризующія основной характеръ государственнаго строя Россіи съ точки зрѣнія національно-областной. Въ прежнихъ основныхъ законахъ, большое значеніе придавалось формѣ правленія, и поэтому первая статья старыхъ основныхъ законовъ говорила о существѣ верховной самодержавной власти, исходя изъ того, что и государственное единство [1]), и—прибавлю я—національная однородность Россіи безспорно признаны.

Эти три статьи гласятъ:

Статья 1. Государство Россійское едино и нераздѣльно.

Статья 2. Великое княжество Финляндское, составляя нераздѣльную часть Государства Россійскаго, во внутреннихъ своихъ дѣлахъ управляется особыми установленіями на основаніи особаго законодательства.

Статья 3. Русскій языкъ есть языкъ общегосударственный и обязателенъ въ арміи, во флотѣ и во всѣхъ государственныхъ и общественныхъ установленіяхъ. Употребленіе мѣстныхъ языковъ и нарѣчій въ государственныхъ и общественныхъ установленіяхъ опредѣляется особыми законами.

---

[1]) *Б. Нольде*, „Очерки русскаго государственнаго права“, стр. 226.

Анализируя эти три статьи въ ихъ совокупности, мы видимъ, что онѣ впервые конструируютъ Россію, какъ „единое и нераздѣльное“, но вмѣстѣ съ тѣмъ и какъ національно-однородное и при томъ *русское* государство. Это видно изъ мѣста, занимаемаго всѣми тремя статьями въ „Сводѣ основныхъ государственныхъ законовъ“. Вполнѣ понятно, что эти три статьи, занимающія мѣсто, которое во многихъ западныхъ конституціяхъ занимаютъ декларації или такъ-называемое préambules, провозглашаютъ, подобно этимъ послѣднимъ, основные принципы, на которыхъ покоится весь государственный строй Россіи: глава первая, толкующая „о существѣ Верховной самодержавной власти“, слѣдуетъ лишь за этими тремя статьями. Ст. 2 осн. зак. по всему своему содержанію носитъ оговорочный характеръ, поскольку она устанавливаетъ особый статусъ для Вел. кн. Финляндскаго. Такимъ образомъ ст. 1 и ст. 3 смыкаются въ одинъ юридико-логическій кругъ: ст. 1 гласитъ, что „Государство Россійское едино и нераздѣльно“, и этимъ она устанавливаетъ унитарную форму; ст. же 3 окрашиваетъ эту унитарную форму въ русскій національный цвѣтъ. Ст. 3 логически включаетъ въ себѣ три нормы. Во-1-хъ, русскому языку придается значеніе общегосударственнаго. Во-2-хъ, устанавливается обязательность его въ арміи, флотѣ и всѣхъ государственныхъ и общественныхъ установленіяхъ. Въ-3-хъ, въ видѣ исключеній, допускаются изъятія въ смыслѣ допущенія мѣстныхъ языковъ въ особыхъ случаяхъ въ указанныхъ установленіяхъ.

Если ст. 3 анализировать совмѣстно со ст. 1, то статьѣ 3 нельзя будетъ придать только техническій смыслъ регулятора употребленія русскаго и мѣстныхъ языковъ. Она не могла бы уложиться въ системѣ того языковаго законодательства, которое дѣйствуетъ во всѣхъ

тѣхъ многонаціональныхъ государствахъ, которыя юридически конструируются, какъ „государства національностей“. Взаимная связь, существующая между ст.ст. 1 и 3, заставляетъ придти къ слѣдующей конструкціи государственной формы Россіи: всѣ граждане Россіи, независимо отъ національностей, къ которымъ они принадлежатъ, образуютъ одно единое и нераздѣльное россійское государство, языкомъ котораго служитъ русскій въ качествѣ языка обязательнаго не только во всѣхъ государственныхъ, но и *общественныхъ* установленіяхъ. Именно подчеркиваніе обязательности русскаго языка помимо государственныхъ и въ *общественныхъ* установленіяхъ доказываетъ, что русскій языкъ по смыслу ст. 3 является общегосударственнымъ языкомъ не въ смыслѣ только культурно-техническаго орудія общенія народностей Россіи, каковымъ русскій языкъ можетъ остаться и въ россійскомъ „государствѣ національностей“, но въ смыслѣ одного изъ тѣхъ важныхъ орудій, которымъ достигается и обезпечивается „единство и нераздѣльность“ государства. Какъ ни понимать терминъ ст. 3 „общественныя установленія“, установленіе обязательности русскаго языка и въ ихъ дѣятельности, доказываетъ, что государство разсматриваетъ не только свои собственные органы, какъ національно-русскіе (по языку ихъ дѣлопроизводства),— что уже въ достаточной мѣрѣ обезпечивало бы русскую общегосударственность, но сверхъ того законъ считаетъ нужнымъ подчеркнуть въ качествѣ общаго правила обязательность русскаго языка и въ общественныхъ установленіяхъ, которыя ни въ коемъ случаѣ не могутъ разсматриваться, какъ органы государственной власти.

Что касается самаго термина „общественныя установленія“, то при ограничительномъ толкованіи подъ него можно было бы подвести органы самоуправленія земскаго и городского. Но сравнительно небольшой опытъ

нашего языковаго законодательства говоритъ за то, что терминъ этотъ слѣдуетъ толковать значительно шире, ибо онъ можетъ охватить даже частныя общества. Такъ, напр., Выс. утв. 17 октября 1905 г. положеніе Комитета Министровъ объ употребленіи литовскаго языка въ дѣлопроизводствѣ нѣкоторыхъ установленій Привислинскаго края (Собр. узак. № 174, отъ 10 января 1906 г., ст. 19) говоритъ въ раздѣлѣ VIII:

„Въ отношеніи дѣлопроизводства въ частныхъ обществахъ постановить: . . .

3) Во внутреннемъ дѣлопроизводствѣ частныхъ обществъ для изложенія протоколовъ и журналовъ засѣданій, книгъ, документовъ и иныхъ бумагъ, на основаніи коихъ производятся правительственными учрежденіями и должностными лицами надзоръ за дѣятельностью сихъ обществъ, допускается употребленіе, наряду съ русскимъ языкомъ, и языка, на которомъ говоритъ мѣстное населеніе, съ тѣмъ, чтобы переводъ на мѣстный языкъ излагался параллельно съ русскимъ текстомъ.

4) Сношенія частныхъ обществъ съ другими частными обществами и лицами допускаются на языкѣ, употребляемомъ мѣстнымъ населеніемъ".

Здѣсь, слѣдовательно, сношенія частныхъ обществъ между собою и съ частными лицами конструируется, какъ особое право. Но еще показательнѣе въ этомъ отношеніи раздѣлъ IX этого положенія, гласящій: „Въ мѣстностяхъ со сплошнымъ русскимъ населеніемъ, въ восточныхъ частяхъ Люблинской, Сѣдлецкой, Ломжинской и Сувалкской губерній, все дѣлопроизводство и сношенія присутственныхъ мѣстъ, должностныхъ лицъ и частныхъ обществъ должны производиться только на русскомъ языкѣ".

Здѣсь мы видимъ то, что повторяется въ ст. 3 осн. зак.: раздѣлъ IX положенія относитъ въ одну категорію (въ отношеніи языка дѣлопроизводства) при-

сутственныя мѣста и частныя общества [1]), подобно тому, какъ ст. 3 осн. зак. устанавливаетъ обязательность русскаго языка въ равной мѣрѣ какъ для государственныхъ, такъ и для общественныхъ установленій.

Но если даже толковать терминъ общественныя установленія ограничительно, въ смыслѣ органовъ самоуправленія, то и въ этомъ случаѣ ст. 3 осн. зак. идетъ дальше другихъ законовъ, подобно этой статьѣ стремившихся къ созданію единаго общегосударственнаго языка. Не только венгерскій законъ 9 декабря 1868 г., конструировавшій особую „нераздѣльную единую венгерскую націю", въ составъ которой входятъ всѣ граждане государства, къ какой бы національности они ни принадлежали, не касался общественныхъ установленій, но и гораздо болѣе централизаторскій прусскій законъ 28 августа 1876 г., имѣвшій цѣлью уничтожить нѣкоторыя права, которыми до тѣхъ поръ пользовались польскій, датскій и вендскій языки, касался лишь языка дѣлопроизводства правительственныхъ учрежденій, должностныхъ лицъ и политическихъ корпорацій государства.

Не подлежитъ поэтому никакому сомнѣнію, что *въ рамкахъ ст. 3* осн. зак., покоющейся на юридической основѣ единаго и нераздѣльчаго національно-русскаго государства, *невозможно никакое законодательство о національностяхъ* и въ частности законодательство о языкахъ.

Само собою разумѣется, что обрисованныя нами государственно-правовыя рамки національнаго законодательства еще не даютъ правильной картины администра-

---

[1]) Ср. по этому поводу Выс. утвержденные: 28 февраля 1898 г. журналъ Особаго Совѣщанія о примѣненіи польскаго языка въ *частныхъ обществахъ* Привислинскаго края и 27 іюня 1897 г. пол. Ком. Мин. о введеніи въ дѣлопроизводство городскихъ кредитныхъ обществъ губерній Царства Польскаго русскаго языка.

тивной практики въ области національнаго вопроса. Слѣдуетъ замѣтить, что эта практика въ значительной мѣрѣ смягчала суровость и неподатливость общихъ правовыхъ рамокъ. Если отбросить нѣкоторыя мѣры, спеціально направленныя противъ украинской (ср. Выс. одобр. распор. Мин. вн. дѣлъ 20 іюня 1863 г.; не обнародованный законъ 18 мая 1876 г. [1]) и дополнившія этотъ законъ Выс. утв. 8 октября 1881 г. постановленія Особаго Совѣщанія), литовской (распоряженія Виленскаго генералъ-губернатора 1863 и 1864 г.г.), еврейской печати (на разговорномъ языкѣ) и т. п. и противъ національныхъ школъ, то въ общемъ „режимъ“ по отношенію къ отдѣльнымъ національностямъ былъ по сравненію съ юридически-возможными въ этой области мѣрами не столь суровъ.

Но само собою разумѣется, что съ государственно-правовой точки зрѣнія безправіе національностей въ дофевральской Россіи является безспорнымъ и поразительнымъ въ своей цѣльности.

Таковъ тотъ юридическій укладъ въ области національнаго законодательства, основные принципы котораго до сихъ поръ сохранились въ Россіи. Указъ Временнаго Правительства отъ 21 марта 1917 г. не внесъ никакихъ измѣненій въ обрисованномъ соотношеніи между національно-однороднымъ русскимъ государствомъ

[1]) Приводимъ въ качествѣ типическаго примѣра текстъ этого закона (ср. изд. Имп. Академіи Наукъ „Объ отмѣнѣ стѣсненій малорусскаго печатнаго слова“, СПБ. 1905 г.: „1) ввозъ малорусскихъ какихъ бы то ни было книгъ и брошюръ изъ-за границы воспретить; 2) печатаніе и изданіе малорусскихъ произведеній и переводовъ въ Имперіи воспретить, кромѣ: а) историческихъ документовъ и памятниковъ и б) произведеній изящной словесности, изъ которыхъ первые предписано печатать съ соблюденіемъ правописанія, а вторые—безо всякихъ отступленій отъ общепринятаго русскаго (т.-е. великорусскаго) правописанія и только по разсмотрѣніи рукописей въ Главномъ Управленіи по дѣламъ печати; 3) малорусскія сценическія представленія и чтенія, а также слова при нотахъ воспретить“.

и входящими въ его составъ „иноплеменными“ народностями. Указъ этотъ выполнилъ лишь крайне важную подготовительную задачу, уничтоживъ всѣ правоограниченія, вызванныя принадлежностью къ той или иной національности или вѣрѣ.

Положительная же работа—созданіе новаго національнаго законодательства—вся впереди и задачей нынѣшняго момента является приступить къ этому законодательству въ рамкахъ общегосударственныхъ, не предрѣшая тѣхъ формъ государственнаго строя, которыя можетъ принять Россія въ результатѣ соотвѣтствующаго волеизъявленія Учредительнаго Собранія.

2.

Раньше, чѣмъ въ условіяхъ новаго строя приступить къ регулировкѣ національнаго законодательства, придется, помимо ликвидаціи всѣхъ національныхъ ограниченій, уже осуществленной указомъ 21 марта 1917 года, еще ликвидировать тѣ основы, на которыхъ покоится все прежнее законодательство о національностяхъ — это прежде всего ст. 3 осн. зак., которая, какъ выше показано, могла служить общей декларативной основой лишь для національныхъ законодательства и практики стараго режима.

Новый порядокъ національнаго законодательства, въ основу котораго не можетъ быть положено противоставленіе русской Россіи иноплеменной, неизбѣжно долженъ будетъ стать въ діаметральное противорѣчіе со ст. 3 осн. зак. 23 апрѣля 1906 г. Въ связи съ этимъ можетъ возникнуть вопросъ о томъ, должно ли быть положено въ основу новаго россійскаго законодательства о языкахъ, взамѣнъ указанной ст. 3, какое-нибудь новое декларативное законоположеніе или слѣдуетъ отвергнуть

какія-либо декларативныя статьи въ этой области и ограничиться исключительно лишь непосредственной регулировкой соотвѣтственныхъ національно-юридическихъ отношеній.

Если обратиться къ тѣмъ многонаціональнымъ государствамъ, въ которыхъ опредѣленнымъ образомъ регулируется вопросъ о языкахъ,—Бельгіи, Швейцаріи и Австріи,—то мы увидимъ, что повсюду государства эти не ограничиваются въ этой области лишь обыкновеннымъ законодательствомъ, но прибѣгаютъ въ большей или меньшей степени къ конституціонному законодательству.

Относительно характера конституціонныхъ законовъ слѣдуетъ замѣтить прежде всего, что чѣмъ болѣе мирный характеръ носятъ отношенія между отдѣльными національностями въ государствѣ, и, слѣдовательно, чѣмъ болѣе единый характеръ носитъ все государство, тѣмъ менѣе сложны самые законы и тѣмъ дальше держатся эти законы отъ особыхъ разграниченій сферъ правомочій отдѣльныхъ національностей или національныхъ языковъ. И второе это то, что sedes materiae, основа этихъ законовъ,—какъ и вообще всего національнаго законодательства,—заключается въ законодательствѣ о *языкахъ*, ихъ употребленіи и взаимоотношеніи. Ибо, по очень распространенному мнѣнію государствовѣдовъ-спеціалистовъ по національному законодательству, національный вопросъ является прежде всего вопросомъ о *языкахъ* [1]). Да это и не удивительно. Юридическая регулировка повсюду стремится къ созданію формально ясно-различимыхъ объектовъ, эта общая тенденція сказывается и въ такой психологически и научно очень

[1]) Ср. F. Bernatzik, Die österreichischen Verfassungsgesetze. Wien 1911, стр. 978.

сложной и неясной области, какъ въ вопросѣ о національностяхъ: *языкъ*, какъ внѣшне наиболѣе ясно различимое понятіе, является, поэтому, съ юридической точки зрѣнія, наиболѣе пригоднымъ признакомъ національной принадлежности [1]), если отбросить открытое волеизъявленіе со стороны отдѣльнаго гражданина, которое могло бы послужить юридически формальнымъ коррективомъ въ спорныхъ случаяхъ. Вотъ почему всѣ конституціонные законы, касающіеся національности, говорятъ прежде всего о языкахъ, какъ объ объектахъ, подлежащихъ регулировкѣ и защитѣ, и только тамъ, гдѣ происходитъ извѣстная „борьба національностей за государство", гдѣ разграниченіе національныхъ сферъ является особо настоятельнымъ, тамъ,— какъ въ ст. 19 австрійской конституціи,—конституціонный законъ не ограничиваетъ себя регулировкой языковыхъ отношеній, а устанавливаетъ опредѣленный статусъ для національности.

Съ этой точки зрѣнія въ болѣе ясномъ свѣтѣ предстаютъ передъ нами соотвѣтственныя конституціонныя нормы. Бельгійская конституція въ ст. 23 говоритъ: „Употребленіе языковъ распространенныхъ (langues usitées) въ Бельгіи является факультативнымъ. Оно можетъ быть установлено только закономъ и притомъ исключительно лишь для актовъ публичной власти (autorité publique) и въ судебныхъ дѣлахъ (en matière judiciaire)". Включеніемъ этой статьи въ раздѣлъ „о бельгійцахъ и ихъ правахъ" бельгійскій конституціонный законодатель хотѣлъ сказать, что онъ регулируемую имъ матерію относитъ къ субъективнымъ публичнымъ правамъ гражданъ, однако, въ самой ст. 23 конституціи это не получило достаточнаго выраженія. Швейцарская консти-

[1]) См. по этому поводу R. Herrnritt, Nationalität u. Recht, 1899, стр. 22.

туція 1874 г. въ ст. 116 устанавливаетъ: „Три главныхъ языка Швейцаріи — нѣмецкій, французскій и итальянскій — суть національные языки союза". Непосредственнымъ практическимъ слѣдствіемъ ст. 116 является то, что „всѣ законы, распоряженія и постановленія союзныхъ органовъ должны опубликовываться на всѣхъ трехъ языкахъ", одинаково аутентичныхъ. Помимо того въ ст. 107 швейцарской конституціи устанавливается слѣдующее правило: „Члены союзнаго суда и ихъ замѣстители назначаются союзнымъ собраніемъ, которое должно сообразоваться съ тѣмъ, чтобы тамъ были представлены три національныхъ языка". Но, какъ мы видимъ, швейцарская конституція совершенно не конструируетъ въ области національныхъ отношеній какихъ-либо публичныхъ правъ, да это въ такой федеративной республикѣ, какъ Швейцарія, гдѣ всѣ три національныхъ языка территоріально ясно разграничиваются и не являются прямою необходимостью (для отдѣльныхъ двуязычныхъ кантоновъ дѣйствуютъ, какъ мы ниже увидимъ, особые законы, такъ, напр., въ Бернѣ, Фрейбургѣ и т. д.).

Совершенно особое мѣсто занимаютъ англійскія колоніальныя конституціи по вопросу о національностяхъ, — мѣсто, которое объясняется общимъ положеніемъ національностей въ Великобританской имперіи. По общему правилу, Великобританія не создаетъ особыхъ публично-правовыхъ статусовъ для отдѣльныхъ національностей и языковъ. Въ одной изъ недавнихъ своихъ резолюцій по вопросу о правѣ французскихъ дѣтей на школу съ роднымъ языкомъ провинціальный парламентъ Онтаріо (въ Канадѣ) говоритъ: „Уже издавна установившаяся политика Великобританіи заключается въ томъ, что въ случаѣ перехода какой-либо страны договорнымъ или инымъ путемъ подъ суверенитетъ короны, соблюдаются

(respect) вѣра, обычаи и языкъ жителей, ставшихъ британскими подданными [1]). Особый статусъ создается только въ исключительныхъ случаяхъ: такъ, напримѣръ, для французскаго языка въ Канадѣ по канадской конституціи 1867 г. Эта конституція въ одной статьѣ (ст. 133) перечисляетъ всю область признанія французскаго языка: „Англійскій и французскій языки могутъ быть употребляемы любымъ лицомъ въ преніяхъ палатъ парламента Канады и законодательныхъ палатъ Квебека; и оба эти языка должны быть употребляемы въ соотвѣтственныхъ отчетахъ и изданіяхъ; любой изъ этихъ языковъ можетъ употребляться любымъ лицомъ въ преніяхъ или процессѣ, происходящихъ въ судѣ, учрежденномъ этимъ актомъ [2]), или исходящихъ изъ такого суда и во всѣхъ судахъ или отъ всѣхъ судовъ Квебека. Акты парламента Канады и законодательства Квебека должны быть напечатаны и обнародованы на этихъ обоихъ языкахъ". Судебная практика на основаніи этой статьи признаетъ, что „согласно конституціи французскій языкъ обладаетъ статусомъ, одинаковымъ съ англійскимъ лишь въ Квебекѣ, въ федеральномъ парламентѣ, федеральныхъ судахъ и документахъ", но не въ прочихъ провинціяхъ Канады. Тѣснѣе очерченъ статусъ голландскаго языка по трансваальской конституціи 1906 г. (см. ниже).

Иначе регулируется разсматриваемый нами вопросъ въ Австріи, въ знаменитой ст. 19 австрійской конституціи 1867 г. Эта статья гласитъ: „Всѣ народности государства равноправны и каждая народность имѣетъ неприкосновенное право на охрану и развитіе своей

---

[1]) См. научно-политическій трехмѣсячникъ „Round Table", 1916, стр. 737.

[2]) Т.-е. конституціоннымъ актомъ—The British North America Act 1867.

національности и языка. Равноправность всѣхъ употребляющихся въ странѣ языковъ (landesübliche) языковъ въ школѣ, управленіи и общественной жизни признается государствомъ".

Въ земляхъ, гдѣ обитаетъ нѣсколько народностей, государственныя учебныя заведенія должны быть устроены такъ, чтобы каждая изъ этихъ народностей, не будучи вынуждаема къ изученію второго мѣстнаго языка (Landessprache), могла на своемъ языкѣ получать всѣ необходимыя для образованія средства".

Эта статья австрійской конституціи была подвергнута жестокой критикѣ въ литературѣ. И, дѣйствительно, она обнаруживаетъ рядъ бросающихся въ глаза недостатковъ. Первый тезисъ этой статьи говоритъ о равноправіи всѣхъ народностей и о правѣ каждой изъ нихъ на особое попеченіе о ея національности и языкѣ. Этимъ ст. 19 выдвигаетъ въ качествѣ субъекта и носителя правъ отдѣльную народность, какъ таковую, а между тѣмъ, въ австрійскомъ національномъ правѣ нѣтъ тѣхъ юридическихъ основъ, кои сдѣлали бы народность, какъ коллективъ, носителемъ опредѣленныхъ правъ. Благодаря этому и доктрина, и практика принуждены толковать ст. 19 такъ, что она предоставляетъ опредѣленныя права отдѣльному индивиду, гражданину, который, по своему происхожденію, языку или явно высказанной волѣ, принадлежитъ къ одной изъ національностей [1]), а не самой національности, о которой явно, expressis verbis говоритъ ст. 19. Второй тезисъ говоритъ о равноправности языковъ и этимъ какъ бы выдвигаетъ новаго субъекта національныхъ правъ, а именно языкъ, который, по справедливому замѣчанію Еллинека, никогда субъектомъ

[1]) Ср. J. Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht, стр. 227. Ульбрихъ говоритъ даже не о „явно высказанной волѣ", а о „сознаніи" принадлежности.

правъ стать не можетъ [1]). Третій тезисъ опять-таки управомочиваетъ отдѣльную національность въ областяхъ съ многонаціональнымъ составомъ населенія. Еще одинъ крупный недостатокъ ст. 19-й практическаго свойства австрійскіе государствовѣды усматриваютъ въ томъ, что, говоря во второмъ тезисѣ объ „употребляющихся въ странѣ“ (landesübliche) языкахъ и о равноправіи таковыхъ, ст. 19 въ третьемъ тезисѣ говоритъ о „Landessprache“, о мѣстномъ языкѣ, не давая правильнаго и яснаго опредѣленія и разграниченія этихъ двухъ понятій. Наконецъ, нѣмецко-австрійскіе писатели указываютъ еще на то, что ст. 19 ничего не говоритъ о нѣмецкомъ языкѣ, какъ о необходимомъ средствѣ общенія между отдѣльными частями государства. Нѣкоторые объясняютъ это тѣмъ, что составители конституціи намѣревались дать въ ст. 19 лишь „декларативный законъ“ („Verheissungsgesetz“), нуждающійся для приведенія въ дѣйствіе въ дополнительныхъ нормахъ. Другіе идутъ дальше и толкуютъ ст. 19 такъ, что составители ея будто бы вообще не имѣли въ виду регулировать этой статьею, говорящей лишь о „landesübliche Sprachen“ и Landessprachen, употребленіе нѣмецкаго языка, являющагося языкомъ государственнымъ (Staatssprache) [2]). Надо сказать, однако, что послѣднее толкованіе совершенно неправильно и само правительство не понимало его такимъ образомъ: такъ, напр., законъ 5 окт. 1868 г., изданный во исполненіе ст. 19-ой конституціи, отмѣнилъ ст. 4 прежняго закона 18 января 1866 г., устанавливавшую обязательность преподаванія нѣмецкаго языка въ чешскихъ среднеучебныхъ заведеніяхъ (гимна-

---

[1]) См. G. Jellinek, System d. subjektiven öffentlichen Rechte, изд. 2-е, стр. 99.

[2]) Ср. E. Bernatzik, цит. соч., стр. 883.

зіяхъ и реальныхъ училищахъ) и чешскаго—въ нѣмецкихъ [1]).

Предыдущимъ изложеніемъ въ достаточной мѣрѣ показано, насколько неудовлетворительно редактирована статья 19 австрійской конституціи, но означаетъ ли это, что вообще не слѣдуетъ вводить подобной статьи въ основные законы многонаціональнаго государства? И этимъ вопросомъ мы приближаемся къ рѣшенію подобнаго же вопроса, относящагося къ нашимъ будущимъ основнымъ законамъ.

Какъ мы выше видѣли, всѣ многонаціональныя государства считаютъ нужнымъ оговорить особо въ конституціи право употребленія языковъ или права національности. Соотвѣтственная статья необходимо должна быть включена и въ будущіе россійскіе основные законы.

Это придется сдѣлать и въ силу извѣстной законодательной преемственности: прежніе основные законы 23 апр. 1906 г. въ ст. 3 въ опредѣленномъ смыслѣ регулировали этотъ вопросъ и притомъ въ смыслѣ—какъ выше показано было—несомнѣнно враждебномъ, одіозномъ для національностей Россіи. Ясно, поэтому, что обойти этотъ вопросъ вовсе будущая россійская конституція, какъ конституція современнаго многонаціональнаго государства, не можетъ.

Но если согласиться съ тѣмъ, что соотвѣтственная статья должна быть включена въ основные законы, то возникаетъ вопросъ о томъ, какой характеръ эта статья должна носить. Должна ли она примыкать къ типу ст. 23 бельгійской конституціи, ст. 116 швейцарской конституціи или къ ст. 19 австрійской конституціи.

---

[1]) См. A. Fischel, Das österreichische Sprachenrecht, 1901, стр. 157 и 142 (№№ 313 и 288).

Мы бы полагали, что регулировка россійскаго національнаго законодательства вообще и конституціоннаго въ частности должна приближаться къ типу австрійскому. И это совершенно независимо отъ того, въ какую форму—автономную, федеративную или какую-либо иную—отольется національно-политическій бытъ многонаціональной Россіи.

Причина такого законодательнаго приближенія къ австрійскому типу заключается въ томъ, что и самыя національныя отношенія Россіи приближаются скорѣе къ австрійскимъ формамъ, нежели къ бельгійскимъ или швейцарскимъ.

Въ Бельгіи въ до-военный періодъ національный вопросъ не вставалъ, какъ вопросъ политическій [1]), онъ всегда являлся тамъ лишь вопросомъ о языкахъ, въ эпоху до 1831 г. чередовалось вліяніе голландскаго языка и французскаго въ зависимости отъ нидерландскаго и французскаго господства. Послѣ 1831 г. путемъ отдѣльныхъ законовъ: закономъ 17 августа 1873 г. о примѣненіи фламандскаго языка въ уголовныхъ дѣлахъ, закономъ 22 мая 1878 г. о примѣненіи фламандскаго языка въ административныхъ дѣлахъ, и, наконецъ, закономъ 18 апрѣля 1898 г.—спорная область междунаціональныхъ отношеній исчезла. Что касается Швейцаріи, то здѣсь вопросъ о національныхъ отношеніяхъ, вслѣдствіе федеративнаго строя и почти неперемежающихся этнографическихъ границъ, никогда и не могъ стать острымъ и никогда не могъ выйти за предѣлы необходимаго разграниченія языковыхъ сферъ по общимъ дѣламъ всей федераціи: по этому вопросу устанавливается одинаковая классификація всѣхъ трехъ языковъ—нѣмецкаго, французскаго и итальян-

[1]) По занятіи Бельгіи нѣмцами, германскія власти пытаются выдвинуть идею автономіи Фландріи и т. п. См. F. Passelecq, Pour teutoniser la Belgique, 1916.

скаго въ качествѣ національныхъ (четвертый языкъ—рето-романскій—вслѣдствіе его совершенной ничтожности [40.000 человѣкъ] и наличія въ немъ двухъ нарѣчій, пользуется по кантональной конституціи Граубюндена признаніемъ въ большомъ совѣтѣ и правительственныхъ учрежденіяхъ). Швейцарскій типъ оказался бы для Россіи тѣмъ еще непригоднымъ, что при немъ придерживаются перечисленія всѣхъ національныхъ языковъ, а между тѣмъ въ Россіи такое перечисленіе явилось бы невозможнымъ, какъ вслѣдствіе обилія національностей, такъ, главнымъ образомъ, въ виду неопредѣленности того, какія именно національности изъ этнографически существующихъ въ Россіи стремятся и могутъ получить особый публично-правовой статусъ и притомъ именно въ общегосударственномъ масштабѣ [1]).

Совершенно другое мы видимъ въ Австріи. Здѣсь борьба національностей происходитъ съ самаго момента возникновенія исторической Австріи, съ 1526 г., когда Фердинандъ I соединилъ австрійскія (нѣмецкія) земли Габсбурговъ, богемскія (чешскія) и венгерскія земли. Уже при Фердинандѣ I началась борьба нѣмецкаго и чешскаго языка въ дѣлопроизводствѣ органовъ управленія, стремленіе къ германизаціи все усиливалось, такъ что къ концу XVIII и началу XIX столѣтія, въ эпоху расцвѣта просвѣщеннаго абсолютизма, Австрія почти достигла

---

[1]) По моему мнѣнію, рѣшеніе національнаго вопроса въ Россіи въ значительной степени облегчается тѣмъ, что далеко не всѣ этнографически существующія въ Россіи національности (свыше ста) должны получить регулировку своего національно-юридическаго бытія изъ центра, подобно восьми или девяти австрійскимъ національностямъ, приближающимся другъ къ другу какъ по численности, такъ и по культурѣ. Десятки мелкихъ и мельчайшихъ народностей и народцевъ Сибири и Кавказа должны найти гарантіи своего національнаго существованія внутри соотвѣтственныхъ автономныхъ областей и ихъ быть не можетъ стать предметомъ общероссійскаго законодательства и управленія.

идеала германизаціи. Но вмѣстѣ съ послѣдовавшимъ развитіемъ идеи національности,—связаннымъ съ просвѣщеніемъ широкихъ народныхъ массъ, бывшихъ въ крѣпостномъ состояніи чуждыми всякой національной культуры,—послѣдовали и новыя національныя движенія въ Австріи, получившія особое развитіе во время революціи 1848 г., въ частности съ особой силой выступили „не-историческія національности“ Австріи на кремзирскомъ рейхстагѣ. И именно съ этого года національность и ея права начинаютъ фигурировать въ австрійскихъ конституціяхъ. Такъ, уже въ (такъ называемой пиллерсдорфской) конституціи 26 апрѣля 1848 г. имѣется § 4, гласящій: „Всѣмъ народамъ обезпечивается неприкосновенность ихъ національности и языка“. Въ проектѣ кремзирскаго рейхстага (§ 21) имѣются положенія, впослѣдствіи цѣликомъ вошедшія въ первые два тезиса вышеприведенной ст. 19 конституціи 1867 г. Въ мартовскую конституцію 1849 г. былъ включенъ § 5, гласившій: „всѣ народности равноправны и всякая народность имѣетъ неприкосновенное право на охрану и развитіе своей національности и языка“. 4-го же марта 1849 г. былъ изданъ императорскій патентъ, въ которомъ нашла себѣ мѣсто въ §. 4 защита правъ національнаго меньшинства: „Въ интересахъ всеобщаго народнаго образованія, въ особенности въ мѣстностяхъ со смѣшаннымъ населеніемъ, публичныя установленія должны озаботиться о томъ, чтобы и народности, составляющія меньшинство, получили необходимыя средства для развитія ихъ языка и для просвѣщенія на ихъ языкѣ“. Реакціонныя же конституціи 1860 и 1861 г.г. не содержатъ никакихъ особыхъ гарантій національныхъ правъ. Мы видимъ, такимъ образомъ, что пресловутая ст. 19 является только послѣднимъ звеномъ длинной исторической цѣпи, ибо она только собираетъ воедино всѣ тѣ общія декларатив-

ныя гарантіи національныхъ правъ, за которыя ожесточенно боролись австрійскія народности и въ которыхъ народности эти усматривали завершеніе дорогихъ имъ „основныхъ правъ“.

Разсматриваемая съ этой точки зрѣнія ст. 19 представляется намъ въ совершенно новомъ свѣтѣ. Выше мы уже указали на тѣ давно отмѣченные доктриною положительно-правовые недостатки, кои присущи ст. 19. Мы къ нимъ больше возвращаться не будемъ. Отмѣтимъ только, что недостатки эти носятъ формальный характеръ: статья эта не создаетъ подлежащаго субъекта и вполнѣ яснаго титула публичныхъ правъ. Если этотъ недостатокъ въ общемъ не можетъ подлежать спору,—несмотря на то, что австрійскій Reichsgericht (въ противоположность Verwaltungsgerichtshof'у) признаетъ за ст. 19 значеніе не декларативное, а непосредственно право-творческое,— то этотъ формальный недостатокъ ступевывается передъ тѣмъ, несомнѣнно, первостепеннымъ значеніемъ, которое статья эта имѣетъ въ правосознаніи „народовъ Австріи“. Несмотря на то, что „австрійская народность“ до сихъ поръ не является коллективомъ, надѣленнымъ качествами и гарантіями субъекта правъ, одно декларативное признаніе за народностью, какъ таковою, особыхъ правъ не можетъ не играть громадной правовоспитательной роли въ многонаціональномъ государствѣ. Центрально-атомистическій взглядъ исчезаетъ въ конституціи, какъ принципъ государственнаго правопорядка, который отнынѣ знаетъ не распыленныхъ отдѣльныхъ гражданъ, а цѣлокупные коллективы національностей, за которыми декларативно признаются особыя права. Тотъ же фактъ, что административно-судебныя инстанціи въ своей практикѣ разлагаютъ эти національности на составляющіе ихъ индивиды, которыхъ административная практика единственно лишь признаетъ субъектами національныхъ правъ

и истцами въ административномъ процессѣ, играетъ сравнительно второстепенную роль Ст. 19 принципіально признаетъ существованіе національности, какъ таковой, внутри государства и обезпечиваетъ ей—хотя бы лишь декларативно—права на охрану и развитіе: благодаря этому ст. 19 уже сама по себѣ сходитъ съ точки зрѣнія централистическо-атомистической по формѣ, но разлагающей по существу, и переходитъ на точку зрѣнія „этнически-національную", которая по формѣ какъ бы разлагаетъ единое государство, на самомъ же дѣлѣ оказываетъ на народности централизующее дѣйствіе, разсматривая ихъ какъ персональные коллективы [1]) внутри государства.

Весь предыдущій юридическій анализъ, а также и то обстоятельство, что соотношеніе народностей въ Россіи во многомъ напоминаетъ соотношеніе національностей въ Австріи [2]), заставляетъ насъ высказаться за безусловное включеніе въ составъ будущихъ россійскихъ основныхъ законовъ соотвѣтствующей статьи, въ которой были бы установлены нѣкоторыя гарантіи національныхъ правъ и, въ частности, правъ національныхъ меньшинствъ. Статья эта не должна быть формулирована слишкомъ отвлеченно, или устанавливать исключительно лишь какой-либо негативный статусъ. Она должна быть формулирована такъ, чтобы: 1) исключить всякій централизаторско-атомистическій взглядъ, это означаетъ: отдѣльной національности должно быть удѣлено опредѣленное публично-правовое мѣсто рядомъ съ другими національностями Россіи и опредѣленное мѣсто правомочнаго коллектива въ цѣлокупной единой Россіи и

[1]) Подтвержденіе этому взгляду на ст. 19 я нашелъ у J. Lukas, „Territorialitäts- u. Personalitätsprinzip im Oesterr. Nationalitatenrecht" въ „Jahrbuch d. öff. Rechts", 1908.

[2]) Это нами выше показано было въ гл. II, § 1.

2) чтобы статья эта могла служить непосредственнымъ источникомъ права для инстанцій, вѣдающихъ защиту національныхъ правъ; это означаетъ вмѣстѣ съ тѣмъ, что статья эта, не исчерпывая, разумѣется, всего органическаго законодательства о національностяхъ (о національныхъ школахъ, объ употребленіи языковъ въ судѣ и административныхъ учрежденіяхъ и т. д.), должна будетъ, однако, явиться общею основою этого законодательства.

Слѣдуетъ добавить, что вопросъ о необходимости включенія въ будущіе россійскіе законы статьи (или нѣсколькихъ статей) о правахъ національностей не находится въ зависимости отъ той системы областного и національнаго разграниченія, за которую выскажется Всероссійское Учредительное Собраніе. Существованіе въ Россіи цѣлаго ряда національностей съ особой національной культурой само по себѣ вызываетъ необходимость регулированія соотношенія этихъ національностей между собою и каждой изъ нихъ къ государству, независимо отъ того, остановится ли Россія, въ результатѣ сувереннаго волеизліянія Всероссійскаго Учредительнаго Собранія, на системѣ широкаго самоуправленія, системѣ автономій (съ областями историко-политическими, экономическими или чисто-этнографическими) или же, наконецъ, федераціи. Въ первомъ, второмъ и третьемъ случаяхъ всегда найдется возможность включить основные законы о національностяхъ въ сферу общихъ всей Россіи нормъ законодательства. Что это включеніе возможно при первыхъ двухъ формахъ, ясно само по себѣ, но и при федеративномъ строѣ включеніе основныхъ законовъ о національныхъ правахъ не представляло бы никакихъ трудностей: многочисленные прецеденты этого рода имѣются въ конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, которая обез-

печиваетъ всѣмъ гражданамъ—независимо отъ того, гражданами какого отдѣльнаго штата они являются—цѣлый рядъ субъективныхъ публичныхъ правъ и налагаетъ на отдѣльные штаты обязанность обезпечить эти права соотвѣтственнымъ партикулярнымъ законодательствомъ (ср. статью IV отдѣлы 2-й, 3-й и 4-й; добавочныя статьи: I [о свободѣ вѣроисповѣданія, слова и печати на всемъ пространствѣ Штатовъ], IV и V къ той же конституціи или же ст.ст. 49, 50, 55, 56 и друг. швейцарской конституціи). Для многонаціональной Россіи, и въ случаѣ превращенія ея въ федерацію, защита правъ національностей представляетъ собою столь важную задачу, что основная регулировка этой защиты въ союзной конституціи является прямою необходимостью: только такимъ способомъ можно обезпечить двоякую цѣль, стоящую передъ каждой федераціей: обезпечить единство цѣлаго и права частей.

3.

Помимо регулировки этого вопроса въ основныхъ законахъ, регулировки по необходимости очень краткой, придется создать соотвѣтственное органическое законодательство, спеціальный общегосударственный законъ о правахъ національностей. И въ этомъ отношеніи передъ нами имѣются примѣры вышеприведенныхъ трехъ многонаціональныхъ государствъ: Бельгія, Швейцаріи и Австріи. Во всѣхъ трехъ этихъ государствахъ, помимо соотвѣтственныхъ вышеприведенныхъ конституціонныхъ законовъ, имѣется болѣе или менѣе подробное органическое законодательство.

Разсмотрѣть подробности органическаго законодательства о національностяхъ въ настоящемъ очеркѣ не представляется возможнымъ. Мы можемъ остановиться лишь на главныхъ основныхъ чертахъ этого законода-

тельства для того, чтобы разъяснить, какія задачи стоятъ въ этой области передъ россійскимъ законодателемъ. Отмѣтимъ, что относящіяся сюда нормы могутъ различаться: 1) по пространству своего дѣйствія: т.-е. издаются либо для всего многонаціональнаго государства, либо для отдѣльныхъ частей его и 2) по присущей имъ юридической силѣ: нѣкоторыя нормы издаются въ видѣ законовъ (такой характеръ носитъ въ общемъ законодательство о національностяхъ въ Бельгіи и Швейцаріи), нѣкоторыя же въ видѣ административныхъ распоряженій (въ такомъ видѣ издается цѣлый рядъ важнѣйшихъ нормъ въ Австріи). Само собою разумѣется, что, въ виду чрезвычайной дробности отношеній въ крупныхъ многонародныхъ государствахъ, государственно правовая регулировка права національностей должна правильно сочетать оба вида, стараясь въ законахъ отразить самыя основы, остающіяся неизмѣнными при данномъ правопорядкѣ, а въ административныхъ актахъ—тѣ непредусмотримыя закономъ частности, по существу измѣнчивыя, которыя неизбѣжно вызываются въ практикѣ и техникѣ примѣненія этихъ нормъ и защитѣ основанныхъ на нихъ правъ.

Матеріальный объемъ законодательства о національностяхъ очень обширенъ и охватываетъ, примѣрно, слѣдующія области: 1) участіе національности въ народномъ представительствѣ: а) какъ всего государства—въ общегосударственномъ парламентѣ (напр., въ австрійскомъ рейхстагѣ), такъ и б) въ отдѣльной области (такъ, напр., въ отдѣльныхъ автономныхъ земляхъ Австріи, Моравіи, Буковины и др.); 2) обезпеченіе національнаго представительства въ органахъ общественнаго служенія: какъ государственно-правового, такъ и экономическаго, и иного характера; 3) языкъ преній и дѣлопроизводства въ указанныхъ органахъ народнаго представительства; 4) языкъ

общегосударственныхъ и партикулярныхъ законовъ, какъ, напр., въ Швейцаріи, Бельгіи, Австріи; 5) языкъ дѣлопроизводства и сношеній: а) органовъ государственнаго управленія, б) судебныхъ учрежденій; 6) созданіе спеціальныхъ органовъ, вѣдающихъ тѣ дѣла, кои по существу относятся къ сферѣ обезпеченія національнаго самоопредѣленія и матеріальной культуры (національныя общины, общенаціональные совѣты и пр.); 7) національныя школы, просвѣтительныя учрежденія и проч.

Перечисленные нами пункты не представляютъ собою исчерпывающаго списка, а лишь типологически перечисляютъ наиважнѣйшія отрасли законодательства о правахъ національностей. Пункты эти могутъ быть раздѣлены на двѣ основныхъ категоріи: первая категорія (п.п. 1-й, 2-й, 3-й, 4-й и 5-й) охватываетъ нормы, предоставляющія національности тѣ или иныя права по адресу общегосударственныхъ установленій. Эта категорія, въ свою очередь, можетъ быть раздѣлена на двѣ группы нормъ: 1-ая группа (п.п. 1 и 2) нормъ обезпечиваетъ отдѣльной національности опредѣленную долю участія въ тѣхъ органахъ, которые имѣютъ общегосударственное публично-правовое значеніе; 2-ая группа (п. 3-й, 4-й и 5-й) обезпечиваетъ способъ употребленія важнѣйшаго орудія общенія отдѣльныхъ національностей съ общегосударственными установленіями, т.-е. языка. Вторая категорія (п. 6-й и 7-й) лишь въ примѣрномъ перечнѣ указываетъ на тѣ учрежденія, которыя государство предоставляетъ устанавливать отдѣльнымъ національностямъ въ качествѣ учрежденій національнаго самоопредѣленія внутри общаго государства.

По существу дѣла настоящій очеркъ относится лишь къ первой категоріи нормъ, относящейся къ области взаимоотношеній между государствомъ и входящими въ его составъ національностями, между тѣмъ какъ вторая

категорія нормъ должна составить предметъ особаго разсмотрѣнія (см. выше, гл. II).

Первая группа разсматриваемой нами категоріи нормъ не представляетъ особой юридической сложности.

Въ органахъ народнаго представительства тамъ, гдѣ государство не дошло до федерализаціи національностей, но механически сохраняетъ унитарныя формы для многонаціональныхъ отношеній, представителямъ отдѣльныхъ національностей обезпечивается опредѣленное количество мѣстъ, причемъ депутаты отъ каждой національности обычно выбираются опредѣленною національною куріею. Вполнѣ понятно, что это начало должно было найти особенно широкое примѣненіе въ Австріи, гдѣ издавна страна распадается на рядъ „коронныхъ земель", внутри которыхъ живетъ не національно-однородное населеніе, а нѣсколько національностей совмѣстно. Всякая коронная земля, образовавшаяся искусственно путемъ войнъ, династическихъ и дипломатическихъ договоровъ и т. п., разрѣзываетъ живое тѣло націй и являетъ въ малой каплѣ отраженіе межнаціональныхъ треній, характерныхъ для полу-конституціонной Австріи второй половины XIX-го вѣка. Плохимъ средствомъ примиренія этихъ національныхъ треній является механическій раздѣлъ народнаго представительства по національнымъ секціямъ. Эта система уже была издавна установлена въ Моравіи и Буковинѣ, въ обще-австрійскомъ же парламентѣ—вѣнскомъ рейхстагѣ—эта система введена лишь одновременно съ введеніемъ для него въ 1907 г. всеобщаго, равнаго, прямого и тайнаго избирательнаго права. Само собою разумѣется, что, какъ и при всякомъ механическомъ раздѣленіи, не обошлось безъ обдѣленія: не всѣмъ національностямъ было предоставлено число представителей, соотвѣтствующее ихъ численности; привилегированными народностями оказались нѣмцы и по-

ляки (послѣдніе сравнительно съ русинами), въ то время, какъ обдѣленными оказались тяготѣющіе къ новымъ формамъ національнаго сожительства въ Австріи—чехи и русины. Это видно изъ слѣдующей таблицы [1]):

Народности.	Ихъ процентная доля въ населеніи.	Ихъ процентная доля въ парламентѣ.
Нѣмцы	35,78%	45,11%
Чехи	23,24%	20,94%
Поляки	16,59%	15,70%
Русины	13,21%	6,40%
Итальянцы (и ладинцы) . .	2,83%	3,69%

Благодаря этому, а также своеобразному распредѣленію избирательныхъ округовъ, ставящему себѣ цѣлью наивозможное распыленіе національностей, одно депутатское мѣсто приходится: у итальянцевъ на 38.000 населенія, у нѣмцевъ —на 40.000 населенія, у поляковъ—на 52.000 населенія, у чеховъ—на 55.000 населенія, у русинъ (украинцевъ)—на **102.000** населенія.

То же самое національное раздѣленіе и его—eo ipso—обдѣленіе наблюдается и при образованіи областныхъ

[1]) Эта таблица представляетъ собою сокращеніе, сдѣланное нами на основаніи таблицы, взятой у E. Bernatzik'a, цит. соч., стр. 887. Явная непропорціональность національнаго представительства усугубляется еще тѣмъ, что многочисленное австрійское еврейство не признается націей, евреи причисляются къ „господствующимъ" національностямъ, въ большинствѣ случаевъ (Буковинѣ, Моравіи и др.) къ нѣмцамъ. Ср. выше, гл. II.

парламентовъ, такъ-называемыхъ ландтаговъ (или сеймовъ).

Нѣсколько иную цѣль преслѣдуетъ обезпеченіе національнаго представительства въ различныхъ органахъ общественнаго служенія. Здѣсь представительство національности вызывается необходимостью защитить права національности въ самыхъ различныхъ областяхъ управленія и экономическаго быта, ибо интересы національности не ограничиваются одной только общеполитическою и просвѣтительною стороною.

Общеполитическія гарантіи національнаго самоопредѣленія предоставляются такими нормами, какъ, напр., вышеупомянутая ст. 107 швейцарской конституціи, обезпечивающая союзный судъ опредѣленнымъ національнымъ составомъ, или правила 1890 г. относительно управленія юстиціей въ Богеміи, сюда же относятся тѣ многочисленныя нормы австрійскаго права, которыя устанавливаютъ особыя національныя школьныя инспектуры. Сюда же далѣе относятся менѣе обычныя, но болѣе интересныя съ точки зрѣнія положительной охраны національнаго самоопредѣленія нормы, устанавливающія особыя національныя учрежденія, не стоящія въ связи съ государственно-политическими задачами. Изъ нихъ слѣдуетъ особо указать на нѣкоторые австрійскіе землеустроительные совѣты (Landeskulturrat'ы), о которыхъ рѣчь была выше въ гл. II, а также національныя секціи врачебныхъ палатъ (Aerztekammern), существующія въ Богеміи и Моравіи, по своей конструкціи напоминающія вышеупомянутые землеустроительные совѣты (см. также гл. II).

Переходимъ ко второй группѣ разсматриваемой нами категоріи нормъ,—къ такъ-называемому языковому законодательству, играющему въ повседневныхъ межнаціональныхъ отношеніяхъ многонаціональнаго государства наиважнѣйшую роль.

Прежде всего придется остановиться на языкѣ преній и дѣлопроизводства въ органахъ народнаго представительства, какъ общегосударственныхъ, такъ и партикулярныхъ (кантональныхъ или провинціальныхъ).

Въ бельгійскомъ парламентѣ рѣчи могутъ произноситься на обоихъ языкахъ (французскомъ и фламандскомъ). Но стенографическіе протоколы знаютъ только французскій языкъ, однако съ 1878 г. въ офиціальныхъ отчетахъ засѣданій (Compte rendu analytique) пренія печатаются на обоихъ языкахъ. Въ Швейцаріи депутаты національнаго совѣта и совѣта кантоновъ могутъ пользоваться любымъ изъ трехъ національныхъ языковъ. Палаты озабочиваются о надлежащемъ переводѣ рѣчей съ одного языка на другой.

Въ Трансваалѣ, бывшей бурской республикѣ, по новѣйшей конституціи, установленной въ 1906 г. (по присоединеніи Трансвааля къ великобританскимъ владѣніямъ), — The Transvaal Constitution Letters Patent 1906 г. статья XXXIV,—установленъ слѣдующій порядокъ: „Всѣ дебаты и пренія въ законодательномъ совѣтѣ и законодательномъ собраніи должны вестись на англійскомъ или голландскомъ языкѣ и ни на какомъ иномъ языкѣ; копіи постановленій и отчетовъ (copies of the votes and proceedings) упомянутыхъ совѣта и собранія и всѣхъ законопредложеній должны быть отпечатаны на обоихъ языкахъ: англійскомъ и голландскомъ.

Исключая вышеуказанное, всѣ изданія, записи, протоколы и отчеты (all journals, entries, minutes and proceedings) законодательнаго совѣта и законодательнаго собранія „должны быть составлены и внесены на англійскомъ языкѣ“.

Что касается Австріи, то наказъ рейхстага не содержитъ опредѣленныхъ правилъ на этотъ счетъ. Очень важнымъ является здѣсь тотъ фактъ, что учредительный

рейхстагъ 1848 г. не согласился на введеніе нѣмецкаго языка въ качествѣ единственнаго языка преній и дѣлопроизводства, дѣлались повторныя попытки къ этому, но каждый разъ отвергались. Несмотря на отсутствіе точныхъ правилъ въ наказѣ, здѣсь, по указанію E. Bernatzik'a [1]), были выработаны извѣстныя конвенціональныя правила. Въ палатѣ господъ безспорно установленъ нѣмецкій языкъ. Въ палатѣ же депутатовъ до извѣстной степени допускаются и другіе языки. Пренія, тронныя рѣчи, правительственныя предложенія, рѣчи представителей вѣдомствъ, адреса и всякаго рода предложенія и рѣшенія,—все это имѣетъ мѣсто на нѣмецкомъ языкѣ. Что же касается торжественныхъ декларацій и рѣчей депутатовъ, то онѣ допускаются и на всѣхъ другихъ языкахъ, на коихъ печатается офиціальный законодательный вѣстникъ (Reichsgesetzblatt). Такія рѣчи не стенографируются непосредственно, а заносятся офиціально, не попадая непосредственно въ стенографическій протоколъ. Однако, въ 1907 г. были привлечены стенографы, которые дѣлаютъ извлеченія изъ не-нѣмецкихъ рѣчей для печати. Запросы принимаются также на не-нѣмецкихъ языкахъ и печатаются на языкѣ подлинника въ приложеніяхъ къ стенографическимъ отчетамъ.

Что касается языка австрійскихъ ландтаговъ, то они управомочены сами установить ихъ въ своихъ наказахъ въ автономномъ порядкѣ. Обычно въ областяхъ съ однимъ преобладающимъ языкомъ этотъ языкъ устанавливается въ качествѣ языка преній: такъ, напр., въ ландтагахъ нижней и верхней Австріи, Зальцбурга и Форарльсберга языкомъ преній является нѣмецкій языкъ; въ Моравіи, Тиролѣ и Богеміи признано въ преніяхъ равноправіе обоихъ областныхъ языковъ. Языкомъ галиційскаго сейма

[1]) Цит. соч., стр. 973—974.

является польскій съ предоставленіемъ нѣкоторыхъ правъ украинскому.

Языкъ законовъ многонаціональнаго государства регулируется слѣдующимъ образомъ: Въ Бельгіи законы (и указы, arrêtés royaux) публикуются въ „Moniteur Belge“ на обоихъ языкахъ—французскомъ и фламандскомъ—*одинаково аутентичныхъ* (законъ 18 апрѣля 1898 г.) [1]); въ Швейцаріи законы опубликовываются на трехъ національныхъ языкахъ—нѣмецкомъ, французскомъ и итальянскомъ—одинаково аутентичныхъ.

Непосредственно послѣ революціи 1848 г. и до воцаренія реакціи и въ Австріи на основаніи императорскаго патента 4 марта 1849 г. офиціальный сборникъ законовъ и распоряженій (Reichsgesetz- u. Regierungsblatt) долженъ былъ издаваться на *десяти* областныхъ языкахъ (со включеніемъ венгерскаго, ибо патентъ этотъ касался и Венгріи), причемъ—что особенно важно отмѣтить—тексты узаконеній на всѣхъ языкахъ считались *одинаково* аутентичными (§ 1). Такими языками были признаны: нѣмецкій, итальянскій, чешскій, польскій, украинскій, словенскій, сербско-иллирійскій кириллицею и сербско-иллирійскій (хорватскій) латиницею, румынскій и венгерскій языки. Необходимаго единства стремились достигнуть путемъ того опредѣленія, чтобы при текстахъ на различныхъ языкахъ имѣлся нѣмецкій переводъ. Что касается момента вступленія въ силу опубликованныхъ въ сборникѣ законовъ и распоряженій, то § 3 патента считаетъ таковымъ для всѣхъ областей государства день, въ который истекаетъ 30-дневный срокъ съ того дня, когда былъ изданъ и разосланъ со-

[1]) Прежде по закону 1845 г. аутентичнымъ признавался только французскій текстъ, фламандскій же считался только переводомъ (traduction flamande).

отвѣтственный номеръ сборника [1]). Это равноправное положеніе языковъ было кореннымъ образомъ измѣнено съ воцареніемъ реакціи. Патентъ 29 декабря 1852 г. установилъ въ качествѣ единственно аутентичнаго текста нѣмецкій (§ 2), съ которымъ и должны были считаться, какъ съ безспорнымъ текстомъ, при возникновеніи разногласія въ толкованіи тѣхъ же нормъ, переведенныхъ на другіе языки. Самое появленіе законовъ и распоряженій не было отмѣнено, но оно было поставлено какъ бы на второй планъ: согласно § 3 патента 1852 г. офиціальный сборникъ (Reichsgesetzblatt) долженъ впредь появляться лишь на аутентичномъ языкѣ (нѣмецкомъ. М. Л.). Переводы на мѣстные языки опубликовываются областными правительственными изданіями (Landesregierungsblätter).

Наконецъ, нынѣшнее положеніе вопроса регулируется закономъ 10 іюня 1869 г., носящимъ характеръ компромисса между двумя упомянутыми патентами. § 2 этого закона слѣдующимъ образомъ регулируетъ этотъ вопросъ: „Сборникъ (Reichsgesetzblatt) издается министерствомъ внутреннихъ дѣлъ на всѣхъ мѣстныхъ языкахъ королевствъ и областей, представленныхъ въ рейхсратѣ [2]). Нѣмецкое изданіе Reichsgesetzblatt'a содержитъ аутентичный текстъ опубликованныхъ въ немъ узаконеній. Изданія на прочихъ мѣстныхъ языкахъ содержатъ офиціальные переводы аутентичнаго текста. По общему правилу всѣ изданія Reichsgesetzblatt'a должны быть одновременно изданы и разосланы. Въ тѣхъ слу-

---

[1]) День изданія и разсылки должны, согласно § 3, совпадать.

[2]) Терминъ „королевства и области, представленныя въ рейхсратѣ", былъ до послѣдняго времени офиціальнымъ наименованіемъ Австріи. Только во время войны особымъ актомъ, еще при Францѣ-Іосифѣ — этотъ офиціальный терминъ замѣненъ наименованіемъ „Австрія" (къ сожалѣнію, мы нынѣ лишены возможности установить время изданія и характеръ этого акта).

чаяхъ, когда, вслѣдствіе обширнаго объема какого-либо узаконенія, это представляется невозможнымъ, послѣдующій выпускъ прочихъ изданій долженъ быть, по возможности, ускоренъ". Сообразно съ этимъ, срокъ, по истеченіи коего законы вступаютъ въ силу, начинается со дня опубликованія нѣмецкаго текста закона.

Излишне говорить о томъ, какое громадное значеніе имѣетъ во многонаціональномъ государствѣ опубликованіе общегосударственныхъ законовъ на языкахъ, понятныхъ населенію. Замѣтимъ только, что въ обстановкѣ такого государства общее правило—„никто не можетъ отговариваться невѣдѣніемъ закона", на которомъ зиждется всякій правопорядокъ, превращается въ полный абсурдъ, если законы эти не издаются на языкахъ населенія; ибо, если въ однонаціональномъ государствѣ невѣдѣніе закона, ignorantia juris фактически возможна, если гражданинъ государства фактически *можетъ не знать закона*, то гражданинъ - „иноплеменникъ" многонаціональнаго государства *не можетъ знать закона*, если онъ не располагаетъ знаніемъ государственнаго языка.

Одно это показываетъ, насколько важно измѣненіе въ этомъ отношеніи старыхъ основныхъ законовъ Россіи, упорно игнорировавшихъ многонаціональность страны. Но въ Россіи мы стоимъ здѣсь передъ неимовѣрными техническими трудностями. Если въ двународной Бельгіи или трехнародной Швейцаріи вопросъ объ изданіи законовъ на всѣхъ языкахъ представляется сравнительно простымъ, если въ Австріи онъ, какъ мы видѣли, являлся уже болѣе сложнымъ, то въ Россіи, въ составъ которой входитъ нѣсколько десятковъ народностей, имѣющихъ опредѣленный литературный языкъ, вопросъ этотъ является необычайно сложнымъ. Опубликовывать въ офиціальномъ сборникѣ общіе законы на нѣсколькихъ

десяткахъ языковъ, при возможности даже установленія точнаго количества этихъ языковъ, является прямо-таки технически невозможнымъ. Вотъ почему и вступленіе въ силу законовъ не можетъ быть поставлено въ зависимость отъ времени опубликованія этихъ законовъ на всѣхъ языкахъ, а должно быть поставлено въ зависимость отъ появленія его на русскомъ языкѣ, какъ общегосударственномъ языкѣ-посредникѣ. Съ другой стороны, не опубликовывать вовсе законовъ на мѣстныхъ языкахъ или даже сдѣлать опубликованіе ихъ неофиціальнымъ, частнымъ дѣломъ, является въ интересахъ государства также невозможнымъ. Поэтому тяжесть изданія законовъ на мѣстныхъ языкахъ, тяжесть непосильная для центра, должна быть переложена на плечи мѣстныхъ государственныхъ органовъ, кои въ мѣстныхъ официальныхъ изданіяхъ (губернскихъ, областныхъ и проч. вѣдомостяхъ) опубликовываютъ общегосударственные законы на мѣстныхъ языкахъ. Этими двумя мѣрами достигаются двѣ цѣли: 1) разгрузка центра и устраненіе неизбѣжныхъ затяжекъ въ опубликованіи законовъ; 2) сохраненіе за иноязычными текстами законовъ официальной силы. Съ другой стороны, при чрезвычайномъ изобиліи языковъ, могущихъ уклониться отъ первоначальнаго текста, особенно при неизбѣжной разномѣстности ихъ изданія — необходимо признать русскій текстъ законовъ аутентичнымъ. Указанныя соображенія легли въ основу § 1 вводной части законопроекта „объ употребленіи мѣстныхъ языковъ въ органахъ управленія и самоуправленія и мѣстныхъ судебныхъ учрежденіяхъ“, разработаннаго Національнымъ Отдѣломъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ [1]). Этотъ параграфъ гласитъ:

[1]) Ниже мы будемъ обозначать этотъ законопроектъ сокращенно: „Я. З. Н. О.“. Въ приложеніи II-мъ мы воспроизводимъ цѣликомъ весь законопроектъ.

„Общегосударственные законы опубликовываются по ихъ вступленіи въ силу мѣстными правительственными учрежденіями или замѣняющими ихъ автономными учрежденіями въ мѣстныхъ официальныхъ изданіяхъ на всѣхъ языкахъ, кои установлены въ дѣлопроизводствѣ органовъ управленія, самоуправленія или суда данной мѣстности. При возникновеніи разнорѣчія въ толкованіи общегосударственныхъ законовъ, безспорнымъ текстомъ признается русскій, какъ общегосударственный".

Что касается языка партикулярныхъ законовъ, т.-е. тѣхъ законовъ, на изданіе которыхъ уполномочено народное представительство отдѣльной области или штата, то въ общемъ здѣсь дѣйствуетъ то правило, что, при явномъ преобладаніи въ области одной національности, законы обнародываются на одномъ языкѣ,—въ противномъ случаѣ, на двухъ или даже нѣсколькихъ.

О Бельгіи здѣсь говорить не приходится въ виду того, что въ Бельгіи не существуетъ автономіи двухъ ея національныхъ областей. Въ Швейцаріи вопросъ рѣшался въ зависимости отъ національнаго состава того или иного кантона. Такъ, напр., по конституціи кантона Фрейбургъ: „законы, декреты и постановленія должны быть обнародованы на французскомъ и нѣмецкомъ языкахъ. Французскій текстъ считается первичнымъ"; въ кантонѣ Валлисъ „нѣмецкій и французскій языки объявлены національными языками", что — по аналогіи съ общешвейцарской конституціей—означаетъ, что кантональные законы должны издаваться на обоихъ языкахъ съ одинаковою аутентичностью; та же двуязычность признана въ кантонѣ Бернъ, но аутентичность принадлежитъ только нѣмецкому тексту. Въ провинціи Квебекъ, населенной французами и составляющей государство-членъ федераціи Канады, всѣ законы, издаваемые квебекскимъ парламентомъ, должны быть обнаро-

дованы на англійскомъ и французскомъ языкахъ; прочіе провинціальные законы Канады обнародываются только по англійски.

Что касается языковъ партикулярныхъ законовъ въ Австріи, то вопросъ этотъ регулируется различно въ различныхъ областяхъ. Въ Галиціи, по закону 10 іюня 1866 г., областные законы (а также общеобязательныя постановленія сейма и указы областного комитета) печатаются въ мѣстномъ офиціальномъ сборникѣ на польскомъ языкѣ, какъ аутентичномъ, какъ равно на украинскомъ, а по мѣрѣ надобности также и на нѣмецкомъ. Въ Богеміи партикулярные законы обнародываются въ офиціальномъ сборникѣ на обоихъ мѣстныхъ языкахъ (нѣмецкомъ и чешскомъ, *одинаково аутентичныхъ*) [1]). То же относится и къ Крайнѣ. На трехъ языкахъ публикуются партикулярные законы въ Силезіи, Галиціи, Буковинѣ, Горицѣ-Градискѣ, Истріи и Тріестѣ и въ Далмаціи. Повсюду имѣется и нѣмецкій текстъ.

Въ дѣятельности правительственныхъ [2]) учрежденій надо различать двѣ области, которыя отличаются другъ отъ друга: 1) технически и 2) принципіально. Эти области суть: *внутреннее и внѣшнее* дѣлопроизводство. Техническое отличіе этихъ двухъ областей заключается въ томъ, что въ то время, какъ первое охватываетъ

---

[1]) Herrnritt, „Nationalität und Recht“, стр. 125—126, считаетъ, что *аутентичность двухъ или нѣсколькихъ* текстовъ закона, написанныхъ на разныхъ языкахъ, содержитъ внутреннее *противорѣчіе*, которое, правда, при тщательномъ редактированіи законодательнаго текста можетъ только рѣдко выступить наружу. Текстъ закона долженъ быть, по мнѣнію Herrnritt'a, сводимъ къ первичной государственной волѣ. Здѣсь принципъ языковаго равноправія находитъ свои предѣлы: множество языковъ должно уступить единству законодательнаго текста, отражающему единство государственной воли.

[2]) То же mutatis mutandis относится и къ судебнымъ учрежденіямъ.

дѣятельность правительственнаго учрежденія въ качествѣ такового, находящагося въ іерархическо-вѣдомственной связи съ прочими учрежденіями и центральной правительственной властью, второе охватываетъ область правительственныхъ отношеній правительственныхъ учрежденій къ гражданамъ и юридическимъ лицамъ частно-правовой области. Отличіе это давно уже установилось не только въ Австріи, но и, напр., въ Россіи и въ особенности въ области языковыхъ отношеній. Это подраздѣленіе сказывается у насъ въ приложеніи къ ст. 87 (прим.) Общ. Учр. Губ., содержащемъ особыя правила о производствѣ дѣлъ и веденіи переписки въ губерніяхъ Прибалтійскихъ, Бессарабской и Архангельской. Здѣсь мы встрѣчаемся даже съ терминомъ „внутреннее дѣлопроизводство“ (прим. къ п. 3), которое упоминается рядомъ съ „перепиской“ мѣстъ и установленій; какъ мы ниже увидимъ, австрійская доктрина и практика также упоминаетъ рядомъ съ внутреннимъ дѣлопроизводствомъ переписку (Korrespondenz), въ качествѣ особой вѣтви этого дѣлопроизводства[1]). Что же касается внѣшняго дѣлопроизводства, то терминъ этотъ въ прежнемъ россійскомъ законодательствѣ не укоренился и замѣнялся описательными оборотами; такъ, напр., въ упомянутыхъ нами правилахъ п. 5 именно и говоритъ о внѣшнемъ дѣлопроизводствѣ, когда онъ устанавливаетъ слѣдующее: „присутственныя мѣста губерній Прибалтійскихъ, не исключая и тѣхъ, которыя производятъ дѣла на нѣмецкомъ языкѣ, обязаны принимать прошенія и другія бумаги, писанныя на русскомъ языкѣ или на

---

[1]) Ср. поучительную статью Schaffgotsch'a „Geschäftssprache der Behörden въ Oesterr. Staatswörterbuch“, изд. Mischler'a и Ulbrich'a. Переписка обыкновенно трактуется какъ второй подвидъ—„языкъ должностной переписки“—рядомъ съ первымъ подвидомъ—„языкомъ внутренней службы“.

одномъ изъ мѣстныхъ (эстонскомъ и латышскомъ) нарѣчій". Внутреннее дѣлопроизводство, съ точки зрѣнія матеріальнаго содержанія, охватываетъ: а) непосредственныя отношенія должностныхъ лицъ по служебнымъ дѣламъ, внесеніе входящихъ и исходящихъ бумагъ, регистратуру, отмѣтки, справки, докладныя записки, извлеченія изъ документовъ и т. п.; далѣе, при коллегіальномъ производствѣ,—доклады, обсужденія, голосованія, рѣшенія, опредѣленія, особыя мнѣнія и т. п., протоколы коллегіальныхъ засѣданій, внутри-вѣдомственныхъ и междувѣдомственныхъ совѣщаній и т. д.; b) переписку мѣстъ съ высшими, равными и подчиненными учрежденіями, въ томъ числѣ указы, предписанія, циркуляры, инструкціи, отношенія, сообщенія, предложенія, рапорты, представленія, донесенія и т. п. Внѣшнее дѣлопроизводство матеріально охватываетъ: письменныя и устныя сношенія правительственныхъ учрежденій со сторонами (частными лицами и обществами), въ частности, принятіе прошеній, заслушаніе устныхъ просьбъ, разрѣшенія на ходатайства просителей, засвидѣтельствованіе документовъ, повѣстки, объявленія, приказы, запросы и проч.

Важнѣе техническаго различія различіе принципіально-юридическое. Дѣло въ томъ, что большинство ученыхъ склоняется къ тому, что только внѣшнее дѣлопроизводство составляетъ тотъ юридическій объектъ, въ которомъ заинтересованъ гражданинъ, между тѣмъ, какъ внутреннее дѣлопроизводство составляетъ юридическій объектъ государства, заинтересованнаго въ правильномъ и безпрепятственномъ функціонированіи правительственныхъ учрежденій. Поэтому, заключаютъ далѣе, субъективное публичное право гражданина не распространяется на внутреннее, а лишь на внѣшнее дѣлопроизводство, точнѣе, на языкъ сношеній правительственныхъ учре-

жденій съ гражданами. Субъективное право на то, чтобы быть выслушаннымъ въ томъ или иномъ правительственномъ учрежденіи, на сообщеніе рѣшенія, приговора и т. д. есть одновременно съ тѣмъ субъективное право быть выслушаннымъ на опредѣленномъ языкѣ, получить приговоръ, рѣшеніе, повѣстку и т. д. на опредѣленномъ языкѣ [1]). Что же касается языка внутренняго дѣлопроизводства, то эта область какъ бы только косвенно затрагиваетъ интересъ стороны, а именно постольку, поскольку внутреннее дѣлопроизводство служитъ подготовительною ступенью къ внѣшнему дѣлопроизводству и, въ послѣднемъ счетѣ, къ удовлетворенію стороны. Поскольку это удовлетвореніе зависитъ отъ языка внутренняго дѣлопроизводства (такъ, напр., необходимость переводовъ ослабляетъ гарантіи правильности рѣшенія административнаго мѣста, въ то время какъ совпаденіе языковъ внѣшняго и внутренняго дѣлопроизводства, наоборотъ, увеличиваетъ эти гарантіи)—постольку отдѣльный субъектъ имѣетъ интересъ, но не право на опредѣленный языкъ этого внутренняго дѣлопроизводства [2]).

Это разсужденіе можно было бы признать правильнымъ, если при разсмотрѣніи даннаго вопроса ограничиться только отношеніемъ субъекта-истца къ дѣй-

---

[1]) Ср. Herrnritt, цит. соч., стр. 106.

[2]) Herrnritt, тамъ же, стр. 107. Такого же взгляда всегда придерживалось и австрійское правительство. Несмотря на безчисленное количество разнообразныхъ административныхъ распоряженій объ установленіи языка дѣлопроизводства, всѣ правительства Австріи всегда придерживались того взгляда, что языкъ *внутренняго* дѣлопроизводства не подпадаетъ подъ ст. 19 конституціи и что этотъ вопросъ долженъ рѣшаться не съ точки зрѣнія равноправія языковъ, а съ точки зрѣнія цѣлесообразности въ области исполненія задачъ управленія. Поэтому правительство всегда настаивало на изъятіи самаго вопроса о языкѣ внутренняго дѣлопроизводства изъ компетенціи рейхстага и передачѣ его въ исключительное вѣдѣніе исполнительной власти. Ср. A. Fischel, указ. соч., стр. LXIX и LXX.

ствіямъ административнаго учрежденія и mutatis mutandis обвиняемаго, подсудимаго и отвѣтчика — къ судебному мѣсту. А между тѣмъ вопросъ этотъ коренится глубже. Національныя отношенія вообще и, въ частности, языкъ административныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ не могутъ быть разсматриваемы съ точки зрѣнія централистическо-атомистической, видящей во многонаціональномъ государствѣ лишь двухъ субъектовъ: государство въ цѣломъ и гражданина-атома, окрашеннаго въ тотъ или иной національный цвѣтъ. Національности, какъ таковой, какъ публично-правового коллектива, съ этой точки зрѣнія не существуетъ, а между тѣмъ именно въ разбираемомъ нами вопросѣ объ отношеніи гражданина къ административнымъ учрежденіямъ и ихъ должностнымъ дѣйствіямъ въ сильной степени сказывается существованіе этого національнаго коллектива. Вопросъ здѣсь идетъ собственно не о языкѣ, какъ о таковомъ, а о языкѣ, какъ орудіи того или иного національнаго государства: господство даннаго языка въ административномъ учрежденіи воспринимается не даннымъ гражданиномъ-истцомъ, а другою національностью — какъ господство соотвѣтствующей данной національности въ административной области. Бернатцикъ выражаетъ это слѣдующимъ образомъ: „Въ новѣйшее время наше право національностей вступило въ новую стадію развитія постольку, поскольку начинаетъ укореняться принципъ, что—*совершенно независимо отъ знанія языковъ*—каждая національность хочетъ быть управляемой лишь тѣми должностными лицами, судьями и органами, которые принадлежатъ къ той же національности“ [1]). Этотъ принципъ въ новѣйшей доктринѣ и практикѣ получилъ, какъ мы выше отмѣтили, названіе принципа „національной

[1]) E. Bernatzik, цит соч., стр. 989.

автономіи". На это указываетъ и Шпрингеръ, когда онъ упорядоченіе должностного вопроса усматриваетъ въ удовлетвореніи слѣдующихъ требованій: „каждая нація желаетъ, чтобы ею управляли соплеменники" и національности желаютъ имѣть верховное право распоряжаться должностями—не самостоятельно, а сообща съ короной" [1]). Бернатцикъ указываетъ болѣе точно, въ какомъ объемѣ указанный принципъ „національной автономіи" можетъ стать важнымъ для отдѣльнаго гражданина той или иной національности и явиться, такимъ образомъ, основой для особаго субъективнаго публичнаго права. „Нѣмецъ,—говоритъ Бернатцикъ, — наслѣдуетъ отъ своей матери то (языкъ. М. Л.), что не-нѣмецъ впослѣдствіи съ трудомъ долженъ изучить и чего онъ часто не усваиваетъ, а такъ какъ не-нѣмецъ допускается къ большинству военныхъ и политическихъ должностей только по усвоеніи имъ нѣмецкаго языка, то онъ склоненъ усматривать въ привилегированномъ положеніи нѣмецкаго *языка* привилегію *лицъ* нѣмецкой національности [2]).

Но если даже не примкнуть къ данному ученію о „національной автономіи", то внутреннее дѣлопроизводство государственныхъ учрежденій во всякомъ случаѣ не можетъ считаться чѣмъ-то безразличнымъ съ точки зрѣнія правъ національностей въ многонаціональномъ государствѣ подобно тому, какъ ни одинъ внутренній регламентъ (или инструкція) административнаго мѣста не можетъ и не долженъ почитаться въ правовомъ однонаціональномъ государствѣ чѣмъ-то безразличнымъ или неприкосновеннымъ съ точки зрѣнія публичныхъ правъ гражданъ. Вообще же принципіальное, а не техническое, различеніе двухъ дѣлопроизводствъ — внѣшняго и вну-

[1]) Р. Шпрингеръ, „Государство и нація", русск. пер., 1906, стр. 32—33.
[2]) E. Bernatzik, цит. соч., стр. 978—979.

тренняго — является пережиткомъ полицейскаго государства.

Въ дѣйствующемъ правѣ возобладало, однако, первое, болѣе старое мнѣніе, усматривающее національно-правовую релевантность преимущественно въ языкѣ внѣшняго дѣлопроизводства. Вотъ почему языкъ внутренняго дѣлопроизводства разсматривается въ дѣйствующемъ законодательствѣ преимущественно съ точки зрѣнія государственной цѣлесообразности и регулируется по соображенію съ численно-господствующимъ языкомъ въ государствѣ или данной области, въ то время, какъ языкъ внѣшняго дѣлопроизводства, разсматривается съ точки зрѣнія субъективнаго публичнаго права гражданъ, вступающихъ въ сношенія съ тѣмъ или инымъ учрежденіемъ.

Австрія [1]) въ своемъ законодательствѣ и административной нормировкѣ всегда стремилась, по возможности, сохранить въ наивозможно большемъ количествѣ областей нѣмецкій языкъ въ качествѣ языка внутренняго дѣлопроизводства въ администраціи и судѣ. Тамъ же, гдѣ это не удавалось, или гдѣ по политическимъ соображеніямъ считалось нужнымъ поддерживать преимущественно одну изъ національностей, тамъ дѣлались отступленія отъ общаго правила и языкомъ внутренняго дѣлопроизводства также становился языкъ не-нѣмецкій.

Первое отступленіе касается южныхъ итальянскихъ областей Австріи: Далмаціи, Береговой полосы (область Тріеста) и Южнаго Тироля (округа Тріентъ и Роверето): на основаніи императорскихъ рескриптовъ и обычаевъ въ этихъ областяхъ уже со временъ присоедине-

[1]) Разсмотрѣніе бельгійскихъ отношеній—вслѣдствіе ихъ сравнительной несложности—можетъ быть здѣсь опущено.

нія ихъ къ Австріи (въ XVI вѣкѣ) языкомъ внутренняго дѣлопроизводства признается итальянскій (въ судебныхъ учрежденіяхъ безспорно, въ административныхъ частью замѣняется нѣмецкимъ). Въ послѣднее время итальянскій языкъ начинаетъ уступать свое мѣсто сербохорватскому языку. Другое отступленіе касается Галиціи; здѣсь польскій языкъ, на основаніи постановленія министровъ 5 іюня 1869 г. и закона 9 апрѣля 1907 г., занялъ привилегированное положеніе [1]). Постановленіе 1869 г. (§ 1) дѣлаетъ польскій языкъ языкомъ внутренняго дѣлопроизводства всѣхъ административныхъ учрежденій: министерства внутреннихъ дѣлъ, исповѣданій и просвѣщенія, финансовъ, торговли и земледѣлія, государственной обороны и общественной безопасности и всѣхъ учрежденій министерства юстиціи. Относительно должностной переписки (внутреннее дѣлопроизводство въ широкомъ смыслѣ) дѣйствуетъ слѣдующій порядокъ: сношенія съ государственными установленіями, должностными лицами и судебными учрежденіями самой Галиціи производятся на польскомъ языкѣ, сношенія же съ учрежденіями центральными, а также съ государственными учрежденіями, дѣйствующими внѣ Галиціи и со всѣми учрежденіями военнаго вѣдомства, производятся на нѣмецкомъ языкѣ. Такимъ образомъ мы видимъ, что даже при привилегированномъ положеніи одного изъ языковъ — въ данномъ случаѣ польскаго—нѣмецкій языкъ не вполнѣ уступаетъ свое мѣсто въ области расширеннаго внутренняго дѣлопроизводства и сохраняетъ свою роль общегосударственнаго языка-посредника.

---

[1]) Ср сборникъ „Областное, административное и общинное устройство Галиціи", изданіе Государственной Канцеляріи, Пгр. 1915, въ которомъ имѣется хорошій переводъ указанныхъ узаконеній.

За исключеніемъ приведенныхъ отступленій (частично таковыя начали проводиться и въ Богеміи и Моравіи) [1]), нѣмецкій языкъ въ общемъ сохраняетъ свое значеніе общеавстрійскаго языка внутренняго дѣлопроизводства.

Очень трудно дать въ настоящемъ очеркѣ подробную картину австрійскаго законодательства о языкѣ дѣлопроизводства тѣмъ болѣе, что большинство нормъ издавалось здѣсь въ порядкѣ административныхъ распоряженій (Verordnungen, Erlasse и т. п.) и притомъ не только отдѣльно въ отношеніи различныхъ областей, но и—въ отношеніи отдѣльныхъ вѣдомствъ (такъ, напр., отдѣльно для почты, желѣзныхъ дорогъ, телефона, таможеннаго вѣдомства и т. д.). Однако, въ общемъ и цѣломъ все это обиліе нормъ можно свести къ слѣдующимъ основнымъ положеніямъ: 1) Языкомъ внутренняго производства административныхъ и судебныхъ учрежденій является нѣмецкій языкъ (поскольку обратное явно не установлено). 2) Прошенія сторонъ, написанныя на одномъ изъ мѣстныхъ языковъ той области, на которую распространяется компетенція даннаго учрежденія, должны приниматься этимъ учрежденіемъ; стороны или ихъ представители могутъ при обсужденіи дѣла въ судѣ или административномъ учрежденіи пользоваться тѣмъ изъ мѣстныхъ языковъ, который является роднымъ для соотвѣтственной стороны. 3) Протоколы словесныхъ заявленій и просьбъ сторонъ, дознаній, показаній сторонъ, свидѣтелей и экспертовъ составляются на родномъ языкѣ соотвѣтствующихъ лицъ. 4) Бумаги, исходящія изъ административныхъ и судебныхъ учрежденій и препровождаемыя сторонамъ, должны быть составлены на томъ изъ мѣстныхъ языковъ, на какомъ было подано прошеніе или заявлено устное ходатай-

[1]) Ср. Herrmitt, указ. соч., стр. 111.

ство или составленъ протоколъ дознанія. Если нѣтъ налицо ни прошенія, ни устнаго ходатайства, ни протокола дознанія, то исходящія бумаги слѣдуетъ по возможности писать на языкѣ, могущемъ почитаться роднымъ языкомъ соотвѣтствующей стороны. Это положеніе относится ко всѣмъ рѣшеніямъ, приговорамъ, вызовамъ въ судъ, порученіямъ и т. д. 5) Въ отношеніи языка должностного общенія съ правительственными учрежденіями общины приравниваются сторонамъ [1]).

Надо, впрочемъ, отмѣтить, что автономныя учрежденія не приравниваются въ отношеніи языка дѣлопроизводства инымъ государственнымъ—административнымъ и судебнымъ—учрежденіямъ. Подъ автономными учрежденіями подразумѣваются при этомъ всѣ учрежденія (мѣстнаго самоуправленія), не подчиненныя іерархически отдѣльнымъ вѣдомствамъ. Говоря конкретно, это будутъ—помимо ландтаговъ или сеймовъ—областные комитеты или управы (Landesausschusse) и всѣ органы мѣстнаго самоуправленія. По отношенію къ органамъ самоуправленія дѣйствуетъ то основное правило, что они свободны избрать себѣ любой языкъ языкомъ внутренняго дѣлопроизводства; что же касается языка внѣшняго дѣлопроизводства, то они связаны общими постановленіями ст. 19 конституціи [2]). Вообще, въ отношеніи языка внѣшняго дѣлопроизводства, автономные органы (въ томъ числѣ областныя и окружныя управы) въ такой же степени связаны ст. 19, конструирующей извѣстныя языковыя права національностей, какъ и не-автономныя государственныя учрежденія. Но автономныя учрежденія въ опредѣленіи языка дѣлопроизводства связаны не только снизу—языковыми правами гражданъ иныхъ мѣстныхъ національностей, но и сверху,—

[1]) Ср. Schaffgotsch, „Geschäftssprache der Behörden въ Oesterr. Staatswörterbuch".

[2]) J. Ulbrich, „Das österreichische Staatsrecht", 1909, стр. 230.

постольку, поскольку общегосударственныя учрежденія, дѣйствующія въ предѣлахъ той или иной автономной области, сохраняютъ тѣ правила объ языкѣ дѣлопроизводства, которыя обязательны для нихъ въ силу общеавстрійскихъ узаконеній. Яркой иллюстраціей этого положенія могъ бы служить § 9 вышеупомянутаго закона 9 апрѣля 1907 г. объ языкѣ дѣлопроизводства въ автономныхъ учрежденіяхъ, который гласитъ: „Сохраняютъ силу на будущее время постановленія министерства 5 іюня 1869 г. относительно языка, употребляемаго во внутреннемъ дѣлопроизводствѣ императорскихъ и королевскихъ установленій, должностныхъ лицъ и судебныхъ учрежденій въ Королевствѣ Галиційскомъ и Лодомерійскомъ съ Великимъ Герцогствомъ Краковскимъ и для сношеній съ другими присутственными мѣстами, а также упомянутыя въ этомъ постановленіи и изданныя на его основаніи предписанія о сношеніяхъ императорскихъ и королевскихъ мѣстъ, лицъ и судебныхъ учрежденій съ частными лицами, установленіями, не относящимися къ числу государственныхъ, сословіями лицъ и общинами“.

Россія, какъ уже указано было, до сихъ поръ не располагала общеимперскимъ законодательствомъ объ языкахъ. Законопроектъ Національнаго отдѣла Мин. вн. дѣлъ (Я. З. Н. О.), отдѣльныя нормы котораго нами здѣсь приводятся, является *первою* попыткою приступить къ общегосударственному законодательству о національностяхъ.

Законопроектъ этотъ предметно ограниченъ: онъ касается не всей области національнаго законодательства, а лишь тѣхъ вѣтвей, регулировка которыхъ въ настоящее время представляетъ неотложную государственную необходимость: это правила „объ употребленіи мѣстныхъ языковъ въ органахъ управленія и самоуправленія и мѣстныхъ судебныхъ учрежденіяхъ“.

Первая часть законопроекта (§§ 1—14) регулируетъ употребленіе мѣстныхъ языковъ въ органахъ управленія и самоуправленія; вторая часть касается (§§ 15—21) языка судебныхъ учрежденій. Какъ мы видимъ, здѣсь совершенно не регулируется вопросъ объ языкѣ школы и, такъ называемая, національная „общественная жизнь“, да и въ отмежеванной области Я. З. Н. О. ограничивается лишь языкомъ мѣстнаго суда [1]). Такимъ образомъ, исчерпывающимъ Я. З. Н. О. можетъ быть признанъ лишь въ предѣлахъ языка административныхъ учрежденій или органовъ самоуправленія (въ томъ числѣ и автономныхъ).

Языкомъ внутренняго дѣлопроизводства всѣхъ правительственныхъ учрежденій Я. З. Н. О. признаетъ въ § 3 языкъ русскій (т.-н. общегосударственный): „§ 3. Мѣстныя правительственныя учрежденія пользуются во внутреннемъ своемъ дѣлопроизводствѣ, охватывающемъ и всѣ сношенія съ высшими, равными и подчиненными учрежденіями, общегосударственнымъ языкомъ.

Примѣчаніе. Подъ мѣстными правительственными учрежденіями разумѣются мѣста и лица, подчиненныя въ служебномъ порядкѣ центральнымъ органамъ соотвѣтствующаго вѣдомства“.

---

[1]) Впрочемъ, въ извѣстныхъ отношеніяхъ Я. З. Н. О. предоставляетъ важныя языковыя права и въ общихъ судебныхъ установленіяхъ, см., напр., §§ 19 и 20 Я. З. Н. О., въ которыхъ устанавливается, что обвинительный актъ по дѣламъ, производящимся въ общихъ судебныхъ установленіяхъ, и всѣ бумаги въ періодѣ приготовительныхъ къ суду распоряженій должны быть изложены кромѣ общегосударственнаго и на мѣстномъ языкѣ, употребляемомъ обвиняемымъ. § 20: Въ уголовныхъ дѣлахъ, производящихся въ общихъ судебныхъ установленіяхъ, содержаніе рѣчей прокурора и защитника въ случаяхъ, когда подсудимый не владѣетъ русскимъ языкомъ, должно быть изложено ему предсѣдателемъ лично, или черезъ переводчика на одномъ изъ мѣстныхъ языковъ, употребляемомъ подсудимымъ.

Примѣчаніе къ § 3 имѣетъ въ виду: 1) точно опредѣлить понятіе мѣстнаго правительственнаго учрежденія, 2) изъять изъ правила объ обязательности русскаго языка въ качествѣ языка внутренняго дѣлопроизводства тѣ органы, которые, исполняя по существу государственно-административныя функціи, не подчинены непосредственно отдѣльнымъ министерствамъ; это, именно, тѣ органы, о которыхъ говоритъ § 8 того же Я. З. Н. О., т.-е. автономныя учрежденія. Составители законопроекта имѣли здѣсь въ виду такія, напр., автономныя учрежденія, какъ украинскія, возглавляемыя украинскимъ секретаріатомъ, или эстляндскій и лифляндскій губернскіе земскіе совѣты съ подчиненными имъ органами. Это представлялось тѣмъ болѣе необходимымъ, что въ томъ же національномъ отдѣлѣ одновременно разрабатывался—по иниціативѣ Эстляндскаго (по господствующему національному признаку: эстонскаго) и Лифляндскаго (латышскаго) губернскихъ земскихъ совѣтовъ—вопросъ о передачѣ всѣхъ функцій, исполнявшихся губернскими учрежденіями смѣшаннаго состава упомянутымъ губернскимъ и уѣзднымъ земскимъ совѣтамъ. Необходимость разграниченія мѣстныхъ правительственныхъ учрежденій и автономныхъ (высшихъ и подчиненныхъ) усугубляется тѣмъ, что рядомъ съ этими послѣдними учрежденіями въ автономныхъ областяхъ не прекращаютъ своихъ дѣйствій нѣкоторыя мѣстныя правительственныя учрежденія такихъ, напр., вѣдомствъ, какъ Министерство Финансовъ, Государственный Контроль и т. д.

§ 4. Я. З. Н. О. регулируетъ языкъ внѣшняго дѣлопроизводства и устанавливаетъ право мѣстныхъ языковъ въ формѣ обязанности административныхъ мѣстъ принимать соотвѣтственныя просьбы на мѣстныхъ языкахъ и на этихъ же языкахъ отвѣчать по нимъ. Этотъ параграфъ гласитъ: „Мѣстныя правительственныя учрежденія

обязаны принимать ходатайства, жалобы и заявленія всякаго рода и въ отвѣтахъ на нихъ пользоваться тѣмъ мѣстнымъ языкомъ, на коемъ написаны означенныя ходатайства, жалобы и заявленія".

Параграфъ этотъ, благодаря редакціонному недосмотру, какъ бы имѣетъ въ виду лишь письменныя просьбы, между тѣмъ ясно, что тотъ же порядокъ долженъ быть распространенъ и на устныя словесныя просьбы. Этому § 4 соотвѣтствуетъ § 15 второй части, устанавливающій языкъ сношеній органовъ мѣстнаго суда со сторонами.

Въ виду особой важности почтово-телеграфныхъ и желѣзнодорожныхъ учрежденій, какъ учрежденій общественнаго пользованія, входящихъ въ повседневное общеніе съ мѣстнымъ населеніемъ, Я. З. Н. О. въ § 5 особо регулируетъ служебныя дѣйствія этихъ учрежденій, проводя и здѣсь различіе между общегосударственнымъ языкомъ внутренняго дѣлопроизводства и языкомъ (языками) внѣшняго дѣлопроизводства. Дополнительно гарантируется право на пользованіе мѣстными языками въ корреспонденціи (адреса и пр.).

§§ 9 и 10 устанавливаютъ обязанность центральнаго правительства и мѣстныхъ правительственныхъ учрежденій опубликовывать всѣ распоряженія и объявленія, касающіяся всего населенія, помимо общегосударственнаго, и на мѣстныхъ языкахъ.

Изъ общаго правила о правѣ сношенія съ мѣстными правительственными учрежденіями на мѣстныхъ языкахъ Я. З. Н. О. знаетъ лишь одно исключеніе (см. § 7), которое касается установленій, должностныхъ лицъ и судебныхъ учрежденій, принадлежащихъ къ военному вѣдомству (арміи и флота), съ которыми сношенія производятся на общегосударственномъ языкѣ.

Переходимъ къ выдѣленнымъ изъ общей іерархической связи автономнымъ учрежденіямъ, для которыхъ

Я. З. Н. О. (§ 8) устанавливаетъ не только во внѣшнемъ, но и во внутреннемъ дѣлопроизводствѣ мѣстный языкъ или языки. Автономныя учрежденія сами свободно опредѣляютъ, какой именно языкъ долженъ служить языкомъ внутренняго и внѣшняго дѣлопроизводства. Тѣмъ же „особымъ автономнымъ порядкомъ“ устанавливается языкъ дѣлопроизводства органовъ, подчиненныхъ главнымъ (областнымъ) автономнымъ учрежденіямъ. Вполнѣ понятно, что Я. З. Н. О. отказывается предусмотрѣть отдѣльныя подробности дѣйствія языка дѣлопроизводства (въ частности, языковыя права національныхъ меньшинствъ) автономныхъ учрежденій. Лишь въ общей формѣ § 8 устанавливаетъ двоякую обязанность автономныхъ учрежденій: 1) по отношенію къ мѣстнымъ языкамъ національныхъ меньшинствъ и 2) по отношенію къ сношеніямъ этихъ учрежденій съ центральными и иномѣстными установленіями: „причемъ учрежденія эти (автономныя)— говоритъ § 8—озабочиваются какъ обезпеченіемъ правъ мѣстныхъ языковъ, такъ и надлежащимъ переводомъ своего дѣлопроизводства или отдѣльныхъ извлеченій на общегосударственный языкъ для сношенія съ общими правительственными установленіями и лицами, а также съ государственными общественными установленіями другихъ областей“.

Что касается органовъ мѣстнаго самоуправленія, то Я. З. Н. О. (§ 11) предоставляетъ органамъ земскаго и городского самоуправленія „свободно опредѣлить, какой изъ мѣстныхъ языковъ можетъ быть употребляемъ въ дѣлопроизводствѣ сихъ учрежденій“, но при этомъ законопроектъ устанавливаетъ важную оговорку, служащую гарантіей правъ національныхъ меньшинствъ: „языкъ внутренняго дѣлопроизводства указанныхъ органовъ самоуправленія опредѣляется двумя третями правомочныхъ гласныхъ, языки же, допускаемые къ употребленію въ

публичныхъ засѣданіяхъ и преніяхъ, опредѣляются $^1/_6$ общаго количества правомочныхъ гласныхъ".

Устанавливается и извѣстный дополнительный стимулъ къ мирному соглашенію тѣмъ, что „въ случаѣ, если въ пользу признанія одного изъ мѣстныхъ языковъ дѣлопроизводства не образуется большинства въ двѣ трети, то языкомъ дѣлопроизводства почитается общегосударственный (русскій)". Однако, слѣдуетъ сомнѣваться въ пригодности такого стимула, въ сущности приводящаго не къ устраненію спора между двумя *мѣстными* языками, а лишь къ льготному механическому утвержденію третьяго, хотя бы и общегосударственнаго, языка. Помимо сказаннаго, русскому языку удѣляется въ языкѣ преній (но не во внутреннемъ дѣлопроизводствѣ) привилегированное положеніе: „употребленіе общегосударственнаго языка въ публичныхъ засѣданіяхъ и преніяхъ допускается свободно безъ ограниченія опредѣленнымъ количествомъ высказывающихся за это гласныхъ". Такимъ образомъ, русскій языкъ не долженъ являться мѣстнымъ языкомъ для того, чтобы имъ могли пользоваться въ преніяхъ. Составляя, какъ всякая привилегія, извѣстный одіумъ, норма эта только нарушаетъ общій характеръ Я. З. Н. О., въ которомъ проводится начало наивозможнаго равноправія языковъ. Впрочемъ, слѣдуетъ отмѣтить, что этимъ неумѣлымъ и неумѣстнымъ правиламъ о языкахъ дѣлопроизводства Я. З. Н. О. придаетъ только временный характеръ.

Я. З. Н. О. вполнѣ послѣдовательно (§§ 14 и 12) возлагаетъ и на органы самоуправленія обязанность принимать жалобы и заявленія на мѣстныхъ языкахъ и на нихъ же отвѣчать просителямъ; обязательныя постановленія органовъ мѣстнаго самоуправленія должны издаваться и на языкахъ національныхъ меньшинствъ. Что же касается сношеній органовъ самоуправленія съ

правительственными учрежденіями, то Я. З. Н. О. (§ 12),—въ отличіе отъ соотвѣтствующихъ австрійскихъ нормъ, приравнивающихъ общины и органы самоуправленія сторонамъ—частнымъ лицамъ,—устанавливаетъ здѣсь обязательность общегосударственнаго языка. Сношенія съ центральнымъ правительствомъ производятся также по-русски.

Далѣе отмѣтимъ, что Я. З. Н. О., регулируя употребленіе мѣстныхъ языковъ, отказался дать легально-аутентическое опредѣленіе понятія „мѣстный языкъ". Такого нормативнаго опредѣленія мы не находимъ ни въ одномъ изъ дѣйствующихъ законодательствъ о національностяхъ. Правда, въ Австріи понятіе Landessprache (мѣстный языкъ) вызывалъ споры, которые рѣшались въ порядкѣ административной юстиціи (рѣшеніями Reichsgericht'a и Verwaltungsgerichtshof'a). Въ общемъ, въ результатѣ длительныхъ споровъ въ доктринѣ и административной практикѣ пришли къ тому заключенію, что подъ „мѣстнымъ языкомъ" слѣдуетъ подразумѣвать языкъ національности, живущей въ данной мѣстности (области).

Я. З. Н. О. въ § 23, по нашему взгляду, удачно разрѣшилъ эту задачу. Составители Я. З. Н. О. считались съ чрезвычайнымъ обиліемъ и черезполосностью національностей въ Россіи, въ особенности въ нѣкоторыхъ областяхъ ея (напр., на Кавказѣ), и потому § 23 предоставляетъ „министрамъ внутреннихъ дѣлъ и юстиціи по взаимному соглашенію и по сношеніи ихъ съ органами мѣстнаго самоуправленія опредѣлить, къ какимъ изъ мѣстныхъ языковъ въ отдѣльныхъ областяхъ и мѣстностяхъ Россіи должны найти примѣненіе постановленія настоящаго закона". Но при этомъ выдвигается и объективный законный критерій, полагающій твердый предѣлъ административному усмотрѣнію: „Руководящимъ нача-

ломъ—говоритъ далѣе § 23—должно служить при этомъ дѣйствительное употребленіе того или другого языка въ предѣлахъ данной мѣстности и наличность соотвѣтствующаго заявленія демократически избранныхъ органовъ національныхъ группъ мѣстнаго населенія". Этотъ критерій правиленъ тѣмъ, что онъ не столь выдѣляетъ въ качествѣ объективнаго признака осѣдлость данной національности въ области (подобно австрійскому праву), что въ Россіи, при наличіи кочевыхъ народовъ и неустановленности этнографическихъ границъ, могло бы привести къ нѣкоторымъ неясностямъ, но—„дѣйствительное употребленіе того или другого языка въ предѣлахъ данной мѣстности". Дополнительный критерій, въ видѣ необходимости надлежащаго заявленія со стороны органа той или другой національности, предусматриваетъ тотъ, вполнѣ возможный у насъ, случай, когда отдѣльная національность, въ виду ея низкой культурности, отсутствія письменности и т. д., сама не притязаетъ на опредѣленный національный статусъ [1]). Впрочемъ, остается совершенно неяснымъ, что Я. З. Н. О. подразумѣваетъ подъ „органами національныхъ группъ"; вмѣсто этого расплывчатаго критерія слѣдовало бы установить юридически безспорное заявленіе, исходящее непосредственно отъ опредѣленнаго (абсолютнаго или процентуальнаго) числа гражданъ данной національности, независимо отъ того, существуетъ ли у этой національности публичноправовой органъ, или нѣтъ.

---

[1]) Впрочемъ, какъ уже выше отмѣчено было, не исключена возможность того, что вопросъ о языкахъ нѣкоторыхъ національностей, обитающихъ на окраинахъ—въ Туркестанѣ, Сибири, на Кавказѣ и т. д.—будетъ въ деталяхъ устанавливаться автономнымъ законодательствомъ этихъ областей, но, разумѣется, въ согласіи съ общероссійскими нормами національнаго законодательства. Замѣтимъ, что Я. З. Н. О. въ § 8 именно и устанавливаетъ здѣсь возможность автономнаго правотворчества, сообразующаго съ мѣстными національными отношеніями.

Въ заключеніи отмѣтимъ еще одинъ параграфъ, заслуживающій особаго вниманія и придающій всѣмъ гарантіямъ Я. З. Н. О. особо цѣнный въ публично-правовомъ смыслѣ характеръ, а именно, § 22. Онъ гласитъ: „Въ случаѣ нарушенія перечисленныхъ въ семъ узаконеніи правъ употребленія національныхъ языковъ, потерпѣвшими лицами—физическими и юридическими—подаются жалобы въ административный судъ въ установленномъ порядкѣ“. Мы видимъ, такимъ образомъ, что Я. З. Н. О., въ отличіе отъ обычныхъ въ этой области конституціонныхъ нормъ, придаетъ съ самаго начала регулируемымъ имъ правамъ характеръ не декларативный, но характеръ субъективныхъ публичныхъ правъ, защищаемыхъ въ исковомъ порядкѣ. Этотъ параграфъ придаетъ Я. З. Н. О. свойство неоспоримой хартіи національныхъ вольностей народовъ Россіи.

* * *

Насколько это по существу представляется возможнымъ, законодательный опытъ другихъ многонаціональныхъ государствъ, основныя черты котораго мы попытались изложить въ настоящемъ очеркѣ, долженъ быть положенъ въ основу соотвѣтственнаго россійскаго законодательства, достойнаго новой Россіи, заразъ однородной и многонародной.

Одна изъ основныхъ ошибокъ австрійскаго законодательства во всякомъ случаѣ не должна быть повторена въ Россіи. Если всю необъятную и сложную матерію законодательства о національностяхъ невозможно свести къ нѣсколькимъ положеніямъ, свободно умѣщающимся въ 2—3 статьяхъ конституціи, то не слѣдуетъ удариться и въ другую крайность: отказаться отъ твердыхъ общегосударственныхъ законовъ и прибѣгнуть къ административнымъ актамъ, соблазняющимъ своей гибкостью и

способностью приспособленія къ разнообразнѣйшимъ областнымъ и мѣстнымъ національнымъ отношеніямъ. Австрія, издавна ставшая на этотъ путь, принуждена нынѣ отказаться отъ него: обиліе административныхъ нормъ въ этой области привело къ несогласованности ихъ между собою и къ нарушенію общихъ нормъ закона (ср. Э. Бернатцикъ, указ. соч., стр. 980 и тѣмъ вынесло вредъ какъ основнымъ началамъ международнаго національнаго правопорядка, такъ и единству государства.

Россія стоитъ нынѣ въ этой области передъ tabula rasa. У насъ въ дополненіе къ общеконституціоннымъ нормамъ необходимо будетъ издать общій законъ объ употребленіи языковъ въ административныхъ и судебныхъ учрежденіяхъ, школѣ и общественной жизни. Это, въ свою очередь, не исключаетъ возможности изданія тѣхъ или иныхъ административныхъ актовъ по этимъ столь сложнымъ вопросамъ. Само собою разумѣется, что общегосударственный законъ о правахъ національностей не можетъ предусмотрѣть наперед всей необъятной сложности этой матеріи, и административные акты будутъ необходимы. Но слѣдуетъ при этомъ соблюсти правильную перспективу: административные акты въ этой области—какъ и въ другихъ—должны издаваться на основаніи закона, supplendi causa, въ дополненіе, но никоимъ образомъ не въ отмѣну или противорѣчіе съ закономъ.

ПРИЛОЖЕНІЯ.

Приложеніе I-ое.

Законъ о національно-персональной автономіи, принятый въ засѣданіи Малой Рады 9 января 1918 года [1]).

Статья 1. Каждая изъ населяющихъ Украину неукраинскихъ націй имѣетъ право въ предѣлахъ Украинской Народной Республики на національно-персональную автономію, т.-е. право на самостоятельное устроеніе своей національной жизни. Это право осуществляется органами Національнаго Союза, власть коего распространяется на всѣхъ членовъ его, независимо отъ мѣста

[1]) Законъ этотъ былъ разработанъ особой комиссіей при Украинскомъ Секретаріатѣ по еврейскимъ дѣламъ, съ участіемъ свѣдущихъ лицъ, и одобренъ всѣми тремя національными секретаріатами: великорусскимъ, еврейскимъ и польскимъ.

Приводимый здѣсь текстъ не во всемъ совпадаетъ съ официальнымъ текстомъ закона. Въ распоряженіи пишущаго эти строки находилась только окончательная *русская* редакція *проекта*, которая была имъ исправлена и дополнена по русскому переводу еврейскаго текста *закона*, данному въ приложеніи къ брошюрѣ *Л. Е. Мотылева* „Основы еврейскаго общиннаго устройства", Москва 1918. Въ скобки мы заключили тѣ положенія законопроекта, которыя не получили силы закона, но представляютъ политическій и юридическій интересъ съ точки зрѣнія генезиса закона.

ихъ поселенія въ предѣлахъ Украинской Народной Республики. Это право неотъемлемо принадлежитъ каждой націи и ни одна изъ нихъ не можетъ быть лишена его или ограничена въ немъ.

Статья 2. Населяющимъ территорію Украинской Республики націямъ—великорусской, еврейской и польской—право на національно-персональную автономію предоставлено силою настоящаго закона. Націи же бѣлорусская, чешская, молдаванская, нѣмецкая, татарская и греческая могутъ воспользоваться правомъ національно-персональной автономіи, если въ Генеральный Судъ поступитъ заявленіе о томъ, отъ каждой націи особое. Заявленіе должно быть подписано не менѣе, чѣмъ 10.000 гражданами Украинской Народной Республики, безъ различія пола, не ограниченными судомъ въ своихъ политическихъ правахъ, подтверждающими свою принадлежность къ данной націи. Генеральный Судъ (по провѣркѣ въ общеустановленномъ порядкѣ дѣйствительности такого заявленія) въ срокъ не позже шести мѣсяцевъ со дня подачи заявленія, обсуждаетъ его въ публичномъ своемъ засѣданіи и сообщаетъ о своемъ рѣшеніи Генеральному Секретаріату и публикуетъ его.

Заявленія націй, не перечисленныхъ въ настоящей статьѣ, обсуждаются въ парламентѣ Украинской Народной Республики.

Статья 3. Для осуществленія означеннаго въ ст. 1 права, граждане Украинской Народной Республики, принадлежащіе къ данной націи, образуютъ на территоріи Украинской Народной Республики Національный Союзъ.

Членамъ каждаго Національнаго Союза ведутся именные списки, составляющіе въ совокупности національный кадастръ, каковой по составленіи публикуется во всеобщее свѣдѣніе.

Каждый гражданинъ имѣетъ право требовать своего включенія въ данный національный кадастръ, а равно и исключенія изъ онаго; въ послѣднемъ случаѣ требуется подача заявленія о непринадлежности его къ данной націи.

Статья 4. Національный Союзъ пользуется правомъ законодательства и управленія въ предѣлахъ своей компетенціи, устанавливаемой въ порядкѣ ст. 7 настоящаго закона.

Національному Совѣту единственно принадлежитъ право представительства данной націи, проживающей на территоріи Украинской Народной Республики, передъ государственными и общественными учрежденіями.

Законодательные акты, принятые національнымъ собраніемъ въ предѣлахъ компетенціи Національнаго Союза (ст. 9), публикуются въ общеустановленномъ порядкѣ.

Статья 5. Изъ средствъ Украинской Народной Республики и органовъ мѣстнаго самоуправленія отчисляется въ распоряженіе Національнаго Союза такая часть, каковая, сообразно численности населенія данной націи, должна быть затрачена на дѣла, входящія въ кругъ вѣдѣнія даннаго Союза.

Статья 6. Національный Союзъ устанавливаетъ свой ежегодный бюджетъ и имѣетъ право налогового обложенія своихъ членовъ на тѣхъ же началахъ, которыя примѣняются въ общегосударственной налоговой системѣ, право заключенія займовъ подъ своей отвѣтственностью и принятія иныхъ финансовыхъ мѣръ для обезпеченія дѣятельности Національнаго Союза.

Статья 7. Кругъ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію Національнаго Союза и отдѣльныхъ его органовъ, равно какъ и устройство послѣднихъ, опредѣляется постановленіемъ Учредительнаго Собранія данной націи, каковое опредѣляетъ вмѣстѣ съ тѣмъ и порядокъ измѣненія

своихъ постановленій. (Дальнѣйшій текстъ проекта: принятыя постановленія въ части, касающейся круга вѣдѣнія Національнаго Союза, подлежатъ утвержденію Учредительнаго Собранія Украинской Народной Республики или всенароднаго собранія [парламента] ея).

Примѣчаніе. Разногласія, могущія возникнуть по сему поводу между Національнымъ Учредительнымъ Собраніемъ и Учредительнымъ Собраніемъ Украинской Народной Республики или ея парламентомъ, разрѣшаются согласительною комиссіею, составленною изъ равнаго числа представителей сихъ установленій. Постановленія согласительной комиссіи восходятъ на окончательное утвержденіе въ Учредительное Собраніе Украинской Народной Республики.

Статья 8. Національныя Учредительныя Собранія образуются изъ членовъ, избираемыхъ принадлежащими къ данной націи гражданами Украинской Народной Республики, достигшими 20-ти-лѣтняго возраста (и не ограниченными въ своихъ политическихъ правахъ) на основѣ всеобщаго, безъ различія пола и вѣроисповѣданія, прямого, равнаго и тайнаго избирательнаго права съ примѣненіемъ начала пропорціональнаго представительства.

Статья 9. Органы Національнаго Союза суть установленія государственныя (и дѣйствуютъ на общихъ основаніяхъ). Высшимъ (представительнымъ) органомъ Національнаго Союза является Національное Собраніе, избираемое членами Союза на основаніяхъ, изложенныхъ въ ст. 8.

Высшимъ исполнительнымъ органомъ Союза является Національный Совѣтъ, избираемый Національнымъ Собраніемъ и передъ нимъ отвѣтственный.

(Ст. 11 проекта, не вошедшая въ законъ, гласила: „Въ составъ Генеральнаго Секретаріата Украинской

Народной Республики входятъ секретари по дѣламъ организованныхъ въ національные союзы націй. При чемъ по дѣламъ націй великорусской, еврейской и польской имѣется для каждой особый секретарь").

Статья 10. Всѣ споры по вопросамъ компетенціи, могущіе возникнуть между органами Національнаго Союза, съ одной стороны, и органами государственнаго управленія, мѣстнаго самоуправленія и другихъ національныхъ союзовъ, съ другой стороны, разрѣшаются административнымъ судомъ.

Статья 11. Національные Союзы Украинской Народной Республики входятъ въ соединеніе съ дѣйствующими въ предѣлахъ Россійской Федеративной Республики національными союзами соотвѣтствующихъ націй.

Приложеніе II-ое.

Проектъ.

Постановленіе Временнаго Правительства

объ употребленіи мѣстныхъ языковъ въ органахъ управленія и самоуправленія и мѣстныхъ судебныхъ учрежденіяхъ.

Временное Правительство Россійской Республики, признавая за всѣми народностями право на самоуправленіе, считаетъ необходимымъ нынѣ же, впредь до изданія по сему предмету закона Всероссійскимъ Учредительнымъ Собраніемъ и не предрѣшая будущихъ формъ

областного и національнаго устройства, издать слѣдующій законъ, обезпечивающій народностямъ Россіи право пользоваться роднымъ языкомъ въ сношеніяхъ съ органами самоуправленія и судебныхъ учрежденіяхъ:

§ 1. Общегосударственные законы опубликовываются по ихъ вступленіи въ силу мѣстными правительственными учрежденіями или замѣняющими ихъ автономными учрежденіями въ мѣстныхъ офиціальныхъ изданіяхъ на всѣхъ языкахъ, кои установлены въ дѣлопроизводствѣ органовъ управленія, самоуправленія или суда данной мѣстности. При возникновеніи разнорѣчія въ толкованіи общегосударственныхъ законовъ безспорнымъ текстомъ признается русскій, какъ общегосударственный.

§ 2. Отмѣняются всѣ ограниченія, касающіяся употребленія родного языка, установленныя прежнимъ законодательствомъ въ союзахъ, собраніяхъ, печати и національной общественной жизни (ст. 3 Осн. Зак. 23 апр. 1906 г., п. 4 разд. V указа 26 апр. 1906 г. о врем. прав. для неповрем. печати, § 610 т. XI часть 2, прил. къ ст. 87 Общ. Учр. Губ. и др.), а также употребленія родного языка въ гражданскомъ и уголовномъ судопроизводствѣ (ст.ст. 464 и 557 т. XVI ч. 1 Св. Законовъ).

I.

§ 3. Мѣстныя правительственныя учрежденія пользуются во внутреннемъ своемъ дѣлопроизводствѣ, охватывающемъ и всѣ сношенія съ высшими, равными и подчиненными учрежденіями, русскимъ языкомъ.

Примѣчаніе. Подъ мѣстными правительственными учрежденіями разумѣются мѣста и лица, подчиненныя въ служебномъ порядкѣ центральнымъ органамъ соотвѣтствующаго вѣдомства.

§ 4. Мѣстныя правительствующія учрежденія обязаны принимать ходатайства, жалобы и заявленія всякаго рода и въ отвѣтахъ на нихъ пользоваться тѣмъ мѣстнымъ языкомъ, на коемъ написаны означенныя ходатайства, жалобы и заявленія.

§ 5. Служебныя дѣйствія въ почтово-телеграфныхъ и желѣзнодорожныхъ учрежденіяхъ, охватывающія внутреннее дѣлопроизводство, производятся на русскомъ языкѣ.

Мѣстные же языки употребляются почтово-телеграфными и желѣзнодорожными учрежденіями въ бумагахъ, исходящихъ изъ сихъ учрежденій (въ томъ числѣ повѣсткахъ, объявленіяхъ и пр.), и въ непосредственныхъ устныхъ сношеніяхъ съ лицами, пользующимися услугами сихъ учрежденій.

Правила пріема телеграммъ на всѣхъ языкахъ, заказныхъ и прочихъ отправленій устанавливаются особымъ узаконеніемъ.

§ 6. Всѣ офиціальныя сношенія съ установленіями, должностными лицами и судебными учрежденіями, принадлежащими къ военному вѣдомству (арміи и флота), производятся на общегосударственномъ языкѣ.

§ 7. Языкомъ командованія является русскій языкъ.

Примѣненіе мѣстныхъ языковъ въ обученіи войскъ допускается въ порядкѣ инструкцій.

§ 8. Въ краевыхъ учрежденіяхъ, кои, завѣдывая дѣлами общеадминистративнаго управленія, не подчиняются въ вѣдомственномъ порядкѣ министерствамъ (въ такъ-называемыхъ автономныхъ учрежденіяхъ), языкомъ внѣшняго и внутренняго дѣлопроизводства является мѣстный языкъ или языки, причемъ учрежденія эти озабочиваются какъ обезпеченіемъ правъ мѣстныхъ языковъ, такъ и надлежащимъ переводомъ своего дѣлопроизводства или отдѣльныхъ извлеченій на общегосударственный языкъ для сношенія съ общими правительственными установле-

ніями и лицами, а также съ государственными и общественными установленіями другихъ областей.

Внутреннее дѣлопроизводство органовъ, подчиненныхъ автономнымъ учрежденіямъ, и отношенія сихъ подчиненныхъ учрежденій между собою и съ высшимъ автономнымъ учрежденіемъ опредѣляется особымъ автономнымъ порядкомъ.

§ 9. Распоряженія центральнаго правительства, предназначенныя для всеобщаго свѣдѣнія, должны быть обнародованы на мѣстахъ, помимо общегосударственнаго, и на мѣстныхъ языкахъ.

§ 10. Всѣ офиціальныя распоряженія и объявленія мѣстныхъ правительственныхъ учрежденій, предназначенныя для всеобщаго свѣдѣнія, должны быть обнародованы помимо общегосударственнаго, и на мѣстныхъ языкахъ.

Тѣ же офиціальныя распоряженія и объявленія, которыя касаются отдѣльныхъ селеній или мѣстностей, въ предѣлахъ коихъ распространенъ лишь одинъ языкъ, обнародываются, помимо общегосударственнаго, лишь на этомъ языкѣ.

§ 11. Предоставить губернскимъ и уѣзднымъ земскимъ собраніямъ, а также органамъ городского и поселковаго самоуправленія на нижеслѣдующихъ основаніяхъ свободно опредѣлять, какой изъ мѣстныхъ языковъ можетъ быть употребляемъ въ дѣлопроизводствѣ сихъ учрежденій.

Впредь до разрѣшенія этого вопроса общимъ законодательствомъ, имѣющимъ опредѣлить примѣненіе тѣхъ или другихъ мѣстныхъ языковъ въ дѣлопроизводствѣ органовъ самоуправленія, устанавливается слѣдующее правило: языкъ внутренняго дѣлопроизводства указанныхъ органовъ самоуправленія опредѣляется двумя третями правомочныхъ гласныхъ, языки же, допускаемые къ упо-

требленію въ публичныхъ засѣданіяхъ и преніяхъ опредѣляются одною шестою общаго количества правомочныхъ гласныхъ.

Въ случаѣ, если въ пользу признанія одного изъ мѣстныхъ языковъ языкомъ дѣлопроизводства не образуется большинства въ двѣ трети, то языкомъ дѣлопроизводства почитается общегосударственный.

Употребленіе общегосударственнаго языка въ публичныхъ засѣданіяхъ и преніяхъ допускается свободно, безъ ограниченія опредѣленнымъ количествомъ высказывающихся за это гласныхъ.

§ 12. Органы мѣстнаго самоуправленія обязаны принимать прошенія и заявленія, написанныя на общегосударственномъ или на иномъ, кромѣ употребляемаго въ ихъ внутреннемъ дѣлопроизводствѣ, мѣстномъ языкѣ, и на этихъ же языкахъ давать отвѣты заинтересованнымъ лицамъ.

§ 13. Въ сношеніяхъ съ правительственными учрежденіями другой губерніи и центральнымъ правительствомъ органы мѣстнаго самоуправленія обязаны пользоваться общегосударственнымъ языкомъ.

§ 14. Органы мѣстнаго самоуправленія издаютъ обязательныя постановленія, объявленія и проч., помимо общегосударственнаго, на мѣстныхъ языкахъ, въ предѣлахъ же распространенія одного лишь языка—на этомъ одномъ языкѣ.

II.

§ 15. Органы мѣстнаго суда въ своихъ сношеніяхъ со сторонами обязаны употреблять тотъ изъ мѣстныхъ языковъ, на которомъ написаны прошенія или жалобы, подавшія поводъ къ возбужденію дѣла, или на которомъ сдѣлано словесное заявленіе, записанное въ протоколъ.

§ 16. Протоколы дознанія и допросы подсудимыхъ, сторонъ, свидѣтелей и экспертовъ въ мировыхъ судебныхъ установленіяхъ, судебные осмотры и т. п. судебныя дѣйствія должны производиться на соотвѣтствующемъ мѣстномъ языкѣ, понятномъ для этихъ лицъ, и на немъ же, по требованію сторонъ, заноситься въ протоколъ.

§ 17. Всякаго рода опредѣленія и рѣшенія въ мѣстномъ судѣ съ ихъ мотивами должны быть изложены, кромѣ русскаго, и на мѣстномъ языкѣ, на которомъ написаны прошенія и жалобы, а въ уголовныхъ дѣлахъ приговоры этого суда должны быть изложены на томъ изъ мѣстныхъ языковъ, который употребляется подсудимымъ.

§ 18. На предварительномъ слѣдствіи всѣ постановленія слѣдственной власти, касающіяся обвиняемаго, должны быть изложены, кромѣ общегосударственнаго, также на мѣстномъ языкѣ, который употребляется обвиняемымъ.

§ 19. Обвинительный актъ по дѣламъ, производящимся въ общихъ судебныхъ установленіяхъ, и всѣ бумаги, въ періодѣ приготовительныхъ къ суду распоряженій, должны быть изложены, кромѣ общегосударственнаго, и на мѣстномъ языкѣ, употребляемомъ обвиняемымъ.

§ 20. Въ уголовныхъ дѣлахъ, производящихся въ общихъ судебныхъ установленіяхъ, содержаніе рѣчей прокурора и защитника въ случаяхъ, когда подсудимый не владѣетъ русскимъ языкомъ, должно быть изложено ему предсѣдательствующимъ лично или черезъ переводчика на одномъ изъ мѣстныхъ языковъ, употребляемомъ подсудимымъ.

§ 21. Резолюція и приговоръ суда должны быть изложены, кромѣ государственнаго, и на соотвѣтственномъ мѣстномъ языкѣ. На немъ же предсѣдательствующій

лично или черезъ переводчика даетъ разъясненія подсудимымъ о порядкѣ и срокахъ обжалованія и о постановленіи суда въ отношеніи принятія или измѣненія мѣръ пресѣченія.

III.

§ 22. Въ случаѣ нарушенія перечисленныхъ въ семъ узаконеніи правъ употребленія національныхъ языковъ подаются потерпѣвшими лицами—физическими и юридическими—жалобы въ административный судъ въ установленномъ порядкѣ.

§ 23. Предоставляется министрамъ внутреннихъ дѣлъ и юстиціи по взаимному соглашенію и по сношеніи ихъ съ органами мѣстнаго самоуправленія опредѣлить, къ какимъ изъ мѣстныхъ языковъ въ отдѣльныхъ областяхъ и мѣстностяхъ Россіи должны найти примѣненіе постановленія настоящаго закона. Руководящимъ началомъ должно служить при этомъ дѣйствительное употребленіе того или иного языка въ предѣлахъ данной мѣстности и наличность соотвѣтствующаго заявленія демократически избранныхъ органовъ національныхъ группъ мѣстнаго населенія.

§ 24. Порядокъ введенія въ дѣйствіе и примѣненія правилъ настоящаго закона въ учрежденіяхъ различныхъ вѣдомствъ въ зависимости отъ мѣстныхъ условій предоставить разрѣшенію подлежащихъ министровъ по принадлежности.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

СТРАН.

Предисловіе III

Глава I. Автономія и федерація, какъ формы единства многонароднаго государства 5

„ II. О персональной автономіи 36

„ III. Національность и ея языкъ въ управленіи, самоуправленіи и судѣ 119

Приложенія 177

I. Законъ о національно-персональной автономіи, принятый въ засѣданіи Малой Рады 9 января 1918 года 177

II. Постановленіе временнаго Правительства объ употребленіи мѣстныхъ языковъ въ органахъ управленія и самоуправленія и мѣстныхъ судебныхъ учрежденіяхъ 181