

Что такое федеральное правление¹ Федеральный принцип

1



Кеннет Уэйр (1907–1979) – австралийский ученый, классик федералистской мысли XX века, профессор Оксфордского университета.

П риступая к изучению того, как функционирует федеральное правление, необходимо прояснить смысл базового понятия. Термин «федеральное правление» используется в политических дискуссиях весьма широко, но его редко наделяют смыслом, который был бы четким и ясным одновременно. Разумеется, большая часть обращающихся к нему специалистов соглашаются в том, что они имеют в виду ассоциацию государств, учрежденную для реализации каких-то общих замыслов и целей, но при этом сохраняющую за государствами-членами значительную степень их изначальной независимости. Но, подтверждая сказанное, ученые расходятся по поводу того, какую форму или тип ассоциации государств можно было бы с наибольшим основанием охарактеризовать как федеральное правление. Из-за этого получается, что указанный термин в равной мере применяется и к Австро-Венгерской империи, и к Германской империи 1871–1918 годов, и к Соединенным Штатам Америки, и к Южно-Африканскому Союзу. Между тем каждое из этих объединений, действительно представляя собой ассоциацию государств, отличается от всех прочих той формой, которую принимает эта ассоциация. С одной стороны, если общеупотребительный термин столь беспредельно широк, то исследователю нужно избегать слишком жестких его определений. С другой стороны, ему необходимо проследить, чтобы более узкое применение термина «федеральное правление» тоже оставалось оправданным.

Современное понимание того, что такое федеральное правление, было предопределено Соединенными Штатами Америки. И дело не в том, что Конституция США 1787 года некогда учредила ассоциацию государств, определяемых именно этим термином: ведь слова «федеральный» или «федерация» в американской Конституции отсутствуют². Тем не менее этот до-

1 Перевод осуществлен по: WHEARE K.C. *Federal Government*. New York; London: Oxford University Press, 1947. P. 1–15. Для удобства читателя редакция «НЗ» привела в порядок научный аппарат, который в исходной версии книги страдает неполнотой.

2 В ней один раз встречается термин «конфедерация», но он не используется для описания союза: просто в разделе 10 статьи I установлено, что «ни один штат не может заключать какого-либо договора, вступать в альянс или конфедерацию».

кумент неизменно именуют «федеральной конституцией»³, а в наши дни едва ли не каждый рассматривает США в качестве типичного образчика федерального правления. Более того, многие считают этот пример самым важным и самым удачным. Любое определение федерального правления, не включающее Соединенные Штаты, нужно отвергнуть как неполное. Следовательно, занимаясь поиском легитимного и пригодного определения федерального правления, целесообразно начать с анализа Конституции США.

Эта Конституция состоит из первоначального документа, принятого в 1787 году, а также набора поправок к нему. Ее можно изучать под разными углами зрения. В нашем случае внимание фокусируется на единственном аспекте: нас интересует, каким образом этот документ регулирует функционирование ассоциации государств (штатов). Мы обращаемся к ней, желая выяснить, какова природа учрежденной ею ассоциации – или, иначе говоря, перед нами вопрос: каковы фундаментальные характеристики США, рассматриваемых в качестве ассоциации государств?

Ответ на него, как представляется, заключается в следующем: Конституция США⁴ учреждает ассоциацию государств, устроенную так, что власть в ней делится между, с одной стороны, общенациональным правительством, которое в определенных вопросах – среди них, скажем, заключение международных договоров и денежная эмиссия – не зависит от правительств ассоциированных штатов, и, с другой стороны, правительствами штатов, которые в свою очередь в определенных вопросах независимы от центрального правительства. Такое положение вещей с необходимостью влечет за собой то, что и федеральные, и региональные власти взаимодействуют с населением *напрямую*; каждый гражданин одновременно соприкасается с обоими управленческими уровнями. Не всегда легко разобраться, как делятся компетенции федерального и региональных правительств, ибо формулировки Конституции порой двусмысленны, противоречивы или туманны. Но, каким бы расплывчатым ни был конституционный текст в отношении того, где проходит разграничительная линия между федерацией и штатами, одно обстоятельство остается предельно ясным: в том случае, когда то или иное правительство действует в пределах отведенных для него полномочий, оно не подчиняется никакому иному правительству, имеющемуся в США. Изучив американскую Конституцию, мы не можем не прийти к выводу, что в начертанных ею рамках поле власти разделено между общенациональным и ре-

КЕННЕТ УЭЙР

ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ
ПРАВЛЕНИЕ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПРИНЦИП

3 MORISON S. E. *The Oxford History of the United States, 1783–1917*. Oxford: Oxford University Press, 1927. Vol. I. P. 87.

4 Следует подчеркнуть, что я везде говорю о Конституции США как о едином целом, включающем и первоначальный текст, и последующие поправки.



гиональными правительствами, в отношениях между которыми господствует не субординация, а координация. Современный американский историк утверждает:

«[Федеральное правительство] полностью верховенствует в собственной сфере, но эта сфера четко очерчена. Десятая поправка, принятая в 1791 году, недвусмысленно постулирует, что “полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам настоящей Конституцией и пользование которыми не запрещено ею отдельным штатам, сохраняются соответственно за штатами либо за народом”. Штаты, таким образом, пользуются верховенством в отведенной им сфере; поэтому их нельзя считать подчиненными ни в каком правовом смысле»⁵.

Таким образом, организационный принцип, на котором базируется американская ассоциация, предполагает разграничение полномочий между обособленными властями, которые тем не менее координируют свои усилия друг с другом.

Изучив американскую Конституцию, мы не можем прийти к выводу, что в начертанных ею рамках поле власти разделено между общенациональным и региональными правительствами, в отношениях между которыми господствует не субординация, а координация.

Справедливости ради стоит заметить, что далеко не все американцы в 1787 году разделяли подобные воззрения на природу их Конституции. Действительно, сразу после вступления этого акта в силу, а также на протяжении последующих десятилетий многие отстаивали точку зрения, согласно которой федеральное правительство учреждено конституционными положениями не для того, чтобы на равных сотрудничать с правительствами штатов, координируя с ними свои действия, а для того, чтобы быть их агентом или даже подчиненным⁶. Этот взгляд подвергся окончательному развенчанию лишь после гражданской войны 1861–1865 годов. Более того, в изначальной версии конституционного текста, принятой в 1787 году, существовало по меньшей мере одно положение, которое подкрепляло пред-

⁵ Ibid. P. 88.

⁶ Наиболее видным сторонником такой позиции был Джон Кэлхун из Южной Каролины, вице-президент США в 1825–1832 годах, а потом сенатор от своего штата. Классическую формулировку его воззрений можно найти в тексте под названием «Разъяснение Южной Каролины» 1828 года – манифесте, обнародованном законодательством этого штата для обоснования собственного предложения нуллифицировать акты Конгресса. Эта работа напечатана в шестом томе сочинений Кэлхуна [CALHOUN J.C. *The South Carolina Exposition // ИДЕМ. The Works. Vol. VI: Reports and Public Letters. New York: Appleton and Company, 1870. P. 1–58*].

ставление о субординации федеральной власти в отношении властей штатов. Речь идет о норме, согласно которой члены верхней палаты федерального Конгресса, сенаторы, должны избираться legislatures штатов. Это означало, что одна часть федерального законодательного органа в какой-то мере зависит от правительств отдельно взятых штатов⁷.

В ответ на эти размышления я готов заявить, что мое собственное восприятие Конституции, описанное выше, все-таки кажется более верным, поскольку, несмотря на очевидное исключение, касающееся Сената, *преобладающим* в первоначальном варианте Конституции принципом оставалось координируемое разделение полномочий⁸. Изъятие, связанное с формированием состава сенаторов, видится весьма важным, но отнюдь не решающим. В конце концов, Сенат – лишь часть федеральной legislatures, а не ее целое. Далее, как бы ни трактовался этот пункт в 1787 году, самой истории суждено было доказать, что приоритетным остается принцип координируемого разграничения. Гражданская война урегулировала этот вопрос раз и навсегда. Семнадцатая поправка, внесенная в Конституцию в 1913 году, формально завершила этот процесс, передав прерогативу избрания сенаторов от законодательных собраний штатов всему населению каждого штата. Тем самым исключение из правила было устранено. Современная Конституция признает систему координации – и как раз об этой Конституции я здесь и рассуждаю.

КЕННЕТ УЭЙР

ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ
ПРАВЛЕНИЕ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПРИНЦИП

2

Однако, если даже мы признаем, что описанный принцип организации присущ Соединенным Штатам, рассматриваемым в качестве ассоциации государств, законно ли провозглашать его *первостепенной* их характеристикой? Выделяет ли он США из ряда иных государств, иногда приводимых в качестве примеров федерального правления?

Приступая к ответу на этот вопрос, стоит взглянуть на ту форму ассоциации, которую американские штаты практиковали до принятия Конституции 1787 года. Ибо, как хорошо известно всем интересовавшимся американской историей, нынешняя Конституция Соединенных Штатов не единственная консти-

7 Такую точку зрения высказывал Джеймс Уилсон, член делегации Пенсильвании на Филадельфийском конвенте. См.: FARRAND M. (Ed.). *The Records of the Federal Convention of 1787*. New Haven: Yale University Press, 1911. Vol. I. P. 413.

8 Мое понимание природы Конституции США разделяется большинством современных американских историков; среди них, например, Сэмюэл Морисон и Генри Коммаджер. Кроме того, оно согласуется с позициями, которые в свое время высказывались такими людьми, как Джеймс Уилсон (FARRAND M. (Ed.). *Op. cit.* Vol. I. P. 413) и Джеймс Мэдисон (Ibid. Vol. II. P. 93).



туция страны. Поднимаясь на борьбу с Британией, североамериканские колонии в 1777 году приняли Статьи конфедерации Соединенных Штатов Америки⁹. Этот документ весьма примечательным образом отличается от Конституции 1787 года.

Как и Конституция 1787 года, Статьи конфедерации утверждали, что Конгресс США должен иметь неотчуждаемую и эксклюзивную власть решать среди прочего вопросы войны и мира, направлять и принимать послов, заключать договоры и вступать в альянсы, производить денежную эмиссию и, за некоторыми исключениями, управлять вооруженными силами и военным флотом. В то же время предусматривалось, что Конгресс, реализуя эти и прочие свои полномочия, не должен быть независимым от правительств штатов. Сам Конгресс в ту пору состоял из одной палаты, комплектуемой делегатами, которые избирались на один год способом, устанавливаемым законодательством каждого штата самостоятельно. По истечении года эти делегаты отзывались. Несмотря на то, что численность делегаций варьировала от двух до семи представителей, каждая из них обладала лишь одним голосом. Иначе говоря, делегаты не только назначались законодательной и исполнительной властью своих штатов, но и жестко контролировались ею. Далее, хотя именно Конгресс санкционировал ассигнования на нужды обороны и войны, за введение и сбор налогов отвечали законодательные собрания штатов. Несмотря на то, что Конгресс устанавливал общую численность вооруженных сил и разрабатывал квоты реквизиций для каждого штата, именно законодательные собрания штатов должны были назначать командиров, производить мобилизацию, одевать, экипировать и вооружать солдат от имени государства. Законодателям штатов принадлежало также последнее слово в вопросах о том, следует ли поднимать региональную квоту набора в армию, если с подобным предложением выступал общенациональный Конгресс. Таким образом, сложилась форма правления, которую великий Александр Гамильтон описывал в следующих словах: «В нашем случае требуется совпадение воли тринадцати отдельных суверенных частей конфедерации для полного исполнения любой важной меры, исходящей от Союза»¹⁰.

Организационным принципом, на котором базировалась эта американская ассоциация государств, оказывался принцип подчинения общенационального правительства региональным правительствам. Подтверждением служит то, что общее правительство было уполномочено контактировать только с властями шта-

9 См. текст Статей конфедерации: NEWTON A.P. (Ed.). *Federal and Unified Constitutions: A Collection of Constitutional Documents for the Use of Students*. London: Longman, 1923; COMMAGER H.S. (Ed.). *Documents of American History*. New York: Appleton-Century-Crofts, 1963.

10 *The Federalist*. № 15. [Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. М.: Весь мир, 2000. С. 117].

тов и не взаимодействовало с народом напрямую. После того, как ассоциация описанного типа проработала какое-то время и показала себя, было решено, что она не адекватна требованиям времени; так состоялся переход к новой форме ассоциации, сначала получившей теоретическое обоснование, а потом и юридическое воплощение в Конституции 1787 года. Главное различие между ныне действующей Конституцией США и Статьями конфедерации обусловлено тем фактом, что нынешняя Конституция замещает принцип субординации федерального правительства перед лицом региональных правительств и его зависимости перед ними принципом координации усилий федеральных и региональных властей и их независимости в очерченных для них сферах. Иначе говоря, особенность, обнаруженная нами в действующей ассоциации американских штатов, кардинально отличает ее от предшественницы.

КЕННЕТ УЭЙР

ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ
ПРАВЛЕНИЕ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПРИНЦИП

3

Мы придем к аналогичному выводу, если сравним Конституцию США с конституциями других ассоциаций, упомянутых в начале этой главы и зачастую приводимых в качестве примеров федерального правления. Прежде всего обратимся к Австро-Венгерской империи после утверждения в ней Компромисса 1867 года (*Ausgleich*), действовавшего до 1918 года¹¹.

В 1867 году император Франц-Иосиф наделил Венгрию, прежде пользовавшуюся в Габсбургской монархии самой незначительной автономией, довольно широкой независимостью; так состоялось учреждение дуалистической монархии, состоящей из Австрийской империи и Венгерского королевства¹². Внешняя политика, оборона и финансы были в ней признаны сферами, общими для составных частей государства: для руководства каждым из этих направлений назначался министр, общий для обеих стран. Назначение указанных министров производилось Францем-Иосифом в качестве императора Австрии и короля

11 Джеймс Брюс называет эту форму федеральным правлением в своих «Исследованиях истории и юриспруденции», но делает это лишь между прочим и словно нехотя. См.: BRYCE J. *Studies in History and Jurisprudence*. New York: Oxford University Press, 1901. Vol. I. P. 393, note.

12 Здесь уместно заметить, что нижеследующий обзор функционирования дуалистической монархии не претендует на полноту. Дело в том, что никакое краткое описание не способно вместить все сложности и затруднения, с которыми сталкивалась система управления в монархии Габсбургов; между тем именно нюансы в данном случае представляются особенно важными. В своем изложении я опирался на две статьи, которые недавно опубликовал Роберт Уильям Сетон-Уотсон [SETON-WATSON R.W. *The Austro-Hungarian Ausgleich of 1867 // The Slavonic Year Book*. 1939–1940. Vol. XIX. № 53–54. P. 123–140; ИДЕМ. *Jugoslav Obituary // Ibid*. P. 318–321]. Подспорьем для читателя может послужить также книга Уикхэма Стида: STEED W. *The Habsburg Monarchy*. London: Constable and Company, 1913. Классическим описанием этой системы считается работа Луи Айземана: EISENMANN L. *Le Compromis Austro-Hongrois de 1867: Étude sur le dualisme*. Paris: Société nouvelle de librairie et de édition, 1904.



Венгрии, но одновременно все они были подотчетны еще и особому органу, называемому Делегациями. Эта структура, по-другому именуемая Имперской представительной ассамблеей, состояла из двух частей по шестьдесят членов в каждой: одна избиралась Австрийским парламентом, другая – Венгерским парламентом, причем две трети членов представляли нижние палаты, а одна треть верхние палаты. Поочередно созываемые императором то в Вене, то в Будапеште Делегации должны были принимать общий бюджет, обсуждавшийся и голосовавшийся ими раздельно друг от друга или же – в случае разногласий – выносившийся на их совместную сессию, которая предусматривала лишь голосование без дебатов. Прочие общие дела решались совместными усилиями либо австрийского и венгерского кабинетов министров, либо специально образуемых депутаций. Делегации не занимались законотворчеством. Любое законодательство, необходимое для реализации их решений, принималось обособленными парламентами. Следовательно, в законодательном отношении Австро-Венгрия была не более чем лигой или конфедерацией. Австрия и Венгрия действовали как самостоятельные государства, имеющие общего суверена¹³. Но в административном плане наличие общего государя сообщало им черты унитарного государства. Все министры и чиновники, а также армейское и флотское командование были ответственны перед императором-королем. Отличие этой системы от американской очевидно. Делегации никогда не заседали вместе и поэтому не составляли единой ассамблеи. Они не обладали реальной законодательной властью. В административной жизни империи сочетались разные типы контроля. В той мере, в какой министры общеимперских служб контролировались Делегациями – а этот контроль не мог быть значительным, поскольку Делегации заседали лишь две недели в году, – общее правительство Австро-Венгрии подчинялось Австрийскому и Венгерскому парламентам. Но в той мере, в какой император-король реализовывал высшую исполнительную власть, как общеимперское, так и региональные правительства, в отличие от властей разного уровня в Соединенных Штатах, не обладали никакой независимостью. Австро-Венгерская империя одновременно была и лигой, и унитарным государством; о США ничего подобного сказать нельзя.

Конституцию Германской империи 1871–1918 годов нередко описывают как федеральную¹⁴. Но принципы, заложенные в ее

13 Общего гражданства у них, однако, не было.

14 Джеймс Брюс, например, называет ее федерацией. При этом, однако, делается оговорка, что Германская империя была «федеральной монархией, особенности устройства которой отличали ее как от других монархий, так и от прочих федераций». См.: БРУСЕ J. *The Holy Roman Empire*. London: Macmillan and Company, 1911. Ch. XXIV. Текст ее конституции см.: NEWTON A.P. (Ed.). *Op. cit.*

основание, также отличались от тех, которые нашли воплощение в Конституции Соединенных Штатов Америки. Империя образца 1871 года¹⁵ представляла собой ассоциацию 25 государств, размеры которых варьировали от Пруссии с 33-миллионным населением до Шаумбурга-Липпе, где проживали всего 42 тысячи человек. Ею управляли император, Совет конфедерации и имперский парламент (Рейхстаг). В законодательном плане важнейшим органом был Совет конфедерации. В его состав входили представители всех ассоциированных государств, но если Пруссия направляла в него семнадцать делегатов, то остальные участники, как правило, по одному. Хотя каждому представителю принадлежал отдельный голос, делегаты любого из государств-членов обязаны были голосовать солидарно; это означало, что они работали под жестким контролем собственных правительств. Таким образом, Совет конфедерации зависел от правительств государств-членов, и в первую очередь от крупнейшего из них. Влияние Пруссии не ограничивалось лишь семнадцатью местами в этом органе: ее король одновременно был германским императором, а премьер-министр – имперским канцлером и президентом Совета конфедерации. Именно сила и престиж Пруссии позволяли ей требовать безоговорочной поддержки со стороны иных участников союза. Иначе говоря, здесь не было и намека на ту органическую самостоятельность общенационального правительства относительно региональных правительств, каковой первое пользуется согласно Конституции США.

Установив, что Австро-Венгерская империя и Германская империя строились на принципе зависимости общенационального правительства от региональных правительств, без труда можно убедиться, что и Лига Наций была устроена точно так же. Ее устав и ее практическая деятельность¹⁶ ясно свидетельствуют, что в действительности эта организация была лигой государств, а не лигой наций. Ее основные органы в лице Совета и Ассамблеи состояли из представителей правительств государств-членов. Ключевой принцип ее деятельности предусматривал, что решения, принимаемые даже по наиважнейшим вопросам, не могли быть обязывающими для ее членов без их на то согласия. Здесь имела место определенная зависимость от суверенных волей ассоциированных государств, превышавшая аналогичную зависимость, предусмотренную Статьями конфедерации 1777 года.

КЕННЕТ УЭЙР

ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ
ПРАВЛЕНИЕ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПРИНЦИП

15 О том, как работала эта система, подробнее см.: KRUGER F.-K. *Government and Politics of the German Empire*. New York: World Book, 1915; LOWELL A.L. *Governments and Parties in Continental Europe*. Cambridge: Harvard University Press, 1896. Vol. I; SHOTWELL J.T. ET AL. *Governments of Continental Europe*. New York: Macmillan and Company, 1940.

16 См.: ZIMMERN A.E. *The League of Nations and the Rule of Law, 1918–1935*. London: Macmillan and Company, 1936.



В указанном смысле принципиальные различия между уставом Лиги Наций и Конституцией США бесспорны.

Принцип ассоциации, на котором базируется Конституция Южно-Африканского Союза¹⁷, несколько отличается от аналогичных основ Статей конфедерации, Австро-Венгерского компромисса, Конституции Германской империи и устава Лиги Наций. При этом, однако, он не похож и на принцип, обусловивший природу Соединенных Штатов Америки. В Южной Африке региональные правительства полностью подчинены общенациональному правительству. Когда самоуправляющиеся британские владения в лице Капской колонии, колонии Наталь, колонии Оранжевой реки и колонии Трансвааль в 1909 году решили объединиться, они учредили общенациональный парламент и четыре выборных совета, по одному на каждую из объединяющихся колоний, ныне ставших провинциями Союза. Эти провинциальные советы были уполномочены заниматься регулированием ряда сфер, перечисленных в Конституции. В список входили образование (за исключением высшего), сельское хозяйство, здравоохранение, муниципальное развитие, дороги и прочие предметы местной или частной природы. Но решения, принимаемые провинциальными советами, подлежали одобрению союзного правительства и вступали в силу только в том случае, если они не противоречили актам союзного парламента. Этот парламент обладал властью в любой момент пересмотреть решение провинциального совета, расширить или сократить его полномочия или вовсе упразднить этот орган. Не вызывает никаких сомнений, что в данном случае нет и намека на наличие той координации между региональными и федеральными властями, каковая имеется в Соединенных Штатах.

Таким образом, очевидно, что в Конституции Соединенных Штатов Америки обнаруживается такой организационный принцип, который отличает их как ассоциацию государств от иных ассоциаций государств, затронутых выше и порой перечисляемых наряду с США в качестве примеров федерального правления.

4

Прочитав все вышеизложенное, какой-нибудь практичный ум может заявить нам, что у него нет сомнений относительно наличия между ассоциациями государств, воздвигнутых на зависимости общенациональной власти от региональных властей

17 Текст Конституции ЮАС см.: NEWTON A.P. (Ed.). *Op. cit.* Подробный комментарий к этому документу можно найти в работе: KENNEDY W.P.M., SCHLOSBERG H.J. *The Law and Custom of the South African Constitution*. London: Oxford University Press, 1935.

(или *vice versa*), и ассоциациями, где, подобно Соединенным Штатам Америки, общенациональные и региональные правительства координируют свои действия друг с другом, очевидной разницы. Но, спросит он, достаточно ли этой разницы для того, чтобы поместить США в отдельную категорию, обособляющую их от прочих ассоциаций государств? И не относится ли такое разграничение к числу тех, которые, увлекая теоретиков, игнорируются политиками?

Ответ на этот вопрос предлагает сама история Соединенных Штатов. Пережив опыт Конституции 1781 года¹⁸, основанной на одном фундаменте, «практичные умы», организующие систему государственного управления, подвели под Конституцию 1787 года совершенно другой фундамент¹⁹. По их мнению, различие между двумя фундаментами состояло в том, что один обеспечивал лишь неадекватное, неэффективное и непрактичное правление, в то время как другой мог действительно регулировать вопросы, затрагивавшие все общество, и поддерживать в стране спокойствие и порядок. Трое из этих политических деятелей – Александр Гамильтон, позже возглавивший федеральное казначейство при президенте Вашингтоне; Джон Джей, потом сделавшийся первым председателем Верховного суда, и Джеймс Мэдисон, затем ставший президентом страны, – в 1787–1788 годах объединили свои усилия, подготовив серию статей, впоследствии объединенных под заголовком «Федералист». Предпринимая этот коллективный труд, они хотели убедить американскую публику в том, что принципы, воплощенные в Конституции 1787 года, не просто отличаются от принципов, заложенных в Статьи конфедерации 1777 года: это различие настолько важно, что лишь первый из упомянутых принципов способен вселить надежду на качественное управление ассоциацией американских штатов. Здесь не место выяснять, оказались ли авторы «Федералиста» правы или же они ошибались. Главная идея их книги состояла в том, что различие в принципах, закладываемых в основание американской Конституции, имеет важнейшее практическое значение.

Подтверждение тому можно найти и в лагере их оппонентов. Противники Конституции 1787 года, которые сами были «практичными политиками», неистово и жестко критиковали основания новой Конституции. Они отдавали предпочтение старому принципу. Подобно Гамильтону и его единомышленникам, они четко понимали, что различие в основополагающих

18 Это год, когда Статьи конфедерации вступили в силу.

19 О том, как это происходило, можно почитать в следующих работах: McLAUGHLIN A. C. *The Confederation and the Constitution: 1783–1789*. New York; London: Harper & Brothers, 1905; SCHUYLER R. L. *The Constitution of the United States: An Historical Survey of Its Formation*. New York: The Macmillan Company, 1923; WARREN C. *The Making of the Constitution*. Boston: Little, Brown and Company, 1937.



принципах имеет огромное значение²⁰. С принятием Конституции эта борьба отнюдь не завершилась. Долгая распря между теми, кто, с одной стороны, считал федеральное правительство сугубо агентом штатов, и кто, с другой стороны, полагал, что оно является или должно быть независимым органом, продолжалась до завершения гражданской войны 1861–1865 годов²¹. Действительно, для того, чтобы снять конфликт между двумя базовыми принципами, потребовалась, говоря словами Вудро Вильсона, «ужасающая процедура затяжной бойни»²². Короче говоря, сама история Соединенных Штатов вполне способна убедить в трех вещах: что принцип, на котором строится Конституция 1787 года, отличается от предыдущего государствообразующего принципа; что это отличие позволяет считать его абсолютно особенным и что эта особенность крайне важна.

То же самое подтверждается и примером Южно-Африканского Союза. Когда делегаты четырех колоний встретились в 1909 году, чтобы выработать форму будущей ассоциации, они, естественно, обсуждали основания, на которых ее следует учредить. Некоторые из них, в основном представлявшие колонию Наталь, отстаивали принцип, используемый Соединенными Штатами. Эта идея, однако, была намеренно отвергнута делегатами других колоний, которые, будь они правы или нет, решили, что установление, за которое выступал Наталь, хуже другого принципа, а именно субординации региональных правительств относительно общенационального правительства. Иначе говоря, африканские «практичные политики» тоже осознавали специфичность обсуждаемого принципа, приписывая ему практическое значение²³.

В свете интересующих нас вопросов показательна и следующая дискуссия. Как-то утром в начале лета 1911 года пять премьер-министров сидели за круглым столом в Министерстве иностранных дел в Лондоне, обсуждая наилучшую форму ассоциации для самоуправляемых частей Британской империи. В то время ходило много разговоров о том, что весьма туманно называли «имперской федерацией». Касаясь этого вопроса, сэр Джозеф Уорд, премьер-министр Новой Зеландии, вынес на обсуждение проект резолюции, предусматривающей создание при имперском правительстве нового совещательного органа –

20 Спор между двумя лагерями наилучшим образом освещен в четырехтомнике, который подготовил Макс Фарранд: FARRAND M. (Ed.). *Op. cit.*

21 Прекрасной иллюстрацией этого столкновения стали дебаты, имевшие место в Сенате в декабре 1829-го – январе 1830 года; первую точку зрения в них представлял сенатор Артур Хейн от Южной Каролины, а вторую сенатор Даниэл Уэбстер от Массачусетса. О позиции Уэбстера подробнее см.: BIRLEY R. *Speeches and Documents in American History: 1776–1815*. New York: Oxford University Press, 1944. Vol. II.

22 WILSON W. *Division and Reunion, 1829–1889*. London: Longmans, Green, and Company, 1893. P. 254.

23 См., например: WALKER E. A. *Lord de Villiers and his Times: South Africa, 1842–1914*. London: Constable, 1925; WALTON E. H. *The Inner History of the National Convention of South Africa*. Cape Town, 1912.

имперского государственного совета. У нас есть стенограмма того, что тогда было сказано²⁴. Ниже следуют выдержки из нее²⁵.

КЕННЕТ УЭЙР

ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ
ПРАВЛЕНИЕ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПРИНЦИП

Сэр Джозеф Уорд, премьер-министр Новой Зеландии: По моему мнению, необходимо учредить имперский совет, или имперский парламент, который будет действовать в интересах...

Сэр Уилфрид Лорье, премьер-министр Канады: Есть большая разница между советом и парламентом. Что именно вы предлагаете? Требуется четкое определение того, что вы имеете в виду, но пока такое определение не прозвучало.

Сэр Джозеф Уорд: Я предпочел бы называть это новое учреждение парламентом.

Сэр Уилфрид Лорье: Но вы использовали слово «совет». Так это все-таки совет или же парламент? Нам хотелось бы знать, в чем конкретно состоит ваше предложение.

Сэр Джозеф Уорд: Я предпочитаю говорить о парламенте.

Сэр Уилфрид Лорье: Очень хорошо; теперь мы понимаем, что вы имеете в виду.

Сэр Джозеф Уорд: Я предпочитаю говорить о парламенте, поскольку понимаю, что в названии заложено очень многое.

Сэр Уилфрид Лорье: Название – это практически сама суть.

Мистер Эндрю Фишер, премьер-министр Австралии: Так не стоит ли и вашу резолюцию поправить соответствующим образом?

Сэр Джозеф Уорд: Нет, я не собираюсь ее поправлять; но если в дальнейшем будет сочтено необходимым сделать это, то с моей стороны возражений не будет.

Сэр Уилфрид Лорье: В резолюции вы предлагаете совет, но на деле защищаете парламент.

Сэр Джозеф Уорд: Если вам угодно, вы тоже можете называть его советом.

Мистер Герберт Генри Асквит, премьер-министр Великобритании: Но нам важно знать, как именно вы его называете.

Сэр Джозеф Уорд: Я предложил бы именовать предлагаемый мной орган парламентом. Но его можно называть и любым другим подходящим именем.

Генерал Луи Бота, премьер-министр Южной Африки²⁶: Как будет назначаться такой совет? Кто будет решать, какие вопросы должны выноситься на его обсуждение? Какими полномочиями он будет наделен? Перед каким представительным органом этот совет должен отчитываться? Это лишь несколько вопросов из числа тех, что встают незамедлительно, и, как мне представляется, пока на них нет удовлетворительных ответов.

Здесь, как мы видим, «практичные люди» Британской империи, подчеркивая отличия парламента от совета, вновь обращают внимание на разницу между органом, уполномоченным

24 *Minutes of Proceedings of the Imperial Conference, 1911* (Cd. 5745). P. 46 ff.

25 *Ibid.* P. 55 ff.

26 *Ibid.* P. 69.



принимать решения, и органом, способным лишь советовать, между общенациональным правительством и общенациональной конференцией. Как пронизательно отметил сэр Уилфрид Лорье, «название – это практически сама суть».

5

Таким образом, у нас есть все основания утверждать, что различие в основополагающих принципах, на которых строятся, с одной стороны, форма ассоциации, воплощенная в Конституции США, а с другой стороны, иные упомянутые выше формы ассоциации, является практически важным. Оно настолько важно, что позволяет нам помещать Соединенные Штаты Америки в отдельную категорию в ряду прочих ассоциаций государств. И, далее, поскольку США выступают универсально признанным примером федерального правления, мы вполне обоснованно можем назвать принцип, выделяющий их столь явно и значимо, *федеральным принципом*. Под федеральным принципом я имею в виду такой метод распределения власти, при котором общенациональное и региональные правительства, действуя в очерченных для них сферах, координируют свои усилия друг с другом, оставаясь при этом независимыми.

Такое ограниченное толкование слова «федеральный» может быть оспорено кем-нибудь из историков. Они укажут, и вполне справедливо, на то, что, например, авторы «Федералиста» используют слова «федеральный» и «федерация» для описания обеих систем сразу – и для учрежденной Статьями конфедерации 1777 года²⁷, и для предложенной Конституцией 1787 года. Действительно, в 1787-м словом «федерация» обозначали не более чем лигу государств, солидарно действующих по их доброй воле²⁸: оно считалось естественным описанием государства, установленного Статьями конфедерации. Та система, которую авторы «Федералиста» связывали с Конституцией 1787 года, меняла не лигу на федерацию, а неэффективную федерацию на эффективную федерацию. В то же время новая конституция, отстаиваемая этими политиками, учреждала правление, которое, по их собственным словам, базировалось на ином и новом принципе – на разделении власти между общенациональным и региональными правительствами, каждое из которых оставалось самостоятельным в сферах собственной компетенции.

27 См. самую первую фразу «Федералиста»: «После того, как вы на собственном опыте убедились в неэффективности федерального правления, вам предлагается рассмотреть новую конституцию для Соединенных Штатов Америки». Или же см. письмо ХХII, где говорится о «дефектах существующей федеральной системы» [*Федералист*. С. 29, 151.]

28 MORISON S.E. *Op. cit.* Vol. I. P. 87.

И хотя, если строго следовать словоупотреблению того времени, рассматриваемый нами принцип нельзя было назвать в полном смысле «федеральным»²⁹, его *все-таки назвали именно так* – как и само правление, учрежденное на базе этого принципа. По мере того, как эта форма правления укоренялась, новый принцип упрочивался, и к 1865 году, когда завершилась гражданская война, сделался признанной конституционной доктриной. Ученому, таким образом, остается сделать один из двух выводов. В качестве первой опции он может заявить, что понятие «федеральный» с 1787 года расширило свое значение таким образом, что вобрало в себя сразу оба принципа ассоциации – и 1777 года, и 1787 года. Следуя второй опции, более близкой мне лично, он предпочтет заявить, что поскольку оба упомянутых принципа серьезно отличаются друг от друга, а нынешние Соединенные Штаты принято расценивать как федеральное правление, то целесообразно ограничить применение термина «федеральный» лишь одним принципом: тем, который реализован в американском конституционном порядке 1787 года. Возможно, определяя в качестве «федерального» принцип, отстаиваемый в «Федералисте», мы действуем не совсем безупречно, ибо на наш выбор, несомненно, влияет то, что Конституция, в которой он воплотился и которую эти люди поддерживали, триумфально распространила славу этого принципа по всему миру. Но это едва ли страшно: ведь федеральный принцип стал тем, чем он стал, из-за того, что США сделали тем, что они есть.

КЕННЕТ УЭЙР

ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ
ПРАВЛЕНИЕ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПРИНЦИП

Под федеральным принципом я имею в виду такой метод распределения власти, при котором общенациональное и региональные правительства, действуя в очерченных для них сферах, координируют свои усилия друг с другом, оставаясь при этом независимыми.

6

К сказанному уместно добавить, что приводимое выше определение федерального принципа принимается далеко не всеми

29 Противники Конституции 1787 года представлены в «Федералисте» (XXXIX) как люди, которые утверждают, что новый конституционный проект предлагает вообще не федерацию, а консолидацию штатов. При федеральной форме, по их словам, «Союз является *конфедерацией* штатов, тогда как проект предполагает *национальное* правительство, при каковом Союз будет *ассоциацией* штатов» [Федералист. С. 256]. Создатели «Федералиста» не принимали ограниченной трактовки термина «федеральный».



специалистами. Часть авторитетных ученых усматривает суть федерализма в иных установках. С точки зрения некоторых, например, федеральный принцип сводится к такому способу раздела власти, при котором четко обозначаются полномочия центрального правительства, а все, что в них не входит, достается региональным правительствам. Иначе говоря, мало того, что общенациональная и региональная власть должны оставаться независимыми в установленных для них сферах компетенции; эти сферы в придачу должны быть разграничены вполне определенным образом. То, что принято называть остаточными полномочиями, должно закрепляться за региональными правительствами. В подобной оптике правление не будет федеральным в том случае, если полномочия региональных властей конституционно определены и зафиксированы, а все оставшееся за их рамками передано центральной власти. Конституция США, подвергнутая такому тесту, оказывается федеральной, поскольку она перечисляет определенные вопросы, контролируемые общенациональной легислатурой, и устанавливает, что полномочия, не делегированные федеральному правительству, остаются за штатами.

По моему мнению, такая проверка на федерализм берет за основу отнюдь не главную характеристику американской Конституции. Ведь по-настоящему принципиальным моментом является не то, что при распределении полномочий за региональными властями конституционно закрепляется вся остаточная компетенция, но то, что вне зависимости от метода распределения остаточных полномочий ни общенациональное, ни региональные правительства не демонстрируют субординации относительно друг друга. Бесспорно, вопрос, кому передаются остаточные компетенции, является при федеральном правлении важным структурным вопросом, который сказывается на общем властном балансе в федерации. Как правило, когда суверенные прежде государства начинают организовывать федеративный союз, они стараются передавать вновь образуемому федеральному правительству лишь ограниченный набор полномочий, желая оставить все остальное за собой. Им не хочется подписывать незаполненный вексель. Но для федерального принципа подобные признаки не существенны. Они, конечно же, могут быть присущи федеральным системам, но вовсе не их наличие делает правление федеральным.

Похожий способ тестирования федерального принципа был предложен лордом Холдейном в 1941 году при вынесении судебного решения по делу «Attorney-General for the Commonwealth of Australia v. Colonial Sugar Refining Company Ltd»³⁰.

Он заявил тогда, что буквальная интерпретация термина «федеральный» применима только в тех случаях, когда штаты, соглашаясь делегировать толику своей власти общенациональному правительству, продолжают руководствоваться своими прежними конституциями. Как полагал этот судья, указанный термин не применим к тем штатам, которые, согласившись передать часть своих полномочий, одновременно обновили собственную государственность, приняв новые конституции. Опираясь на этот аргумент, лорд Холдейн заявлял, что Канада не является подлинной федерацией, поскольку Акт о Британской Северной Америке 1867 года учредил не только новое общенациональное правительство, но и новые провинциальные правительства, полномочия которых были эксклюзивно ограничены перечнем предметов, перечисленных в статье 92 упомянутого закона³¹. И, напротив, США и Австралия, по его оценке, были по-настоящему федеральными государствами, так как их региональные правительства после учреждения общенациональной власти остались в неизменности – за исключением того, что некоторые их полномочия, строго описанные и многочисленные, перешли к федеральному правительству.

Предлагаемый здесь критерий федерального принципа, как представляется, вновь обходит стороной важный момент. Выступают ли стороны, между которыми делятся прерогативы и полномочия, в качестве независимых акторов, состоящих в отношениях координации, или же они не таковы? Вот в чем заключается главнейший вопрос³². Что же касается самого раздела, то его можно провести двумя путями: либо зафиксировав полномочия общенационального правительства и ограничив его исключительно этим кругом, а потом заявив, что региональные конституции продолжают работать, как и прежде, – причем прерогативы властей штатов будут включать в себя все, что осталось; либо же маркировав и определив полномочия не только центра, но и регионов, создав тем самым для последних новые конституции. По моему мнению, оба способа приведут к такому разделу власти, который характерен для федерального принципа. Выбор в пользу конкретного варианта будет предопределяться обстоятельствами.

В третьем определении федерального принципа его базовой чертой выставляется то, что при федеральном правлении и общенациональное, и региональные правительства взаимодействуют с народом напрямую, в то время как в лиге или конфедерации такое взаимодействие доступно лишь властям регионов, поскольку общенациональные власти контактируют

КЕННЕТ УЭЙР

ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ
ПРАВЛЕНИЕ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПРИНЦИП

31 Позиция лорда Холдейна была подвергнута критике. См., например: KENNEDY W.P.M. *The Constitution of Canada: An Introduction to Its Development and Law*. London; Toronto: Oxford University Press, 1922. Ch. XXIII.

32 Ibid. P. 412.



исключительно с региональными правительствами³³. На первый взгляд, подобную трактовку можно подкрепить опытом Соединенных Штатов Америки. Действительно, одно из заметных отличий между системами, которые создали Статьи конфедерации 1777 года и Конституция 1787 года, состояло как раз в упомянутой разнице. Обращали на нее внимание и авторы «Федералиста»:

«Величайшим и самым большим пороком конструкции существующей конфедерации является принцип *законодательства штатов* или правительств в их *корпоративном* или *коллективном* качестве в противовес *индивидуумам*, из которых они состоят»³⁴.

Общенациональное правительство, учрежденное Конституцией США 1787 года, было призвано взаимодействовать с народом напрямую – ровно так же, как это делали и региональные правительства.

Теперь у нас не осталось ни малейших сомнений, что эта особенность в способе функционирования, присущем общенациональному правительству, и есть тот признак, который отделяет федерацию от лиги или конфедерации. Однако ее недостаточно, чтобы обособить федеративное государство от некоторых других форм ассоциации. Например, он не позволяет противопоставить Конституцию Соединенных Штатов Конституции Южно-Африканского Союза или какой-нибудь иной деволюционной или децентрализованной системе: ведь в Южной Африке, как и в США, и союзные, и региональные власти тоже взаимодействуют с народом напрямую. Тем не менее, как было отмечено выше, между положениями двух конституций есть существенная разница: в Южной Африке два уровня власти связаны отношениями субординации, а в Соединенных Штатах их скрепляет координация. Это различие поистине фундаментально, и именно им обусловлена реальная непохожесть двух порядков правления.

Отмеченный пункт можно пояснить следующим образом. В конституциях того же типа, что и американская конституция образца 1777 года, общенациональное правительство до некоторой степени зависит от региональных правительств. Иллюстрацией подобной зависимости служит то, что в некоторых важных вопросах общенациональное правительство не может взаимодействовать с народом напрямую, действуя сугубо через региональные правительства. Но данный факт – лишь одно из проявлений более глубинного организационного принципа: принципа субординации общенационального правительства

33 К этому критерию обращается, в частности, Брюс: ВУРСЕ Ж. *Op. cit.* Vol. I. P. 392, 408–409. Упоминает о нем и Джон Стюарт Милль в «Рассуждениях о представительном правлении» (гл. XVII).

34 Письмо XV, написанное Гамильтоном [*Федералист*. С. 113].

относительно региональных правительств. Такова коренная и специфическая характеристика конфедерации, а косвенно-опосредованное воздействие центральной власти на население – лишь проявление этого. Аналогичным образом в случае федерации ключевой организационный принцип предполагает, что центральные и региональные власти координируют свои действия друг с другом. Тот факт, что оба уровня напрямую взаимодействуют с народом, служит подтверждением этого принципа, но, как свидетельствует южноафриканский пример, это еще не гарантирует, что они состоят в отношениях координации. Для воплощения федерального принципа недостаточно лишь того, чтобы общенациональное правительство, подобно региональным правительствам, работало с населением непосредственно; вдобавок к этому требуется, чтобы компетенции обоих уровней власти ограничивались бы закрепленными за ними сферами и чтобы внутри этих сфер оба уровня оставались бы независимыми друг от друга³⁵.

КЕННЕТ УЭЙР

ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ
ПРАВЛЕНИЕ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПРИНЦИП

*Перевод с английского Андрея Захарова, доцента факультета
востоковедения и социально-коммуникативных наук РГГУ*

35 Мое определение согласуется с воззрениями целого ряда специалистов. См.: FREEMAN E. *History of Federal Government in Greece and Italy*. New York: Macmillan and Company, 1893. P. 12; JETHRO BROWN W. *Nature of a Federal Commonwealth* // *Law Quarterly Review*. 1914. Vol. 30. P. 305; KENNEDY W.P.M. *Op. cit.* P. 407–408; QUICK J., GARRAN R. *The Annotated Constitution of the Australian Commonwealth*. Sydney: Angus and Robertson, 1901. P. 333; HARRISON MOORE W. *Constitution of the Commonwealth of Australia*. Melbourne: Maxwell, 1910. P. 68; DICEY A.W. *Introduction to the Study to the Law of the Constitution*. London: Macmillan and Company, 1931. P. 144. Пожалуй, наилучшее краткое определение предложил сэр Роберт Гэррен: федерация, по его словам, есть «форма правления, при которой суверенитет или политическая власть делятся между центральным и местными правительствами таким образом, что каждое из них в рамках своей компетенции независимо от остальных» (*Report of the Royal Commission on the Australian Constitution*. Canberra: Government Printer, 1929. P. 230).

