

Международное общение государств и федерализм¹

СЕРГЕЙ
КОРФ

Небольшая работа барона Корфа, вышедшая более века назад, кажется не просто современной, но болезненно современной, и объясняется это тремя обстоятельствами. Во-первых, автор убедительно доказывает, что явление, сегодня называемое «глобализацией» – в тексте оно не упоминается, но подразумевается на каждой странице, – и сопровождавшая его девальвация суверенитета национальных государств вовсе не творились кознями «мировой закулисы», как некоторые, увы, думают и сегодня, а готовилась всем ходом Нового времени. Во-вторых, из этого эссе следует, что альтернативой неуклонному истончению суверенности и постепенной передачи отдельных ее аспектов на иные – надгосударственные или самоуправленческие – уровни может быть только раздор между народами, апофеозом которого выступает выяснение отношений на поле боя: суверенную волю того или иного государства, как считает автор, можно возвести в абсолют, но человечеству как целостной общности скорее всего это принесет один только вред. Наконец, в-третьих, публикуемые ниже размышления не



Сергей Александрович Корф (1876–1924) – русский правовед и общественный деятель, специалист по конституционному праву, преподавал в университетах Российской империи, а также Соединенных Штатов Америки.

1 В публикацию вошли два раздела брошюры: Корф С.А. *Федерализм. 2-е изд., исправленное*. Петроград: Огни, 1917. С. 75–109. Название дано редакцией; ею же выделены разделы. Текст приведен в соответствии с нормами современной орфографии. Редакция благодарит Вадима Королькова за перевод авторских вставок на немецком языке.

АРХИВ «НЗ»

059

оставляют сомнений в том, что для проповеди здравого смысла годится любая эпоха, а не только благополучная и сытая – ведь брошюра, фрагменты которой следуют ниже, о федерализирующейся и потому миролюбивой планете вышла в свет в 1917 году, когда градус политического безумия зашкаливал, а глупой и бесполезной общеевропейской войне, развязанной самодовольными империями, еще не было видно конца. Эта публикация приурочена к столетней годовщине со дня смерти Сергея Корфа. [НЗ]

1

Минувшее столетие было временем пышного расцвета международного общения. Чем дальше развивались конституционные государства, тем настоятельнее становилась для них потребность в тесном единении. Отсюда проистекали более прочные международные сношения, а с течением времени и международные организации, стоящие над отдельными государствами.

Как в частной жизни граждан все более выдвигается необходимость ассоциации (вспомним союзы и унии рабочих), так и в жизни государственной наблюдается подобное же стремление к объединению для общей деятельности и взаимной помощи. При этом уже в первой половине XIX столетия начала выдвигаться такая форма единения государств, при которой создавались особые, над государством стоящие органы, основанные не на государственной власти, а на соглашении договаривающихся сторон. Между такими союзами и единениями можно провести различие, как указал еще Еллинек, по отношению тех интересов, которые передаются ведению надгосударственных, международных органов. С одной стороны, мы находим интересы, не принадлежащие исключительно одному какому-нибудь государству, с другой же, интересы государственным, которые, однако, в виду особых каких-либо обстоятельств предоставляются компетенции надгосударственных органов.

Примерами союзов первой группы являются речные комиссии: Рейнская комиссия (1815), комиссии По (1850), Дуная (1856) и Прута (1866). Все они основаны на одном и том же начале; речная полиция, надзор за судоходством и прочее речное управление переданы договаривающимися державами в ведение особых органов, комиссий, распоряджающихся полновластно в отведенной им области и исключаящих, таким образом, в данных вопросах компетенцию государственных органов тех договаривающихся держав, через территории коих протекают названные реки. Таким образом, некоторые госу-



дарственные органы оказываются даже подчиненными этим международным органам: таможенные и местные учреждения обязаны, например, исполнять приказы международного речного инспектора, а также содействовать ему в его управлении. Комиссии эти, как выражается договор 1870 года, действуют *«dans une complète indépendance de l'autorité territoriale»*. У них существует даже своя судебная власть, выражающаяся в праве накладывать взыскания за нарушения их обязательных постановлений.

Вторая половина XIX века была свидетельницей еще более знаменательных явлений, направленных к объединению отдельных государств посредством международных организаций. Вспомним хотя бы Телеграфный союз, основанный на Петербургской конференции 1865 года, Всемирный почтовый союз, возникший в 1874-м; Международную комиссию мер и весов, учрежденную Парижским договором 1875-го; Железнодорожно-товарный союз. Перечисленные союзы имеют международные органы, стоят как бы над государствами для заведывания отдельными отраслями администрации. Правда, у перечисленных организаций, в отличие от речных комиссий, не имеется собственной исполнительной и судебной власти – тем не менее они носят неизгладимый отпечаток надгосударственных органов, которым договаривающимися державами поручена известная административная область, почтовое или телеграфное дело, надзор за мерами и весами и тому подобное. Все, что касается этих вопросов, будь то публикация распоряжений и обязательных постановлений, побудительные меры к согласованию деятельности отдельных государств, статистика и справочное дело, надзор за правильной постановкой почтово-телеграфных сообщений и так далее, входит в компетенцию международных бюро. Чем дальше развивается международное общение, которое в наши дни уже не в состоянии более обойтись без подобного рода объединительных организаций, тем ярче выступает польза существования этих надгосударственных органов. На этом же пути в настоящее время находится и межгосударственное железнодорожное и паровозное сообщение, а также и международная борьба с эпидемиями, эпизоотиями и филлоксерой.

Наконец, под эту же категорию международных организаций следует подвести и те временные и местные органы, которые создаются для выполнения специальной задачи, как это было, например, в 1878 году при учреждении комиссии для «организации Румелии».

Вторая категория международных союзов касается, в отличие от первой, не межгосударственных, а государственных интересов. Из компетенции государства выделяются известные,



ему дотоле подчиненные области администрации, которые и передаются ведению международных органов. Компетенция государства, другими словами, ограничивается в пользу компетенции надгосударственной или международной. Примерами подобной организации являются общие суды вольных городов (в Любеке), государств Тюрингии (в Йене), двух Мекленбургов (в Ростоке). Каждое из договаривающихся государств соглашалось подчиняться общему, над ними стоящему апелляционному суду. Но самым характерным примером является в данном случае германский таможенный союз 1867–1871 годов, у которого были свои самостоятельные органы в виде союзного совета, таможенного парламента и общее союзное законодательство по всем вопросам, касающимся таможенных дел и управления. Таким образом, из компетенции договорившихся государств были изъяты целые области – таможенная политика и управление, – подчиненные общей, над государствами стоящей, организации.

От союза государств (*Staatenbund*) названный таможенный союз отличался лишь отсутствием у него политических целей. Как только к этой международной организации были присоединены политические цели, так она сейчас же превратилась в еще более прочное единение; немецкая наука правильно рассматривала подобный союз лишь как переходную ступень к союзу государств.

Наконец, за последнее время среди отдельных суверенных государств – частей союза – все более проявляется тенденция объединения гражданского, уголовного и социального законодательства. Так, закон 1896 года создал единый Гражданский кодекс для всей Германской империи, а позднее был введен и общегерманский Уголовный кодекс. Подобный пример мы имеем и в Швейцарии. Наконец, третьим примером может служить Австро-Венгерский вексельный устав. В этих случаях мы также имеем уступку некоторых областей государственного управления органам надгосударственным: члены союза уступают свою компетенцию в означенных сферах законодательства органам союзного государства.

2

Если мы теперь сравним процесс современного роста международных единений с внутренним развитием самого государства, мы найдем между ними весьма многозначительное сходство: это как бы две стороны, два фазиса одного и того же исторического процесса.

Конец XVIII столетия был эпохой падения абсолютизма. Уже к середине столетия постепенно стал падать и умалять-

ся принцип автократической централизации государства, все больше уступая место системе децентрализации; чем дальше шло время, тем все шире применялась эта новая система, а последняя в свою очередь уступала первенство принципу самоуправления. В настоящее время самоуправлению отводятся все большие области государственного управления. Такой процесс замены централизации децентрализацией и последней – самоуправлением находит себе объяснение в тех задачах и целях, удовлетворение которых составляет существо государственного управления. Система децентрализации более способна удовлетворять интересы народа, чем централизованное управление, благодаря своей большей близости к народу, лучшей возможности находиться с ним в постоянном и гласном общении. Самоуправление же еще ближе стоит к народным нуждам, чем даже децентрализованное правительственное управление, предоставляя заведывание местными интересами полностью в руки самого населения. Этим обстоятельством может быть объяснен огромный рост самоуправления минувшего столетия.

СЕРГЕЙ КОРОФ
МЕЖДУНАРОДНОЕ
ОБЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВ
И ФЕДЕРАЛИЗМ

Система децентрализации более способна удовлетворять интересы народа, чем централизованное управление, благодаря своей большей близости к народу, лучшей возможности находиться с ним в постоянном и гласном общении.

Конечно, во многих государствах процесс этот далеко не закончился; во многих странах мы можем подметить еще борьбу правительственной администрации со все растущими требованиями самоуправления, а нередко и присутствие остатков прежних времен в виде поддержки идеи централизации. Но защитники последней – как в теории, так и на практике – становятся все менее многочисленными; с каждым годом ряды их значительно редуют, и те, кои в наши дни еще остаются, уже защищают свой идеал не по отношению к государству вообще, а лишь по отношению к некоторым частным вопросам или областям управления.

Так, со стороны защитников идеи централизации на первый план всегда выдвигается внешнее положение государства, его физические силы, армия и флот. Вторым вопросом – также во имя централизации – ставится таможенная политика; тут легко подметить отголосок тех времен, когда государство боролось против частных таможенных застав отдельных городов, рыцарей и баронов. Таково же положение судебной власти; и здесь



указывается защитниками централизации то зло, которое проистекало из средневекового разъединения государства. Развитие современного государства также доказало пользу, присимую объединенным законодательством по гражданскому и уголовному праву, объединенной системой судебных инстанций. Стоит сравнить положение, занимаемое этими вопросами, в германской федерации и в Соединенных Штатах Америки; тогда как на территории первой в настоящее время действует один Гражданский кодекс, в Соединенных Штатах каждый штат имеет свое самостоятельное законодательство, собственные гражданские правовые нормы: достаточно вспомнить положение вопроса о браке и разводе, когда брак, заключенный в одном штате, с чрезвычайной легкостью расторгается в соседнем, и тому подобное. Те же теневые стороны ощущаются в области торгового права и судопроизводства Соединенных Штатов.

Довольно сходную постановку находит себе и вопрос о государственном хозяйстве; в данном случае централисты приводят немало доводов в пользу своей теории объединения: так, ими указывается та польза, которая проистекает от централизации управления государственного хозяйства, выгода и лучшее развитие хозяйственных отношений населения, когда они регулируются согласно единообразной системе, устанавливаемой из центра.

Наконец, тождественна судьба народного просвещения: единообразие школьной системы и сосредоточение ее в одних руках способствует выработке практикой лучшей общей системы народного образования.

Таковы главные доводы защитников централизации; посмотрим теперь, что говорят их противники. Доводы последних можно разделить на две группы – принципиальных и частных. Так, ими отмечается, что всякая централизация неизбежно должна влечь за собой усиление бюрократии, то есть развитие такой системы управления, при которой всегда имеется опасность оставления в тени интересов населения со стороны незнакомых с ними чиновников центральных ведомств. Затем указываются и другие неизбежные последствия централизации, например: господство рутин и шаблона, неверной оценки местных интересов и временных нужд народа; централизованное управление всегда находится позади времени, не имея возможности следить за развитием местной жизни в той же мере, как то могут органы самоуправления. Примером обыкновенно выставляется Франция, администрация которой в большинстве случаев будто бы не находится в курсе требований провинциального общества.

Противники централизации, не отрицая ее значения в некоторых случаях, как, например, во внешних сношениях государ-

ства, справедливо указывают, что система децентрализации не противоречит такой организации, которая объединяла бы отдельные части государства в случае опасности от внешнего врага. Примером приводится Германия, которая совмещает и необходимое для военного дела единение, и децентрализацию многих, даже военно-административных, органов.

Что же касается таможенной политики и законодательства, то защитникам децентрализации приходится в данном случае признать выгоды централизации. Но выделение некоторых областей государственного управления нисколько, конечно, не противоречит установлению децентрализации в прочих областях администрации. Сюда можно присоединить и некоторые другие вопросы, например, монетное и железнодорожное дело, почтово-телеграфные и телефонные сообщения, защиту авторского права и тому подобное.

**Централизованное управление всегда находится
позади времени, не имея возможности следить за
развитием местной жизни в той же мере, как то могут
органы самоуправления.**

Образец Германской империи в этом отношении представляется весьма интересным: рядом с обширной децентрализацией, обусловливаемой самой формой германского союзного государственного устройства, за известными административными областями сохраняется централизация, но и в этих областях некоторые вопросы выделяются и предоставляются в самостоятельное заведывание отдельных государств. Так, даже в военном управлении Бавария, например, имеет значительную самостоятельность, то же самое замечается и в железнодорожном, и в финансовом управлении.

Ко всем этим теоретическим рассуждениям защитниками децентрализации прибавляется и одно чрезвычайно важное практическое соображение: ими справедливо указывается, что какая бы то ни было централизация возможна только при отсутствии в государстве национальной или социальной розни. Если подобная рознь имеется, система централизации всегда находит себе колоссальные препятствия и всегда скорее вредна, чем полезна. В таких государствах централизация неизбежно вызывает подавление интересов одной национальности или одного социального класса в пользу интересов других национальностей или классов; стремление к единообразию и единению в таких случаях всегда развивает лишь вражду и разединение. История человечества, к несчастью, знает слишком

СЕРГЕЙ КОРОФ
МЕЖДУНАРОДНОЕ
ОБЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВ
И ФЕДЕРАЛИЗМ



много примеров, подтверждающих верность этого положения. И по сей день национальный вопрос, столь тревожащий отдельные правительства, черпает свою остроту именно в стремлении ввести централизацию *quand même*, против воли народностей.

Итак, в развитии современного государства можно подметить постоянный рост начал децентрализации и самоуправления, которые приводят администрацию в ближайшее соприкосновение с народом и его нуждами, черпая в этом и свою живительную силу. Но так как некоторые области государственного управления, как мы видели, по существу своему лучше обслуживаются при системе централизации, то с течением времени таковые стали выделяться и обособляться в самостоятельные группы. Если мы теперь сравним эти последние с теми областями, которые в течение XIX века все чаще стали входить в компетенцию международных органов и ведаться международными организациями, то можем сразу же подметить их тождество. Другими словами, те области государственного управления, которые по существу своему не поддаются децентрализации, все более переходят в заведывание надгосударственных организаций; именно в этих областях всего чаще ограничивается компетенция государства в пользу международного или надгосударственного органа.

Таким образом, мы приходим к неизбежному заключению, что рост и развитие международного общения государств, отмеченные нами выше, являются следствием подобной неспособности некоторых административных областей к децентрализации. Можно, следовательно, характеризовать этот процесс как все более развивающуюся децентрализацию внутри государства и все более растущую параллельно централизацию над государством, вовне его. Те части государственного управления, которые остаются в ведении государства, все более децентрализуются, все более приближаются к народу и ведаются более близко к населению стоящими органами. Те же части, наоборот, которые по характеру своему не способны быть децентрализованы или просто выигрывают от централизации, переносятся в область международную и передаются ведению надгосударственных органов. Такой процесс развития государственного управления объясняет нам, с одной стороны, рост принципа самоуправления и факт его распространения среди современных государств, с другой же, стремление государств к федеративному единению и международным организациям.

Такова социально-политическая сторона федеративного вопроса. Нам остается теперь рассмотреть его юридическую конструкцию.

В течение последнего столетия стало возможным, благодаря изменившейся основе государства, договорное ограничение государственной власти в пользу надгосударственных органов. Современное международное общение заставило государства, как мы видели выше, сделать тот первый шаг к единению, который создал первичный зачаток федерации: государства стали посредством договоров отказываться от некоторой власти или части своего управления в пользу международного органа, стоящего, таким образом, над государствами. Очевидно, что подобное договорное ограничение государств вполне тождественно по своей юридической конструкции всякому договору, связующему две свободные воли отдельных субъектов права.

Это, следовательно, как бы подготовительная стадия федеративного единения. Она сближает государства, ставит их в более тесные отношения, соединяет, но еще не объединяет. Самой развитой формой подобного единения государств является таможенный союз. От последнего к союзу государств (*Staatenbund*) уже всего один шаг. Как только в область администрации включается какая-либо политическая цель, так такой международный союз *eo ipso* превращается в союз государств. Эта форма государственных единений, по верному замечанию Еллинека, также представляет собой не что иное, как договорную, то есть международную, форму соединения государств. И здесь государства соединяются посредством договора, не теряя собственного суверенитета, – другими словами, сохраняя за собой всю полноту своей верховной власти и ограничивая себя добровольно лишь в известных, притом договором строго определенных, областях.

Очевидно, что главной, если не единственной, политической целью союзов государств являются взаимные защита и помощь. В данном случае характернее всего выступает историческая подкладка, на которой основываются такие союзы: отдельные государства, в силу ли политических, социальных или экономических фактов, не в состоянии иногда ограждать свое существование собственными средствами – это необходимое следствие тех же факторов, которые заставляют государства вообще соединяться и вызывают только что указанное международное общение. Раз только историческое развитие государств ставит их в тесные отношения друг к другу и вызывает создание общих им органов, заведующих совместно какой-нибудь отраслью администрации, почти сразу же возникает вопрос и о более тесном политическом единении. Если в международных союзах центробежные силы оказываются



сильнейшими и какие-нибудь национальные, религиозные или другие факты слишком противоречивы и враждебны друг другу, союз сам собой распадается. Но подобные случаи являются исключениями, так как уже само появление международного союза указывает на известную взаимную связь и некоторую общность интересов договаривающихся государств, а в большинстве случаев единение с течением времени прогрессирует и весьма скоро превращается в союз политический, то есть союз государств.

Именно таков переживаемый современной Южной Америкой процесс федеративного единения отдельных ее республик. То же самое происходит и среди некоторых европейских союзов, как нами указывалось, например, по отношению к скандинавским государствам.

Во всех этих примерах за основу должно быть принято, во-первых, существование отдельных, самостоятельных государств, которые договором устанавливают общие органы, осуществляющие власть союза, добровольно переданную ему договорившимися сторонами. Если союз выполняет одни лишь административные функции, то имеется международное единение типа таможенного союза (*Zollverein*), если же к этим функциям присоединяется и политическая цель, то налицо имеется союз государств (*Staatenbund*).

Южноамериканские государства недавно, в 1908 году, придвинулись к рубежу такого перехода, обнаружив стремление к превращению их международного союза в союз политический, в союз государств.

Как уже давно указано в ученой литературе и как подтверждается красноречиво историей современного развития межгосударственных и международных отношений, процесс единения не останавливается на этой форме федераций, а идет значительно дальше.

Здесь-то мы и встречаемся с наибольшими теоретическими затруднениями. Пока вопрос шел о международных союзах и союзе государств, конструкция подобных единений была легка, так как основывалась исключительно на договорном праве. Совершенно иначе обстоит дело в таких случаях, когда благодаря единению одно государство теряет некоторую долю своих верховных прав, становится несuverенным или, наоборот, когда жизнь вызывает такой рост отдельной провинции или части государства, при котором они постепенно приобретают все необходимые реквизиты государственности, превращаясь этим также в несuverенные государства.

В этой области мы сталкиваемся с вопросом, который так метко формулирован был Николаем Лазаревским, как «ограничение понятия автономии и государства снизу и сверху» –

другими словами, о разграничении друг от друга понятия самоуправления, автономии и государственности.

Необходимо помнить, что теория государственного права в этой области значительно отстала от жизни. Во многом виноваты в данном случае отжившие свой век остатки прежних времен монархического абсолютистского государства. Лучшим примером отсталости науки может служить Британская империя. Наука государственного права находилась долгое время под обаянием теории германских государствоведов, которые в свою очередь были подавлены идеалом монархизма и давления государственной власти в ущерб самоопределению индивида. Германская наука, между прочим, никак не решалась признавать государственность автономных колоний Великобритании², предпочитая создавать разные уродливые формы, не отвечавшие действительности. Так, например, утверждалось, что какой-нибудь Люцерн или Калифорния суть государства, а Канада и Австралия – простые провинции.

Теория союзного государства была создана главным образом в видах спасения самостоятельности и для удовлетворения самолюбия южногерманских государств и южных штатов Северной Америки; во имя этого же признаются государствами и маленькие кантоны Швейцарского союза к концу XIX века. Однако оказалось, что форма союзного государства была лишь первым шагом в общемировом процессе возникновения все новых и более сложных единений государств. В наши дни градация между провинцией и суверенным государством представляет собой уже десятки ступеней, переходов, к тому же почти незаметных, разных гибридных и смешанных форм, кои не умещаются более в прежние рамки государственных теорий. Старая наука не в силах была бороться с этими явлениями и в отчаянии клала факты на Прокрустово ложе, безжалостно следуя принципу *feat justitia, pereat mundus*. Не случайностью, а горькою необходимостью считаться с современными явлениями государственной жизни объясняется, например, тот факт, что науке международного права приходится прибегать к возрождению средневековых понятий вассального и сюзеренного государства или искать помощи у науки гражданского права, заимствуя оттуда теории об аренде. Не случайно также, что наиболее дальновидные государствоведы принуждены прибегать к созданию теорий, подобных конструкции Еллинека касательно «фрагментов» государств.

Таким образом, ныне можно констатировать, с одной стороны, большое количество переходных форм от простой провинции к суверенному государству и от последнего к государст-

СЕРГЕЙ КОРОФ

МЕЖДУНАРОДНОЕ
ОБЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВ
И ФЕДЕРАЛИЗМ

2 Подробнее см. мое исследование «Автономные колонии Великобритании» [СПб.: Типография Тренке и Фюсно, 1914. – Примеч. ред.].



ву сложному и федеративному. Причем гораздо труднее, чем прежде, провести разграничительные линии между теми и другими: очень часто переходы неопределенны, мало ясны и постепенны. Затруднения еще увеличиваются и тем, что государство нашего времени стало терять свои прежние атрибуты всемогущества и самодовления. Не только абсолютное государство Старого времени, но и государство всей первой половины XIX века (может быть, даже в большей мере, чем до 1789 года!) пользовалось бесспорным признанием своего суверенитета и всевластия. Между тем именно эти признаки всемогущества в наши дни энергично оспариваются и сознательно умаляются, а в некоторых случаях даже отрицаются полностью. С другой стороны, цель наша заключается в доказательстве, что нарастают новые элементы и принципы государственности. Таковые проявляются наиболее ярко в государственном строе Британской империи: пять больших автономных колоний уже доросли до государственной самостоятельности, но под ними постепенно вырастает нечто новое – имперское единение, не подходящее под рамки прежних федераций.

Не только абсолютное государство Старого времени, но и государство всей первой половины XIX века пользовалось бесспорным признанием своего суверенитета и всевластия. Между тем именно эти признаки всемогущества в наши дни энергично оспариваются и сознательно умаляются, а в некоторых случаях даже отрицаются полностью.

При обсуждении вопросов федеративного единения государства можно взять за исходную точку учение Еллинека как наиболее разработанное. Еллинек, как и большинство германских государствоведов, основывает свое учение на идее всемогущества и самодовления государства, но вместе с тем он не мог не чувствовать некоторого противоречия этого положения действительности, вследствие чего им введен был ограничительный принцип в виде теории «самоограничения» государственной власти. Это уже значительная уступка, но, конечно, далеко недостаточная, она по своей сущности тождественна теориям самоограничения монархической власти тех эпох, когда чистый абсолютизм оказывался уже более невозможным, а конституционная эпоха еще не наступила. Вспомним для примера теории русской государственной власти XIX века, когда Александр Градовский и другие искали нравственных

ограничений воли монарха, не связанного законом или конституцией: единственным ограничением того времени могло быть признание монархом им же самим изданных законов, то есть именно «самоограничение», подобное теории Еллинека. Для нас это сходство является не случайным совпадением, а объясняется тождественностью теоретических предпосылок – государство Еллинека было все же всемогуще и всевластно.

При определении понятия государства Еллинек исходит из трех признаков: (1) организации государственной власти по собственной воле и на собственных законах (государство, следовательно, является источником законодательной и правотворческой власти), чем определяется ее независимость от посторонней воли; (2) самостоятельности высшего, конститутивного органа, который не может совпадать с каким-либо другим органом; сам Еллинек позднее отказался от этого признака, изучив историю соединения Финляндии с Россией; (3) наличности всех трех государственных властей (законодательной, административной, судебной). Последний признак мы принимаем полностью, что же касается первого, то здесь возникают крупные сомнения. Как определить и возможно ли вообще фиксировать признак «собственности» права? Почему община не может творить «собственного» права? В чем различие ею творимого права от права гражданского или права, творимого государством? Еще более затруднительно ответить на эти вопросы, если взять пример не общины (несомненно, тоже творящей право), а какого-либо фрагмента государства (по выражению самого Еллинека), Финляндию или Канаду: чем то право, которое творит канадский парламент, является не-собственным?³ Никто, конечно, не станет проводить различия по существу в правах, смотря по источникам правотворчества; прилагательное «собственное», по мысли Еллинека, должно лишь указывать на сосредоточение правотворчества в руках государства; последнее либо само творит, либо санкционирует творимое иными источниками право. Именно эту конструкцию

- 3** Еллинек пишет: «Лишь государство обладает властью править безоговорочно, лишь оно одно способно к господству, и все управление может исходить только от него» (JELLINEK G. *Gesetz und Verordnung: Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*. Freiberg: Akademische Verlagsbuchhandlung von J.C.B. Mohr, 1887. S. 191). «Государство – единственный союз, властвующий вследствие присущей ему первичной силы, которая юридически не может быть выводима от какой бы то ни было другой силы» (IDEM. *Allgemeine Staatslehre*. Berlin: Verlag von O. Häring, 1900 (рус. перев.: Еллинек Г. *Общее учение о государстве* / Перев. В.М. Гессена, Л.В. Шалланда. СПб.: Издание Товарищества «Общественная польза», 1903. С. 112–113. – *Примеч. ред.*)). «Правовое принуждение предопределено властью господствовать, принадлежащей исключительно государству». На это Гуго Пройс уже давно ответил, что «атрибут господства как порядка превосходства над индивидуальными волями присущ каждой общей воле по отношению к индивидуальным волям, ее образующим, и, таким образом, распространяется на отношения таких коллективных лиц и всех их членов» (PREUSS H. *Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveranität*. Tübingen: Akademische Verlagsbuchhandlung von J.C.B. Mohr, 1908). (В оригинале цитаты даются автором на немецком языке; здесь они приводятся в переводе Вадима Королькова. – *Примеч. ред.*)



мы и отказываемся принять, так как факты современности ясно доказывают, что государство является далеко не единственным очагом правотворчества; это представление безвозвратно отошло в прошлое. Но государство и не санкционирует все им творимое право; в особенности ярко это подтверждается положением самоуправляющейся общины и автономного края, уже не говоря о «государственных фрагментах»; что же касается автономных колоний, то о каком-либо санкционировании Англией канадского или австралийского права как такового не может быть, конечно, и речи.

Итак, понятие «собственности» права приложимо в равной мере ко всякому источнику правотворчества и не может, следовательно, определять государственности. Изложенное, однако, доказывает, что легче определить, что не является государством, чем то, что такое государство. Проще всего государство определялось в древности, например, в Греции и даже в Риме, когда оно совпадало с городской общиной, *Polis*. В средние века понятие единого государства теряется и вновь появляется лишь с установлением абсолютизма: государство тогда определяется личностью монарха. На практике, однако, абсолютизму не удалось восстановить полного единства государства; социальная жизнь оказалась для этого уже слишком сложной: с одной стороны, ему не под силу было установить полной монополии правотворчества, с другой же, невозможным оказалось совершенное подавление общины и ее самоуправления. Вследствие этого единство самодержавного государства было более внешним, чем внутренним. Таковым оно осталось в последующие эпохи: если в течение XIX века еще сохранялось прежнее внешнее единство, то от внутреннего не оставалось уже и следа; понятия самоуправления и федерализма все прочнее утверждались и развивались.

В настоящее время источники правотворчества чрезвычайно многочисленны, но право по существу своему одно и то же, откуда бы оно ни проистекало. Различны только системы распределения власти и источников правотворчества, различна и система иерархической организации социально-правовых единиц. Государство не только сохраняет, но и охраняет рядом со своей собственной властью другие самостоятельные источники правотворчества, в иных случаях (но не всегда) оставляя за собой право контроля такового; охрана права, не им творимого, составляет существенную функцию современного государства.

Этой последней конструкцией, и единственно ею, может быть обосновано правильное определение теории самоуправления; своеобразные же формы организации общины (например выборного начала при замещении должностей) являются лишь следствием признания принципа самостоятельности пра-

вотворческой силы общины. Таким именно порядком и выросли автономия и самостоятельность английских колоний. Независимый источник их правотворческой силы признан был метрополией уже в середине XIX столетия; непосредственно отсюда вытекли, во-первых, успешное развитие независимости колонии, а во-вторых, те выгоды, кои Англия, несмотря на рост колониальной автономии, сумела сохранить за собой в своем имперском строительстве.

Если мы теперь обратимся к ступеням и формам развития правотворческой самостоятельности социальных единиц внутри государства, мы можем установить следующие градации: децентрализацию, самоуправление, автономию, появление признаков государства (фрагмент и несuverенное государство) и полную государственность. Данный процесс, однако, на этом не останавливается, а развивается далее в формах так называемых соединений (или федерации) государств.

Факты современности ясно доказывают, что государство является далеко не единственным очагом правотворчества; это представление безвозвратно отошло в прошлое.

Децентрализация есть понятие такой организации государственной власти, при которой местным органам государства предоставляется большая самостоятельность, прочие социальные единицы при этом либо просто не принимаются в расчет (децентрализация может существовать параллельно с самоуправлением), либо подчиняются в более или менее сильной степени контролю государственной власти (когда, например, децентрализация служит политическим орудием борьбы против самоуправления, известным временным громоотводом, при переходе государства от абсолютизма к конституционализму или когда государство просто еще находится в такой переходной стадии своего развития, при которой прочие общественные единицы еще не доразвились до самостоятельности).

В отличие от понятия децентрализации, понятие самоуправления означает сохранение за особо организованными социальными единицами правотворчества: последнее может быть при этом либо свободно, либо контролируемо государством, которое сохраняет за собой в таких случаях право властвования; но в обоих случаях эти единицы творят свое «собственное» право наравне и параллельно с правотворчеством самого государства⁴. Огромное политическое значение прин-

⁴ Еллинек не согласен с этим, указывая на *das Originäre Recht des Staates* (JELLINEK G. *Allgemeine Staatslehre*. S. 590).



ципа самоуправления заключается в том, что свободная община, им охраняемая, является единственно надежной основой свободного государства.

Самоуправление может быть устанавливаемо во всех трех областях так называемых государственных функций, в области законодательной, как и в судебной и административной. В первом случае оно, однако, носит особое наименование – автономии; таковая может быть, следовательно, названа самоуправлением в области законодательства. Социальные единицы, пользующиеся автономией, обычно называются землей (*Land*) или краем; они имеют собственные законодательные органы, что отличает их «снизу» от простой самоуправляющейся единицы. В таком именно виде представляются нам составные части колониальных федераций, Канада, и Южно-Африканская провинция, и Австралийские штаты; здесь еще ясно заметна «фрагментарность» государственности, по счастливому выражению Еллинека.

Следующей ступенью является несuverенное государство. Отличие от предыдущей формы заключается в степени и характере контроля его правотворчества высшей единицей, государством, обладающим всей полнотой государственной власти. Необходимо, впрочем, иметь в виду, что несuverенное государство является всегда только в противоположении государству «суверенному», а никогда не самостоятельно, чем ярко и определенно подчеркивается переходный, временный характер этой формы государственности. Политическая история учит нас, что переход от положения автономной провинции к несuverенному государству обычно совершается постепенно, увеличением и укреплением элементов государственности. С юридической точки зрения, однако, возможно точно установить признак отличия: он заключается в праве принуждения (не в возможности принуждения, конечно, каковая представляется политическим, а не юридическим началом) высшей единицей правотворческих органов единицы низшей; раз такое право принуждения налицо, мы имеем дело с автономной провинцией, а не государством. Определить же наличие этого права можно только конкретно, в каждом отдельном случае; как бы мала и незначительна ни была данная социальная единица, но, раз над ней высшая единица не имеет права принуждения в области правотворчества, мы имеем государство, а не землю (сравните с положением Люцерна, Калифорнии, Базеля и тому подобных). Пока есть право принуждения, очень многое может быть изменено в строе автономной провинции (это своего рода *Organhoheit*). Как только оно исчезает, пропадает и право вмешательства высшей единицы по своему усмотрению во внутреннюю правотворческую деятельность низшей единицы. Од-

нако и после исчезновения этого права могут быть сохранены известные строго определенные способы взаимодействия (помимо права принуждения), но лишь в тех пределах и теми путями, кои устанавливаются конституцией данного государства. Из этого вытекает важное значение конституций как единственных источников определения этих путей и названных пределов. Основной гарантией такому положению вещей является правовая невозможность (следовательно, без совершения *coup de État*) для высшей единицы отнять конституцию низшей, то есть по своему личному усмотрению изменять указанные пути и пределы взаимных отношений высшей и низшей единицы. Другими словами: законодательная автономия провинции определяется законом того высшего союза, составною частью коего является данная автономная провинция, законодательная же автономия государства определяется конституцией, то есть двухсторонним актом, соглашением с высшею единицею, в равной мере связывающим и обязательным для обеих сторон.

В области вопросов соединения государственных единиц можно подметить две основные группы явлений: соединений международных или договорных, носящих более или менее временный, а чаще всего и случайный характер, и соединений государственно-правовых, где связь между государственными единицами принимает более устойчивый характер. Если между данными государствами создаются жизненные интересы, их объединяющие, возникающая на этой почве связь, первоначально международного характера, весьма скоро кристаллизуется в государственно-правовое единение. Если к этим интересам присоединяются вопросы национальные, расовые или взаимной внешней обороны, такая связь еще скорее превращается в прочное единение. Именно таким путем переходят международные союзы в государственно-правовой союз или конфедерацию, а последняя затем весьма скоро превращается в настоящую федерацию или союзное государство, располагающее целым рядом центральных органов, общей государственной властью и так далее. Союзное государство отличается от конфедерации степенью правовой связанности составных его частей. Союзное государство существует, пока части ее несут суверенитет, то есть пока они не располагают всей полнотой государственной власти и полной свободой правотворчества, хотя у центра или высшей единицы уже не имеется более права принуждения, по свободному усмотрению, их государственных властей и органов правотворчества (в отличие, стало быть, от децентрализованного государства с автономными землями или провинциями). Выход частей из общего целого невозможен иначе, как посредством государственного переворота; принятие новых частей, наоборот, весьма возмож-



но и часто встречается на практике (например создание новых штатов в Северной Америке). Здесь, однако, приходится упомянуть о некотором отличии Британской империи от прочих союзных государств: ни Англия, ни империя не имеют писаной конституции, поэтому не существует особого «конституционного» порядка принятия новых частей. Формы проявления воли договаривающихся сторон, колонии и метрополии, могут быть очень разнообразны и закрепляются затем актом дарования колонии конституции, лишаящей метрополию права принуждения по своему усмотрению колониальных правотворческих органов.

Подобное отличие Британской империи от других федераций легко объяснимо исторически. В других случаях федерации образовывались из самостоятельных частей, благодаря господству центростремительных факторов; некоторым самостоятельным частям необходимо и выгодно было более тесное сближение и соединение.

В Британской империи, наоборот, до конца XIX века мы имеем грандиозный пример разложения: под влиянием все растущих центробежных сил прежняя единая империя стала распадаться; некоторые ее части приобретали все большую самостоятельность, права самоуправления, затем автономии и, наконец, доросли и до государственного *status*. Под влиянием, однако, весьма разнообразных факторов и к славе английских государственных деятелей, вовремя понявших и оценивших значение этих факторов, процесс разложения, достигнув к концу минувшего столетия своего кульминационного пункта, остановился. Благодаря этому, с начала XX века существующее положение начало кристаллизоваться в своеобразную форму союзного государства.

Основным принципом такого нового имперского строя является именно признание государственности автономных колоний путем добровольного (что делает Англии величайшую честь) отказа метрополии от своего прежнего права принуждения колониальных органов правотворчества.

Это фундаментальное начало может быть рассматриваемо и с другой стороны: оно является также принципом равноправия, заменившим собой прежнее начало подчинения колонии метрополии. Оно заключается именно в признании колоний государствами, хотя и несuverенными; равноправие их только и стало возможным с того момента, когда создалась и определена государственность этих колоний, а подчинение их метрополии исчезло, когда у последней исчезло названное выше право принуждения.

Если мы вспомним, что отличие суверенного от несuverенного государства заключается лишь в степени полноты госу-

дарственной власти, нам не встретится затруднение к признанию Англии участницей империи, частью общего целого, но частью, которая в сравнении с прочими частями располагает большей полнотой государственной власти. Взаимоотношения частей определяются, как мы видели, конституционными актами, причем отличие в положении Англии от автономных колоний заключается в том, что, тогда как колониальные конституции уделяют метрополии право участвовать (в известных пределах, конечно) в правотворчестве колоний, последнее такого права по отношению к Англии не имеют. До сего времени центр этого союзного государства совпадал с самой метрополией; функции и правомочия империи как целого были соединены в руках одной из частей и осуществлялись органами метрополии. В будущем можно, однако, предвидеть создание некоторых новых, общих, имперских органов, которые будут стоять над всеми частями, включая, следовательно, и саму Англию (возможно, например, превращение в подобный орган имперских конференций). Процесс кристаллизации строя империи в союзное государство тогда окончательно завершится; такой момент тоже не особенно далек. Англия при этом, может быть, окончательно потеряет престиж своего прежнего господства над отдельными частями империи, но, несомненно, одновременно очень много выиграет, благодаря этим новым формам кооперации и взаимопомощи со стороны колоний: вместо того, чтобы распасться, империя на долгое время упрочится и укрепится во славу английского государственного строительства.

И в данном случае конец войны принесет нам, может быть, еще много неожиданностей, но в одном нельзя сомневаться: будущее Великобритании поставлено вполне в зависимость от новых, творимых ею форм федерализма. Только в нем могут найти себе удовлетворение разнообразные и противоречивые интересы ее составных частей.

* * *

Главнейший вывод, который можно сделать из истории развития федерализма, следующий: каждый народ, каждая национальность естественно стремятся к возможно полной самостоятельности. Когда несколько народностей соединены в одно целое (например государство Старого режима), каждая из них проявляет центробежные или сепаратистские идеалы и склонности, но, как только им обеспечивается внутренняя самостоятельность, возможность правотворчества и гарантия собственного культурного развития, так центробежные силы



сменяются центростремительными и начинается процесс объединения на основе федерализма. В современной тяжелой борьбе за существование всякий союз или соединение нескольких государственных единиц всегда является более выгодным, чем единичная борьба малых народов на собственный страх и риск: *e pluribus unum!*

Как только прочно обеспечена внутренняя самостоятельность, так не страшна более федерация или соединение в одно целое с соседней национальностью; это и есть основной политический мотив федерализма.