

Что такое федеральное правление Федеральные конституции и федеральное правление¹

КЕННЕТ
УЭЙР

1

В предыдущей главе² федеральный принцип был определен весьма четко. Кому-то может показаться, что избранный нами подход к исследованию федерального правления слишком академичен. Но это не отменяет очевидного факта: этот принцип, характеризующий способ управления Соединенными Штатами Америки и закрепленный в их Конституции, предстает особенным и специфичным – и потому заслуживает особенного и специфичного названия. Пригодно ли для этих целей обозначение «федеральный», которым его маркирую я, остается открытым вопросом. Но хотелось бы надеяться, что все приведенные выше причины достаточны для



- 1 Перевод осуществлен по: WHEARE К.С. *Federal Government*. New York; London: Oxford University Press, 1947. Ch. 2. P. 16–34. Для удобства читателя редакция привела в порядок научный аппарат, который в исходной версии книги страдает неполнотой.
- 2 Ранее в «НЗ» публиковалась первая глава этой работы; именно на нее автор здесь ссылается: Уэйр К. *Что такое федеральное правление. Федеральный принцип* // *Неприкосновенный запас*. 2021. № 5(139). С. 84–101.

ФЕДЕРАЦИЯ И ЕЕ ПСЕВДОМОРФОЗЫ

003

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

того, чтобы убедить интересующихся в пригодности и практичности моего определения.

Если «федеральный принцип» можно определить в том смысле, какое было намечено в предшествующем изложении, то что же тогда мы будем иметь в виду под «федеральной конституцией» и «федеральным правлением»? Обязаны ли мы ограничивать применение этих терминов только теми случаями, в которых федеральный принцип проявляет себя полностью и однозначно? Подобный подход был бы не слишком разумным. В конце концов, сама Конституция США, как уже говорилось, в изначальном своем виде содержала по меньшей мере одно изъятие из федерального принципа, заключавшееся в том, что учреждаемый ею Сенат состоял из представителей, избираемых legislatures штатов. Иначе говоря, одна из составляющих общенациональной власти США в какой-то степени зависела от одной из составляющих региональных правительств. Это отступление от федерального принципа сохранялось в законодательстве до 1913 года. Но, несмотря на это, Конституция США называлась (и должна была называться) «федеральной» и в период с 1787-го по 1913-й³. Объясняется это тем, что федеральный принцип оставался в ней доминирующим: именно таков главный критерий. Когда федеральный принцип преобладает в какой-то конституции, ее можно назвать «федеральной конституцией». В то же время, если применение федерального принципа сопровождается многочисленными модификациями, его обесценивающими, то такую конституцию нельзя называть «федеральной». Именно это правило стоит иметь в виду, характеризуя тот или иной конституционный текст. Определять федеральный принцип следует жестко, а вот применять термин «федеральная конституция» нужно гораздо мягче.

2

Какие же конституции, опираясь на этот метод, можно считать федеральными? Самым очевидным примером, вероятно, здесь выступает Конституция Австралийского Союза, вступившая в силу в 1900 году – по крайней мере в первоначальном виде,

- 3** Этим же методом пользуется и Фримэн в своей «Истории федерального правления в Греции и Италии». С его точки зрения, «федеральным идеалом» является «полное разделение суверенитета», при котором «правительства федерации и правительства ее составных частей координируют обладание властью друг с другом, в равной мере настаивая на нерушимом обладании полномочиями в пределах собственной компетенции» (FREEMAN E. *History of Federal Government in Greece and Italy*. New York: Macmillan and Company, 1893. P. 12). Это очень похоже на мой «федеральный принцип», причем применяют его точно так же. Вместе с тем термином «федеральное правительство» Фримэн пользуется реже, чем я. Более того, с моей точки зрения – слишком редко, даже с учетом того факта, что его подход является историческим и, следовательно, более широким, чем у специалистов-политологов.

до принятия модифицировавших ее поправок⁴. Эта Конституция учредила правительство для всей Австралии, которое в сфере своей компетенции было способно исполнять полномочия независимо от правительств отдельных штатов; последние, в свою очередь, в отведенной им компетенции могли действовать независимо от правительства всего Союза⁵. Ни региональные, ни общенациональные правительства не в праве самовольно изменить конституционно зафиксированный круг прерогатив друг друга. Федеральный парламент и парламенты штатов автономны друг от друга как в плане персонального состава, так и в плане полномочий. Каждая легислатура избирается населением напрямую, а соответствующие кабинеты подотчетны своим легислатурам. Компетенции федерального парламента и региональных парламента регламентированы, но эти органы не могут ограничивать своих контрагентов; будучи обязанными координировать свои действия, они остаются в отношении субординации относительно Конституции, подчиняясь ее установлениям. Наконец, в отличие от Конституции США, обошедшей этот вопрос стороной, Конституционный акт Австралии недвусмысленно провозглашал, что народу ассоциирующихся колоний предстоит сформировать «федеральный Союз». Австралийская Конституция 1900 года – явный пример федеральной конституции.

КЕННЕТ УЭЙР
ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ
ПРАВЛЕНИЕ...

3

Два других примера – Швейцария и Канада – не столь бесспорны. Швейцарская Конституция 1848 года⁶ во многих отношениях следует за Конституцией США. Но при этом в двух аспектах она модифицирует строгое применение федерального принципа. Во-первых, она устанавливает, что верхняя палата общенациональной легислатуры, Совет кантонов, включает в себя по два представителя от каждого кантона, а также что эти представители оплачиваются своими кантонами, определяющими метод их избрания и продолжительность работы. Предположительно это ставит членов Совета кантонов в зависимое положение, особенно в тех случаях, когда кантональные делегаты избираются самими кантональными советами. Но при этом необходимо признать, что такая зависимость отнюдь не мешает

⁴ См. первоначальный текст Конституции Австралийского Союза: NEWTON A.P. (Ed.). *Federal and Unified Constitutions: A Collection of Constitutional Documents for the Use of Students*. London: Longman, 1923; EGERTON H.E. *Federations and Unions within the British Empire*. Oxford: Clarendon Press, 1911; JENNINGS W.I. *Constitutional Laws of the British Empire*. Oxford: Clarendon Press, 1938.

⁵ Разумеется, на практике детали этого распределения более сложны.

⁶ См. текст этой Конституции на французском языке в: NEWTON A.P. (Ed.). *Op. cit.*; см. также английский перевод: RAPPARD W.E., ET AL. *Source Book on European Governments*. New York: D. Van Nostrand Company, 1937.



нам характеризовать Конституцию Швейцарии как федеральную, поскольку она меньше аналогичной зависимости, обнаруживаемой в Конституции США до 1913 года. Кроме того, по своему влиянию на федеральное правительство швейцарский Совет кантонов не может сравниться с американским Сенатом – и, более того, лишь меньшинство кантонов избирают делегируемых в него представителей посредством голосования кантональных советов⁷.

Второе отступление от строгого применения федерального принципа, содержащееся в швейцарской Конституции, связано не с контролем регионов над общенациональным правительством, а с унитаризмом. Швейцарским судам конституционно предписывается рассматривать любые законы, принимаемые Федеральным собранием, в качестве правомочных; это касается и тех случаев, когда в них объявляются недействительными кантональные законы – скажем, на том основании, что последние выходят за рамки компетенций, установленных для кантонов в Конституции Швейцарии. В результате общенациональная легислатура теоретически может принимать законы, входящие в кантональную сферу регулирования; вступая в силу, они меняют распределение власти между общенациональным и кантональными правительствами, заложенное в конституционном тексте. В Соединенных Штатах и в Австралии предпринята попытка предотвратить подобное: здешние суды могут объявлять юридически ничтожными законы, которые нарушают компетенции федеральной или региональной власти. Но можно ли на основании этого отличия сказать о том, что Конституция Швейцарии не является федеральной? Я так не думаю. Да, необходимо признать, что в ней содержится упущение, касающееся самой механики приложения федерального принципа. Но отсюда вовсе не следует, что создатели этого Основного закона намеренно добивались того, чтобы общенациональная легислатура получила право принимать законы в любой сфере, в какой ей заблагорассудится. Напротив, права федерального парламента тщательно прописаны, причем в правовом смысле ему не принадлежит последнее слово. Конституцией Швейцарии предусмотрена система референдума, согласно которой по требованию либо 30 тысяч избирателей, либо восьми кантонов любой закон, принятый общенациональной легислатурой, можно передать на всенародное одобрение (статья 89). В конечном счете, именно народ решает, вступит ли закон, принятый федеральным парламентом, в силу. Возможно, подобный

7 Этот метод используют четыре кантона – Берн, Фрибур, Санкт-Галлен и Невшатель. Все они, за исключением Фрибура, устанавливают для своих делегатов в Совете кантонов годичный срок службы. Для кантонов, где делегаты в верхнюю палату избираются народом, такая продолжительность является типичной, хотя в некоторых случаях речь идет о трех годах.

метод гарантирования того, что общенациональные власти будут придерживаться исключительно собственной компетенции, не до конца эффективен. Но при этом не вызывает сомнений, что базовый принцип, на котором покоится Конституция Швейцарии, предполагает наличие собственных сфер компетенции как у общенационального, так и у региональных правительств. Причем от них ожидается строгое соблюдение установленных границ, и ни один из уровней власти не обладает последним словом в их пересмотре.

КЕННЕТ УЭЙР
ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ
ПРАВЛЕНИЕ...

4

Случай Канады следует признать более сложным. Канадская Конституция – Акт о Британской Северной Америке 1867 года⁸ и некоторые уточняющие его акты, принятые позднее, – распределяет власть между провинциальными парламентами и парламентом доминиона таким образом, что провинции обладают исключительным законодательным контролем над перечнем перечисленных в Акте сфер, в то время как доминион законодательствует во всех остальных областях, которые – «для большей ясности» – так же документально перечисляются, хотя и не исчерпывающим образом⁹. Законодательные собрания доминиона и провинций обособлены в плане кадрового состава; ни одно из них не способно изменить Конституцию в том, что касается распределения полномочий – подобная власть есть только у парламента Соединенного Королевства в Вестминстере. Судам может быть предложено объявить законы доминиона или провинций ничтожными на том основании, что они нарушают границы компетенций, конституционно установленных для соответствующих legislatures. Иными словами, федеральный принцип соблюдается весьма четко. Но есть, однако, важные изъятия. Исполнительная власть доминиона имеет право отменить любой акт, одобренный провинциальным парламентом, независимо от того, выходит или не выходит он за пределы исключительной провинциальной компетенции. Далее, исполнительная власть доминиона назначает лейтенант-губернаторов провинций, которые формально возглавляют провинциальные правительства. Она также способна поручить любому лейтенант-губернатору не давать согласия на принятие того или иного провинциального закона и санкционировать его передачу на рассмотрение общенациональной исполнительной власти. Более того, исполнительная власть доминиона

8 См. текст Акта о Британской Северной Америке 1867 года: NEWTON A.P. (Ed.). *Op. cit.*; JENNINGS W.I. *Op. cit.*

9 Есть также небольшая область совместной компетенции – в нее входят сельское хозяйство и иммиграция, – в которой могут законодательствовать legislatures как доминиона, так и провинций.



имеет право отклонять переданные ей на рассмотрение законы, если это представляется ей целесообразным. Наконец, назначения на все значимые юридические посты в провинциях также производятся исполнительной властью доминиона. Все перечисленное – элементы унитаризма, внедренные в федеральную форму конституции. В упомянутых примерах речь идет не о координации между властями разных уровней, а о субординации одних относительно других.

Таковы существенные модификации федерального принципа, обнаруживаемые в Канаде. В том же контексте, кстати, можно рассмотреть и полномочия, касающиеся отклонения и вотирования законодательных актов. Они предполагают, что исполнительная власть доминиона имеет право помешать провинциальной легислатуре принять тот или иной закон в сфере ее предметов ведения, если доминиону не нравится политика, воплощенная в этом законе. Полномочия отклонения и вотирования в канадском праве практически не ограничиваются¹⁰. Среди прочего они распространяются и на финансовое законодательство. Если исполнительную власть доминиона не устраивает региональное финансовое законодательство, то она способна помешать провинции взимать сборы и расходовать средства. Можно ли представить себе более могучий инструмент централизации и унификации, чем этот? Да, парламент доминиона лишен права законодательствовать в областях, закрепленных за канадскими регионами, зато он властен мешать провинциальным легислатурам самим заниматься этим. Но в указанном отношении канадская Конституция отличается, например, от южноафриканской, согласно которой не только исполнительная власть Союза может накладывать вето на провинциальные ордонансы, но и союзный парламент имеет право законодательствовать в закрепленных за провинциями сферах. Следовательно, федеральный принцип все-таки не до конца вытеснен из канадской Конституции. Ему отведено в этом документе свое место, и оно весьма важное. Тем не менее если размышлять сугубо в конституционных категориях, то будет весьма затруднительно решить, с чем же мы имеем дело: с федеральной конституцией, претерпевшей значительные унитарные модификации, или же с унитарной конституцией, подвергшейся столь же заметным федеральным модификациям? В такой ситуации простого указания на наличие в канадской Конституции федерального принципа явно недостаточно: этот момент, безусловно, требует уточнений. По указанной причине я предпочитаю говорить, что Конституция Канады является квазифедеральной конституцией.

10 Этот вопрос был урегулирован Верховным судом Канады в 1938 году в решении «In re Disallowance and Reservation»: S.C.R. (1938). 71.

Но ограничиться лишь этой констатацией нельзя. Закон одно, а практика другое. Во что же эти унитарные элементы воплощаются на практике? Полномочие отклонения нельзя признать мертвой нормой, но в то же время применяется оно чрезвычайно редко¹¹. Чаще всего власти доминиона исходят из того, что не стоит прибегать к отклонению до тех пор, пока провинциальные акты не влекут за собой очевидного превышения полномочий – то есть пока не возникает бесспорная ситуация *ultra vires*. Применяемое таким образом указанное полномочие становится частью механизма, призванного гарантировать конституционное соблюдение федерального принципа. При этом, поскольку работу этого механизма курирует судебная власть доминиона, которая менее предвзята, чем его исполнительная власть, вопросы *ultra vires* разумно резервируются именно за ней. Причем полномочие отклонения не ограничивается только теми случаями, где провинциальные акты превышают региональные полномочия – его применяют также и для нуллификации того законодательства, которое не одобряется доминионом. Для блокирования провинциальных законопроектов используется и право вето. Не далее, как в 1937 году, отклонение и вето были применены доминионом, чтобы воспрепятствовать законотворчеству провинции Альберта, где у власти находилось правительство Партии социального кредита, отстаивавшее весьма неортодоксальные экономические взгляды.

Таким образом, нормы, касающиеся отклонения и вето, не являются мертвыми, но при этом столь же ясно, что исполнительная власть доминиона использует их с осторожностью. Частое обращение к подобным инструментам не было бы понято канадским обществом, которое не хочет, чтобы в реализацию провинциями своих полномочий вмешивался кто бы то ни было. Иначе говоря, те законодательные рычаги, которые, теоретически, могут превратить Канаду в унитарное государство, на практике подчинены федеральному принципу.

Конституционный обычай идет еще дальше. Нормы конституции позволяют исполнительной власти доминиона назначать в провинцию лейтенант-губернатора, который по закону назначает провинциальных министров. Тем не менее, согласно устоявшему обычаю, как на уровне доминиона в целом, так и в отдельных провинциях преобладает кабинетная систе-

11 Обзор того, каким образом могут использоваться эти полномочия, см. в: KENNEDY W.P.M. *The Constitution of Canada: An Introduction to Its Development and Law*. London; Toronto: Oxford University Press, 1922. Ch. XXIII; FORSEY E. *Disallowance of Provincial Acts, Reservation of Provincial Bills, and Refusal of Assent by Lieutenant-Governors since 1867* // Canadian Journal of Economics and Political Science. 1938. Vol. IV. № 1. P. 47 ff.; HENEMAN H. *Dominion Disallowance of Provincial Legislation in Canada* // American Political Science Review. 1937. Vol. XXXI. № 1; *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*. Ottawa: [King's Printer], 1940. Book I. P. 49, 253–254.



ма, опирающаяся на парламентское большинство. Лейтенант-губернаторы связаны неписаной конвенцией, в рамках которой они должны назначать министрами только деятелей, опирающихся на поддержку провинциальной легислатуры. Именно провинциальная легислатура и ее электорат решают, какой будет исполнительная власть в провинции, а исполнительной власти доминиона остается только соглашаться с их выбором. Аналогичным образом, хотя исполнительная власть доминиона и назначает главных провинциальных судей, она пользуется этой прерогативой деликатно, не пытаясь укомплектовать суды людьми, оппозиционно настроенными к провинциальным властям. Тот факт, что Канада остается политически федеральной и что ни одно общефедеральное правительство не старается выделять унитарные элементы канадской Конституции за счет федеральных элементов, сохранится и впредь.

Из всего выше сказанного вполне можно сделать следующий вывод: хотя канадская Конституция остается квазифедеральной в правовом смысле, она является в основном федеральной на практике. Или, выражая ту же мысль иначе, хотя Канада не имеет федеральной конституции, в ней практикуется федеральное правление.

5

Это различие весьма существенно, ибо уместно еще раз подчеркнуть: когда мы ищем примеры федерального правления, недостаточно обзирать только конституционные тексты. Практическая сторона правления имеет не меньшую значимость. Страна вполне может обладать федеральной конституцией, но в жизни эта конституция порой работает так, что ее правление ничуть не похоже на федеральное. Или, наоборот: страна с конституцией, не являющейся федеральной, может функционировать как образец федерального правления. Опыт Канады хорошо иллюстрирует этот пункт. В правовом смысле ее Конституцию трудно назвать федеральной – это квазифедеральный акт. Но в конституционной управленческой практике страна ведет себя как по преимуществу федеративное государство. Для любого специалиста, изучающего функционирование федеративной системы, вполне очевидно, что применение конституции может быть важнее ее буквы. Исследование федерального правления принято начинать с законов, поскольку именно они выступают фундаментом для классификаций. Но прежде, чем зачислить страну, обладающую федеральной конституцией, в примеры федерального правления, необходимо присмотреться к практическому использованию ее основного

закона. Именно по этой причине настоящая глава названа не просто «Федеральные конституции», но «Федеральные конституции и федеральное правление». В связи с тем, что меня интересует именно функциональная сторона вопроса, в дальнейшем будут рассматриваться по большей части те страны, которые умеют практиковать федеральное правление, а не те, которые просто пользуются федеративными конституциями.

Это рассуждение о законе и практике позволяет мне сослаться на Канаду как на пример федерального правления, хотя ее Конституция остается всего лишь квазифедеральной. При этом я рассматриваю Соединенные Штаты, Швейцарию и Австралию как примеры стран, обладающих и федеральными конституциями, и федеральным правлением, хотя в случае Австралии проявляют себя тенденции, которые, возможно, скоро заставят объявить ее Конституцию и ее правление квазифедеральными.

КЕННЕТ УЭЙР
ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ
ПРАВЛЕНИЕ...

Страна вполне может обладать федеральной конституцией, но в жизни эта конституция порой работает так, что ее правление ничуть не похоже на федеральное. Или, наоборот: страна с конституцией, не являющейся федеральной, может функционировать как образец федерального правления.

Но на этом, как может показаться, список и заканчивается. Оставшиеся примеры, которые приходят на ум, описывают страны, у которых либо есть федеральные конституции, но отсутствует федеральное правление, либо квазифедеральное правление дополняется квазифедеральной конституцией, либо же ни конституция, ни правление вообще не имеют отношения к федерализму. Вместе с тем, чтобы оправдать только что приведенную мной классификацию, нам нужно бегло коснуться подобных кейсов.

6

Некоторые латиноамериканские страны предлагают нам образчики федеральных конституций. Есть, например, Конституция Бразилии 1891 года¹², в которой федеральный принцип

¹² Она оставалась в силе до революции 1930 года. Полный текст Конституции Бразилии 1891 года см. в: NEWTON A.P. (Ed.). *Op. cit.*; лучшим англоязычным анализом этой Конституции остается работа: JAMES H.G. *The Constitutional System of Brazil*. Washington: Carnegie Institute, 1923. В 1934-м и 1937 годах в стране



представлен вполне выраженным образом. Власть в ней разделена между федеральной легислатурой и легислатурами штатов. Некоторые вопросы закреплены исключительно за федеральным парламентом, часть относится к сфере совместной компетенции федерации и регионов, а прочие оставлены сугубо за штатами. Федеральная легислатура состоит из двух палат, каждая из которых избирается непосредственно населением; в бразильском Сенате, как и в Сенате США, равное число представителей от каждого штата, в то время как в Палате депутатов квоты штатов распределены в соответствии с численностью их населения. Но наряду с положениями, которые воплощают федеральный принцип, Конституция содержит одну статью, которая, на мой взгляд, разрушает ее федеральную природу едва ли не полностью: речь идет о статье 90. Прежде всего я говорю о прописанной в ней процедуре внесения поправок в конституционный текст. В ней предусматривается, что поправки вносятся федеральным парламентом при соблюдении условия, что в течение двух лет они будут одобрены двумя третями членов каждой из палат. Такое положение вещей полностью вверяет региональные правительства воле федерального депутатского корпуса. В Конституции, впрочем, имеется предохранительный механизм: положение, согласно которому «законопроекты, направленные на упразднение федеральной и республиканской формы правления или же равного представительства штатов в Сенате, не могут выноситься на рассмотрение федерального Конгресса» (статья 46). Более того, может показаться, что эта оговорка способна уравновесить унитаристский элемент, встроенный в процедуру внесения конституционных поправок. Но независимо от того, будем ли мы называть Конституцию Бразилии 1891 года федеральной или нет, стоит констатировать единодушие исследователей по поводу того, что на практике ее федералистские аспекты обычно остаются в небрежении¹³. Как правило, в бразильской истории централизация всегда преобладала над федерализмом¹⁴ и штаты были задавлены столицей или же, наоборот, в периоды, когда центр слабел, штаты затевали гражданские смуты. Бразилия явно не может служить работающим примером федерального правления.

принимались новые Конституции: Конституция 1934 года была менее федеральной, чем Конституция 1891-го, а следующая (1937) – еще менее федеральной, чем ее предшественница. Детально оба документа рассматриваются в: LOEWENSTEIN K. *Brazil under Vargas*. New York: The Macmillan Company, 1942.

13 Такая позиция высказывается, в частности, в работах: MARTIN P.A. *Federalism in Brazil* // READ C. (Ed.). *The Constitution Reconsidered*. New York: Harpers Torchbooks, 1938; TANNENBAUM F. *A Note on Latin American Politics* // *Political Science Quarterly*. 1943. Vol. 58. № 3. P. 415–421.

14 Об этом говорит, в частности, Эрнест Хэмблос; несмотря на допущенные им преувеличения, его позиция сегодня стала общепризнанной: HAMBLOCH E. *His Majesty the President: A Study of Constitutional Brazil*. London: Methuen & Co, 1935.

Конституцию Аргентины 1853 года, которая по сей день остается практически неизменной, с уверенностью можно причислить к федеральным конституциям¹⁵. Несмотря на то, что, согласно ее положениям, верхняя палата федеральной легислатуры избирается законодательными собраниями провинций, в основном федеральный принцип укоренен в ней достаточно прочно. Поправки к Конституции, пусть даже инициированные федеральной легислатурой, выносятся на рассмотрение Конституционного собрания, специально созываемого для их одобрения и принятия (статья 30). Тем не менее и в этом случае федеральный принцип почти не обнаруживает себя на деле. Вмешательство центральной власти в дела региональных правительств наблюдается сплошь и рядом; его принято считать одним из бесспорных дефектов аргентинской политической практики. В целом же Аргентина являет собой пример децентрализованного, но не федерального правления¹⁶.

В той же мере воплощает федеральный принцип и Конституция Мексики, принятая в 1857 году и обновленная в 1917-м. Основой для нее послужила Конституция США. И все же в нашем исследовании от Мексики тоже мало пользы. По словам современного специалиста, на деле федерализма в Мексике никогда не было: «Бесспорным фактом остается то, что мексиканское государство оставалось федеральным только в теории, а на практике оно всегда было централистским»¹⁷. Наконец, в заметной степени федеральный принцип воплощен и в Конституции Венесуэлы 1939 года. Тем не менее Венесуэла никак не подтверждает наличия в ней работающего федерального правления¹⁸.

Таким образом, на деле все упомянутые латиноамериканские республики на протяжении своей истории колебались между периодами централизации, когда доминировала сильная исполнительная власть, и периодами региональной независимости, когда притязания федерального правительства по большей части игнорировались. У федеральной системы не было возможности прочно укорениться в Латинской Америке¹⁹.

Конституция Австрии 1920 года была федеральной. Она предложила довольно любопытную вариацию разделения компетен-

КЕННЕТ УЭЙР

ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ ПРАВЛЕНИЕ...

15 Подробнее см.: AMADEO S.P. *Argentine Constitutional Law: The Judicial Function in the Maintenance of the Federal System and the Preservation of Individual Rights*. New York: Columbia University Press, 1943.

16 HARING C.H. *Federalism in Latin America* // READ C. (Ed.). *Op. cit.* P. 341–350; см. также: KIRKPATRICK A. *History of the Argentine Republic*. Cambridge: Cambridge University Press, 1938.

17 MESHAM LLOYD J. *The Origins of Federalism in Mexico* // READ C. (Ed.). *Op. cit.*

18 HARING C.H. *Op. cit.*

19 См., например: TANNENBAUM F. *Op. cit.*; BRYCE J. *Modern Democracies*. New York: The Macmillan Company, 1921; JAMES H.G., MARTIN P.A. *The Republics of Latin America: Their History, Governments and Economic Conditions*. New York; London: Harper & Brothers Publishers, 1923. Причины их неудач, однако, не описаны в достаточно четкой манере.



ций между общенациональным и региональными правительствами. Распределение производилось по нескольким уровням сразу (статьи 10–15). В некоторых областях законодательные и исполнительные прерогативы закреплялись исключительно за национальным правительством; в других областях центр получил только законодательную власть, в то время как исполнительная власть резервировалась за регионами; наконец, в третьих областях законодательная власть в плане определения общих принципов отходила к центральному правительству, а реализация исполнительных декретов оставалась за регионами. Во всех оставшихся сферах, не перечисленных в Конституции конкретно, законодательная и исполнительная власть принадлежала регионам. Но, если обобщить результаты всего этого распределения, без труда можно обнаружить, что для осуществления независимого контроля провинциям почти ничего и не досталось: в большинстве вопросов они остаются проводниками воли центрального правительства и его подчиненными. Центр обладает приоритетом и в распределении финансовой власти. Справедливости ради надо сказать, что кое-где федеральный принцип все же напоминал о себе, и в этом плане Австрия обладала федеральной конституцией. Но эта сфера была столь узкой, а после внесения конституционных поправок 1929 года и столь малозначительной, что по части действительно функционального федерального правления Австрия не может предложить нам почти ничего²⁰.

7

Гораздо сложнее с однозначностью охарактеризовать еще два Основных закона: Конституцию Германской (Веймарской) Республики 1919–1933 годов и Конституцию СССР 1936 года.

В веймарской Конституции федеральный принцип был воплощен лишь до определенной степени²¹. В ней было произведено разграничение полномочий общенациональной легислатуры и региональных легислатур, причем остаточные полномочия отошли к землям. Некоторые сферы, включая внешнеполитическую, оборонную и таможенную, регулировались исключительно общенациональной легислатурой; другие сферы попали в конкурентное ведение, но с оговоркой, согласно которой в случае конфликта приоритет остается за региональным законодательством. Был также предусмотрен Верховный суд, призванный урегулировать конфликты между законодательными

20 Текст Конституции Австрии 1920 года см. в: *Selected Constitutions of the World*. Dublin: The Irish Provisional Government, 1922.

21 Полный текст Конституции Германской Республики 1919 года см. в: NEWTON A. P. (Ed.). *Op. cit.*

органами разных уровней. Но имелись и нестандартные модификации. Согласно одному из конституционных положений, федеральные земли вроде бы обретали право контроля над федеральным парламентом: Основной закон предусматривал, что верхняя палата, Рейхсрат, комплектовалась из представителей земель, назначаемых их правительствами. Эта норма напоминала положение имперской Конституции 1871 года, однако на деле контроль оказывался минимальным, ибо в веймарской Конституции, в отличие от ее предшественницы, Рейхсрат играл неизмеримо меньшую роль. Основные рычаги власти находились в руках Рейхстага – нижней палаты, избираемой всенародным голосованием. Более того, представители земель имели право свободного волеизъявления, поскольку от них не требовалось, как это было в Конституции Германской империи 1871 года, голосовать в качестве единой делегации. Вместе с тем сама по себе указанная модификация федерального принципа не мешает нам называть веймарскую Конституцию федеральной.

То же самое можно сказать и о другой модификации, которая передавала полномочия по внесению поправок в Конституцию исключительно общенациональной легислатуре. Приняв во внимание то обстоятельство, что Рейхсрат состоял из представителей региональных правительств, а также тот факт, что, исходя из конституционных установлений, Рейхсрат, будучи несогласным с Рейхстагом относительно предлагаемых конституционных поправок, мог настоять на вынесении их на всенародный референдум, мы убеждаемся: федеральные земли все же имели кое-какие рычаги, позволявшие влиять на процесс изменения Конституции.

Тем не менее еще в двух отношениях модификации федерального принципа, производимые веймарской Конституцией, были гораздо серьезнее. Во-первых, это статьи, регулирующие финансовые связи между центром и регионами (статьи 8 и 11). Знакомство с ними говорит о том, что в правовом плане общенациональная легислатура имеет возможность самостоятельно определять, какими будут финансовые ресурсы, находящиеся в распоряжении земель, и фактически держать под контролем все потенциальные источники их существования. Вот это – по настоящему серьезная модификация федерального принципа. Во-вторых, круг полномочий, закрепляемых за федеральной легислатурой, до такой степени широк, что трудно понять, чем же вообще свободно могут заниматься региональные власти – особенно в тех случаях, когда центральная власть использует свои полномочия в полнейшей мере. Ведь всякий раз, когда последняя принимает закон в пределах своей компетенции, он будет перекрывать земельный закон в случае конкуренции между ними (статья 13).

КЕННЕТ УЭЙР
ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ
ПРАВЛЕНИЕ...



Трудно сказать, к какому типу правильнее отнести веймарский Основной закон: к квазифедеральным конституциям, подобным канадской, или к вообще не федеральным, а просто высоко централизованным, как южноафриканская. Но если предположить, что Конституция Германской Республики была квазифедеральной, то каким же был ее образ правления? Здесь ответ представляется более очевидным. Практика общенационального немецкого правительства в веймарские годы становилась все более унитаристской. Показательной была ситуация в плане финансовых полномочий, которые использовались прежде всего для того, чтобы держать государственный кошелек под неусыпным контролем центральной власти. Земли очень скоро оказались в ситуации полнейшей зависимости²². Иначе говоря, Веймарская Республика не может претендовать на пример федерального правления²³.

Конституция СССР 1936 года²⁴ заслуживает, по-видимому, аналогичной оценки. Она является квазифедеральной. В ней есть положения о разделении полномочий между всесоюзным правительством и правительствами союзных республик. Но прерогатива вносить поправки в Конституцию зарезервирована за общенациональной легислатурой – Верховным Советом СССР, обе палаты которого избираются населением, хотя в верхней его палате представлены союзные республики, а в нижней палате граждане страны в целом. Возможно, этой модификации уже было бы достаточно для того, чтобы поместить советскую Конституцию в разряд квазифедеральных. Но в статье 14 обнаруживается норма, которая делает такую оценку несомненной²⁵. В ней устанавливается, что полномочия всеобщих властей включают в себя «утверждение единого Государственного бюджета СССР и отчета о его исполнении, установление налогов и доходов, поступающих на образование бюджетов союзного, республиканских и местных». Иначе говоря, Основной закон СССР утверждает, что в плане финансов региональные правительства состоят с федеральным правительством в отношениях не координации, а субординации.

И наконец, та же статья 14 предоставляет всеобщей легислатуре настолько внушительные полномочия во всех сферах

22 Подробнее см.: NEWCOMER M. *Fiscal Relations of Central and Local Governments in Germany under the Weimar Constitution* // *Political Science Quarterly*. 1936. Vol. 51. № 2. P. 185–214.

23 См.: ROGERS L., FOERSTER F., SCHWARTZ S. *Aspects of German Political Institutions* // *Political Science Quarterly*. 1932. Vol. 47. № 3. P. 321–351; ROGERS L., SCHWARTZ S., KALTCHAS N. *German Political Institutions* // *Political Science Quarterly*. 1932. Vol. 47. № 4. P. 576–601; OGG F.A. *The Governments of Europe*. New York: Macmillan Company, 1919; SHOTWELL J. (Ed.). *The Governments of Continental Europe*. New York: Macmillan Company, 1945.

24 Англоязычный перевод Конституции СССР 1936 года см. в: WEBB B., WEBB S. *Soviet Communism: A New Civilization?* 2 vols. New York: Charles Scribner's Sons, 1936.

25 Автор цитирует пункт «л» указанной статьи. – *Примеч. перев.*

жизни, что будь они реализованы в полном объеме, на долю союзных республик вообще ничего не осталось бы. Правовое положение республик не изменилось и после внесения в Конституцию СССР поправок 1944 года, затронувших военные и дипломатические полномочия. Хотя в нынешнем виде Основной закон устанавливает, что «каждая союзная республика имеет свои республиканские войсковые формирования» (статья 186), а верховный совет каждой республики обладает правом «устанавливать порядок образования республиканских войсковых формирований» (статья 60, пункт «е»), одновременно он постулирует и исключительную юрисдикцию Верховного Совета СССР в «организации обороны СССР, руководстве всеми Вооруженными Силами СССР, установлении руководящих основ организации войсковых формирований союзных республик» (статья 14, пункт «ж»). Таким образом, передача власти регионам сопровождалась одновременным подтверждением превосходящей и направляющей власти центрального правительства. Аналогичным образом и в сфере международных отношений положение, согласно которому «каждая союзная республика имеет право вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями» (статья 18а), дополнялось положением, в соответствии с которым всесоюзному правительству передавалось «представительство СССР в международных сношениях, заключение, ратификация и денонсация договоров СССР с другими государствами, установление общего порядка во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами» (статья 14, пункт «а»). Сказанное не оставляет никаких сомнений в том, что поправки 1944 года действительно передавали некоторые дополнительные полномочия советским республикам, но эта передача осуществлялась в рамках децентрализаторского, а не федерального принципа – посредством делегирования власти самим центром и по его воле. В результате центральное советское правительство сохраняет за собой приоритет и в военной, и в дипломатической сфере.

Наилучший способ примирить описанные выше централистские черты с признанием того факта, что федеральный принцип все же нашел некоторое отражение в Конституции СССР, – маркировать Основной закон Советского государства как квазифедеральный.

Но если, как и в случае с Веймарской Республикой, здесь мы имеем дело с еще одним примером квазифедеральной конституции, то можно ли найти в Советском Союзе признаки федерального правления? Точный ответ на этот вопрос дать нелегко. Стороннему наблюдателю весьма трудно понять, как

КЕННЕТ УЭЙР
ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ
ПРАВЛЕНИЕ...



работает русское правительство. В частности, сколько-нибудь удовлетворительная информация о том, как Конституция СССР 1936 года функционирует в *федеральных* своих аспектах, остается практически недоступной. Есть, однако, довольно много специалистов, которые подходят к изучению советской модели правления с таким энтузиазмом, что они напрочь отказываются верить в то, будто дух Конституции 1936 года может расходиться с ее буквой. По их логике, раз сам этот документ называет себя федеральным, он должен предусматривать и наличие федерального правления. Следовательно, отрицать или хотя бы сомневаться в том, что правление в советской России является федеральным на деле, в глазах таких энтузиастов равнозначно брендированию себя в качестве русофоба. Тем не менее весьма высокой остается вероятность того, что мы найдем в лице СССР пример не федерального, а лишь децентрализованного правления. Если представить себе, что все полномочия, перечисленные в статье 14 Конституции СССР, реализуются в полном объеме – а сделать это нетрудно, – то тогда в правлении, практикуемом в Советском Союзе, от федерального принципа не останется практически ничего. Кроме того, у Конституции 1936 года очень мало шансов функционировать в нормальных условиях. Подготовка к войне и обстановка военного времени сделали главенствующую роль всесоюзного правительства неизбежной. По перечисленным причинам я не склонен рассматривать СССР в качестве примера эффективного федерального правления.

8

Представляется уместным упомянуть и о Конституции, разработанной для Индии в рамках Акта об управлении Индией 1935 года²⁶. Этим документом учреждается то, что можно назвать индийской федерацией, в состав которой входят, с одной стороны, индийские государства, управляемые наследственными властителями-раджами, а с другой стороны, провинции Британской Индии, управляемые индийскими министрами и практикующие систему ответственного правительства – весьма похожую на систему, при которой живут канадские провинции. Однако, подобно тому, как в Канаде федеральный принцип был модифицирован унитарными элементами в виде контроля, реализуемого общенациональной исполнительной властью в отношении региональной исполнительной и зако-

26 Акт об управлении Индией 1935 года подробно растолкован в: COUPLAND R. *The Indian Problem: Report on the Constitutional Problem in India*. Oxford: Oxford University Press, 1944; см. также аннотированный текст Акта: BOSE S.M. *The Working Constitution in India*. Oxford: Oxford University Press, 1940.

нодательной власти, в индийской Конституции предусматривается – причем даже в большей степени, – что генерал-губернатор Индии имеет право вмешиваться в дела провинциальных правительств, чем федеральный принцип также заметно искажается²⁷. Вместе с тем федеральный принцип был внедрен в Акт 1935 года в столь ощутимой степени, что его вполне можно провозгласить выдающейся особенностью индийской Конституции. Именно в силу сказанного, как мне представляется, Конституцию Индии можно характеризовать как квазифедеральную. Но, поскольку эта квазифедеральная Конституция к моменту написания моей книги еще не вступила в силу в полном объеме, Индия пока тоже не может предоставить нам пример федерального правления.

КЕННЕТ УЭЙР

ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ ПРАВЛЕНИЕ...

9

Целесообразно добавить несколько слов и о прочих конституциях, описывающих себя или характеризующихся другими в качестве федеральных. Из предшествующей главы²⁸ вполне очевидно, что в целом ряде конституционных документов федеральный принцип не присутствует в степени, достаточной для того, чтобы их можно было именовать федеральными: в этот разряд, например, попадают Статьи Конфедерации Соединенных Штатов Америки 1777 года, Австро-Венгерский компромисс 1867 года, Конституция Германской империи 1871 года или Устав Лиги Наций. Практическая реализация этих актов также не смогла генерировать убедительных примеров федерального правления. Повсюду доминирующим принципом, как в теории, так и на практике, выступала субординация общенациональных правительств региональным правительствам или, как в случае Германии, одному региональному правительству – прусскому. То же самое можно сказать о конституциях Швейцарии до 1848 года²⁹, Германии 1815–1867 годов, Северогерманского союза 1867–1871 годов³⁰, Соединенных провинций Нидерландов.

На последнем из этих объединений стоит остановиться чуть подробнее – хотя бы из уважения к Фримэну, который в своей «Истории федерального правления в Греции и Италии» причисляет его к классу федерального правления, признавая, впрочем, что подобное заявление кто-то может попытаться

27 В этом отношении особенно примечательными представляются разделы 54, 75–76, 88–90, 93.

28 Автор имеет в виду первую главу своей книги (см. сн. 2). – *Примеч. ред.*

29 См., например: ADAMS F.O., CUNNINGHAM C.D. *The Swiss Confederation*. London: Macmillan and Co, 1889. Текст предыдущей швейцарской Конституции см. в: NEWTON A.P. (Ed.). *Op. cit.*

30 Краткие обзоры политико-правового развития Германии см. в работах: BRUCE J. *The Holy Roman Empire*. London: Macmillan and Company, 1911; SHOTWELL J. (Ed.). *Op. cit.*; LOWELL A.L. *Governments and Parties of Continental Europe*. Boston; New York: Houghton, Mifflin and Co, 1900. Vol. 1.



оспорить. Главными основаниями для подобного включения, по его словам, выступает «то важнейшее место, которое Соединенные провинции занимали некогда в европейской истории», а также «причудливая и поучительная природа их политических институтов». Фактической Конституцией Соединенных провинций послужила Утрехтская уния 1579 года³¹. В ней ассоциирующиеся провинции объявляли о том, что они «объединяются навсегда – для того, чтобы во всем выступать и действовать как единая провинция». Такой подход, казалось бы, предполагает учреждение сильного и независимого общенационального центра, но более тщательное исследование документа не подтверждает эту гипотезу. Генеральные штаты Нидерландов состояли из представителей штатов всех провинций; каждая делегация имела один голос и жестко контролировалась назначившим ее органом. Общенациональное правительство, таким образом, в своем кадровом составе пересекалось с провинциальными правительствами: места в обеих институциях подчас занимали одни и те же люди. Но контроль не ограничивался только этим. Несмотря на то, что, согласно формулировке Утрехтской унии, генеральные штаты обладали исключительными и безраздельными прерогативами во внешнеполитических и военно-морских делах союза, и несмотря на то, что именно они назначали послов, союзного штатгальтера и других важных чиновников, а также надзирали за расходованием денежных средств, во всех этих вопросах им требовалось заручаться согласием всех семи провинций. «Одна провинция, какой бы маленькой она ни была, могла, воздерживаясь, заблокировать принятие любого вносимого предложения». Как следствие, генеральные штаты при всем их могуществе обладали «лишь деривативной, а не изначальной властью»; фактически это было «собрание депутатий, представляющих семь отдельных провинций»³². Таким образом, фундаментальным принципом, в соответствии с которым была сформирована эта ассоциация, оставалась зависимость общенациональной власти от региональных властей. Эта идея позже была унаследована Соединенными Штатами, но не в нынешней Конституции 1787 года, а в Статьях конфедерации 1777 года, которые очень близко напоминают Утрехтскую унию.

Выше уже отмечалось, что ни Конституция, ни образ правления Южно-Африканского Союза не могут считаться федеральными. Главным принципом функционирования этого

31 Текст Утрехтской унии см. в: NEWTON A.P. (Ed.). *Op. cit.*

32 EDMUNDSON G. *History of Holland*. Cambridge: Cambridge University Press, 1922. P. 112. Примерно такой же вывод делается и в «Федералисте» (№ 20). Кроме того, заинтересованному читателю может показаться интересным трактат сэра Уильяма Темпла «Размышления о Соединенных провинциях» («Observations on the United Provinces», 1673).

государственного объединения выступает субординация региональных правительств относительно центрального правительства. Хотя вмешательство в дела провинций целенаправленно минимизируется, в необходимых случаях центр активизирует свои надзорные полномочия; кроме того, само существование провинций зависит от доброй воли союзного парламента. Аналогичным образом ни Конституция Индии 1919 года (включая вытекающий из нее Акт об управлении Индией 1935 года), ни учрежденное ею правление тоже не являются федеральными³³. Согласно положениям этого Основного закона, провинции Британской Индии наделяются центральным правительством полномочиями – с согласия британского министра по делам Индии и обеих палат британского парламента – законодательствовать в утвержденных областях и сферах. Эти полномочия, однако, реализуются при сохранении верховенства общенациональной легислатуры.

Наконец, в качестве последнего примера укажем еще и на то, что взаимоотношения между парламентами Соединенного Королевства и Северной Ирландии также нельзя назвать федеральными. Бесспорно, североирландское население находится в подчинении двух властей сразу: Стормонта в Белфасте и Вестминстера в Лондоне – подобно тому, как народ любого американского штата также является субъектом двухуровневой власти. Но в случае Северной Ирландии два правительства не состоят в отношениях координации. Несмотря на то, что Акт об управлении Ирландией 1920 года³⁴ – который содержит и североирландскую Конституцию – заявляет, что парламента Северной Ирландии обладает полномочиями, которые позволяют принимать законы, обеспечивающие этой территории мир, порядок и достойное правление, во всех сферах, за исключением обороны, внешних сношений, таможенных сборов и правопреемства при восхождении на престол, в нем имеется важная оговорка:

«Несмотря на учреждение парламента Северной Ирландии [...] или какие-либо положения, содержащиеся в настоящем Акте, верховная власть парламента Соединенного Королевства останется в неприкосновенности и неизменности относительно личностей, предметов и вещей как в самой Ирландии в целом, так и в любой ее части».

В законе нет ничего, что могло бы помешать парламента Соединенного Королевства принять в отношении Северной

КЕННЕТ УЭЙР
ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ
ПРАВЛЕНИЕ...

33 См.: COUPLAND R. *Op. cit.*; *Report of East Indian Statutory Commission*. London: H.M. Stationery office, 1930. Vol. 1.

34 Наиболее важные разделы Акта об управлении Ирландией воспроизводятся в: *Constitutions of All Countries*. London: H.M. Stationery office, 1937. Vol. 1; см. также: MANSERGH N. *The Government of Northern Ireland: A Study in Devolution*. London: Allen & Unwin, 1936.



Ирландии не только закон, регулирующий уже оговоренную предметную область, но и вообще любой закон. Более того, парламент Северной Ирландии был наделен полномочиями именно парламентом Соединенного Королевства, и последний может расширить, сократить или вообще упразднить эти полномочия. Наконец, законы, принимаемые парламентом Северной Ирландии, даже не выходящие за рамки его компетенций и одобренные ее губернатором, могут быть отклонены и признаны не имеющими юридической силы министром внутренних дел Соединенного Королевства. Из двух упомянутых здесь правительств лишь одно можно охарактеризовать в качестве независимого – это правительство, заседающее в Вестминстере. Что же касается правительства, работающего в Стормонте, то это зависимое правительство. Фактом остается и то, что правительство Соединенного Королевства одновременно является и правительством Великобритании, в то время как строгое воплощение в жизнь федерального принципа требует, чтобы правительство Великобритании было отдельным и независимым. Таким образом, хотя Северная Ирландия располагает довольно широкими прерогативами, а вмешательство в ее дела производится только в случае самой крайней необходимости, здесь мы не находим примера федерального правления.

10

Если мы договорились о том, что все рассмотренные выше образчики правления далеки от воплощения в себе федерального принципа и воздвигнуты на чем-то далеком от него, то резонно задаться вопросом: а как же можно назвать вдохновляющие их принципы?

Та форма межгосударственной ассоциации, в которой центральное правительство зависит от региональных правительств, часто именуется «конфедерацией», а принципом ее организации в таком случае оказывается «конфедеративный принцип». Подобная дескрипция, однако, во многих отношениях неудовлетворительна. Эти термины похожи на используемые выше понятия «федерация» и «федеральный» до такой степени, что разграничение интересующих нас принципов оказывается не слишком очевидным, а политическая практика в этом плане предельно неоднородна и разнообразна. С одной стороны, бесспорно, что понятие «конфедерация» использовалось в конституциях, которые воплощали в себе принцип субординации центрального правительства относительно региональных. Именно в таком разрезе оно применялось в Статьях конфедерации 1777 года, Утрехтской унии, ранних швейцарских конституци-

ях, учредительных документах Германии 1815–1867 годов, Северогерманской конфедерации 1867–1871 годов, Германской империи 1871–1918 годов. Оно также был взято на вооружение штатами, отпавшими от США в 1861 году и назвавшими себя Конфедеративными Штатами Америки, причем их обращение к соответствующему принципу снабдило его определенной силой, ибо они целенаправленно отвергли ради него то, что мы выше назвали «федеральным принципом». Но, с другой стороны, необходимо напомнить, что сразу же после провозглашения себя «народом конфедеративных штатов» южане декларировали своей целью формирование «федерального правления на вечные времена». Понятия «федеративный» и «конфедеративный» используются взаимозаменяемым образом и в Конституции Швейцарии 1874 года, которая официально называется «федеральной Конституцией Швейцарской Конфедерации» (*Constitution fédérale de la Confédération Suisse*). Далее, сами авторы «Федералиста» не противопоставляли друг другу эти термины³⁵, хотя вполне различали маркируемые ими принципы. Современные авторитеты, подобные, например, Альберту Дайси, порой используют их как синонимичные в одном и том же предложении³⁶. И наконец, словно для того, чтобы запутать нас еще больше, канадская Конституция, во многих отношениях изменяющая федерализму в пользу унитаризма, именуется учрежденную ею форму правления «конфедерацией». Понятно, что если пытаться разграничивать принципы предельно четко, то обращение к термину «конфедерация» не принесет нам особой пользы. Не исключено, впрочем, что там, где для описания интересующей нас той или иной ассоциации недостаточными окажутся понятия «лига» или «альянс», «конфедерация» останется единственным более или менее подходящим термином. Возможно, если его использование жестко увязывать с принципами, зафиксированными в Статьях конфедерации 1777 года, а также в учредительных документах конфедеративных штатов и германской конфедерации, то его смысл будет более понятным³⁷.

Другую форму ассоциации – ту, в которой региональные власти состоят с центральным правительством в отношениях субординации, – принято называть «деволюцией», а принцип ее организации именовать «деволюционным принципом». Эта терминология применима к системам Северной Ирландии и

35 Например, в «Федералисте» № 20 Гамильтон и Мэдисон, разобрав устройство Соединенных провинций Нидерландов и назвав их «конфедерацией республик», в конце характеризуют этот кейс как «федеральный прецедент».

36 DICEY A.V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 9th ed. London: Macmillan & Co, 1939. P. 603.

37 Дискуссию на эту тему см. в: KENNEDY W.P.M. *Op. cit.* Ch. XXIII.



Южной Африки; а инструмент, посредством которого правительство Индии, руководствуясь Конституцией 1919 года, предоставило в 1921-м законодательную власть провинциям, получил название «деволюционного правила»³⁸.

11

Тест, посредством которого я выявляю случаи федерального правления, предельно прост. Надо поставить перед собой следующий вопрос: воплощен ли в управленческой системе такой способ разделения полномочий между центральными и региональными властями, при котором каждая из них, действуя в собственной сфере компетенции, координирует свои действия с другой, продолжая функционировать независимо от нее? Если да, то правление является федеральным. Причем отнюдь недостаточно того, чтобы федеральный принцип был просто зафиксирован в писаной конституции страны. Подобная фиксация, разумеется, важна, но это отнюдь не гарантия того, что система федерального правления будет работать. Между тем все решается именно функционированием системы. По этой причине я обособляю друг от друга федеральные конституции и федеральные правления. И наконец, мне представляется весьма уместным подобрать специальное обозначение для тех конституций и образцов правления, для которых федеральный принцип, даже не будучи доминирующим, остается все-таки важным. Имея дело с подобными образцами, я буду говорить о квазифедеральной конституции и квазифедеральном правлении.

Нередко бывает так, что опыт страны, целенаправленно отвергающей федерализм или принимающей его с серьезными оговорками, оказывается для исследователя еще более красноречивым, нежели опыт стран, практикующих нормальное федеральное правление.

Из предпринятого выше анализа федерального принципа и его применения в конституциях и правлении вытекает однозначный вывод: в списке стран, являющих нам примеры настоящего федерального правления, оказываются Соединенные Штаты Америки, Швейцария, Канада и Австралия. Но они

38 *Report of East Indian Statutory Commission*. Vol. 1. P. 126.

не должны изучаться в полном отрыве от других стран. Напротив, там, где это возможно, к анализу необходимо привлекать релевантный опыт тех государств, которые приняли квазифедеральные или вообще не федеральные конституции. Причина очевидна: нередко бывает так, что опыт какой-то страны, целенаправленно отвергающей федерализм или принимающей его с серьезными оговорками, оказывается для исследователя еще более красноречивым, нежели опыт стран, практикующих нормальное федеральное правление.

Представляется важным подчеркнуть и еще один пункт. В предшествующих разделах я определял федеральный принцип достаточно строго; следовательно, федеральные и не федеральные конституции и правления тоже квалифицировались весьма строго. В следующих главах я уделю немалое внимание тому, до какой степени федеральный принцип воплощается в деятельности различных ветвей федеральных правительств. Подобная поглощенность федеральным принципом может создать впечатление, будто для меня он выступает чем-то вроде самоцели и будто любое отступление от него в законодательстве или практике отмечает слабость или дефект конкретной системы правления. Мне хотелось бы заявить, что это не так. Федеральное правление отнюдь не всегда и не везде является достойным правлением. Это всего лишь средство, позволяющее обеспечить таковое, а отнюдь не благо само по себе. Следовательно, когда я утверждаю, что федеральный принцип необходимо определять догматически, я отнюдь не хочу сказать, что его надо воплощать в жизнь религиозно. Выбор тех деятелей, кто раздумывает о форме правления для группы государств или сообществ, не сводится к выбору между абсолютно федеральным правлением и столь же абсолютно не федеральным правлением. Политики вольны использовать федеральный принцип в такой манере и в такой степени, которые кажутся им наиболее подходящими для конкретных обстоятельств. Жесткий федерализм в одних вопросах и модифицированный федерализм в других вопросах могут предложить оптимальное решение для той или иной проблемы. Ответы на вопросы о том, следует ли обращаться к федеральному правлению и если да, то до какой степени, всегда зависят от всей совокупности обстоятельств. Именно таким образом определяется приемлемость федерального правления. И раз так, то далее нам предстоит разобраться в том, когда же федеральное правление наиболее приемлемо и желательно.

Перевод с английского Андрея Захарова, доцента факультета международных отношений, политологии и политического регионоведения РГГУ

КЕННЕТ УЭЙР
ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ
ПРАВЛЕНИЕ...

