

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ПРАВОСОЗНАНИЯ ГРАЖДАН: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ

Александр Дмитриевич Гуляков

*Ректор Пензенского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент*

E-mail: rector@pnzgu.ru

Формирование федеративного государства (на примере англоязычных первопоселенческих стран)

Аннотация: *несмотря на имеющиеся глубокие различия между конкретными федеративными государствами, существует последовательность в их учреждении. Следует рассматривать долговременные предпосылки, сиюминутные причины-обстоятельства, этап протофедерализации, конституционное закрепление и формирование институтов. Эта схема может быть проиллюстрирована с помощью двух первопоселенческих англоязычных стран – США и Канады.*

Первое по времени возникновение государство – США – имело наиболее благоприятные условия для своего создания. Канада была менее подготовлена для организации федеративного государства, а канадские элиты надеялись достичь неких экономических преимуществ и отвести угрозу экспансии с юга со стороны США.

Ключевые слова: *история федеративных государств, федерализм в США, федерализм в Канаде, процесс формирования федеративных государств, сравнительный федерализм.*

Alexander Dmitrievich Guljakov

Rector of Penza State University Candidate of legal sciences, Associate professor

The Formation of a Federal State (at the Instance of the English-Speaking First Colonist Countries)

Annotation: *Despite the profound differences between individual federal states there is a consistency in their establishment. One should consider the long-term background, immediate causes-circumstances, a stage of protofederalization, constitutional holding and formation of institutions. This scheme might be illustrated by using two first colonist English-speaking countries – the United States of America and Canada.*

The first in time state to emerge the United States of America had the most favorable conditions for its establishment. Canada was less prepared for the organization of a federative state, and the Canadian elites hoped to achieve some economic benefits and to avert the threat of expansion from the south on the part of the United States.

Keywords: *history of federative states, federalism in the USA, federalism in Canada, process of forming federative states, comparative federalism.*

Все федеративные государства весьма не похожи друг на друга. Различны обстоятельства их возникновения, количественные параметры, организация власти в центре и субъектах федераций, взаимоотношения между ними, степень устойчивости и успешности развития и т. д. Однако есть некая последовательность этапов, общая для всех социумов, создающих федеративное государство, которые убедительно структурировала И. Н. Ившина¹. Логично, что формирование федеративного государства включает в себя как некие исходные начала (т. е. предпосылки и причины), так и этапы федерализации (схема 1).

Задача данной статьи — рассмотреть рождение федеративных государств в англоязычных первооселенческих обществах. Для всех этих обществ было свойственно генерирование на новых землях демократических порядков, ставших фундаментом для федерализации. Вместе с тем у каждого первооселенческого общества были свои особенности, а значит, и различный потенциал для образования государства, что в дальнейшем не могло не повлиять на его судьбу.

Для английских колоний в Северной Америке сложились исключительно благоприятные геополитические и геостратегические условия (схема 2). Им просто была уготована судьба стать независимым государством, но не унитарным, а федеративным. Для этого рано сформировались и социально-экономические возможности в виде относительно высокого уровня жизни и относительно устойчивой, автономной экономики. Несмотря на интенсивные иммиграционные процессы и быстрый рост населения, это население было преимущественно британского происхождения с небольшими вкраплениями других этнических групп, что избавляло от острых социально-культурных конфликтов. Жесткий индивидуализм в сочетании с традициями парламентских свобод, противостоящих абсолютизму, пробудил сильное желание к независимости, а высокий уровень общественного конформизма обеспечил относительное единство американцев в ходе Войны за независимость.

Конкретными причинами для создания федеративного государства в США был прежде всего тот негативный опыт, который накопили американцы за период существования конфедерации штатов². Статьи конфедерации «не регламентировали ни исполнительную, ни судебную власть. Конгресс сам по себе имел мало полномочий. Он не мог взимать налоги, не мог регулировать торговлю, за исключением торговли с индейцами. Вообще, он мог делать очень мало из того, что делают традиционные правительства. Американским народом управляли органы штатов и местные власти»³. Обычно акцентируют внимание на финансовых и организационных проблемах (в том числе низкой исполнительской дисциплине), но мы хотели бы особо подчеркнуть еще и стратегически важный земельно-территориальный вопрос, который не решался в рамках Конфедерации.

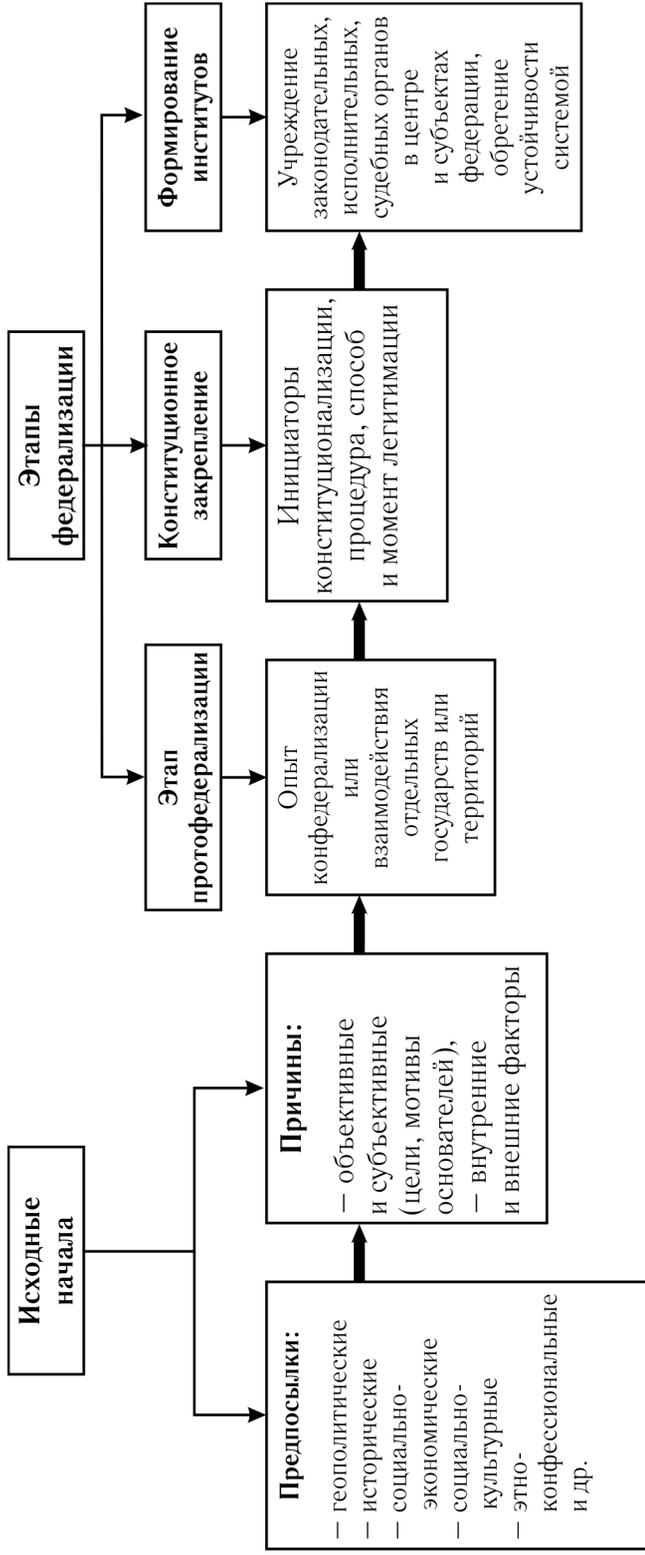
¹ См.: *Ившина И. Н.* Создание федеративного государства. Сравнительно-правовое исследование. М., 2014.

² См.: *Филимонова М. А.* Соединенные Штаты на пути к консолидации (1781–1788). М., 2007. С. 175–224.

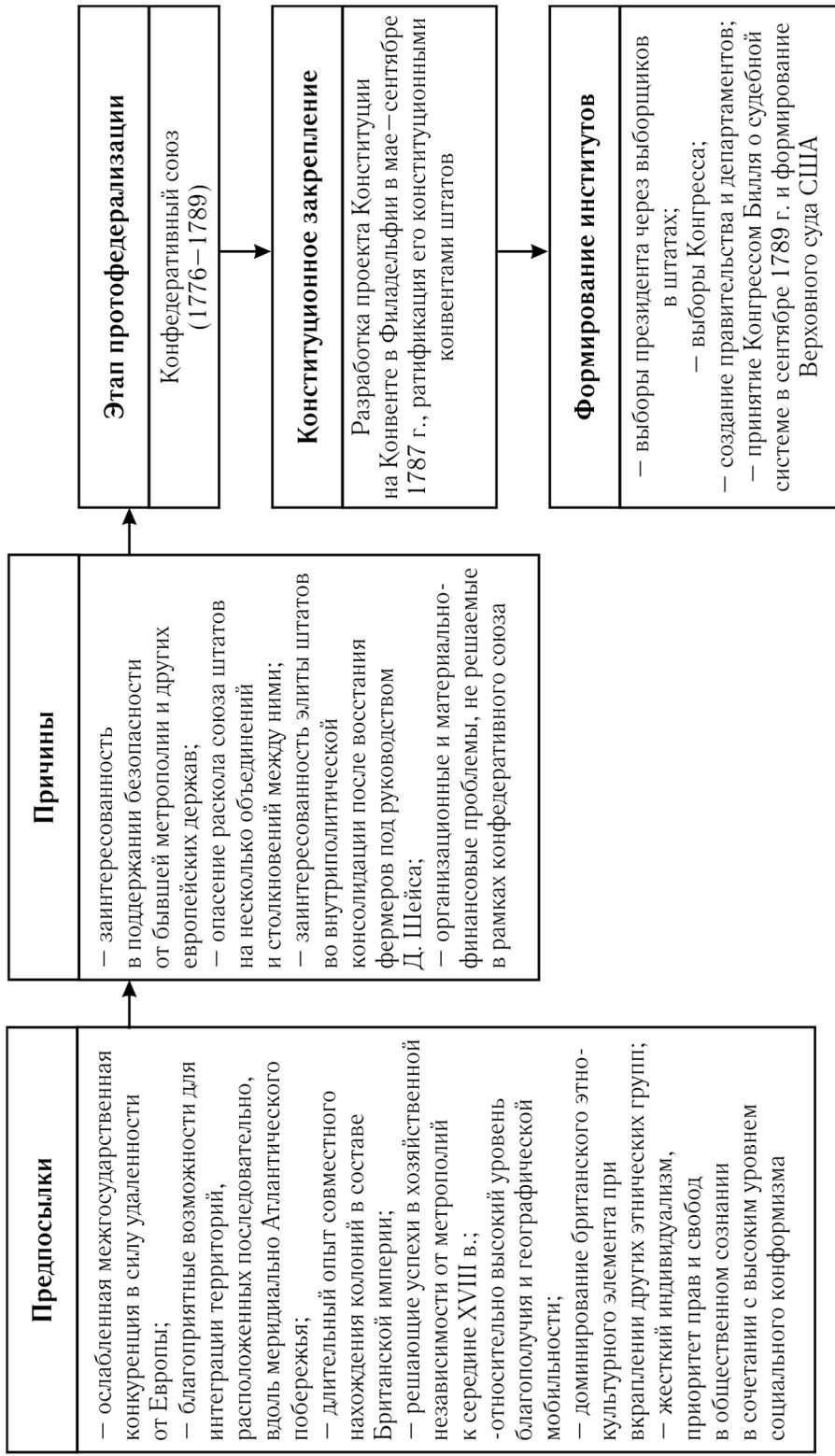
³ *Миддлауф Р.* Славное дело. Американская революция 1763–1789. Екатеринбург, 2015. С. 739.

Процесс учреждения федеративного государства (элементы анализа)

Схема 1



Процесс учреждения США как федеративного государства



Конгресс практически не смог продвинуть вопрос о быстром освоении западных земель: их размежевании, продаже, территориальной организации¹. Кроме того, существовал внешнеполитический фактор. Возможно, государственные деятели за океаном и преувеличивали опасность интервенции Великобритании и тем более других европейских держав, но такова была психология людей, только что прошедших через сложнейшую Войну за независимость (1775–1783). Главными же были внутрисполитические соображения: реальный страх перед повторением восстания фермеров западной части Массачусетса, для подавления которого практически отсутствовали сколько-нибудь значимые военные силы, и опасение создания двух или более объединений штатов с возможными военными столкновениями между ними².

Конституционное закрепление заявленной федерализации прошло быстро, но драматично. Как показывают материалы дебатов Конституционного конвента в Филадельфии (май – сентябрь 1787 г.), над делегатами висел «дамоклов меч» нежелательного для имущих классов углубления демократии, а значит, необходимости организации такого механизма государства, который сдерживал бы эти процессы³. Конституционный конвент в Филадельфии изобилдовал критическими моментами, главным из которых были разногласия между крупными и небольшими штатами по поводу нормы и характера представительства в общенациональном законодательном органе (соответственно Вирджинский план и план Нью-Джерси)⁴. Небольшие штаты проявили завидную стойкость, не поддавшись на шантаж. Именно их представитель – Роджер Шерман (незаслуженно забытый официальной историей) предложил компромисс в виде двухпалатной законодательной структуры⁵.

«Историки и государствоведы не раз отмечали, что Филадельфийский конвент самочинно присвоил себе учредительные полномочия, вместо пересмотра и усовершенствования Статей Конфедерации, приняв абсолютно новый документ – Конституцию», – отмечал известный американист-правовед А. А. Мишин⁶. Но такова была реальность: у американской элиты не было времени для соблюдения формальных процедур.

Сторонникам конституции не удалось создать жесткую вертикаль управления, но появилась федеральная исполнительная власть в лице президента с весьма широкими полномочиями. Сфера ответственности федерального центра была сформулирована исчерпывающе.

Штаты получили широкий круг остаточных, специально не поименованных полномочий не случайно: «Тринадцать колоний появились после Войны за независимость как отдельные суверенные государства-нации... Поэтому

¹ См.: *Onuf P. S. Statehood and Union. A History of Northwest Ordinance.* Indianapolis, 1987. P. 44–45.

² См.: Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. М., 1994. С. 34, 42, 78.

³ См.: *The Records of the Federal Convention of 1787.* Vol. 1. L., New Haven, 1966, P. 86, 87, 136, 138, 148, 150, 151, 165, 166, 204, 241–244.

⁴ См.: *The Virginia Plan.* URL: <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=7&page=transcript> *The New Jersey Plan*//URL:http://www.usconstitution.net/plan_nj.html (дата обращения: 20.07.2016).

⁵ См.: *Collier C., Collier J. L. Decision in Philadelphia. The Constitutional Convention of 1787.* N.Y., 1986, P. 130.

⁶ См.: Конституция США: история и современность / под общ. ред. А. А. Мишина и Е. Ф. Языкова. М., 1988. С. 67.

штатам нет необходимости искать в федеральной Конституции некоего позитивного наделения их полномочием действовать тем или иным образом или издавать законы»¹.

Еще более ответственной оказалась для сторонников Конституции ее ратификация штатами. На основе косвенных данных можно предположить, что у антифедералистов было небольшое преимущество (чуть более 50 % голосов)², но в руках федералистов оказались значительные материальные ресурсы, у них четче была налажена организация. Мотивы положительного голосования и степень его поддержки были везде различны. Так, Нью-Джерси надеялся на выплату своего огромного долга из федеральной казны. Окраинная Джорджия нуждалась в защите от испанцев и индейцев. В Коннектикуте приверженцами Конституции стало духовенство, имевшее сильное влияние на население³. Таким образом, процесс ратификации, начавшийся в декабре 1787 г., завершился к лету 1788 г.

Формирование институтов нового государства также произошло достаточно оперативно. Сторонники Конституции стремились закрепить успех и опасались, что антифедералисты предпримут усилия по ее пересмотру. Выборы президентских выборщиков были назначены на 7 января 1789 г., а президента — на 4 февраля. «Проголосовавшие 69 выборщиков далеко не представляли всей массы американцев. Их назначили ведущие политики штатов или выбрали в соответствии с многочисленными правилами и цензами»⁴. Трудности были и с подбором удачной кандидатуры в президенты. Из 12 претендентов 8 баллотировались лишь в одном штате. Безусловным лидером предвыборной гонки стал главнокомандующий армией в период Войны за независимость Дж. Вашингтон, чья известность как военного деятеля во многом способствовала легитимации новой власти в глазах населения.

В первом Конгрессе, который собрался весной 1789 г., федералисты господствовали, но была представлена и оппозиция (38 мандатов против 26 в палате представителей и 17 против 9 в Сенате). Первая сессия Конгресса учредила самый необходимый минимум для функционирования молодого государства: три департамента — министерства (финансов, военных дел и иностранных дел) и две правительственные службы (генерального атторнея и почтовое ведомство). В сентябре 1789 г. была организована судебная система во главе с Верховным судом.

Для соседней Канады (схема 3) проблема федерализации не была на первый взгляд такой актуальной. В этом случае доминировали не военно-политические, а экономические соображения. Геополитические условия для объединения не были столь благоприятны, как у южных соседей. Речь идет не только о более суровом климате и ограниченных природных ресурсах, более примитивных формах хозяйствования, но и о геостратегическом, широтном расположении колоний в отношении друг друга. В то же время при всей гетерогенности населения и наличии в его составе маломобильных и традиционно мыслящих католиков франко-канадцев⁵, это не являлось непреодолимым препятствием.

¹ Бернам У. Правовая система США. Вып. 3. М., 2007. С. 73.

² См.: Ширяев Б. А. Политическая борьба в США. 1783—1801 гг. Л., 1981. С. 75.

³ См.: Война за независимость и образование США. М., 1976. С. 486—489.

⁴ Ушаков В. А. Америка при Вашингтоне (Политические и социально-экономические проблемы США в 1789—1797 гг.). Л., 1983. С. 19—20.

⁵ См.: Данилов С. Ю. История Канады. М., 2006. С. 55, 56.

В конце концов лидеры франко-канадской общины дали согласие на федерализацию, рассчитывая на укрепление самостоятельности своего анклава в новой ситуации.

И все же для канадцев федерация представлялась желательной и возможной. Политически возможной ее делал управленческий опыт, накопленный в провинции Канада и в других канадских провинциях после предоставления автономии в конце 1840-х — начале 1850-х гг. Возможности для федерализации открывало также желание метрополии рационализировать управления колониями.

Имел место и внешнеполитический фактор ввиду опасений перед потенциальной экспансией южного соседа. В самой Канаде в середине XIX в. симпатии к Американской республике испытывали как радикально настроенные франко-канадцы, так и немногочисленные богатые англоязычные тори. Переход Англии к свободе торговли нанес удар по их посредническому бизнесу, и они теперь мечтали о присоединении к США и расширении рынков¹.

Впервые предложение о федерации поступило в ассамблею Нижней Канады в 1851 г. от крупного предпринимателя У. Х. Меррита², а Акт о Британской Северной Америке был принят только в 1867 г.

Конституционному закреплению предшествовали две конференции — в Шарлоттауне и Квебеке. Политические деятели провинции Канада во главе с лидером консерваторов Дж. Макдональдом перехватили инициативу приморских провинций, стремившихся создать торговый союз, и выступили с более широким предложением о федерации, поддержанном властями метрополии.

Как и «отцы-основатели» США на конституционном конвенте в Филадельфии в 1787 г., канадские «отцы-основатели» в процессе дебатов обращались к предшествующей политической и государственоведческой мысли³. Камнем преткновения в процессе дискуссий стало представительство провинций в Сенате, но в итоге компромисс был найден. Были решены противоречия и по остаточным полномочиям правительства. Достигнутое согласие было оформлено 72 резолюциями.

Ввиду трудностей с ратификацией документов в провинциях Ньюфаундленд и Остров Принца Эдуарда, в Лондон в декабре 1866 г. отправились 16 делегатов от Канады, Нью-Брансуика и Новой Шотландии. Они получили аудиенцию у королевы Виктории, согласовали привезенную документацию с Министерством колоний и в январе 1867 г. приступили к написанию Акта о Британской Северной Америке. Было решено, что ранее единая провинция Канада будет разделена на две — Онтарио и Квебек.

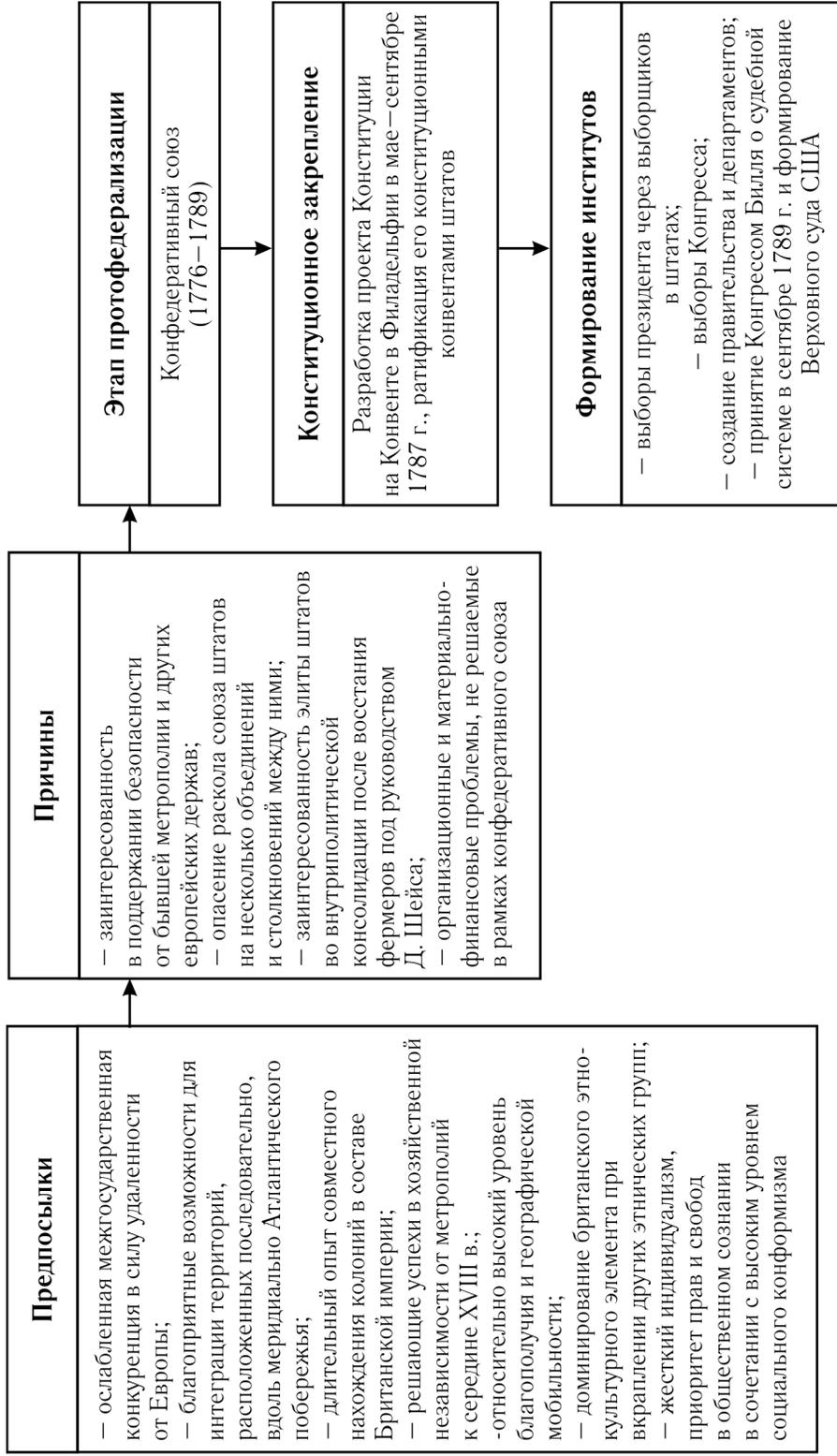
Формально процесс федерализации завершили первые всеобщие выборы в общенациональный Парламент (1867 г.), который, в отличие от президентской республики в США, был призван играть в условиях парламентской монархии ключевую роль. На них консервативная партия Дж. Макдональда одержала убедительную победу, получив 100 из 180 мест. Однако противники федерации победили в Новой Шотландии, и их лидеры в течение 7 лет тщетно пытались уговорить имперские власти отпустить их провинцию из федерации. Они

¹ См.: Warner D. F. The Idea of Continental Union. Agitation for the Annexation of Canada to the US 1849—1893. Lexington, 1960. P. 18.

² См.: Ившина И. Н. Становление и развитие канадского федерализма. Киров, 2007. С. 50.

³ См.: Canada's Founding Debats / ed. by J. Aizenstat et al. Toronto, 1999. P. 2.

Процесс учреждения Канады как федеративного государства



без оснований считали, что в отношении их малой родины был допущен факт скрытой аннексии со стороны Онтарио и Квебека. В чем-то они были правы, поскольку именно Онтарио и Квебек стали стержнем нового государства, и федеральное правительство стало проводить политику преимущественно в их интересах. На момент издания Акта 1867 г. население Доминиона насчитывало 3,5 млн человек, из которых 1,5 млн человек проживало в Онтарио, а 1,2 млн человек — в Квебеке¹.

В отличие от США канадцы не могли опереться на революционный, объединяющий дух совместной антиколониальной борьбы, которая, безусловно, сильно сблизила бывшие североамериканские колонии. В то же время на процесс федерализации Канады сильно влияли организационный и материальный ресурсы метрополии. Уже в 1869 г. британская Компания Гудзонова залива, осуществлявшая закупки пушнины на площади 3 млн кв. миль, была вынуждена уступить Великобритании подконтрольные территории за 300 тыс. фунтов стерлингов, которые были переданы Канаде. Из приобретенных земель Канадским парламентом в 1870 г. была учреждена новая провинция — Манитоба. Британская Колумбия на Тихоокеанском Западе, образованная как колония в 1866 г., присоединилась к доминиону в 1871 г. Наконец, Остров Принца Эдуарда вошел в состав Канады в 1873 г.

Таким образом, общим в образовании переселенческих федеративных государств было то, что они образовались путем объединения автономных единиц, а не с помощью деволуции, т. е. ослабления центральной власти в унитарных государствах. Этот способ таил в себе больше неожиданностей и рисков, особенно для американского социума. То, что Канада была образована в качестве доминиона с благословения метрополии, страховало ее от возможного распада с помощью административного ресурса. Одновременно это давало возможность создать более централизованный механизм государства. Однако гарантировать устойчивый центростремительный импульс на долгие десятилетия это, разумеется, не могло, что и продемонстрировала государственная история Канады последней трети XX в. с дестабилизирующим фактором Квебека. Несомненно, что «политическая активность провинций в современной Канаде объективно выше, чем в любом другом федеративном государстве»². Эту особенность, возможно, следовало бы объяснить и тем, что изначально федерализм в Канаде имел более скромную материальную и духовную базу, чем в США.

Пристайный библиографический список

1. Антонова, И. Ф. Канада: экономико-географическая характеристика / И. Ф. Антонова. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1972. Ч. 1. — 102 с.
2. Бернам, У. Правовая система США. Вып. 3 / У. Бернам. — М. : Новая юстиция, 2006. — 1216 с.
3. Данилов, С. Ю. История Канады / С. Ю. Данилов. — М. : Весь Мир, 2006. — 256 с.
4. Донцов, П. В. Государственность Канады: становление и современное состояние / П. В. Донцов. — Воронеж: ИПЦ Воронежского гос. ун-та, 2012. — 241 с.

¹ См.: Антонова И. Ф. Канада: экономико-географическая характеристика. Ч. 1. М., 1972. С. 24.

² Донцов П. В. Государственность Канады: становление и современное состояние. Воронеж, 2012. С. 171.

5. Ившина, И. Н. Становление и развитие канадского федерализма / И. Н. Ившина ; науч. ред. И. Ю. Козлихин. – Киров : Изд-во Вятского гос. ун-та, 2007. – 179 с.

References

1. Antonova, I. F. Kanada: jekonomiko-geograficheskaja harakteristika [Canada: economic and geographic characteristics] / I. F. Antonova. – M.: Moscow University Press, 1972. Part 1. – 102 p.

2. Bernam, U. Pravovaja sistema SShA. Vyp. 3 [The legal system of the United States of America. Vol. 3] / U. Bernam. – M.: Novaja justicija, 2006. – 1216 p.

3. Danilov, S. Ju. Istorija Kanady [History of Canada] / S. Ju. Danilov. – M.: Ves' Mir, 2006. – 256 p.

4. Doncov, P. V. Gosudarstvennost' Kanady: stanovlenie i sovremennoe sostojanie [The statehood of Canada: formation and modern status] / P. V. Doncov. – Voronezh: IPC Voronezhskogo gos. un-ta, 2012. – 241 p.

5. Ivshina, I. N. Stanovlenie i razvitie kanadskogo federalizma [The becoming and development of Canadian federalism] / I. N. Ivshina; scientific editor I. Ju. Kozlihin. – Kirov: Vyatka State University Press, 2007. – 179 p.