

*Ирина ИВШИНА*

## ПРОТОФЕДЕРАЛИЗМ КАК ПЕРВЫЙ ЭТАП СОЗДАНИЯ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА

*В статье раскрывается понятие и содержание протофедерализма как начального и необходимого этапа в процессе создания государства с федеративной формой территориального устройства. На данном этапе вызревают предпосылки, необходимые для учреждения федерализма, осуществляется апробация ряда институтов федеративной государственности в рамках конфедеративного союза, объединения колониальных владений под административным началом метрополии, автономий в составе империи, а также самоуправляющихся колоний. Результатом данного этапа является либо признание конкретным политико-территориальным сообществом ценностей федерализма с его демократическим механизмом разграничения полномочий, либо отказ от них. Статья подготовлена на основе исследования историко-правового опыта становления более пятидесяти федераций мира.*

**Ключевые слова:** история федерализма, протофедерализм, теория государства, федерализация, федерализм

Любые процессы, происходящие в государстве, имеют причинную обусловленность, логическую последовательность, протекают в контексте исторической эпохи и могут быть поделены на этапы и стадии. Федерализация рассматривается автором как процесс учреждения федеративного государства. Этот процесс предполагает сложную многостороннюю целенаправленную деятельность, которая растянута во времени и может быть разделена на *несколько последовательных этапов*, каждый из которых имеет свои задачи, свой круг участников, сопровождается составлением определенных юридически значимых документов и предусматривает проведение определенных процедур, содержание которых зависит от способа создания федерации.

С нашей точки зрения, можно выделить три последовательных этапа федерализации:

- этап протофедерализма;
- этап конституционного оформления федерации;
- этап формирования институтов федеративной государственности на основе федеральной конституции.

В статье мы рассмотрим первый из выделенных этапов.

### ***Протофедерализм: понятие и значение***

Термин «протофедерализм» встречается в классификации канадского политолога У. Стюарта, в основе которой лежит критерий «возраста федерализма». Помимо протофедерализма, Стюарт выделяет классический, исторический, традиционный и некоторые другие его виды<sup>1</sup>. В настоящей статье указанный термин используется в несколько ином значении. Под протофедерализмом понимается *первоначальный этап* становления федеративного государства, на протяжении которого происходит:

- *вызревание комплекса предпосылок* федерализации;
- *учреждение и апробация отдельных институтов федерализма*, появившихся до момента конституционного оформления федеративных отношений.

Федерация не может строиться на пустом месте, ее появление должно быть подготовлено существованием апробированных институтов, получивших в обществе одобрение и признанных ценностью. Для этого необходим тот или иной период времени, который можно считать переходным в одном случае от унитаризма, в другом — от межгосударственного союза (чаще всего конфедеративного) к федеративной государственности. Речь идет о переходном периоде, который, как правило, существует до введения федеральной конституции в действие.

Таким образом, протофедерализм является подготовительным этапом, позволяющим учредить федеративные отношения в полном объеме, которые в свою очередь получают дальнейшее развитие и, как правило, в каждом конкретном государстве проходят несколько этапов эволюции<sup>2</sup> или, наоборот, после апробации отвергаются обществом и упраздняются.

История федеративных государств свидетельствует о том, что в зависимости от конкретных обстоятельств могут существовать разные формы протофедерализма:

- конфедеративный союз сопредельных государств;
- объединение колониальных владений под властью метрополии;
- существование автономных образований в составе империи;
- самоуправление колоний.

### ***Конфедеративный союз***

Объединению различных политико-территориальных образований в федеративный союз должен предшествовать тот или иной период *совместного сосуществования или хотя бы сотрудничества*. Об этом свидетельствует и исторический опыт. Так, три самых стабильных современных федерации — Соединенные Штаты Америки, Швейцария и Германия — прежде чем стать таковыми, прошли через опыт межгосударственного конфедеративного союза. Длительность конфедеративных отношений при

<sup>1</sup> См.: *Stewart H. William*. Concepts of federalism. Lanham, New York, London: University press of America, 1984. P. 13–26.

<sup>2</sup> Об этапах развития американского федерализма, являющегося архетипом федеративных отношений, см.: *Friedrich Carl J.* Trends of Federalism in Theory and Practice. London: Pall Mall Press, 1968. P. 8.

этом варьировалась от нескольких столетий в Швейцарии до нескольких лет в Соединенных Штатах Америки.

Союз трех альпийских кантонов — Швица, Ури и Унтервальдена, который стал основой *Швейцарской конфедерации*, юридически был оформлен Федеративной хартией (*Bundesbrief*) 1 августа 1291 г., подписанной представителями этих кантонов; короткий период существования (по воле Наполеона) Гельветической республики Швейцария была унитарной, что, в принципе, противоречило ее духу. И при первой же возможности страна возвратилась к прежним отношениям, заключив в 1815 г. Конфедеративный пакт (*Pacte federal или Bundesvertrag*)<sup>3</sup>. Осознав необходимость более тесного союза, в 1848 г. швейцарцы приняли первую федеральную конституцию.

Союз *Соединенных Штатов Северной Америки* юридически был оформлен Статьями конфедерации (*The Articles of Confederation*), принятыми 15 ноября 1777 г. и вступившими в силу после их ратификации всеми тринадцатью штатами 1 марта 1781 г.<sup>4</sup>; но уже через шесть лет представители штатов пришли к выводу о необходимости пересмотра условий союза и 19 сентября 1787 г. приняли федеральную конституцию<sup>5</sup>.

Многочисленные немецкие земли прошли через опыт множества союзов и предприняли несколько попыток объединения: конфедеративный характер имели созданный Наполеоном в 1806 г. Рейнский союз; Германский союз, созданный на основе Германского федерального акта (*Deutsche Bundesakte*) от 8 июня 1815 г.<sup>6</sup> и Заключительного акта Венского конгресса (*Wiener Schlussakte*) под эгидой Австрии, а также Северогерманский союз, образованный 18 августа 1866 г. во главе с Пруссией. Этот союз («второй Рейх») был более тесным и всего лишь через пять лет трансформировался в федерацию: 18 января 1871 г. была принята конституция Германской империи<sup>7</sup>, федеральный характер которой безоговорочно признается многими исследователями.

Конфедеративный союз, предшествующий появлению федерации Объединенных Арабских Эмиратов, представлял собой и Договорный Оман, сложившийся под влиянием английской экспансии в страны Персидского залива и просуществовавший с 1853 по 1971 г.<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> См.: The Federal Charter of 1291 / URL: [http://www.lexilogos.com/declaration/suisse\\_federal\\_charter.htm](http://www.lexilogos.com/declaration/suisse_federal_charter.htm) (23.03.2014); Pacte fédéral de 1815. / URL: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/ch1815.htm> (16.03.2014); Федеральная Конституция Швейцарии 1848 г. / пер. с нем. С.А. Соломоновой // Правоведение. 2005. № 3. С. 167–183.

<sup>4</sup> См.: Статьи Конфедерации 1781–1788 гг. / Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв.: Сборник документов / под ред. проф. П.Н. Галанзы. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1957. С. 171–178.

<sup>5</sup> См.: Конституция Соединенных Штатов Америки 1787 г. / Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв.: Сборник документов / под ред. проф. П.Н. Галанзы. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1957. С. 178–190; United States Constitution. 1787. Edward S. Corwin, ed. Washington, U.S. Gov. print. off., 1953.

<sup>6</sup> См., напр.: Фролов А.С. Германский таможенный союз: 1815–1848 гг.: дис. канд. истор. наук / СПб. 2008; Кастель Е.Р. Германский федерализм: историко-правовое исследование (1849–1990 гг.): Автореф. дис. докт. юрид. наук: 12.00.01. Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 1995.

<sup>7</sup> См.: Конституция Германской империи 16 апреля 1871 г. / Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв.: Сборник документов / под ред. проф. П.Н. Галанзы. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1957. С. 558–576 / URL: [http://worldconstitutions.ru/archives/686\\_of\\_the\\_German\\_Empire](http://worldconstitutions.ru/archives/686_of_the_German_Empire) (23.01.2014).

<sup>8</sup> См.: Медведко А.И. Договорный Оман. М.: Мысль, 1970.

Значение конфедерации в качестве переходной формы к учреждению федеративной государственности выражается в том, что нахождение в составе конфедерации заставляет каждое отдельное политико-территориальное образование:

- четко обозначить (главным образом для себя) преимущества своего членства в таком союзе и стремиться их сохранять и по возможности расширять;
- приобретать опыт совместной выработки и принятия решений с учетом интересов как союза, так и его отдельных территориальных сообществ.

Кроме того, именно на этом этапе появляются *централизованные протогосударственные институты*: единый представительный орган — в наших примерах Тагзатцунг в Швейцарии, Континентальный конгресс в Соединенных Штатах Северной Америки, Бундесрат и Рейхстаг в Германии; вырабатываются и действуют единые нормативные системы, которые содержатся в нормативном договоре, закрепляющем статус межгосударственного объединения. Со временем, будучи апробированными и получив одобрение общества, эти системы конкретизируются, становятся общеобязательными и приобретают верховенство и высшую юридическую силу, получая закрепление в федеральной конституции.

Многие конфедерации создают единую армию, формируют единое внешнеполитическое ведомство, вводят единую валюту и организуют единое экономическое пространство. В мирных условиях стабильного развития все это, как правило, ведет к федерации.

В настоящее время многие исследователи указывают на подобные процессы в границах Европы. Однако до сих пор нет единства мнений по поводу федеративного характера отношений, складывающихся между государствами Европейского союза.

Мировая история знает много примеров конфедераций, но далеко не все из них переросли в федеративные государства. Многие исследователи, говоря о федеративных союзах Древней Греции и Древнего Рима, в качестве примеров приводят как раз союзы, имевшие конфедеративный характер, которые так и не стали федерациями в силу отсутствия социально-экономических предпосылок федерализации. К таким союзам можно отнести Ахейский союз<sup>9</sup>, Беотийский союз, Римско-Италийский союз (Латинскую федерацию); из современной истории — конфедерацию Сенегамбия<sup>10</sup>.

Соотнося преимущества конфедерации и федерации и отдавая предпочтение той или иной форме союза, «государственные образования — члены конфедерации, должны задавать себе как минимум три вопроса: смогут ли они, имея различия в языке, национальном составе, социальной и политической структуре, гармонично сосуществовать вместе как одна нация, в то же время понимая, что без эффективной центральной власти они ограничены в решении иных проблем; способны ли они без

<sup>9</sup> См.: Сизов С.К. Федеративные государства эллинистической Греции: ахейский и этолийский союзы: Автореф. дис. докт. истор. наук: 07.00.03. СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет, 1993.

<sup>10</sup> См.: Richmond Edmun B. Senegambia and the Confederation: History Expectations and Disillusions // Journal of Third World Studies. 1993. 10. 2. P. 176–186.

центральной власти защищать себя от внешних военных угроз; как долго члены конфедерации могут преуспевать в регулировании таких экономических отношений, связанных с таможнями, тарифами и производством, без центрального правительства»<sup>11</sup>.

Кроме того, должен быть своеобразный «центр притяжения», вокруг которого способны сконцентрироваться политико-территориальные образования, и который, исходя из реальных условий и исторических обстоятельств, был бы способен выдвинуть идею федерализации и последовательно осуществить этот чрезвычайно сложный процесс. В целом история показывает, что федеративными государствами становятся только те конфедерации, в которых действуют институты демократии, и приобретаемый опыт совместного сосуществования разнородных политико-территориальных единиц осознается всеми сообществами как положительный. В противном случае центробежные тенденции, сепаратизм и национализм берут верх, и конфедерация распадается.

### ***Объединение колоний***

Помимо конфедеративных межгосударственных союзов, имеющих тенденцию централизации, протофедеративными можно признать административно-территориальные объединения различных сопредельных колоний, возникавшие по воле метрополии *под общим административным управлением*.

Так, например, у различных этносов северных и южных территорий современной *Нигерии* до прихода британцев практически не было ничего общего: они имели собственные культурные, религиозные и хозяйственные традиции и не составляли единого политического и экономического сообщества.

Та же ситуация наблюдалась в *Малайзии*: британцы объединили под своей властью множество территорий, переживавших период феодальной раздробленности, народы которых говорили на разных языках, исповедовали различные религии, и даже в объединенной Британской Малайе все подвластные территории делились на три группы – федерированные султанаты, нефедерированные султанаты и коронная колония.

В *Папуа – Новой Гвинее* аборигены были сначала разделены на две различные колонии под властью Германии и Великобритании, у них сложились разные системы управления и хозяйствования, но после Первой мировой войны обе колонии были переданы Австралии, которая объединила их на основе принципа федерализма.

Факт объединения различных колоний именно англичанами на практике означал, что, во-первых, для объединенных колоний будет создана единая администрация, проводящая волю метрополии; во-вторых, в отличие от иных европейских колонистов, не будет навязана жесткая централизованная система управления с назначаемым метрополией бюрократическим аппаратом, а значит, в различных территориях частично

---

<sup>11</sup> *Валентей С.Д.* Экономические проблемы становления российского федерализма / URL: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/Federalizm/1999/Federalism1-1999Valentey/Federalism1-1999Valentey000.htm/>.

сохранятся сложившиеся институты власти, которые англичане предпочитали использовать в собственных целях, осуществляя косвенное управление.

В результате между ранее разрозненными территориями складывались общие политические и экономические связи с сохранением социальных и культурных особенностей, а также двухуровневая система управления территориальным объединением, которую можно назвать протофедеративной. Общую политику объединения осуществляли центральные колониальные органы власти, а те вопросы, которые не затрагивали интересов метрополии, решались органами власти конкретной провинции, княжества, султаната или эмирата; т.е. между двумя уровнями органов власти полномочия разграничивались по территориальному признаку. Федерализация таких административно-территориальных объединений зачастую юридически оформлялась по инициативе метрополии до предоставления колонии независимости.

При этом представители коренных народов, находящиеся у власти в потенциальных субъектах складывающейся федерации, также чаще всего были сторонниками данного процесса. С одной стороны, таким образом они сохраняли свой статус и власть, индивидуальность территории и сообщества, а с другой — сохраняли сложившиеся связи с более широким политико-территориальным объединением, что гарантировало относительную стабильность в будущем и возможность эволюционного развития как частей, так и целого.

Следует отметить, что ничего подобного не существовало в колониях Испании, Германии, Бельгии и Франции. Кстати, из тридцати восьми федеративных государственных образований, когда-либо возникавших на территории бывших колоний, двадцать три так или иначе исторически связаны с Британской колониальной империей, что составляет более двух третей всех колониальных федераций (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Федерации мира, имеющие колониальное прошлое**

№	Федерация	Метрополия	Основание федерации	Упразднение федерации
1	Соединенные Штаты Америки	Великобритания	1788	
2	Венесуэла	Испания	1811	
3	Соединенные Провинции Центральной Америки	Испания	1815	1840
4	Великая Колумбия	Испания	1819	1830
	Соединенные Штаты Колумбии		1863	1886
5	Мексиканские Соединенные Штаты	Испания	1824	
6	Бразилия	Португалия	1824	
7	Конфедерация Перу и Боливии	Испания	1836	1839

Продолжение таблицы 1

8	Аргентина	Испания	1853	
9	Канада	Великобритания	1867	
10	Кипр	Великобритания	1882	
11	Австралазия	Великобритания	1885	1886
12	Французская Западная Африка	Франция	1895	1958
13	Федеративные Малайские Штаты	Великобритания	1896	1946
	Малайский Союз		1946	1948
	Федерация Малайзия		1948	
14	Содружество Австралии	Великобритания	1901	
15	Французская Экваториальная Африка	Франция	1910	1958
16	Южно-Африканский Союз	Великобритания	1910	1961
17	Федеративная Республика Нигерия	Великобритания	1945	
18	Бирманский Союз (Мьянма)	Великобритания	1947	1962
19	Соединенные Штаты Индонезии	Голландия	1949	1950
20	Республика Индия	Великобритания	1950	
21	Соединенное Королевство Ливия	Италия, Франция и Великобритания	1951	1963
22	Центрально-Африканская Федерация (Родезия и Ньясаленд)	Великобритания	1953	1963
23	Исламская Республика Пакистан	Великобритания	1956	
24	Вест-Индская (Карибская) Федерация	Великобритания	1958	1962
25	Объединенная Арабская Республика	Великобритания	1958	1971
26	Малийская Федерация	Франция	1959	1960
27	Федерация Южной Аравии	Великобритания	1959	1967
28	Федеративная Республика Камерун	Франция, Великобритания	1961	1972
29	Восточно-Африканская федерация (Кения, Танзания, Уганда)	Великобритания	1962	1967
30	Объединенная Республика Танзания	Великобритания	1965	
31	Конго	Бельгия	1965	1967
32	Объединенные Арабские Эмираты	Великобритания	1971	
33	Содружество Багамских Островов	Великобритания	1973	

## О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 1

34	Независимое государство Папуа — Новая Гвинея	Германия, Великобритания, Австралия	1975	
36	Союз Коморских Островов	Франция	1978	
35	Федеративные Штаты Микронезии	Германия, США	1979	
37	Федерация Сент-Китс и Невис	Великобритания	1983	
38	Республика Ирак	Великобритания	2005	

Источник: Составлено автором.

Из двадцати современных федераций, имеющих колониальное прошлое, четырнадцать были когда-то под властью Британии (см. табл. 2).

## Т а б л и ц а 2

**Федерации мира, исторически связанные с Британской колониальной империей**

№	Федерация	Основание федерации	Упразднение федерации
1	Соединенные Штаты Америки	1788	
2	Канада	1867	
3	Кипр	1882	
4	Австралия	1885	1886
5	Федеративные Малайские Штаты	1896	1946
	Малайский Союз	1946	1948
	Федерация Малайзия	1948	
6	Содружество Австралии	1901	
7	Южно-Африканский Союз	1910	1961
8	Федеративная Республика Нигерия	1945	
9	Бирманский Союз	1947	1962
10	Республика Индия	1949	
11	Соединенное Королевство Ливия	1951	1963
12	Центрально-Африканская Федерация (Родезия и Ньясаленд)	1953	1963
13	Исламская Республика Пакистан	1956	
14	Вест-Индская (Карибская) Федерация	1958	1962
15	Федерация Южной Аравии	1959	1967
16	Федеративная Республика Камерун	1961	1972

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 2

17	Восточно-Африканская федерация (Кения, Танзания, Уганда)	1962	1967
18	Объединенная Республика Танзания	1964	
19	Объединенные Арабские Эмираты	1971	
20	Содружество Багамских Островов	1973	
21	Независимое государство Папуа — Новая Гвинея	1975	
22	Федерация Сент-Киттс и Невис	1983	
23	Республика Ирак	2005	

Источник: Составлено автором.

Для белых переселенческих колоний этот факт можно объяснить тем, что в новых землях переселенцы из Англии воспроизводили присущие их культуре многовековые устои парламентаризма, институты местного самоуправления, традиции правовой защиты личности. Для других же колоний он объясняется учреждением двухуровневой системы центрального и косвенного управления с последующим предоставлением самоуправления и формированием Вестминстерской парламентской модели.

Однако не все протофедеративные колониальные объединения превратились в федерации. С точки зрения современной государственно-правовой науки федерация — это форма государственного устройства, а государству всегда присущ суверенитет. История же показывает, что иногда протофедеративное колониальное объединение, созданное, как правило, метрополией, успевало распастись до обретения независимости, так и не успев превратиться в государство, а следовательно, — и в федерацию. Такие объединения, пройдя этап протофедерализма, по разным причинам отказались от дальнейшего процесса федерализации (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Протофедеративные колониальные объединения (не стали суверенными)**

№	Протофедеративное колониальное объединение	Год основания	Год упразднения
1	Австралазия	1885	1886
2	Французская Западная Африка	1895	1958
3	Французская Экваториальная Африка	1910	1958
4	Вест-Индская (Карибская) Федерация	1958	1962
5	Федерация Южной Аравии	1959	1967
6	Восточно-Африканская федерация (Кения, Танзания, Уганда)	1962	1967

Источник: Составлено автором.

*Автономии в составе империй*

Иначе складывались протофедеративные отношения в уже существовавших унитарных государствах. Данный процесс логично рассмотреть на примерах государств континентальной Европы, особенно тех, которые имели богатое имперское прошлое, т. к. именно здесь сложное государство возникало значительно раньше, чем его федеративная форма (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

*Федерализация унитарных государств*

№	Федерация	Учреждение суверенной государственности (независимости)	Основание федерации	Упразднение / трансформация федерации
1	Германия	843	1866	
2	Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика (РСФСР)	862	1918	1990
	Союз Советских Социалистических Республик (СССР)		1922	1991
	Российская Федерация		1993	
3	Австро-Венгрия	976	1867	1918
	Австрия		1920	
4	Испания	1469	1873	1874
5	Швейцарская Конфедерация	1291 / 1648	1848	
6	Королевство Бельгия	1830 / 1839	1994	
7	Социалистическая Федеративная Республика Югославия	1918	1945	1991
8	Чехословацкая Социалистическая Республика	1918	1968	1990
	Чешско-Словацкая Федеративная Республика		1990	1992
	Чешская и Словацкая Федеративная Республика		1992	1992
9	Босния и Герцеговина	1992	1995	
10	Союзная Республика Югославия (Сербия и Черногория)	2003	1992	2003

Источник: Составлено автором.

Предпосылками трансформации прежде унитарных европейских государств в федерации стали *полиэтнический состав населения* и соответственно особенности социальной структуры и культурных традиций многочисленных сообществ, имеющих относительно обширную исторически сложившуюся

исконную территорию; причинами — *межнациональные конфликты*, в т.ч. всякого рода войны: религиозные, национальные, династические, мировые. Федерализация здесь была прежде всего способом решения национального вопроса. И хотя большинство современных исследователей справедливо критикуют федерацию, построенную по этнонациональному принципу, но таковы европейские исторические реалии, которые следует принимать как данность.

Современная Австрия, например, является сравнительно однородной по этническому составу, но на протяжении истории австрийские земли находились в составе последовательно возникавших многонациональных империй: сперва империи Карла Великого, затем — Священной Римской империи (империи Габсбургов), Австрийской империи и, наконец, — Австро-Венгрии. Присоединение и утрата имперских территорий здесь всегда происходили по национальному принципу: например, утрата Силезии, присоединение Галиции.

Для «осколков» рассыпавшихся федераций, стремящихся сохранить форму политико-территориального устройства в рамках новой, территориально значительно меньшей федерации, этапом протофедерализма можно считать период, на протяжении которого они были в составе иного федеративного целого. Так, на руинах федеративной Югославии были сформированы две новые федерации — Босния и Герцеговина, а также уже исчезнувшая Сербия и Черногория; из распавшегося квазифедеративного Советского Союза федеративной осталась только Россия. Кстати, и Россия, и Сербия, и Черногория имели статус федеративных республик в составе союзных государств, т.е. были федерациями в федерациях. После обретения суверенитета им пришлось только «перенастроить» систему органов государственной власти: те органы, которые раньше были органами власти субъекта федерации, получили статус федеральных.

Анализ показывает, что причинами появления почти любой европейской федерации были либо глубокий внутрисоюзный кризис, либо война, либо то и другое одновременно. Например, в России федерация впервые была провозглашена большевиками в 1918 г. после государственного переворота в тяжелейших условиях участия страны в Первой мировой войне. Федерализация в таких случаях была своего рода «лекарством» для больного государственного организма (часто «беременного революцией»), меньшим злом по сравнению с распадом, приравниваемым к смерти.

Проявлением протофедерализма в таких условиях было предоставление отдельным национальным частям унитарного государства ограниченной политической автономии, т.е. частичное вертикальное разграничение властных полномочий. Подобные меры могли осуществляться либо как способ умиротворения наиболее активных этносов, борющихся за национальное самоопределение внутри унитарного государства (как было в Бельгии начиная с 1980-х гг.), либо как «бонус» для вновь присоединенных к империи национальных территорий в обмен на отказ от сепаратистских устремлений (особое положение Польши и Финляндии в составе Российской империи; относительная самостоятельность немецких земель в более широком союзе). В дальнейшем другие народы многонационального государства, имеющего в своем составе автономию, справедливо стремящиеся к реализации принципа равноправия, пытались добиться для себя подобного статуса, что также могло привести к федерализации всей территории государства.

### Самоуправление колоний

По аналогии с автономией унитарных государств в контексте проблем федерализации можно рассматривать институт самоуправления, подготавливаемый и вводимый властями метрополии в колониальных владениях. Это, по мнению автора, — не что иное, как *вертикальное разграничение публичной власти*, т.е. на данном этапе — элемент протофедерализма. Некоторые колонии упорно боролись за введение самоуправления и так называемого «ответственного правительства» (преимущественно белые английские переселенческие колонии в начале своей истории), позднее в некоторых колониях власти метрополии уже сами предпринимали меры по организации условий и передаче части полномочий административному аппарату отдельных территориальных образований до предоставления независимости. Так было, например, в Индии, на Кипре, на Багамах, в Папуа — Новой Гвинее.

Чтобы эффективно осуществлять самоуправление и реализовывать права политической автономии, для соответствующих территориальных единиц необходима была система органов публичной власти. Такие органы либо специально учреждались (провинции Северной Америки, Австралия, Кипр, Папуа — Новая Гвинея, Бельгия), либо для этих целей приспособлялись уже существующие институты власти, которые наделялись соответствующими полномочиями и необходимыми ресурсами, но сохраняли собственные традиции управления (Индия, Договорный Оман). Реальная власть таких органов была очень разной: от марионеточных городских советов кабильдо в бывших испанских колониях до законодательных ассамблей (легислатур) в английских. Кроме того, для объединения нескольких колоний формировались общеколониальные органы, которые контролировали и координировали органы власти отдельных территорий.

В Индии, например, в соответствии с Актом об управлении Индией 1919 г.<sup>12</sup> действовали Имперский совет в Калькутте и советы провинций; после перехода под британский протекторат отдельные советы были созданы в некоторых малайских штатах; в Австралии уже в 1885 г. был сформирован Федеральный Совет (федеральная конституция вступила в силу только в 1901 г.<sup>13</sup>). В Австро-Венгрии по Конституции 1867 г.<sup>14</sup> Цислейтания (австрийские земли) и Транслейтания (венгерские земли) имели собственные парламенты и министерства, а для собственных нужд формировали свои бюджеты.

Представительство территорий в союзном парламенте также может впервые появиться уже на этапе протофедерализма. И пока не важно, что в каждом конкретном случае скорее всего выбрана не та компромиссная форма представительства, которая бы устраивала всех; важно то, что *сама идея территориального представительства впервые получает воплощение в политической практике*. Так, например, в Канаде англо-канадцы и франко-канадцы впервые смогли реально апробировать коллективные способы принятия решений в Ассамблее союза в 1840 г., имея равное представительство в

<sup>12</sup> См.: *Berriedale, Keith*, ed. *Speeches and Documents on Indian Policy, 1750–1921*. Vol. II. London: Humphrey Milford, Oxford University Press, 1922, P. 281–327.

<sup>13</sup> См.: Конституционный Акт Содружества Австралия от 9 июля 1900 г. / Конституции государств Юго-Восточной Азии и Тихого океана / перевод под ред. З.И. Луковниковой. М.: Издательство иностранной литературы, 1960. С. 16–52.

<sup>14</sup> См.: Конституционные и законодательные акты Австро-Венгрии / Собрание конституций. Конституции: Австрии, Австро-Венгрии, Венгрии, Англии, Соединенных Штатов. Вып. 2. М. 1905.

количестве сорока двух человек от каждого сообщества. В Индии же, наоборот, включение индусов в Законодательный Совет в Калькутте в качестве его неофициальных членов после восстания сипаев было далеко от реализации принципа территориального представительства, но дало политический опыт и породило стремление к подлинному представительству, борьбу за которое позднее начали Индийский Национальный Конгресс и Мусульманская Лига.

Таким образом, еще до юридического оформления будущих федераций в самоуправляемых колониях начинает формироваться двухуровневая система органов государственной власти, типичная для федеративного государства. Логично, что в ходе осуществления органами власти полномочий на практике возникали проблемы разграничения, перераспределения, уточнения властных полномочий. В период протофедерализма шла апробация и первичное закрепление перечней полномочий, которые было бы целесообразно оставить у центра, и которые лучше и эффективнее было бы передать органам административно-территориальных образований.

Так, методом проб и ошибок в период протофедерализма вызревала «логика федеративных отношений» в части вертикального разделения властей. В соответствии с вышеуказанным законом в Индии, например, дела, связанные с обороной, уголовным розыском, иностранными делами, сбором налогов, связью были отнесены к ведению центрального правительства, в то время как аренда земли, здравоохранение, местное самоуправление были переданы в провинции. Аналогичное «размежевание» так или иначе проходило во всех протофедеративных объединениях.

Чтобы закрепить правовой статус территориальных образований, а также поставить под контроль и упорядочить деятельность органов самоуправления и органов автономий, в их отношении могли быть приняты основополагающие правовые акты, например, различные хартии в колониях Северной Америки (которые после обретения независимости были заменены конституциями штатов<sup>15</sup>) или общие акты об объединенных колониях (как, например, Акт о Союзе 1840 г., объединивший Верхнюю Канаду с Нижней Канадой<sup>16</sup>).

Следовательно, на этапе протофедерализма складываются системы органов публичной власти, системы права и законодательства, способные к адаптации к принципам федеративной государственности.

Исследования, проведенные автором статьи, показывают, что этап протофедерализма для ранее разрозненных территорий выражался в их объединении либо по собственной воле (Швейцария, Соединенные Штаты Северной Америки, Австралия), либо по воле колониальных властей (Малайзия, Нигерия, Французская Западная Африка), в результате чего складывался конфедеративный союз или административно-территориальное объединение колоний – протофедеративное колониальное объединение. При этом подавляющее большинство федераций, имеющих колониальное прошлое, исторически было связано с Британской империей, что объясняется стремлением англичан распространить демократические институты Вестминстерской модели на все подвластные территории. В тех случаях, когда конфедеративное или колониальное объединение достигало независимости, протофедерализм являлся также этапом протогосударственности; до приобретения суверени-

<sup>15</sup> См.: *Лафитский В.И.* Конституция американского штата (политико-правовой анализ). Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. М.: Академия наук СССР. Институт государства и права, 1984.

<sup>16</sup> Акт о Союзе 1840 г. / URL: [http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/PreConfederation/ua\\_1840.html](http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/PreConfederation/ua_1840.html) (дата обращения 18.03.2014).

тета такие объединения федерациями считать нельзя. Данное правило не касается доминионов в составе Британской империи, которые фактически приобрели государственный суверенитет до его юридического закрепления Вестминстерским статутом 1931 г.

Первые опыты вертикального разделения властей и разграничения полномочий между двумя уровнями публичной власти осуществлялись посредством введения института политической автономии в унитарных государствах или института самоуправления в колониях. Для обеспечения реализации этих институтов в соответствующих административно-территориальных образованиях принимались правовые акты и адаптировались существующие или формировались новые органы публичной власти.

\* \* \*

Таким образом, этап протофедерализма является чрезвычайно важным для дальнейшего развития государства, т.к. в результате апробации некоторых институтов федеративной государственности территориальные сообщества либо определяют возможность его дальнейшего развития и адаптации к национальным особенностям конкретного государства, либо отказываются от федерализма, считая его неэффективным или нецелесообразным в существующих условиях. Федерации, история которых не имела этапа протофедерализма, как правило, создаются искусственно без применения демократических процедур, существуют недолго и не реализуют принципы федерализма в полном объеме.

Что касается России, то здесь федерализм юридически впервые был закреплен Конституцией РСФСР 1918 г.<sup>17</sup> Формальными предпосылками федерализации в то время можно было бы назвать компактное проживание различных народов на их исконных территориях в составе Российской империи, а также многоконфессиональность российского общества. Безусловно, это были объективные предпосылки. Вместе с тем имевшие опыт реального автономного самоуправления княжества Финляндское и Польское остались за пределами Советской России, а крестьянское самоуправление, осуществлявшееся исключительно в рамках общины, не имело того масштаба, который необходим для формирования институтов федеративной государственности. Однако в России существовал пресловутый национальный вопрос. В этих условиях лидеры партии большевиков и советского государства использовали идею федерализма как средство политической борьбы для сглаживания проблем «текущего момента». В результате российский федерализм возник искусственно, в силу субъективных причин; он не был вызревшим, не считался ценностью, никак не сочетался с авторитарным, а тем более с тоталитарным режимом. За годы советского строя так и не были созданы институты федеративной государственности: субъекты федерации с соответствующим конституционно-правовым статусом, вертикальное разделение властей, два уровня органов государственной власти, два уровня законодательства и т.д. Поэтому на протяжении всего этого периода российский федерализм оставался конституционной фикцией. Причиной этого во многом было то, что к моменту юридического оформления федерации этап протофедерализма в России не был пройден.

<sup>17</sup> Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 10 июля 1918 г. / Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582. Ч. 2. Ст. 1.