

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ КОЛЛИЗИИ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА США

В статье рассматриваются исторические коллизии формы государственного устройства США с учетом расхождений во взглядах на союз между южными и северными штатами. На основе анализа правовых основ США и альтернативных моделей организации власти делается предположение о реальности угрозы распада американской федерации в условиях кризиса экономической и идейной парадигмы.

*Ключевые слова:* правовые основы США, коллизии государственного устройства, конфедерация, «мягкий» федерализм, сецессия, экономический кризис, Конфедеративные Штаты Америки, Верховный суд США.

Ретроспективный анализ политико-правовых основ США представляет большой научный интерес, особенно когда речь идет о государственном устройстве. Не секрет, что американский федерализм до сих пор содержит элементы конфедерации, многие из которых достаточно весомы и потенциально опасны для целостности союза. В Конституции США 1787 г. и 26 поправках к ней официально не закреплено право на сецессию или отказ в этом праве, что не исключает потенциальной угрозы целостности союза и вероятности сецессии, прецедентом которой было создание Конфедеративных Штатов Америки южными штатами в 1861 г. Исходя из общего анализа правовых основ США автор полагает, что проблема государственного устройства может оказаться одной из центральных для североамериканских штатов в XXI в.

Хорошо известно, что мировые кризисы случайными не бывают, как не случайно и то, что их традиционным первоисточником были и остаются США. Финансовая модель ведущей экономики мира, балансирующей на грани дефолта, имманентно содержит в себе кризисную парадигму, сделавшую многие страны мира экономическими заложниками своего благополучия. Эта угроза тем более велика, что «точка бифуркации» в реализации этой модели уже пройдена, ибо источники

для погашения внутреннего долга более чем в 18 трлн дол. отсутствуют, а реальной альтернативы неизбежного краха американской финансовой системы, кроме «списания долгов» посредством войны, нет.

В условиях глобального кризиса однополярного миропорядка американская модель потребительской экономики с опорой на Федеральную резервную систему США (ФРС) постепенно утрачивает свою доминирующую роль. «Финансовая пирамида» США не предусматривает разумного баланса мировых экономических рынков и равного доступа к ресурсам, что влечет за собой ее неизбежный крах. Поскольку главным цементирующим элементом американской экономики является доллар, угроза его реальной девальвации побуждает элиты ведущих штатов задуматься о возможных политико-правовых последствиях, включая сецессию.

Геополитический кризис по вине США охватил и сферу международного права, где практика признания прав наций на самоопределение прямо противоречит их собственной «Декларации независимости» 1776 г. В 2012 г., согласно информации еженедельного журнала «Эксперт» (от 14 ноября), по системе «электронного правительства» было подано 69 электронных петиций в адрес президента Б.Х. Обамы от 29 штатов США (Техас, Калифорния, Арканзас, Нью-Йорк, Орегон, Монтана и др.) с требованием мирной сецессии. В частности, на штат Техас, по данным статистики, приходится в настоящее время до 40% валового продукта США, что делает его донором и лишает выгоды.

Таким образом, диспропорции в уровне развития 50 штатов настолько существенны, что сенат США становится главным «центром силы» и влияния представителей ведущих элит штатов на федеральное правительство.

36-й градус северной широты Северной Америки, условно разделивший 13 колоний Севера и Юга Новой Англии по руслу реки Потомак, одновременно оказался границей двух весьма различных экономических и политических моделей государственности. С одной стороны, более развитый цивилизационно, рабовладельческий, аристократический Юг: культурные города, сельскохозяйственные латифундии, массовое монопольное производство уникальных продуктов (томаты, маис, картофель, табак и т. д.). А с другой – олигархический Север: промышленные, пролетаризированные города с изрядно люмпенизированным населением и частные фермерские хозяйства. Политическим идеалом южан-«антифедералистов» была парламентско-президентская республика, где глава государства представлялся гарантом прав собственности и конфедеративной формы государственного устройства. Конфедерация для них была политической формой выражения прав собственности на недвижимое и движимое имущество и гарантией на использование труда рабов. Что касается предпочтений северян, то они определялись интересами олигархических групп, делавших ставку на развитие промышленности, и процессом центра-

лизации власти в форме президентской республики на основе административно-территориального федерализма и контролируемой демократии. Важно и то, что аристократия Юга традиционно холодно относилась к олигархии и пестрому населению «севера», презрительно именуя их «янки». Известно, что именно Север стал прибежищем для многих деклассированных элементов со всего мира, что до сих пор ставит под сомнение вопрос о наличии единой нации в США с учетом победы Севера в гражданской войне.

Имея иную социально-экономическую ориентацию, «южане» стремились к режиму конфедерации и свободной торговли с зарубежными странами, что гарантировало сверхприбыль от монопольной продажи уникальных продуктов в Европе: томатов, картофеля, маиса, кофе, табака и т. д. (Кстати, именно эти торговые операции вызывали нескрываемую зависть у англичан и были одной из главных причин войны за независимость колоний от метрополии.) В противовес им «северяне» стремились к федерализму и введению повышенных таможенных пошлин на ввозимые товары для обеспечения государственного протекционизма в интересах промышленности и олигархического капитала. Таким образом, различия в способах получения сверхприбыли и в отношении к рабству заложили антагонизм между олигархическими элитами Севера и аристократическими элитами Юга.

Политические союзы всегда сильнее, если они имеют общую экономическую основу или общего врага, но если в их основе положены разные экономические модели и способы извлечения прибыли, то любой политический компромисс будет иметь временный характер.

В июне 1776 г. I континентальный конгресс сформировал Комитет Штатов из 13 представителей, который разработал «Статьи Конфедерации» и одобрил их в 1777 г., передав для ратификации по штатам. В ходе трехлетней работы специального комитета выявились существенные разногласия сторон: если Дж. Вашингтон, Дж. Адамс и Б. Франклин были сторонниками федерализма с сильной центральной исполнительной властью, то большинство фермеров Севера и плантаторов Юга настаивали лишь на координации взаимодействия штатов в форме конфедерации.

1 марта 1781 г. «Статьи Конфедерации США» вступили в силу и закрепили «вечный союз между штатами» в форме международного договора. Основанием для Союза послужила вторая статья Акта, где определялось, что «...каждый штат сохраняет свой суверенитет, свободу и независимость», а также «...всякую власть, юрисдикцию и право, за исключением тех, которые...делегированы этой конфедерацией Соединенным Штатам, собравшимся на Конгрессе». Высшим органом власти провозглашался однопалатный Конгресс, полномочия которого были невелики (ст. 9) и могли быть осуществлены лишь при согласии не менее чем 9 из 13 штатов. Возникает вопрос о том, что же реально было положено в основу общности интересов правящих элит штатов?

Во-первых, общим было желание окончательно оформить собственную вертикаль власти в штатах, опираясь на поддержку Конгресса. В ст. 5 (2-й абзац) указано, что ни один из штатов не должен иметь «...ни менее двух представителей в Конгрессе, ни более семи», причем «...каждый штат должен иметь один (общий) голос» ст. 5 (5-й абзац). Весьма странное численное представительство штатов в Конгрессе имеет логичное обоснование, так как число богатых и влиятельных лиц по всем штатам колебалась именно от 2 до 7. Конгресс сознательно обеспечил именно их представительство от штатов для перераспределения сфер влияния и установления режима лично-публичной власти в каждом из штатов, а компромисс внутри делегатов обеспечивался наличием лишь одного общего голоса. Кроме того, ст. 2 закрепляет, что «каждый штат сохраняет... свою свободу и независимость... как и всю власть, всю юрисдикцию и все права, которые не предоставлены этой конфедерацией Соединенным Штатам». Таким образом, за рамками общеправовой регуляции на уровне Конгресса оказались важнейшие вопросы по организации власти, налоговым сборам, режиму ответственности должностных лиц штатов и т. д. Все эти вопросы попадали под действие так называемых верховных прав штатов (ст. 3). В той же статье Акта есть перечень оснований для взаимодействия штатов в обеспечении «...прочного дружеского союза, ...общей защиты своих вольностей, ... взаимной и общей пользы, ... противодействия всякому насилию или нападению, которым подвергся один из них из-за религии, верховных прав, торговли или по какому-либо иному поводу». Указанные полномочия позволили консолидировать власть в штатах и создать полноценные государственные структуры с учетом специфики каждого штата и наличия «верховных прав», гарантирующих государственный суверенитет. Важно отметить и то, что «Статьи Конфедерации» не устанавливали единого гражданства: ст. 4 говорит о «свободных жителях каждого из штатов» или о «свободных гражданах в различных штатах» (из их числа исключались рабы, пауперы, бродяги и лица, уклоняющиеся от правосудия). Это обстоятельство было дополнительной гарантией прав на суверенитет, как и то, что делегаты в конгрессе могли быть отозваны штатами и заменены в любое время. Конгресс уподобился «собранию дипломатов», а не депутатов; каждый из них был своего рода «дипломатическим агентом» своего штата, что особенно отражалось в спорах о механизме «сдержек и противовесов», при толковании принципа «разделения властей».

Своеобразие государств этого союза, при опоре на их суверенитет и слабость центральной власти, не только укрепили вертикаль власти на уровне штатов, но и консолидировали элиты вокруг этой самой власти. Таким образом, «Статьи Конфедерации» стали временной конституцией и были призваны решить три главные задачи: обеспечение победы над Британией в войне за независимость, укрепление властных структур отдельных штатов и создание условий для экономического

сотрудничества между северными и южными штатами. Однако слабость конфедеративных связей, фактическое отсутствие общих исполнительных органов власти, казны и гражданства позволили Дж. Вашингтону назвать союз штатов «веревкой из песка». Неудивительно, что после победы и обретения независимости этот союз утратил свой смысл, что подтолкнуло необходимость поиска нового компромисса между Севером и Югом при разработке Конституции США 1787 г.

Наряду с «Декларацией независимости» США 1775 г. «Статьи Конфедерации» США 1781 г. были проигнорированы «отцами-основателями» поскольку не нашли своего прямого отражения в тексте Конституции, что представляется неслучайным. Она «мягко обошла» существовавшие противоречия, закрепив лишь общие начала централизма и федерализма, без упоминаний верховных прав штатов. Конституция 1787 г. не содержала прямого запрета штатам на выход из состава США, что создавало условия для различных доктринальных толкований вопроса о «единстве Союза», «верховных правах» штатов и о праве на сепарацию.

В 1798–1799 гг. лидерами Юга была принята новая доктрина «прав штатов», согласно которой legislatures штатов Виргиния и Кентукки провозгласили право штатов противиться незаконному расширению компетенции федеральных властей. «...Считая Союз штатов созданным для решения общенациональных задач на основе федерального договора, под которым понималась Конституция США 1787 г., они допускали право самостоятельно принимать решение о наличии нарушений его условий и о способах и мерах их устранения»<sup>1</sup>. Кроме того, апологеты теории «прав штатов» обосновывали право на сепарацию, утверждая, что оно «подразумевалось» Конституцией и вытекало из статуса Сената США, в котором реализовывались суверенные и «верховные права» всех штатов. Одновременно, южанами была создана доктрина «нуллификации», допускавшая отмену любого федерального закона на уровне штата.

Даже «Билль о правах» США 1791 г. хотя и позволил федеральным властям преодолеть конституционные пробелы относительно прав и свобод граждан, не смог уйти от политического компромисса в вопросе о статусе субъектов союза. Причем весьма оригинальная «негативная» форма закрепления прав в «Билле о правах» допускала не только сокращение их перечня, но и открывала возможность их многозначного толкования. «Билль» подтверждал политический компромисс между Севером и Югом в 10-й поправке, говоря о том, что «полномочия, не делегированные Соединенным Штатам настоящей Конституцией и пользование которыми не запрещено ею отдельным штатам, сохраняются соответственно за штатами либо за народом». Это положение де-юре давало штатам право расширительного толкования своего статуса, в духе «верховных прав» штатов и идей конфедерации при формальном признании начал федерализма. Кстати,

именно этот прецедент, на наш взгляд, впервые создал в исторической ретроспективе правовой вариант «мягкого» федерализма.

В дополнении к «Биллю» США были приняты Северо-Западные ордонансы 1784, 1785, 1787 гг., которые расширили правовую базу для территориальной экспансии и утвердили процедуру создания и принятия в союз новых штатов<sup>2</sup>. Эти ордонансы стали своеобразным воплощением процедуры «мягкого федерализма» на практике, хотя и они не смогли устранить существовавшие противоречия Юга и Севера. В 1803 г. северные штаты перешли в наступление и посредством прецедента по делу «Марбери против Мэдисона» инициировали оформление дополнительных полномочий Верховного суда США с правом толкования Конституции и спорных вопросов по ней. Верховный суд в своих толкованиях существенно расширил характер и объем правомочий федеральных властей и использовал для себя в качестве прецедента новую доктрину «подразумеваемых резервных полномочий» 1819 г. В ответ южные штаты инициировали принятие XII поправки к Конституции США (1804 г.) и известного «миссурийского компромисса» (1820 г.). Поправка расширила «автономность представительства штатов в нижней палате Конгресса» и усилила влияние южных штатов на решения палаты представителей. Что касалось «миссурийского компромисса», то он обеспечивал оригинальный порядок присоединения к США новых штатов на основе пропорционального отнесения претендентов к числу «южных» или «северных»<sup>3</sup>.

Весьма влиятельными институтами власти в США стали первые политические партии – федералистов и республиканцев, формирование которых началось в 1790-е годы. Партия федералистов, осуждавших безграничную демократию и пропагандировавших централизованный республиканский строй, имела мощную идеологическую и масонскую основу, что позволило ей стать первой «партией власти» в США.

Антифедералистская республиканская партия Юга была создана по инициативе Т. Джефферсона в 1792 г. на идейных основах доктрин южных штатов с обоснованием принципов «верховенства прав», «мягкого» федерализма, «сецессии» и «нуллификации». Начиная с 1800 г. более четверти века президентская власть в США находилась в руках южан, что позволило обеспечить политический компромисс Юга и Севера.

Выборы 1815–1816 гг. показали необходимость реформирования и расширения социальной базы обеих партий, что привело к изменению их названий: «виги» стали преемниками «старых республиканцев», а «демократы» – бывших федералистов. Неустойчивый баланс сил удерживался до 1854 г., когда произошла реорганизация партии «вигов», уступивших место «новым республиканцам», действия которых создали конфликт с «демократами». Камнем преткновения стал Билль «Канзас-Небраска» 1854 г., который не только отменил «миссурийский компромисс», но и позволил новым штатам Небраска и

Канзас самостоятельно решить вопрос о рабстве. Показательной была ситуация в Канзасе, где оформились два противоположных законодательных собрания и были приняты две разные конституции, одна из которых отменяла рабство, а другая закрепляла его. На тот момент принципиально важными для южных штатов были вопросы об укреплении и расширении рабовладельческой системы, а также о необходимости легализации рабства на новых территориях при условии удержания компромисса со штатами Севера. От решения этих задач зависела перспектива развития экономики южных штатов, но основа для компромисса была уничтожена. Таким образом «Канзас оказался зеркалом разделенного американского общества, а события в этом штате заключали в себе модель последующего национального развития»<sup>4</sup>.

Фактором окончательного раскола страны стала победа в 1860 г. на президентских выборах лидера республиканской партии США, представителя северных штатов А. Линкольна. Поражение представителя южан демократа Дж. Брекенриджа сразу же привело к объявлению сепарации Южной Каролины, а затем и других южных штатов: Миссисипи, Флориды, Алабамы, Джорджии, Луизианы, Техаса.

4 февраля 1861 г. было образовано новое государство КША (Конфедеративные Штаты Америки), а 11 марта 1861 г. была принята Конституция КША, во многом повторявшая Конституцию США, но с акцентом на рабство и конфедеративное государственное устройство<sup>5</sup>.

События Гражданской войны в США 1861–1865 гг. доказали особую значимость позиции фермеров и тех, кто по «Гомстед-акту» 1863 г. получил право за участие в войне на стороне северян за минимальную плату приобретать землю в размере 65 гектар. Дело в том, что фермеры изначально поддерживали идею южан о конфедерации, но с принятием «Гомстед-акта» их позиция кардинально изменилась. Поражение южной Конфедерации в Гражданской войне позволило надолго отодвинуть проблему сепарации и закрепить в конституционном (прецедентном праве) США два базовых принципа: 1) штаты не вправе отделяться от Союза (отмена сепарации); 2) штаты не вправе объявлять акты федерального законодательства недействительными (отмена нуллификации). Эти принципы легли в основу новой конституционной доктрины, сформулированной в 1869 г. Верховным судом США и отразившей сущность американского федерализма как «неразрушаемого» (разд. 3 ст. IV Конституция США 1787 г). В результате конституционных реформ 1869–1871 гг. в США не только кардинально изменилась сущность государственной власти, но и была вытеснена из официальной конституционной доктрины и правоприменительной практики форма «договорного», или «мягкого», федерализма.

Дальнейшее упрочение федерации неразрывно связано с трансформацией США в более централизованное государство: XIII, XIV и XV поправки к Конституции США перераспределили властные prerogatives штатов в пользу федерального центра. Восстановление со-

юза было осуществлено под руководством олигархии Севера, которая поставила под свой контроль все ветви власти и обеспечила победу «контролируемого» варианта демократии в США, которая окончательно сложилась и сохранилась до сих пор после ее реконструкции в 30-е годы XX в. в ходе проведения «Нового курса» Ф.Д. Рузвельта. Однако сегодня нельзя говорить об американском федерализме, основываясь лишь на анализе конституционных основ взаимоотношений между двумя уровнями государственной власти в США. Необходимо рассматривать их во взаимосвязи с финансово-экономическими отношениями между федерацией и ее субъектами<sup>6</sup>.

Историческое поражение «аристократической» модели американской государственности и наличие конституционных гарантий незыблемости союза, интерпретированных Верховным судом США, отнюдь не означают отсутствие причин для расхождений между штатами, а значит и возможной сепессии. Все дело в том, что мировой экономический кризис стал следствием поэтапного вырождения потребительской, монетарной модели ведущей экономики мира, в которой отсутствуют универсальные духовно-нравственные, мотивационные основы. Угроза дефолта в США неизбежно возрождает идею «верховных прав» сильных штатов и подталкивает процесс дезинтеграции элит при углубляющихся расхождениях между ними по уровню экономической и финансовой устойчивости.

Современная коллизия международно-правовых основ в вопросе о соотношении права наций на самоопределение и необходимости сохранения целостности государств под давлением «косовского прецедента» и экономических угроз все больше ориентируют международное сообщество в сторону поддержки грядущих сепессий и нуллификаций.

#### Примечания

- <sup>1</sup> См.: *Speeches and Documents in American History: In 4 vols / Ed. by R. Birley. Vol. 1. L., 1962. P. 239–246.*
- <sup>2</sup> *Крашениникова Н.А. История государства и права зарубежных стран: В 2 ч. Ч. 2. М., 2012. С. 278.*
- <sup>3</sup> См.: *Исаев С.А. Миссурийский компромисс 1819–1821 годов // Американский ежегодник – 2005. М., 2007. С. 72–89.*
- <sup>4</sup> *Согрин В.В. Политическая история США. XVII–XX вв. М., 2001. С. 141.*
- <sup>5</sup> См.: *Рагозин С.А. Сепессия в истории американского конституционализма // Правоведение. 1998. № 3. С. 30–35.*
- <sup>6</sup> См.: *Рождественская Т.Э. Эволюция американского федерализма: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994.*