ПИОНЕРСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В АВСТРАЛИИ: ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ

Аннотация.

Актуальность и цели. В сравнении с другими первопоселенческими федеративными государствами – США и Канадой – австралийский федерализм сформировался достаточно поздно. Сам процесс протекал медленно, без массового энтузиазма и под давлением внешних факторов и желания Лондона уменьшить расходы на оборону.

Материалы и методы. Автор использует исторические данные, решения Высокого Суда Австралии, чтобы продемонстрировать особенности и динамику австралийского федерализма.

Результаты. Утверждается, что австралийская конституция совмещает в себе федерализм американского стиля с британской парламентской системой. Существует 40 совместных предметов полномочий для федеративного центра и австралийских штатов, но предметы ведения для штатов специально не оговариваются. Конституция штатов и федеральная конституция не содержат специальных биллей о правах. В процессе тихой революции в направлении централизации использовались два главных инструмента – финансовая помощь штатам из федерального бюджета и решение Высокого Суда.

Выводы. Бывший доминион, который благодаря акту британского парламента (1986) и акту австралийского парламента (1985) укрепил свою независимость, имеет достаточно стабильную федеральную систему. Но существует некоторая разновидность общественного разочарования с желанием консервативных, пропредпринимательских сил Австралии при использовании централизации против интересов трудящихся. Одновременно австралийский федерализм имеет прочное правовое основание в силу своих демократических традиций. Кроме того, его право более унифицировано, чем право других стран с прецедентным правом.

Ключевые слова: австралийский федерализм, конституция Австралии, Высокий Суд Австралии, финансовая помощь федерального центра австралийским штатам, австралийские профсоюзы и федерализм.

A. D. Gulyakov

PIONEER FEDERALISM IN AUSTRALIA: PECULARITIES OF FORMATION AND DYNAMICS THEREOF

Abstract.

Background. In comparison with other pioneer federative states – USA and Canada – the Australian Federalism has been formed rather late. The process itself developed slowly without mass enthusiasm and under pressure of external factors and the desire of London to diminish defense expenditures.

Materials and methods. The author applied historical data, decisions of the Australian High Court to demonstrate peculiarities and dynamics of the Australian Federalism.

Results. It is claimed that the Australian Constitution combines the US style federalism with the British parliamentary system. There are 40 joint subjects of powers for the federative center and the Australian states, but subjects of powers for the states are not specifically defined. State Constitutions and the Federal Constitution do not contain special bills of rights. In the process of a quite revolution in favor of centralization two main instruments were used: financial aid to the states from the federal budget and decisions of the High Court.

Conclusions. The former dominion, which has strengthened its independence owing to the Act of British Parliament (1986) and the Act of Australian Parliament (1985), has a rather stable federal system. But there is some kind of public disappointment with the desire of Australian conservative pro-business forces to use centralization against the interests of the working people. Simultaneously, the Australian federalism has a sound legal foundation because of its democratic traditions. Also its law is more unified than the law of other countries with legal precedents.

Key words: Australian Federalism, Constitution of Australia, High Court of Australia, Financial Aid of Federal Center to Australian States, Australian Trade Unions and Federalism.

Интересный случай пионерского федерализма представляет Австралия. Она имеет иную, чем США, модель развития [1]. Как и Канада, Австралия представляет смешанную модель генезиса [2], но с той лишь разницей, что автономизация этого доминиона протекала более плавно, постепенно, а значит, метрополия сохраняла здесь значительно дольше свои позиции. Объясняется это и беспрецедентной удаленностью от европейской цивилизации, а именно от Великобритании. Свою роль сыграла и континентальная изолированность от стран-соседей, отсутствие внешней угрозы, что было, например, характерно для взаимоотношений Канады и США. Более этнически однородной оказалась и масса переселенцев (здесь, в частности, отсутствовал фактор Квебека, усложнявший развитие канадского федерализма).

Первая колония на Австралийском континенте – **Новый Южный Уэльс** в юго-восточной части материка – была заложена в 1788 г. как место содержания заключенных. Первая экспедиция включала девять транспортных и два военных корабля, которые перевозили 1026 человек – 776 ссыльных, 18 детей и 211 солдат. Предусматривалось, что колония будет сама себя обеспечивать, но первые годы ее обитатели балансировали на грани голода. В нее отказывались ехать свободные поселенцы, «хотя британское правительство брало на себя все расходы по переезду, бесплатно снабжало продовольствием на два года, дарило землю и предоставляло в распоряжение переселенцев ссыльные для обработки земли, и даже питание этих ссыльных осуществлялось за счет казны» [3, с. 18].

Беспрецедентная удаленность от британской столицы создала возможности для бесконтрольного использования власти. Группа офицеров монополизировала торговые операции, сделав ром главной валютой и по сути дела спаивали колонистов [4, р. 14]. «Когда фермер вконец спивался, они сдирали с него семь шкур за глоток рома. Известен случай, когда за галлон рома

стоимостью в два доллара фермер отдал участок земли, который через несколько лет был продан за сто тысяч долларов» [5, с. 90–91]. Только в 1820 г. британское правительство, узнав о вопиющих злоупотреблениях и назначив нового губернатора с приданным ему военным контингентом, совместило преступников во власти.

Труд ссыльных изначально использовался и в других австралийских колониях. В 1803–1804 гг. появляются первые поселения на острове **Тасмания**, в 1824 г. к северу от Нового Южного Уэльса основывается населенный пункт Брисбен – будущая столица колонии **Квисленд**. Казалось бы, более успешно должны были развиваться колонии, чье создание было инициировано свободными первопоселенцами. Но таковых в Австралии оказалось значительно меньше, чем в США, и они столкнулись с более неблагоприятными геополитическими и природными условиями.

Колония **Западная Австралия**, образованная в 1829 г., стала результатом некоей частной инициативы. Группа вкладчиков во главе с Т. Пилем предложила правительству перевезти 10 тыс. пионеров и получила от него 1 млн акров земли (вместо запрашиваемых 4 млн акров) в качестве компенсации. Было решено, что каждый колонист получит 40 акров, если сразу уплатит 3 ф. ст. и в течение первых трех лет израсходует на ее обработку еще 3 ф. ст. Однако вместо реальной хозяйственной деятельности участники проекта и особенно его верхушка занялись земельными спекуляциями, монополизировав пригодные и доступные земли. Начался отток населения.

Разорился даже инициатор начинания Т. Пиль [6, р. 199]. Из-за дефицита рабочей силы ее недостаток пришлось компенсировать заключенными. Их транспортировка прекратилась лишь в 1868 г. под давлением других, более успешных колоний [7, р. 7].

По схожему спекулятивному сценарию пошло первоначально развитие **Южной Австралии**. Организованная в Лондоне Южноавстралийская земельная компания продавала акции, дававшие право на 120 акров земли под хозяйственные нужды и 1 акр в будущей столице. На практике, однако, после высадки колонистов в 1836 г. получила распространение иная схема, благоприятная для земельных махинаторов: при покупке 4 тыс. акров земли по цене 1 ф. ст. за акр возникало право на приобретение еще 11 тыс. акров по сверхльготной цене в 5 шилл. 4 пенса. Надо ли говорить, что при такой постановке дела колония, как и Западная Австралия, практически ничего не производила, и большинство инвесторов разорилось. Ситуацию спасла лишь миграция предприимчивых скотоводов и земледельцев из Нового Южного Уэльса, в начале 1840-х гг. искавших новые пастбища для своих многочисленных овец.

К этому времени **овцеводство становится главным предметом экспорта молодой экономики** (в 1830 г. выводится 2 млн фунтов, шерсти в 1840 г. – 10 млн, в 1849 г. – 39 млн фунтов), а Австралия к середине XIX в. превращается в главного экспортера шерсти в Англию, оттесняя на задний план прежнего лидера – Германию. С 1824 г. вводится система продажи государственных земель вместо прежних актов раздачи или дарения со стороны губернатора. Заметно начинает увеличиваться численность свободного населения, прежде всего в старейшей колонии – Новом Южном Уэльсе. Но и транспортировка заключенных пока не прекращается. Всего же население на

континенте к середине XIX в. превысило 400 тыс. человек, из них почти половина (189 тыс.) приходилась на Новый Южный Уэльс, 64 тыс. – на Южную Австралию, и только 5 тыс. – на Западную Австралию [8, р. 47, 50].

Общественная жизнь в колониях начинает активизироваться по мере того, как увеличивается прослойка свободных граждан и крепнет экономика. Вместе с тем социальные отношения не были простыми: острые противоречия существовали, например, между «эксклюзионистами», кто прибыл на континент по доброй воле, и «эмансипистами», освобожденными после отбывания срока в заключении.

Власти метрополии по мере развития колониального социума были вынуждены идти на его автономизацию, как это было в США и Канаде. Всевластие губернатора в колонии Новый Южный Уэльс было уничтожено **актом 1823 г.**, в соответствии с которым был образован **Законодательный совет** в составе семи членов с консультативными функциями, назначавшийся британским министром колоний. Губернатор был обязан ознакомить совет с тем или иным своим указом до его обнародования, а члены совета имели право в письменном виде изложить свои возражения, которые направлялись в Лондон. Но до этой процедуры ознакомления экспертизу указа на соответствие законам Англии проводил главный судья колонии [9, р. 99].

Вскоре согласно Инструкции британского правительства от 1825 г. при губернаторе был создан еще один орган – **Исполнительный совет**, к рекомендациям которого губернатор должен был действительно прислушиваться. Система управления была несколько откорректирована **актом 1842 г.**: тогда состав Законодательного совета был расширен, и две трети его членов должны были избираться населением на основе высокого имущественного ценза (в первых выборах приняло участие чуть более 5 % населения). Губернатор потерял исключительное право законодательной инициативы, а совет приобрел право финансового контроля. Предусматривалось и создание местных органов управления.

Требования демократизации управления со стороны населения долгое время игнорировались британским правительством: в отличие от Канады, эти требования не подкреплялись ни вооруженными выступлениями со стороны просителей, ни фактором внешней угрозы, побуждавшим бы власти делать уступки колонистам. **Акт 1850 г.** лишь создал новую колонию – Викторию – и предусмотрел отделение северных районов от Нового Южного Уэльса. Он же установил иерархию среди австралийских губернаторов, главным среди которых (генерал-губернатором) считался губернатор Нового Южного Уэльса.

Открытие золота в 1851 г. явилось мощным фактором к увеличению миграции. Уже в 1860 г. во всех колониях проживало 1146 тыс. человек. Причем на 90 % жители колоний были лица британского происхождения, родившиеся в Великобритании и в самой Австралии. Однако быстро росло китаяское население, и колониальные власти приняли ограничительные меры.

До поры до времени у австралийских колоний не было стимулов к объединению. «...расположенные на громадном континенте, географически разобщенные, с весьма малым числом населения, сконцентрированного в немногих центрах, отдаленных друг от друга огромными расстояниями, развивались, по существу, самостоятельно, постоянно испытывая взаимное недоверие, недоброжелательство, перераставшие в настоящую вражду.

...Интересы буржуазии различных колоний были часто прямо противоположны. Так, если буржуазия Нового Южного Уэльса отстаивала принцип фритредерства, то буржуазия Виктории твердо стояла на позициях протекционизма. Пребывание Виктории, так же как Южной Австралии и Тасмании, в составе колоний Нового Южного Уэльса не только не привело к их сплочению и возникновению общих интересов, но, напротив, обострило сепаратистские тенденции, нашедшие свое выражение в движении за выход из-под власти сиднейской администрации и достижении самоуправления» [3, с. 127–128].

Отдельные государственные деятели Великобритании (как, например, лорд Грей в начале 1850-х гг.) предлагали федерализировать австралийские колонии¹, но эту идею не поддержала местная элита. «Австралийцев вряд ли можно обвинить в поспешном объединении в федерацию. Этот процесс можно отнести к началу 1880-х годов, когда планы французов и немцев в юго-западной части Тихого океана встревожили колонии, но подозрительность Нового Южного Уэльса в отношении Виктории помешала созданию чего-нибудь существенного, чем слабый и неполный федеральный совет» [10, р. 162–163].

Создание упомянутого Федерального совета было инициировано на общеавстралийской конференции 1883 г. Планировалось, что он решит наиболее актуальные проблемы, общие для всех колоний, в том числе отношения с тихоокеанскими островами, прекращение ввоза заключенных и др. «Законы, принятые федеральным советом, должны быть обязательные для тех колоний, которые предварительно рассмотрели и одобрили их проекты. Предполагалось, что совет может начать свою деятельность после того, как не менее четырех колоний дадут на это свое согласие. Законопроект о создании Федерального совета был утвержден британским парламентом в 1885 г. Виктория, Тасмания, Квинсленд, Западная Австралия согласились принять участие в его работе» [3, с. 133].

Разумеется, полномочия нового органа были явно недостаточны для быстрой и эффективной интеграции колоний. Поэтому самая сильная среди последних – Новый Южный Уэльс – отказалась послать своих представителей в совет и предлагала образовать полноценный законодательный орган, избираемый населением. В июле 1889 г. премьер-министр колонии **Г. Паркс** обратился с соответствующим конфиденциальным письмом к премьеру колонии Д. Гиллису о создании «федерального парламента и правительства, наделенных всеми правами по типу доминиона Канады» [11, р. 2], но получил отказ с формулировкой, что предлагаемые задачи как раз и можно достичь через расширение деятельности Федерального совета [11, р. 2]. Однако Г. Паркс не успокоился. Воспользовавшись докладом британского генерала **Б. Эдвардса**, которому Лондон поручил оптимизировать оборону континента, и его идеей об интеграции локальных военных сил колоний, премьер Нового Южного Уэльса призвал своих коллег-премьеров собраться на конференцию, но вновь поручил отказ от Д. Гиллиса. Тогда Г. Паркс на основе личных контактов попытался перетянуть на свою сторону политиков Квинсленда. По возвращении из поездки на заседании Законодательного совета,

¹ Early Gray // Australian Dictionary of Biography. – URL: <http://adbonline.anu.edu.au/biogs/A0104406.htm>

обращаясь к историческому опыту колонии, он задавал риторический вопрос: «Австралия имеет сейчас население три с половиной миллиона, а американский народ насчитывал только три или четыре миллиона, когда образовал великое содружество – Соединенные Штаты. Численность населения была почти такая же. Но нельзя ли то, чего американцы добились ценой гражданской войны, получить мирным путем?» [12, р. 6–8].

Паркс разослал письма всем премьерам австралийских колоний о созыве специальной конференции, однако его адресанты ограничились молчанием. Тогда неутомимый энтузиаст федеративной идеи обратился к законодательным органам колоний. В конце концов премьеры отозвались, но тон их ответов был весьма скептический. Лишь вмешательство губернаторов колоний (и особенно губернатора Нового Южного Уэльса **лорда Кэррингтона**), мечтавших возложить на выборные органы подопечных им территорий бремя обороны и забыть о внутреннем развитии, помогло организовать конференцию. Она открылась в Мельбурне 6 февраля 1890 г.

«На конференции довольно четко определились три направления. К первому принадлежали сторонники сильной федеральной власти, “федералисты любой ценой”, как их называли позднее, такие как Паркс (Новый Южный Уэльс) и Макроссен (Квинсленд). Представители второго направления, такие как Плейфорд (Южная Австралия) и Кларк (Тасмания), настаивали на сохранении у колоний широких прав при объединении их в федерацию. Третье – промежуточное между двумя крайними направлениями. Его выражал, в частности, Гриффит, являвшийся тогда лидером оппозиции в парламенте Квинсленда» [3, с. 136–137].

Итогом состоявшегося мероприятия стал созыв национальных конференций в Сиднее 2 марта 1891 г. с участием представителей колониальных парламентов для выработки конституционного проекта. Однако и на этом история не завершилась, поскольку разработанный проект был одобрен позднее лишь парламентами Виктории и Южной Австралии. К идее федерации вернулись лишь в феврале 1895 г. на конференции премьеров колоний в Хобарте, а затем на новой конференции по выработке конституционного документа. Предполагалось, что теперь делегаты будут не назначаться парламентами, а избираться населением. Однако этот принцип был выдержан только в четырех колониях.

Сессии конференции последовательно в Аделаиде, Сиднее и Мелбурне в 1897–1898 гг. закончились проведением референдумов по проекту. В Виктории, Южной Австралии и Тасмании проект одобрили, в Новом Южном Уэльсе он потерпел поражение. Квинсленд не участвовал в кампании, а Западная Австралия отложила ее на один год. В ходе последующего референдума в 1899 г. проект федеральной конституции одобрили уже пять колоний, а Западная Австралия отмолчалась.

Теперь в Англию отправилась делегация из Австралии, которой предстояло согласовывать конституционный текст с властями метрополии. Наиболее сложным оказалось согласование с министром колоний Д. Чемберленом. Тем временем за три дня до начала рассмотрения конституционного проекта британским парламентом о намерении присоединиться к федеративному союзу заявила Западная Австралия. После внесения некоторых попра-

вок и одобрения текста королевским указом в июне 1900 г. закон о Конституции был введен в действие.

Внешне произошедшее выглядело как заурядное обыденное событие. «В отличие от созданных ранее конфедераций Соединенных Штатов Америки и Германии, Австралия не вела войны за независимость или объединение. В отличие от итальянцев, она не пережила эпоху воссоединения Рисорджименто. Явка на референдум по созданию федерации была ниже, чем на парламентских выборах; только в одной колонии – Виктории – и то с незначительным перевесом, большинство имеющих право голоса граждан проголосовали за федерацию» [10, с. 165].

Конституция заимствовала американскую систему разделения властей, но совмещала ее с британским парламентаризмом, с его главным принципом – ответственностью правительства перед парламентом. «Вдохновение для австралийского федерализма самым очевидным образом может быть обнаружено в опыте США. Многие из создателей Конституции посещали США и изучали американское конституционное право. Парадокс, но создатели конституционного строя выбрали американскую модель федерации, а не канадскую систему потому, что они были озабочены воображаемым централизованным федерализмом последней. История показала, что их ощущения были неправильными» [13, р. 4]. Конституционный документ был кратким: он состоял из 127 секций и 11 908 слов. Для структурирования федеративных отношений ключевое значение имели секции 51, 71, 96 и 109.

В секции 51 были обозначены 40 совместных предметов ведения федерации и штатов. Среди них торговля между штатами и с другими странами, вопросы обороны, налогообложения, организации работы почты, телеграфа, метеонаблюдений, статистики и цензов, денежного обращения, банкротства, интеллектуальной собственности, брака и развода, социального обеспечения, иммиграции, эмиграции, внешней политики, строительства и покупки железных дорог (с согласия штатов), примирения и арбитража в трудовых спорах, выходящих за пределы одного штата и т.д. Исключительные полномочия федерального центра указаны в секции 52 и состоят только из трех пунктов: 1) выбор месторасположения правительства; 2) вопросы, относящиеся к общественной службе; 3) другие вопросы, относящиеся к провозглашенным прерогативам парламента. Одновременно с этим в секциях 90 и 91 к числу федеральной прерогативы относится взимание акцизных сборов. В секции 71 был обозначен Высокий Суд как орган федерального правосудия. Секция 96 давала полномочия федеральному Парламенту предоставлять финансовую помощь штатам. Секция 109 отмечала, что в случае противоречий между законодательством субъектов и федерального центра законы последнего имеют преобладающую силу.

Существует мнение, что отсутствие четкой фиксации полномочий штатов в Конституции явилось большой ошибкой со стороны отцов-основателей [14].

Однако следует помнить, что, видимо, по-другому и быть не могло, если иметь в виду, с какими трудностями проходил процесс создания федерации. Здесь не было того единого порыва к объединению, который испытали американцы, и не было слишком заинтересованных в этом элит отдельных

регионов, увлекавших за собой других региональных лидеров, как это имело место в Канаде.

В отличие от других переселенческих колоний – США и Канады, Австралийское федеративное государство образовалось достаточно поздно – на исходе XIX столетия, и его создатели теоретически могли учесть ошибки своих предшественников на другом конце земли. Но реальное значение имело другое – геополитические и исторические особенности Австралии. Огромный континент – остров с низкой плотностью населения, сложными и не всегда благоприятными природно-климатическими условиями, этнически однородным населением с большим сегментом бывших заключенных – не имел мощных факторов к быстрой, спонтанной федерализации. Задачу по объединению облегчило не просто позитивное желание властей метрополии, но их стимулирующее воздействие, чего не было в случае с Канадой.

Возможно, в намерение отцов-основателей Австралийского Союза входило намерение оставить более широкие полномочия за штатами, чем за федеральным центром [15]. Так или иначе на практике к сферам преимущественной ответственности штатов относятся: образование, здравоохранение, жилищное хозяйство, транспорт, несчастные случаи на производстве, гражданское и уголовное право, сельское хозяйство, муниципальное право, водное право. Сферами взаимной ответственности центра и субъектов в настоящее время являются защита прав потребителей, трудовые отношения, борьба с дискриминацией, права человека, окружающая среда. При этом у муниципалитетов нет значимых законодательских полномочий. Их главная задача – сбор мусора, некоторые вопросы местного планирования, содержание парков и дорог [16, p. 92].

Конституционный строй в Австралии отличается завидной стабильностью, что во многом объясняется жесткостью Конституции. Ее сложно изменить: законопроект, содержащий конституционную поправку, должен быть принят не только федеральным парламентом, но и получить согласие на референдуме у большинства жителей страны и у большинства жителей в большинстве штатов. За всю историю страны только восемь изменений из предложенных 44 получили поддержку. Возможно, причинами этого низкого уровня является непонимание конституционных вопросов жителями и нежелание в них разбираться, консерватизм австралийского общественного мнения [17, p. 8].

Ни федеральная Конституция, ни конституции штатов не содержат билль или хартию о правах. Федеральная Конституция не упоминает специально о защите индивидуальных прав граждан, хотя и существует целый ряд ограничений на деятельность федеральных властей, имеющих аналогичный эффект. Во времена принятия Конституции в странах британской конституционной традиции не было принято защищать права граждан с помощью специально закрепленных в конституционных документах гарантий, и это положение сохранилось до наших дней, в отличие, например, от Великобритании. Отсутствует и специальная инкорпорация международных норм о правах человека в национальное законодательство. Эта ситуация вряд ли изменится в будущем, поскольку принятые федеральным парламентом билли о правах на основе его полномочий регулировать внешнеполитические вопросы встретит сопротивление со стороны штатов. Так что в силе остается

традиционный механизм решения данной проблемы – через суды и отдельные акты парламента [17, p. 8–9].

Однако консервативный характер австралийского федерализма не означает, что за прошедшее столетие не произошло расширение властных полномочий федерального центра. В ходе так называемой «тихой революции» последний смог для этого использовать такие инструменты, как **финансовую помощь штатам и решения Высокого Суда**.

В условиях высоких бюджетных диспропорций в Австралийской федерации между центром и субъектами предоставление грантов штатам из центра заставляет первые соблюдать некие условия или некие единые стандарты. Например, именно это обстоятельство позволило добиться определенной гармонизации учебных планов в сфере образования. После 2008 г. добровольная гармонизация при получении грантов достигается посредством Соглашения в сфере федеративных финансовых отношений и осуществляется через Совет Австралийских правительств (COAG), в который входят федеральный премьер-министр, премьер-министр штатов, главные министры территорий и президент Ассоциации Австралийских местных правительств¹. Другой важный орган координации федеративных отношений Постоянный Совет по праву и правосудию (SCLJ) в составе федерального генерального прокурора, генеральных прокуроров штатов и территорий и генерального прокурора Новой Зеландии [16, p. 92–94].

Еще более значимая и заметная роль в федеративной централизации принадлежит Высокому Суду. Этот орган возник в соответствии с Конституцией и Судебным актом 1903 г. первоначально в составе трех членов – видных деятелей движения за федерализацию австралийских колоний: С. Гриффита (бывшего премьер-министра и главного судьи Квинсленда), Э. Бартона (первого федерального премьер-министра и лидера конституционного конвента) и Р. Э. О’Коннора (бывшего министра юстиции и генерального солиситора Нового Южного Уэльса). Затем в силу успешной экспансии судебных полномочий, осуществленной первыми судьями, и повышения их загруженности по просьбе последних в 1906 г. были добавлены двое новых судей, а в 1913 г. судейский состав был вновь увеличен и достиг семи судей. При этом назначение двух новых членов было встречено большим недовольством адвокатской общественности двух штатов – Нового Южного Уэльса и Виктории. В 1933 г., в годы Великой депрессии, число судей сократилось до шести, прежнее число судей было восстановлено в 1946 г.

Как в США и Канаде, в австралийском федерализме первоначально доминировали интересы штатов. Высший Суд Австралии уже в решении **D’Emden v. Pedder (1904)** исходил из параллельного, независимого друг от друга существования федерального права и права штатов. Доктрину зарезервированных за штатами прав Суд развил в решениях по делам **Peterswald v. Bartley (1904)**, **R v. Barger (1908)**, **Attorney General (NSW) v. Brewery Employees Union (NSW) (1908)** и **Huddart Parker v. Moorehead (1908)**. Полномочия федерального центра Судом интерпретировались тогда узко, чтобы оставить максимальное поле деятельности для штатов [18, p. 127; 19, p. 579]. Однако решение **Amalgamated Society of Engineers v. Adelaide Steamship**

¹ О деятельности COAG. – URL: http://www.coag.gov.au/about_coag

Co. Ltd (1920) положило начало экспансии полномочий федерального центра. В годы Второй мировой войны, когда над Австралией нависла реальная военная угроза (г. Дарвин бомбила японская авиация, а в Сиднейской бухте были замечены японские подводные лодки), своим решением по делу **First Uniform Tax Case** (1942) Суд помог сконцентрировать в руках федерального правительства огромные средства от подоходного налога на юридические и физические лица. Была признана конституционность федеральных законов, согласно которым: 1) увеличивался федеральный подоходный налог; 2) запрещалась уплата подоходного налога в штатах до выплаты федерального подоходного налога; 3) переподчинялись федеральной власти штатные департаменты налогообложения; 4) предусматривалась выплата грантов штатам, если последние отказывались у себя взимать подоходный налог. После окончания Второй мировой войны штатам было сложно восстановить у себя подоходный налог, и второе дело о взимании унифицированного налога – **Victoria v. Commonwealth (Second Uniform Tax Case)** (1957) – было решено Высоким Судом в пользу федеральной власти [14].

Важной вехой на пути дальнейшего усиления федеральной власти стало дело **Commonwealth v. Tasmania** (1983). Это был спор между федеральным правительством и властями острова Тасмания по поводу строительства дамбы на р. Франклин, осуществляемого по предложению Гидроэлектрической комиссии штата. В 1982 г. ЮНЕСКО причислил район р. Франклин к мировому наследию, что усилило позиции противников строительства и дало повод федеральному лейбористскому правительству издать в 1983 г. Акт о сохранении собственности, принадлежащей к мировому наследию. Тогда же оба правительства – федеральное и штатное – обратились в Высокий Суд.

Судьи большинством в один голос (четыре против трех) приняли решение, что акт федерального правительства, запрещающий штату строительство бомбы, является конституционным на основе подсекции 29 секции 51 Конституции о так называемых «внешних» полномочиях федеральной власти, сформулированных, объективно говоря, крайне туманно. Судья Мейсон подчеркнул, что эта неопределенность в конституционном тексте была допущена намеренно, с перспективой расширительного толкования и в момент принятия Конституции не существовало ни международных организаций, ни транснациональных корпораций. Судья Мерфи сформулировал обстоятельства, при которых закон приобретает международный, или «внешний», характер (они включали случаи, когда речь шла о выполнении международного договора, рекомендаций со стороны ООН, ВТО, МОТ, сделок юридических лиц внутри Австралии с зарубежными партнерами, сделок внутри Австралии, имеющих международный характер)¹.

Надо ли говорить, что подобная широкая интерпретация конституционного текста не могла не встревожить сторонников прав штатов. Дебаты по поводу «внешних полномочий» нашли продолжение в последующих делах², причем Высокий Суд выступал за их широкое толкование.

¹ URL: <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/1983/21.html>

² **Richardson v. Forestiy Comission** (1988); **Queensland v. Commonwealth** (1989); **Victoria v. Commonwealth** (1996).

Еще более щедрые полномочия федеральному центру давало решение по делу **New South Wales v. Commonwealth** (2006). Речь шла о конституционной оценке **Work Choices Act** (2005) – закона о «трудовом выборе», корректирующего закон об отношениях на рабочем месте (**Workplace Relations Act**) 1996 г. Закон 2005 г. нарушил обязательства по Конвенции МОТ № 87 «О свободе ассоциации и защите прав на организацию», Конвенции МОТ № 98 «О применении принципов права на организацию и на введение коллективных переговоров», Конвенции МОТ № 158 «О прекращении трудовых отношений по инициативе предпринимателя». Эта мера, подвергшаяся резкой критике со стороны профсоюзов, продвигала принципы классического либерализма о невмешательстве государства в трудовые отношения [20].

Суд выступил на стороне правоцентристских сил, поддержав крайне непопулярный среди рядовых австралийцев акт. Против федерального правительства выступили штаты Новый Южный Уэльс, Западная Австралия, Южная Австралия, Квинсленд, Виктория и австралийский Союз рабочих совместно с профсоюзами Нового Южного Уэльса.

И тем не менее судьи нашли возможным проигнорировать широкое общественное недовольство и обосновали свою позицию подсекцией 20-й секции 51-й Конституции о правомочности федерального парламента принимать законы о «зарубежных корпорациях и торговых и финансовых корпорациях, сформированных внутри федеративного сообщества».

В свою очередь сторонники прав штатов и прав трудящихся обращали внимание судей на то, что конституционное положение о регулировании корпораций не может пониматься столь широко: оно распространяется только на их внешнее регулирование (т.е. не охватывает регулирование персонала) и важнейшую их деятельность, не включает в себя процедуры примирения и арбитража между работниками и работодателями¹.

Упорство, с каким консерваторы-рыночники и большой бизнес порадовали закон, достойно сожаления. Их недальновидное стремление к безусловной победе обеспечило правящей партии поражение на последующих парламентских выборах в декабре 2007 г. и фактический демонтаж защищаемого Судом законодательства. Возникли разговоры о необходимости реформы федерализма. Усилилась критика Высокого Суда. Теперь выражается недовольство в целом его деятельностью, тем, как члены Высокого Суда произвольно интерпретируют Конституцию, неоправданно далеко уходя от намерений отцов-основателей [21].

За прошедшие сто с небольшим лет после издания Конституции изменились и отношения с метрополией. **Австралия совершенно добровольно длительное время находилась в тени влияния Лондона.** Все ведущие партийно-политические силы Австралии (включая либералов и лейбористов) одобрили вступление доминиона в Первую мировую войну на стороне Великобритании. В вооруженных силах служило 416 тыс. человек (из них погибло около 60 тыс. человек). Считается, что в сражении под Галлиполи Австралийского и новозеландского корпуса (ANZAC) родился национальный военный дух. Однако попытки на референдумах 1916 и 1917 гг. ввести обязательный набор в армию для усиления помощи метрополии провалились, и, в отличие от Канады, в вооруженных силах служили только добровольцы.

¹ URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/New_South_Wales_v_Commonwealth\(2006\)](https://en.wikipedia.org/wiki/New_South_Wales_v_Commonwealth(2006))

Австралия долгое время отказывалась воспользоваться широкими правами, предоставленными доминионам **Вестминстерским статутом 1931 г.** Только в 1942 г., в пору тяжелых военных поражений для метрополии и австралийских вспомогательных сил, накопившееся раздражение от неадекватного использования и чувство самосохранения побудили австралийское правительство ратифицировать этот документ. На территории Австралии был размещен штат главнокомандующего американскими силами в юго-западной части Тихого океана генерала Д. Макартура. При этом позже, в 1944 г., «была предпринята попытка создать противовес американскому доминированию путем соглашения с Новой Зеландией и восстановления роли Британского Содружества в Тихом океане. Стало ясно, что Австралия не может дистанцироваться от международных отношений и не в состоянии полагаться только на государство протектора» [10, с. 232]. После Второй мировой войны, когда экономическое благополучие страны резко возросло, а старая Британская колониальная империя испытала крах, вопрос об ослаблении связей с бывшей метрополией стал только вопросом времени. Генерал-губернатор **Дж. Кэрр** бесцеремонно применил свое «спящее право» и отправил в отставку популярное среди австралийцев лейбористское правительство **Г. Уитлэма** (1972–1975), объявив и о роспуске обеих палат парламента. «Когда распространились сведения о действиях генерал-губернатора, у здания парламента в Канберре собралась толпа.

...В крупных городах люди оставили работу и вышли на стихийные демонстрации, агитируя население перейти к прямым действиям. Однако Уитлэм принял роспуск своего правительства, а лидер Австралийского совета профсоюзов подавлял все разговоры о забастовке» [10, с. 281–282].

Конституционный кризис 1975 г., хотя он благополучно закончился для его инициатора – британского королевского чиновника, в отличие от аналогичного случая в Канаде в 1920-е гг., и на смену прогрессивному премьер-министру пришел консерватор **М. Фрейзер**, сам по себе не мог затормозить суверенизацию бывшего доминиона. Акт № 142 Парламента Австралии (1985) и Акт Парламента Великобритании (1986) устранили все остающиеся связи между законодательными и судебными странами обеих стран. Теперь Парламент Великобритании утратил право законодательствовать в отношении отдельных штатов и прекратилась практика апелляций со стороны верховных судов штатов в Судебный комитет Тайного совета. Новая конституционно-правовая ситуация, когда уже отдельные австралийские штаты не рассматривались как колонии британской короны, нашла закрепление в специальных актах этих штатов¹. Вместе с тем Австралия не разорвала личные связи с британским монархом. Попытка проведения референдума в 1999 г. в пользу перехода к чисто республиканской форме правления провалилась.

Австралийский федерализм цементируют три влиятельные партийно-политические силы. Это: 1) либералы, представляющие бизнес и средний класс из пригородов; 2) национальная или сельская партия, защищающая интересы консервативного фермерства; 3) лейбористы, имеющие опору среди рабочих и профсоюзов. Правда, на протяжении большей части истории Австралийской федерации либералы и аграрии-националисты созда-

¹ URL: [http://en.academic.ru/dis.nsf/enwiki\(234997\)/Australia Act 1986](http://en.academic.ru/dis.nsf/enwiki(234997)/Australia%20Act%201986)

вали коалицию, и в стране, таким образом, формально функционировала двухпартийная система. Однако эта двухпартийность отличается от американского классического двухпартийного тандема тем, что она не носит устойчивого характера и идеологические разногласия между его членами значительно шире тех разногласий, которые имеют место между республиканцами и демократами в США. Несомненно, что примечательной чертой австралийского партийно-политического ландшафта являются сильные позиции лейбористов, которые отражают давние традиции профсоюзной жизни.

Подведем некоторые итоги. Трудно согласиться с мнением, что «Австралия является одновременно одной из самых молодых демократий и одной из наиболее старых федераций» [13, р. 3]. Австралийская демократия имеет не менее давние и прочные корни, чем австралийский федерализм. Высокий уровень оплаты труда, восьмичасовой рабочий день, прочное влияние профсоюзов, быстрое продвижение всеобщего избирательного права (в том числе и для женщин) являлись важными приметами австралийской общественной жизни уже на рубеже XIX–XX вв. [22]. Несомненно, что все это благоприятно сказывалось на развитии федерализма. Одновременно закладывался и должный правовой фундамент.

В исследовании 20 федеративных государств, проведенных под руководством известных компаративистов Д. Халберстама и М. Рейманна [23], Австралия занимает 14-е место по степени унификации права, но вместе с тем первое место среди стран прецедентного права и первооселенческого федерализма, и она опережает даже свою бывшую метрополию – Великобританию, которая, строго говоря, федеративным государством пока еще не является. В настоящее время австралийский федерализм, судя по всему, не испытывает тех угроз, которые свойственны поляризованному и фрагментированному американскому федерализму или дестабилизируемому квебекским фактором канадскому федерализму.

Список литературы

1. **Гуляков, А. Д.** Основание федеративного государства в США (историко-государствоведческий очерк) / А. Д. Гуляков, А. Ю. Саломатин // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – № 1.
2. **Гуляков, А. Д.** Пути формирования канадского федерализма / А. Д. Гуляков, А. Ю. Саломатин // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – № 2.
3. **Малаховский, К. В.** История Австралии / К. В. Малаховский. – М., 1980.
4. **Mander, A. E.** The Making of the Australians / A. E. Mander. – Melbourne, 1958.
5. **Твен, М.** Собрание сочинений / М. Твен. – М., 1961. – Т. 9.
6. **Barnard, M.** A History of Australia / M. Barnard. – Sydney, 1962.
7. **Dunlop, E.** Australia: Colony to Nation / E. Dunlop, W. Pike. – Sydney, 1960.
8. **Hancock, W. K.** Australia / W. K. Hancock. – L., 1930.
9. **Melbourne, A. C.** Early Constitutional Development in Australia / A. C. Melbourne. – St. Lucia, 1963.
10. **Макинтайр, С.** Краткая история Австралии / С. Макинтайр. – М. – С. 162–163.
11. **Wise, B. R.** The Commonwealth of Australia / B. R. Wise. – L., 1913. – P. 2.
12. **Wise, B. R.** The Making of the Australian Commonwealth. 1889–1900 / B. R. Wise. – L., 1913.
13. **Macintyre, C.** Australia: A Quiet Revolution in the Balance of Power / C. Macintyre, J. Williams // A Global Dialogue on Federalism. Booklet Series. Vol. II. Dialogues

- on Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries / ed. by R. Blindenbacher, A. Ostein. – Montreal, 2005.
14. **Taylor, G.** Federalism in Australia / G. Taylor // Monash University Research Series. – 2010.
 15. **Craven, G.** The High Court and States / G. Craven // Papers Presented the Sixth Conference of Sir Samuel Griffith Society. – URL: [http://www.samuelgriffith.org.au/papers/html/volume 6/v6chap4.htm](http://www.samuelgriffith.org.au/papers/html/volume%206/v6chap4.htm)
 16. **Saunders, C.** The Australian Federation: A Story of the Centralization of Power / C. Saunders, M. Foster // Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems. – N. Y. ; L., 2014.
 17. **Le Roy, K.** Australia: The Evolution of a Constitution / K. Le Roy, C. Saunders // A Global Dialogue on Federalism. Booklet Series. Vol. I. Dialogues on Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries / ed. by R. Blindenbacher, A. Ostein. – Montreal, 2005.
 18. **Sawer, G.** Australian Federalism in the Courts / G. Sawer. – L. : Cambr. Univ. Press, 1967.
 19. **Hanks, P.** Australian Constitutional Law. Materials and Commentary / P. Hanks, P. Keyzer, J. Clarke. – 7th ed. – Sydney : Butterworths, 2004.
 20. **Бобровникова, М.** Судьба либеральных реформ в сфере труда / М. Бобровникова // Сравнительное трудовое право. – 2009. – № 2.
 21. **Allan, J.** An Uncommon Court: How the High Court of Australia Has Undermined Australian Federalism / J. Allan, N. Aroney // Sydney Law review. – Vol. 30. – P. 246–247.
 22. **Мижухев, П. Г.** Счастливая Австралия (социальное законодательство Австралии и его результаты) / П. Г. Мижухев. – Пг., 1918.
 23. **Halberstam, D.** Federalism and Legal Unification: Comparing Methods, Results and Explanations Across 20 Systems / D. Halberstam, M. Reimann // Federalism and Legal Unification a Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems. – N. Y. ; L., 2014. – P. 32–33.

References

1. Gulyakov A. D., Salomatin A. Yu. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Obshchestvennye nauki* [University proceedings. Volga region. Social sciences]. 2015, no. 1.
2. Gulyakov A. D., Salomatin A. Yu. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Obshchestvennye nauki* [University proceedings. Volga region. Social sciences]. 2015, no. 2.
3. Malakhovskiy K. V. *Istoriya Avstralii* [Australian history]. Moscow, 1980.
4. Mander A. E. *The Making of the Australians*. Melbourne, 1958.
5. Tven M. *Sobranie sochineniy* [Collected works]. Moscow, 1961, vol. 9.
6. Barnard M. A *History of Australia*. Sydney, 1962.
7. Dunlop E., Pike W. *Australia: Colony to Nation*. Sydney, 1960.
8. Hancock W. K. *Australia*. London, 1930.
9. Melbourne A. C. *Early Constitutional Development in Australia*. St. Lucia, 1963.
10. Makintayr S. *Kratkaya istoriya Avstralii* [Brief history of Australia]. Moscow, pp. 162–163.
11. Wise B. R. *The Commonwealth of Australia*. London, 1913, p. 2.
12. Wise B. R. *The Making of the Australian Commonwealth. 1889–1900*. London, 1913.
13. Macintyre C., Williams J. *A Global Dialogue on Federalism. Booklet Series. Vol. II. Dialogues on Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*. Ed. by R. Blindenbacher, A. Ostein. Montreal, 2005.
14. Taylor G. *Monash University Research Series*. 2010.
15. Craven G. *Papers Presented the Sixth Conference of Sir Samuel Griffith Society*. Available at: [http://www.samuelgriffith.org.au/papers/html/volume 6/v6chap4.htm](http://www.samuelgriffith.org.au/papers/html/volume%206/v6chap4.htm)

16. Saunders C., Foster M. *Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*. New York; London, 2014.
17. Le Roy K., Saunders C. *A Global Dialogue on Federalism. Booklet Series. Vol. I. Dialogues on Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries*. Ed. by R. Blindenbacher, A. Ostien. Montreal, 2005.
18. Sawyer G. *Australian Federalism in the Courts*. London: Cambr. Univ. Press, 1967.
19. Hanks P., Keyzer P., Clarke J. *Australian Constitutional Law. Materials and Commentary*. 7th ed. Sydney: Butterworths, 2004.
20. Bobrovnikova M. *Sravnitel'noe trudovoe pravo* [Comparative labor law]. 2009, no. 2.
21. Allan J., Aroney N. *Sydney Law review*. Vol. 30, pp. 246–247.
22. Mizhuev P. G. *Schastlivaya Avstraliya (sotsial'noe zakonodatel'stvo Avstralii i ego rezul'taty)* [Happy Australia (social legislation of Australia and its results)]. Petrograd, 1918.
23. Halberstam D., Reimann M. *Federalism and Legal Unification a Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*. New York; London, 2014, pp. 32–33.

Гуляков Александр Дмитриевич

кандидат юридических наук, доцент,
ректор Пензенского государственного
университета
(Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: rector@pnzgu.ru

Gulyakov Alexander Dmitrievich

Candidate of juridical sciences, associate
professor, Rector of Penza State University
(40 Krasnaya street, Penza, Russia)

УДК 342.1

Гуляков, А. Д.

Пионерский федерализм в Австралии: особенности становления и динамика развития / А. Д. Гуляков // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – № 3 (35). – С. 5–19.