

УДК

ББК

DOI 10.52433/01316761\_2021\_12\_7

# «Сложные государства»: юридическая конструкция Б.Н. Чичерина и современная политическая практика\*

**Андрей Николаевич Медушевский**

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ),  
ординарный профессор,  
доктор философских наук,  
г. Москва, Россия

*Аннотация.* В условиях глобализации в международном конституционном праве возникли две противоположные тенденции, отражающие различные воззрения на будущую нормативную архитектуру региональных правовых союзов и управления в них, а именно направленные на интеграцию или на фрагментацию. Проблематика современных дебатов включает вопросы о соотношении международного и национального конституционного права, теоретические основания постнационального конституционализма и меняющуюся интерпретацию суверенитета. Практическая важность этих дискуссий подтверждается порой прямо противоположными взглядами на будущее конструирование Европейского Союза, основанное на различном понимании коммунитарного метода, предполагающего наличие так называемого разделенного суверенитета. Хотя эта концепция по-прежнему с классической дефиницией принципа о неделимости суверенитета, сформировавшегося в период создания национальных государств, она имеет определенные исторические предпосылки. С этой точки зрения конструкция «сложных государств», введенная Б.Н. Чичериным, может интерпретироваться как оригинальная основа для понимания международных союзов государств в переходных условиях, в которых могут сочетаться различные элементы суверенитета в разнообразных типах, формах и на разных уровнях интегра-

ции. В центре анализа теоретической конструкции «сложных государств» находится сам процесс объединения, разъединения и восстановления единства государственных союзов по таким темам, как правовые и социологические параметры, динамика промежуточных форм, делегированные полномочия и общий объединительный импульс союзной верховной власти.

*Ключевые слова:* Б.Н. Чичерин, «сложное государство», пред- и постнациональный конституционализм, международные союзы государств, суверенитет, разделенный суверенитет, национальное государство, верховная власть

## «Complex States»: Legal Construction of Boris Chicherin and Current Political Practice<sup>1</sup>

**Andrei Nikolaevich Medushevskiy**

The National Research University Higher School of Economics (HSE University).  
Tenured Professor,  
Doctor of Philosophy  
Moscow, Russia  
amedushevsky@mail.ru

*Abstract.* Globalization reveals two opposite trends in international constitutional law, towards both integration and fragmentation, producing different views on future normative architecture of regional legal unions and their governance. The problematique of these debates includes correlation between international law and national constitutional law, theoretical grounds of post-national constitutionalism and changing interpretation of sovereignty. The practical importance of these debates is demonstrated by competing visions of the European Union's future construction based on different interpretations of communitarian method which implies so-called shared sovereignty. Although this concept breaks up with classic definition of that principle, formed in the period of building of nation states, it has some historical prerequisites. From this point of view, the concept of «complex states», introduced by B. Chicherin, may be interpreted as the original framework for understanding of international state unions in transition, capable of combining different elements of sovereignty in various types, forms and levels of integration. At the core of the analysis lies the very process of unification, decomposition, and reunification of states' unions regarding such issues as legal and sociological parameters, dynamics of intermediate forms, delegated prerogatives and general unification impetus of the union's supreme power.

*Keywords:* B. Chicherin; «complex state»; pre- and post-national constitutionalism; international states' unions; sovereignty; shared sovereignty; nation state; supreme power

\* Статья подготовлена в ходе проведения исследования (№ 20-01-006) в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) в 2020–2021 годах.

<sup>1</sup> The article was prepared in the course of the research (№ 20-01-006) being a part of the Program «The Scientific Foundation of The National Research University Higher School of Economics (2020 – 2021).

**В** условиях глобализации сформировались два противоположных вектора развития транснационального правового конструирования: интеграция региональных государственных образований и их фрагментация. С этих позиций ведется интернациональная дискуссия о глобальном конституционализме — новой форме правовой интеграции, основанной на конвергенции международного и конституционного права. Данная конвергенция предстает как процесс конституционализации международного права, имеющий двусторонний характер: с одной стороны, последовательное закрепление конституционных норм (прежде всего о правах человека) в международных договорах, с другой — влияние последних на трансформацию конституционных норм национальных государств. Содержание, результаты и перспективы процесса конституционализации остаются, однако, крайне неопределенными. Предметами споров являются характер соотношения международных и конституционных принципов (возможно ли их доминирование, взаимодополняющий характер или вытеснение одних другими); порядок выстраивания новой глобальной системы правового регулирования и управления (имеет ли он спонтанный, направленный или функциональный характер); наконец, выражает ли конституционализация тенденции к усилению правовой интеграции либо, напротив, ведет к фрагментации и обособлению региональных правовых систем<sup>2</sup>.

Ключевым объектом дискуссии, касающейся этих интеграционных проектов, является судьба принципа государственного суверенитета, который со времен создания Вестфальской системы остается незыблемым основанием как международного, так и конституционного права. При этом рассматриваются такие вопросы, как: утрачивает ли он свою роль в условиях постнационального конституционализма, допускает ли новое понимание (в виде «разделенного» суверенитета государств — членов Европейского союза; далее — ЕС) либо является переходной формой от национального государства

к суверенитету новых транснациональных квазифедеративных государственных объединений с особым типом постнационального правосудия? Эти вопросы ставятся в отношении ЕС, Организации американских государств (его Устава (принят 30 апреля 1948 г.), Американской декларации прав и обязанностей человека (принята 2 мая 1948 г.), Американской конвенции по правам человека (принята 22 ноября 1969 г.) как основы транснационального правосудия), Ассоциации карибских государств и ряда других объединений, вплоть до рассмотрения ООН как прообраза всемирного союзного государства, а его Устава как глобальной конституции<sup>3</sup>. Если согласиться с теми, кто считает, что глобальное (постнациональное) правовое устройство должно быть основано на идеях космополитизма, трансграничного правового регулирования и преодоления принципа суверенитета, то возникает вопрос о перспективах традиционного конституционализма, исторически являющегося основой национального государства, верховенства права и легитимности демократической политической системы.

Данная дискуссия в настоящее время приобрела особую актуальность в связи со спорами о будущем ЕС — наиболее важного из транснациональных объединений, балансирующего между двумя противоречивыми основаниями: наднациональным и национальным правовым регулированием. Базовая концепция интеграционного проекта Европы, заложенная его создателями 70 лет назад — коммунитаризм, — предполагает последовательное делегирование суверенных полномочий государств-членов наднациональным (негосударственным) институтам, но при этом остается крайне неопределенной, допускающей совершенно различные интерпретации с позиций космополитизма, конфедерализма и федерализма. Эта неопределенность нашла свое отражение в дебатах о единой Конституции Европы и стала, в сущности, причиной провала ее принятия в 2005 году<sup>4</sup>, что породило

<sup>2</sup> См.: Медушевский А.Н. Глобальный конституционализм как правовая теория и идеология переустройства мирового порядка // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 1 (134). С. 15—42.

<sup>3</sup> См.: Fassbender B. The United Nations Charter as the Constitution of the International Community. Leiden — Boston, 2009.

<sup>4</sup> См.: Конституция Европейского Союза: договор, устанавливающий конституцию для Европы: с комментарием / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2005.

ло диаметрально противоположные прогнозы в отношении будущего Европы — как возможного союза государств или нового сверхгосударства в виде Соединенных Штатов Европы<sup>5</sup>.

Вместе с тем ведущиеся сегодня споры не могут игнорировать длительную историю интеграционных проектов в Европе — от Средних веков до Новейшего времени, представленную многообразием различных межгосударственных объединений, правовых форм и объясняющих теорий. Особое внимание проблеме конституционной интеграции ранее независимых государств в одно союзное государство уделялось в германской правовой мысли в связи с объединением Германии в XIX веке, когда основной акцент делался на обосновании принципа монархического суверенитета. В работах П. Лабанда этот процесс интерпретировался как переход от союза государств к союзному государству. В государственном союзе (*Staatenverband*) воля союза есть лишь выражение общей воли составляющих его членов: напротив, в союзном государстве, даже образованном из различных составляющих (*Bundesstaat*), государственная воля отличается от воли составляющих его членов — это уже не просто сумма отдельных воли, но качественно новое образование — противостоящая им единая и самостоятельная воля, выраженная государственным правом, выход за рамки которого невозможен для составляющих государство членов<sup>6</sup>. Соответственно, для государственных союзов характерно соединение суверенитетов составляющих их государств, а союзному государству присущ единый государственный суверенитет, определяемый как высшая, неограниченная и неделимая власть (*potestas suprema*), воле которой не может противостоять никакая другая власть на земле. С тех же позиций другой сторонник неограниченного суверенитета, Г. Еллинек, подвергал критике теорию «разделения» суверенитета (которая приписывается А. де Токвиллю), настаивая на несостоятельности теорий «двойного суверенитета» империи и отдель-

ных государств, представлений о существовании «фрагментарного, уменьшенного, относительного, ограниченного суверенитета» империи или ее частей<sup>7</sup>. Эти теории вполне последовательны в отстаивании принципа государственного суверенитета, достижение которого есть высшая степень «государственной мудрости» правителей (*Staatsklugheit*), однако их существенный недостаток состоит, по-видимому, в игнорировании переходных и неустойчивых политических образований, этапов и форм их развития. Правовой статус последних, как, например, современного ЕС, характеризуется понятием «союзный (европейский) суверенитет», но интерпретируется, причем в официальных документах (например, в обращении президента Еврокомиссии в 2018 году к Европарламенту<sup>8</sup>), именно как «ограниченный» и «разделенный» суверенитет (*shared sovereignty*) государств-членов, реализуемый на противоречивых основаниях коммунитаризма, субсидиарности и многоуровневого конституционализма.

Именно эта проблема, оказавшаяся в центре современных европейских дискуссий, представлена концепцией «сложных государственных форм» Б.Н. Чичерина. Она четко сформулирована в его итоговом труде — «Общее государственное право» (1894 г.), вторая книга которого о государственном устройстве завершается главой XI — «Сложные государства», специально посвященной данной теме<sup>9</sup>. Государство вообще определяется в данном труде как «союз», создаваемый во имя «общего блага», а «верховная власть» — как «воля, имеющая право повелевать»<sup>10</sup>. Слож-

<sup>7</sup> См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 483—485.

<sup>8</sup> См.: State of the Union 2018. The Hour of European Sovereignty. Authorised Version of the State of the Union Address. Bruxelles, 2018. P. 3 // [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-speech\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-speech_en_0.pdf).

<sup>9</sup> См.: Чичерин Б.Н. Общее государственное право. М., 2006. С. 192—205. Здесь и далее все цитаты приводятся по данному изданию этой книги. — *Примеч. авт.*

<sup>10</sup> Б.Н. Чичерин не использует понятие «суверенитет», но фактически имеет его в виду в определении «верховой власти» как неограниченной, единой и нераздельной государственной воли, «имеющей право повелевать» и использовать для этого всю полноту как юридической, так и физической силы. Соответственно, лицо, облаченное верховной властью, является органом и представителем государственной воли. Эта концепция, в сущности, принята конституционной реформой в России 2020 года, закрепившей понятие «единства системы публичной власти» с главой государства — Президентом как органом государственной власти и символом ее единства.

<sup>5</sup> См.: Медушевский А.Н. Соединенные Штаты Европы: либеральная концепция в эпоху глобализации // Тринадцатые «Муромцевские чтения — 2021»: прошлое и будущее либерализма в России — итоги и перспективы изучения. Орел, 2021. С. 6—23.

<sup>6</sup> См.: Laband P. Deutsches Reichsstaatsrecht. Tübingen, 1919.

ные (или многосоставные) государства определяются Б.Н. Чичериным как те, в которых «несколько государств соединяются вместе, не теряя, однако, своей самостоятельности». Они подразделяются на две основные категории: «соединения» (основанные на «случайном» объединении государств личностью монарха) либо на реальном объединении (на основании общего закона) и на «союзы» (выступающие в форме «союза государств» или «союзного государства»). Эта классификация, очевидно, имеет иной логический объем, нежели современное разделение таких понятий, как конфедерация, федерация и унитарное государство, поскольку она основана не только на определении суверенитета и государственного устройства, но и на структуре источников права, порядке функционирования, динамике изменения и форме выражения верховной власти. Действительно, можно гипотетически предположить существование союзов, которые не соответствуют ни одному из схематичных учебных определений, включают комбинацию их признаков или их гибридизацию. В новейшей истории подобными союзами выступают СССР и ЕС как две альтернативные модели европейской интеграции. Означает ли развитие интеграционных проектов в постнациональный период возвращение к моделям, существовавшим в преднациональный период, когда национальные государства с их доктриной неограниченного государственного суверенитета отсутствовали или еще находились на стадии проектирования?

В труде Б.Н. Чичерина проанализированы история и типология подобных союзов в Европе, дана характеристика их форм, а также рассмотрен принципиальный вопрос о переходе из одной формы в другую и определяющих тенденциях их развития — к созданию новых государств или к их распаду. Исторический взгляд на проблему государственных союзов, по его мнению, позволяет установить определенную динамику соотношения их основных форм — союза государств и союзного государства (он использует немецкую терминологию, противопоставляя *Staatenbund* и *Bundesstaat*). Так, первое подобное объединение — Священная Римская империя германской нации (существовав-

шая с XVI в. до 1806 г.) — представляло собой «союзное государство» во главе с императором. Ей на смену пришел постоянный «союз государств», введенный Союзным актом 1815 года и Венским заключительным актом 1820 года. Созданный для внешней обороны и сохранения внутреннего мира союз обладал правом объявления войны и заключения мира и связанным с этим правом внешнего представительства и в то же время наделял подобными правами и отдельные государства, поскольку это не противоречило его целям. Третий вариант интеграции иллюстрирует образование Германской империи (1871 г.), когда «бессильный союз государств превратился в союзное государство, но уже в совершенно иной форме, нежели прежде». В результате вместо «неуклюжего тела, построенного на средневековых началах», возникла «могущественная боевая сила» — союз государств во главе с Пруссией. Подобную логику перехода от одной формы «сложного государства» к другой демонстрируют и другие примеры — Нидерландские Штаты, Гельветический союз и Североамериканские Соединенные Штаты.

Критерии разграничения двух форм — союза государств и союзного государства, — разработаны в труде Б.Н. Чичерина с позиций их противопоставления по признаку распределения верховной власти (мы сказали бы суверенных полномочий) между государствами и союзным центром. Этот признак включает следующие параметры: степень самостоятельности (уровень полномочий); цели; распределение власти; право войны и мира; контроль над вооруженными силами; степень возможного принуждения членов союза к исполнению решений; финансы и источники доходов; отношение к подданным и уровень принятия законодательных решений. Хотя обе формы «сложного государства» могут иметь как монархическое, так и республиканское устройство (или включать государства с различным устройством), в действительности они качественно различны, представляя собой «противоположные типы» государственного устройства, что не исключает существования переходных типов, ибо «жизненные формы вообще не слагаются по чисто логическим категориям».

Принципиальное значение имеет постановка Б.Н. Чичериным вопросов об устойчивости «сложных государств» и о возможном существовании противоположных векторов их развития — в сторону интеграции или дезинтеграции. Примером первого направления являются Германская империя и США, второго — Австрийская империя, представляющая собой сочетание «простого соединения с союзной формой» (в отношениях Австрии с Венгрией), распад союзов Англии и Ганновера, Швеции и Норвегии, а также сложная история отношений России с Финляндией и Польшей. Главный критерий стабильности союзного государства определяется Б.Н. Чичериным как социологический, означающий «степень различия народностей, входящих в его состав», то, что мы сегодня могли бы определить как «идентичность», а также потенциал ее поддержания союзными структурами власти. Все эти вопросы вполне можно адресовать таким современным объединениям, как, например, Содружество Независимых Государств, Евразийский экономический союз или российско-белорусский союз, основы которых обсуждаются не только с позиций правовых отношений, но и степени реализуемости интеграционных программ.

К числу самых неустойчивых объединений Б.Н. Чичерин относит так называемые случайные союзы — личные и реальные, возникающие в результате завоеваний, династических уний или тактических комбинаций, когда входящие в союз государства сохраняют самостоятельные политические учреждения при эфемерном общем лидерстве. Прочность подобных нестабильных государственных союзов определяется преимущественно формой правления — они менее устойчивы в государствах с представительной формой правления (когда верховная власть распределяется по разным центрам и ее трудно согласовать) и более устойчивы при самодержавии (когда вся верховная власть соединяется в одном лице). Неспособность «соединенных государств» подобного типа «превратить соединение в союз», т.е. выработать «общее устройство для совокупных дел», содержит потенциальную угрозу их распада.

Исходя из этого анализа можно гипотетически реконструировать позицию Б.Н. Чиче-

рина в отношении перспектив ЕС как варианта «сложных государственных форм»: он стоит перед необходимостью трансформации своих договорных основ от союза государств к союзному государству. Это движение вполне логично в исторической перспективе, представляя собой еще один интеграционный проект, направленный на достижение более «сплоченного союза народов Европы» (ст. 1 Договора о ЕС)<sup>11</sup>. Данная цель предполагает последовательную передачу суверенных полномочий государствам-членам наднациональным союзным институтам власти. Основным препятствием для осуществления этой цели является различие народов и народностей, входящих в ЕС, особенно после четырех волн включения новых членов. В результате он остается «неуклюжим телом», пребывая в переходной гибридной фазе развития, определяемой очень точно именно как «разделенный суверенитет». «Бессильный союз» государств рискует не стать «сильным союзным государством». В этом случае предлагаемое некоторыми современными авторами сравнение ЕС со Священной Римской империей германской нации (где ни одно понятие не соответствовало реальности) — не просто публицистический прием, но и констатация неустойчивости данных объединений<sup>12</sup>. В силу своей гибридной природы подобные объединения балансируют между двумя крайностями: распадом и превращением в полноценную империю.

Полная реализация европейского интеграционного проекта требует наличия единой союзной власти, наделенной представительными суверенными полномочиями (единством «воли») во внутренней и внешней политике и способной диктовать свою волю отдельным государствам-членам в случае их несогласия с консолидированной общей позицией. Это означает отказ (если не юридический, то фактический) от принципа равенства государств-членов и существующего механизма принятия ключевых решений на основе согласия всех 27 государств-членов.

<sup>11</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2011. С. 170.

<sup>12</sup> См.: Kluth A. We have a Constitutional Crisis in EU // <http://agendapublica.elpais.com/a-kluth-we-have-a-constitutional-crisis-in-the-eu/>.

Для выполнения данной задачи необходим пересмотр учредительных договоров ЕС, но это практически не может быть реализовано в рамках существующей процедуры пересмотра (ст. 48 Договора о ЕС). Из этого порочного круга, определяемого иногда как кризис ЕС, есть три возможных выхода: его распад с возможным переучреждением (или без него) на новых основаниях; сохранение его договорных форм с их наполнением новым содержанием путем судебной интерпретации; политические реформы институтов союза в случае достижения согласия европейских элит.

Концепция «сложных государственных форм» Б.Н. Чичерина релевантна современным дискуссиям об интеграционных процессах, вводя такие параметры, как реальные и случайные союзы государств; стабильные и переходные объединения; формальные и фактические стадии интеграции; восходящие и нисходящие тренды ее развития. Опираясь на многообразие исторических форм правовой интеграции государств, данная концепция выявляет неустойчивые и пограничные формы «сложных государств» — союзов, экспериментирующих с различными трактовками принципа суверенитета или «единой системы публичной власти», допускающих его ограничения, деформацию, различные способы делегирования властных полномочий, т.е. все компоненты, актуализированные в современных дискуссиях о глобальном

конституционализме и европейской интеграции. Обсуждение эффективности транснациональных интеграционных проектов с политической точки зрения — важная заслуга Б.Н. Чичерина как теоретика права и политического мыслителя.

#### *Библиографический список*

1. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: ИНФРА-М, 2011. 698 с.
2. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб.: Юридцентр Пресс, 2004. 752 с.
3. Конституция Европейского Союза: договор, устанавливающий конституцию для Европы: с комментарием / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Инфра-М, 2005. 622 с.
4. *Медушевский А.Н.* Глобальный конституционализм как правовая теория и идеология переустройства мирового порядка // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 1. С. 15—42.
5. *Медушевский А.Н.* Соединенные Штаты Европы: либеральная концепция в эпоху глобализации // Тринадцатые «Муромцевские чтения — 2021»: прошлое и будущее либерализма в России — итоги и перспективы изучения. Орел, 2021. С. 6—23.
6. *Чичерин Б.Н.* Общее государственное право. М.: Зерцало, 2006. 536 с.
7. *Fassbender B.* The United Nations Charter as the Constitution of the International Community. Leiden: Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. 215 p.
8. *Kluth A.* We have a Constitutional Crisis in EU // <http://agendapublica.elpais.com/a-kluth-we-have-a-constitutional-crisis-in-the-eu/>.
9. *Laband P.* Deutsches Reichsstaatsrecht. Tübingen: Mohr (Paul Siebeck), 1919. 290 p.
10. State of the Union 2018. The Hour of European Sovereignty. Authorised Version of the State of the Union Address. Bruxelles, 2018 // [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-speech\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-speech_en_0.pdf).