

Федеративные идеи в российской науке конституционного права второй половины XIX века



А.О. Лебедев

старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского института «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук. Адрес: 101000 Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: ant-lebedev@ya.ru



Аннотация

Проблемы федеративной формы государственного устройства стали рассматриваться в российской государственно-правовой науке со второй половины XIX века, т.е. собственно тогда, когда она сформировалась как самостоятельная область научного знания. До этого периода времени следует упомянуть лишь отдельные замечания о природе союзного государства у А.П. Куницына. В целом, к концу XIX века федеративное (союзное) государство интерпретировалось как соединение (союз) государств (государствоподобных образований), в котором составляющие его члены в пределах, очерченных общесоюзной конституцией, подчиняются власти федерального центра, сохраняя самостоятельность в других сферах деятельности. Союзное государство мыслилось не только как более тесное соединение по сравнению с союзом государств, но и имеющее качественно иную юридическую природу. При этом генезис союзного государства виделся как усиление центростремительных сил в союзе государств, а не как децентрализация государства. На рубеже XIX–XX вв. место первостепенных проблем теоретической конструкции союзного государства заняли такие вопросы, как разделение суверенитета и государственный статус субъектов федерации, что обусловлено в значительной мере влиянием немецкой юриспруденции (в первую очередь речь идёт о концепции «несуверенного государства» Г. Еллинека, которая, однако, с позиций сегодняшнего дня вряд ли может быть признана убедительной и подтверждаемой политико-правовой практикой). В тоже время Б.Н. Чичерин и А.Д. Градовский — крупнейшие российские государствоведы второй половины XIX века — не считали вопрос о государственном статусе субъектов федерации центральным для описания правовой природы союзного государства, рассматривали федеративный принцип в качестве гарантии децентрализации публичной власти (Градовский) или раздробления и распределения по различным центрам правительственной власти (Чичерин). Однако содержащееся в их трудах «децентралистское» понимание федеративных идей в науке было отодвинуто на второй план «союзнической» интерпретацией природы федеративного государства с ее проблемами суверенитета и статуса составных частей федерации.



Ключевые слова

федерализм, союзное государство, федерация, конфедерация, суверенитет, история науки конституционного права, российские дореволюционные ученые-юристы, Б.Н. Чичерин, А.Д. Градовский, Г. Еллинек.

Библиографическое описание: Лебедев А.О. Федеративные идеи в российской науке конституционного права второй половины XIX века // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 4. С. 70–90.

JEL: K1; УДК: 342

«Куницыну дань сердца и вина!» (вместо введения)

Скудная государственно-правовая литература первой половины XIX века федеративную проблематику не рассматривала. В то же время было бы несправедливо не упомянуть одно важное исключение — научную деятельность А.П. Куницына, читавшего курс «Право естественное» в Царскосельском лицее, среди прочих, А.С. Пушкину (строки которого вынесены в заглавие) и А.М. Горчакову. Под тем же названием в 1818 и 1820 гг. он издал двухтомный труд¹, претерпевший изменения в сравнении с читаемым курсом². Так, в напечатанном варианте отсутствует глава «О республиканских образах правления», в которой излагались рассуждения автора о союзном государстве. У нас есть возможность узнать о взглядах Куницына благодаря записи его лекций, осуществленной Горчаковым³.

Воззрения А.П. Куницына по рассматриваемому вопросу сводятся к двум небольшим параграфам (217 и 218), в которых он отмечал, что союзное государство создается из многих государств через учреждение верховной власти над ними посредством договора. Созданное таким образом «одно всегдашнее общество» имеет некие общие цели, и все, что остается за их пределами, сохраняется в распоряжении соединяющихся государств, а учредившие союзное государство члены «остаются отдельными обществами, но имеют взаимные права и обязанности по договору соединения»⁴.

Понятно, что с позиций последующей юридической науки данное описание не имеет значительной ценности. В известном смысле оно порождает больше вопросов. Например, не ясно, федеративное или конфедеративное соединение описывал А.П. Куницын, и различал ли их автор: почти ничего не говорится ни об объеме компетенции союза (есть только намек на отнесение к оной внешних сношений), ни о характере юридических отношений между федерацией и ее членами. Упоминание договора как основания правовой связи между учреждаемым союзом и его членами можно толковать в качестве указания на конфедеративный тип соединения.

Некоторый интерес вызывает рассмотрение А.П. Куницыным союзного государства в главе о республиканском образе правления⁵. Правда, в рамках указанной главы автор

¹ Куницын А.П. Право естественное. Части I и II. СПб., 1818, 1820. В современном переиздании см.: Куницын А.П. Право естественное. М., 2011. О научном уровне трудов Куницына в государственно-правовой науке нет единого мнения. Н.Я. Куприц писал о нем как о видном и прогрессивном представителе русского государствоведения и правоведения. См.: Куприц Н.Я. Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России. М., 1980. С. 14. Однако Н.М. Коркунов отмечал, что «напечатанные произведения Куницына не представляют ничего выдающегося», а его «Естественное право» — «толковое и талантливое изложение Руссо и Канта, не более». См.: Коркунов Н.М. История философии права. Глава IV. §31. СПб., 1913. В недавнем переиздании см.: Коркунов Н.М. История философии права. М., 2011. С. 294 и сл. Подобная позиция Коркунова обусловлена, видимо, во-первых, тем, что он не был знаком с неизданными работами Куницына, во-вторых, общим его критическим настроением к естественно-правовой теории. Нам представляется, что неверно оценивать научное наследие Куницына вне контекста общего уровня развития государственно-правовой мысли того периода. Соответствующий уровень оставлял желать лучшего, поэтому работы учителя Пушкина и Горчакова можно признать выделяющимися из общего ряда. Все, как известно, познается в сравнении.

² Это, впрочем, не спасло автора от гонений и изъятия книги из библиотек. См. об этом подробнее: Куприц Н.Я. Указ. соч. С. 14–28; Избранные социально-политические и философские произведения декабристов. Т. I. М., 1951. С. 724, 725.

³ Избранные... произведения декабристов. С. 591–654; В современном переиздании см.: Куницын А.П. Энциклопедия прав: Изображение системы политических наук. М., 2010.

⁴ Избранные... произведения декабристов. С. 630.

⁵ На это, в частности, обращал внимание Н.Я. Куприц. См.: Куприц Н.Я. Указ. соч. С. 25.

описывал не только демократический, но и аристократические, а также смешанные образы правления. Поэтому сделать вывод о «демократической» природе союзного государства у Куницына было бы неверным, скорее, можно предположить только неприятие чистой монархией федеративных форм.

I. Первые шаги науки государственного права: 60-е годы XIX века

Интерес к проблематике союзного государства появляется в отечественной государственно-правовой литературе только в эпоху Великих реформ Александра II. Однако сколь-нибудь самостоятельной разработки указанного понятия зарождающаяся наука дать не могла — ей оставалось пока лишь цитировать и переводить зарубежных авторов.

В этом плане показательна работа А. Лохвицкого «Обзор современных конституций». В ней автор со ссылкой на немецкую науку говорит о двух типах конфедераций: союзе государств и союзном государстве, отмечая, что «американцы и французы употребляют другие выражения для обозначения этих двух родов соединения: первый тип они называют конфедерацией, конфедеральным правлением, второй национальным правлением, “конституцией”»⁶. Легко просматривается осторожный подход автора: интерпретации союзному государству он не давал, ограничиваясь абстрактными ссылками на «немецкую науку», «французов» и «американцев».

В работе видного юриста-международника и общественного деятеля И. Блюнчли, являющейся учебным курсом по общему государственному праву, мы, пожалуй, впервые встречаем в изданной на русском языке государственно-правовой литературе краткое, но более или менее систематическое изложение теории сложных государственных форм, в ряду которых ученый обособлял союзное (федеративное) государство⁷. В противовес простым государствам автор выделял сложные государственные формы, т.е. «такие, части которых в свою очередь организованы как государства-члены, или по крайней мере наподобие их». При этом классификация сложных государств давалась И. Блюнчли в зависимости от степени самостоятельности этих государствовподобных образований. Государствовед выделял «владевающие государства» с полным подчинением составных территориальных частей; государства, покровительствующие другим странам («вассальным государствам»), при этом последние могут обладать некоторой степенью самостоятельности; метрополии, колонии которых уже дозрели до «организации, сходной с государством»; союзы государств и личные унии, предполагающие «полную верховную власть и самостоятельность соединившихся государств», ограниченную только некоторыми общими целями объединения»; наконец, собственно союзные государства и реальные унии.

Несложно заметить, что автор отступает от общей логики своей классификации. Предложенная градация должна завершаться не союзным государством, а как раз союзом государств, так как именно в последнем самостоятельность политических образований представлена в такой степени, что сам союз является скорее не государством, но «конгломератом государств». Такая последовательность продиктована, видимо, историческими условиями возникновения федеративных государств: перед своим созданием они представляли собой конфедеративные объединения. Да и сами союзные государства лишь постепенно укрепля-

⁶ Лохвицкий А. Обзор современных конституций. Часть II. СПб., 1865. С. 107.

⁷ Блюнчли И. Общее государственное право. Том I. М., 1865. С. 376–380.

лись в своем новом статусе. Как образно писал Ю. Гачек, «союзное государство не выскакивает в совершенно готовом виде из реторты государственного деятеля, а лишь постепенно высвобождается, утрачивая мало-помалу следы своего происхождения»⁸.

И. Блюнчли рассматривал субъектов союзного государства как вполне действительные государства, которые в пределах своей области также самостоятельны, как и обычные государства. При этом «в союзном государстве существует организованный коллективный народ и организованные частные народы, причем коллективное государство так же свободно в своих движениях и так же снабжено органами, как и каждое единичное государство»⁹. Важными чертами союзного государства он считал, во-первых, четкое («резкое») разграничение компетенции между государствами и употребление всех средств «к мирному разрешению возможных столкновений», во-вторых, самостоятельность друг от друга (как мы сказали бы сейчас) органов двух уровней государственной власти («оба правительства и представительные собрания сколь возможно отделены друг от друга и взаимно независимы») ¹⁰. По автору, наиболее полно первая черта проявлялась в Северо-Американских штатах, вторая — в Швейцарском союзе. Указал Блюнчли и на критерий разграничения компетенции в союзном государстве — «коллективное государство» лишь в качестве исключения занимается некоторыми внутренними делами, а в основном сосредотачивается на внешних сношениях.

На русский язык в эти годы была переведена также работа известного немецкого юриста Р. фон Моля, изложившего свои взгляды касательно природы сложных государственных образований. Автор считал, что создание подобных государственных форм обусловлено тем, что отдельные государства, как правило, небольшие, не в состоянии поддержать свое положение за счет своих собственных сил и средств. Соответственно, если речь идет только о нуждах обороны, то создается союз государств, если же спектр потребностей более широкий — то союзное государство. Таким образом, в подобных союзах «слабые» государства, по мысли Моля, ищут «сильной» власти, «всем им доставляющей в надлежащей степени защиту и покровительство»¹¹. С этих позиций автор заключал, что образование федеративного государства республиками маловероятно. Оно будет иметь место лишь в виде «крайней меры на случай нужды», когда государства «тяжким опытом извели все внутренние и внешние неудобства раздробления на мелкие государства»¹².

Среди первых¹³ работ российских авторов по государственному праву следует отметить труды И.Е. Андреевского¹⁴ и В.И. Сергеевича¹⁵, в которых они рассматривали федеративные формы государственного устройства.

⁸ Гачек Ю. Общее государственное право. Часть 3. Право государственного соединения. Рига, 1912. С. 53.

⁹ Блюнчли И. Указ. соч. С. 376–380.

¹⁰ Там же.

¹¹ Моль Р. Энциклопедия государственных наук. СПб.; М., 1868. С. 28, 29.

¹² Там же. С. 558.

¹³ Уместно упомянуть, что в 1866 г. увидела свет работа Б.Н. Чичерина «О народном представительстве», в которой среди прочего автор рассматривал вопросы представительства в сложных государствах. См.: Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866. С. 177 и сл. В настоящей статье мы рассмотрим взгляды ученого в контексте второго издания указанного труда (М., 1899). Насколько можно судить, взгляды автора на проблематику союзного государства не претерпели принципиальных изменений.

¹⁴ Андреевский И.Е. Русское государственное право. Том I. СПб.; М., 1866. С. 33, 34.

¹⁵ Сергеевич В.И. Русское государственное право. М., 1868–1869. С. 134–138.

И.Е. Андреевский, судя по его учебнику, не уделял значительного внимания научной классификации. В § 4–12 в одном ряду среди типов (форм) государств автор рассматривал государства древневосточного мира, греческое и римское государства, древнее германское и ленное государства, а также современные ему английское, французское и русское государства. Сюда же автор помещал и союзное государство. Государствовед фактически выделял два типа союзного государства — Staatenbund (традиционно переводится как «союз государств») и Bundesstaat (собственно «союзное государство»). Примечательно, что русского перевода указанных понятий автор не дает, используя при описании типов союзного государства немецкие термины.

Определение союзного государства (Bundesstaat) И.Е. Андреевским давалось через описание его отличий от союза государств (впоследствии такой подход стал традиционным для науки). Члены союзного государства не являются государствами, так как Bundesstaat обладает «точной верховной государственной властью, исключаящей отдельные верховные власти в своих союзных землях». Это позиция отличает И.Е. Андреевского от И. Блюнчли и целого ряда других государствоведов дореволюционного периода, считавших членов федерации государствами. Наличие «верховой власти» у союзного государства подтверждается его способностью оказывать воздействие непосредственно на своих граждан («подданных»)¹⁶. В отличие от него союз государств может влиять только на членов союза (государства).

В.И. Сергеевич рассматривал союзное государство как одну из форм соединения государств. Среди последних он выделял личное соединение (unio personalis) и реальное соединение (unio realis), которое как раз было представлено союзом государств и союзным государством. Если unio personalis объединено под скипетром правителя («неполное» соединение), то unio realis — «полная» форма соединения государств, обеспечиваемая основным законом государства. При этом он считал членов подобных соединений государствами, признавая, однако, что они сохраняют долю самостоятельности, которая может быть различна.

По мысли В.И. Сергеевича, провести четкую грань между союзом государств и союзным государством невозможно, ибо историческое развитие говорит нам о постепенном переходе одной формы в другую. При этом союзное государство он видел «более совершенным» соединением, чем союз государств. В нем «замечается более крепкая центральная власть», которая «одарена не только правом законодательства, управления и суда, но и необходимыми средствами для осуществления этих прав; она имеет финансы, войско и чиновников»¹⁷. Отсюда логично вытекала другая важная черта союзного государства — оно распространяет свою власть непосредственно на граждан, т.е. имеет *своих* подданных. Наконец, союзное государство обладает монополией в сфере внешних сношений.

II. О взглядах на союзное государство А.Д. Градовского и Б.Н. Чичерина

А.Д. Градовский рассматривал проблематику союзного государства в фундаментальном двухтомном труде «Германская конституция». Он отмечал, что федеративная фор-

¹⁶ При этом И.Е. Андреевский в основном говорит о фискальных полномочиях Bundesstaat: право учреждать налоги и совершать займы. Такое акцентирование внимания на финансовой составляющей общефедеральных полномочий продиктовано, видимо, печальным опытом реализации Статей Конфедерации.

¹⁷ Сергеевич В.И. Указ. соч. С. 134–138.

ма государственного устройства была необычна для политической мысли Старого Света¹⁸. Так, американское политическое устройство, по мысли автора, удивит европейца, привыкшего к наличию в государстве «верховой власти», которой подчинены власти местные. Сам по себе взгляд, что в пределах одного государства могут сосуществовать два «параллельных» уровня власти, каждый из которых самостоятелен в пределах своей компетенции, очерченной Конституцией, — был по меньшей мере непривычен политическим воззрениям XIX века¹⁹.

Касательно теоретической конструкции союзного государства, А.Д. Градовский отмечал: «Теория этой формы далеко не принадлежит к числу теорий, добытых путем чистого умозрения»²⁰. С этих позиций изложение учения о федеративном государстве есть прежде всего описание опыта его построения на примерах. В силу этого примечательны суждения автора о политической организации Северо-Американских штатов. Он рассматривал союзное государство в качестве *децентрализованного*, противопоставляя его государству централизованному, в котором не положено правового предела компетенции «верховой власти»: «Ее законодательству и распоряжению подпадает каждое явление и правоотношение, важное с государственной точки зрения»²¹. Иное дело Северо-Американские штаты, в которых власть общегосударственного Конгресса строго ограничена конституционными предписаниями²². В другой своей работе А.Д. Градовский идет дальше, рассматривая в качестве федеративных отношения субъектов федерации с муниципиями: «Федеративное начало, проведенное снизу вверх, обеспечивается как в политических отношениях кантонов и штатов к центральному правительству, так и в административных отношениях штатов и кантонов к округам, графствам и общинам»²³.

Если соединить разрозненные высказывания А.Д. Градовского и переложить их на современный юридический язык, то мы придем к весьма оригинальной для государственно-правовой науки того времени мысли: федеративный принцип есть принцип *децентрализации публичной власти*, означающий самостоятельность разных ее уровней в пределах их компетенции. Примечателен в суждениях А.Д. Градовского и другой момент. В последней трети XIX века казалось, что есть три «основных» примера союзного государства — Северо-Американские Соединенные штаты, Швейцария и Германская империя, на почве которых в известном смысле и создавалась догматическая конструкция данного вида государственного соединения. Но здесь мы встречаем немаловажное затруднение — механизм государственной власти Германской империи по ряду базовых параметров совсем не похож на механизм Соединенных штатов и Швейцарии (прежде

¹⁸ Градовский А.Д. Германская конституция. Часть II. СПб., 1876. С. 9, 10. А.А. Жилин отмечал: «При образовании союзных государств на них смотрели иногда как на переходную стадию от союза государств к унитарному государству, уродливое временное образование, а потому и отказывались заниматься их природой». См.: Жилин А.А. Теория союзного государства. Киев, 1912. С. 318.

¹⁹ В известном смысле он непривычен и современному российскому обывателю, приученному к «властной вертикали».

²⁰ Градовский А.Д. Указ. соч. Часть II. С. 5.

²¹ Там же. С. 8.

²² XX век показал эфемерность наложенных на федеральное правительство ограничений, подорванных, среди прочего, широким толкованием клаузулы о междуштатной торговле — *elegantia juris* американского федерализма. См.: Бернам У. Правовая система США. М., 2006. С. 77 и след.; Фридмен Л. Введение в американское право. М., 1992. С. 105–116.

²³ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Том III. СПб., 1883. Книга первая. Глава вторая // СПС «Гарант».

всего, речь идет о монархической форме правления, а также о явном преобладании в империи одного из ее субъектов — Прусского королевства). Однако в условиях господства в юридической науке, с одной стороны, позитивистской школы, склонной к некритической оценке существующих государственных институтов, с другой — немецких государствоведов, желавших скроить теорию федеративного государства по германским лекалам, отнесение Германской империи к разряду союзных государств (пусть и с признанием ее некоторых особенностей) стало преобладающим в правоведении.

А.Д. Градовский, пожалуй, был одним из первых отечественных ученых, который выразил скептическое отношение к федеративному характеру тогдашней Германии: «События 1866 и 1870 г. создали истинно оригинальное политическое устройство. Михель выразился совершенно справедливо: германское политическое устройство не есть ни союз государств (Staatenbund), ни союзное государство (Bundesstaat), ни государство централизованное, это — конституция 1871 года»²⁴.

Осторожно о форме государственного устройства Германской империи и перспективах ее развития писал Б.Н. Чичерин: «Пока еще трудно сказать, насколько подобное устройство может быть прочно... Послужит ли такая могучая организация на пользу государства и человечества, это другой вопрос, на счет которого можно иметь различные мнения»²⁵. Он отмечал, что союзное устройство более подходит республикам, чем монархическим государствам, которые «гораздо менее способны соединяться в крепкие союзы». Причину этому он видел в том, что «в республиках народ, соединяясь в общий союз, сохраняет в своих руках верховную власть... Но монарх должен подчиняться иной власти, что противоречит державному его праву, его независимости, и редко может быть согласно с его волей»²⁶.

Причина подобного несоответствия Германской империи канонам федеративного государства кроется в том, что она строилась исходя из прагматических соображений политического характера. В силу этого теоретические формулы и конституционно-правовой опыт иных федераций мог игнорироваться. Как отмечал А.А. Жилин, главный творец Германской конституции князь Бисмарк «как бы гордился, что новое устройство не может быть подведено под какую-нибудь научную теорию»²⁷.

Б.Н. Чичерин рассматривал вопрос о федеративном государстве в своем трехтомном «Курсе государственной науки». При этом природа сложных государств рассматривалась автором как в рамках первого тома (части) (посвящен вопросам общего государственного права, глава XI книги третьей «Государственное устройство»), так и в рамках второго (посвящен вопросам политики, глава VII книги третьей «Политика государственного устройства»). «Сложные государства, — по определению Чичерина, — суть те, в которых несколько государств соединяются вместе, не теряя, однако, своей самостоятельности»²⁸.

²⁴ Градовский А.Д. Германская конституция. Часть II. С. 6, 25. Впоследствии подобные суждения мы встречаем и у ряда других государствоведов: в начале XX века И.А. Маевский отмечал: «Немцы всячески стараются доказать, что Германская империя есть подлинная федерация, и это заставляет их соответствующим образом конструировать теорию федерации». См.: Маевский И.А. Федерализм. М., 1917. С. 3.

²⁵ Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Части 1–3. М., 1894–1898 // СПС «Гарант». Ср.: с его высказыванием в другой работе: «Сама Империя не прошла еще через настоящие испытания». См.: Чичерин Б.Н. Народное представительство. 2-е изд. С. 265.

²⁶ Чичерин Б.Н. Народное представительство. С. 256, 264.

²⁷ Жилин А.А. Указ. соч. С. 81, 82.

²⁸ Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Часть (том) I. Глава XI // СПС «Гарант».

Автор делил сложные государства на две категории: соединения (унии личные и реальные) и союзы (союз государств и союзное государство). Если государства первой из названных категорий соединены властью одного монарха (при этом каждое из государств, входящих в унию, сохраняет «свое особое устройство»), то в государствах второй категории «устанавливается в некоторых отношениях общее устройство».

Главное различие между союзом государств и союзным государством он усматривал в том, что первое есть «постоянное соединение самостоятельных государств для известных общих целей», в то время как второе «есть слияние нескольких государств в одно, но так, что члены сохраняют часть своей самостоятельности». На основании данного коренного отличия Б.Н. Чичерин выделял ряд признаков, размежевывающих понятия «союз государств» и «союзное государство», при этом отмечал, что союзное государство:

- 1) имеет целью не только внешнюю и внутреннюю безопасность, но и общепользные учреждения, как-то: дороги, банки и т. п., в нем соединяются более или менее все государственные цели, хотя не в полном объеме;
- 2) может иметь собственное войско, которым распоряжается по усмотрению;
- 3) имея принудительную власть в руках, в случае непокорности которого-нибудь члена само исполняет свои решения;
- 4) имеет собственные финансы, источники дохода; может от своего имени делать долги;
- 5) имеет непосредственное отношение к подданным; оно может от себя издавать законы, для них обязательные, и вынуждать повиновение.

Признавая, что реальные государства могут и не полностью укладываться в очерченные типы («жизненные формы, вообще, не слагаются по чисто логическим категориям»²⁹), автор отмечал, что различие между союзным государством и союзом государств носит не количественный, а качественный характер.

Достоинства и недостатки союзов государств Б.Н. Чичерин рассматривал при характеристике политических аспектов государственного устройства в третьем томе (части) своей работы³⁰. К достоинствам федеративной системы автор относил:

- 1) раздробление правительственной власти и распределение ее по различным центрам, что является гарантией свободы;
- 2) возможность устроить местное управление согласно с местными интересами;
- 3) больше возможностей для развития всего разнообразия жизни, более равномерного распределения общественной и политической жизни, которая «не стягивается к столице в ущерб оконечностям».

Если рассматривать выделенные Б.Н. Чичериным недостатки федеративного устройства, то несложно заметить, что они являются оборотными сторонами достоинств данной формы государственного устройства:

- 1) необыкновенная сложность государственного механизма, как следствие его медлительность, возникновение разнообразных затруднений, для разрешения которых нужен юридический такт и практический смысл;
- 2) слабость центральной власти;
- 3) преобладание местных интересов над общими, которое влечет за собой все невыгоды мелких государств (деспотизм большинства, плохие местные законы, измельчание целей и взглядов);

²⁹ Там же.

³⁰ Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Часть (том) III. Глава VII // СПС «Гарант».

4) столкновение интересов при разнообразии местных особенностей, внутренние раздоры при решении крупных вопросов.

Автор полагал, что подобные недостатки требуют особых условий для возникновения и процветания союзного государства. К ним он относил:

1) некоторое единство в интересах, нравах, понятиях и учреждениях;

2) величину соединяющихся государств (союз нужнее мелким государствам, которые в нем находят опору своей независимости и легче подчиняются центральной власти);

3) международное положение союза (нейтральное или обособленное положение позволяет обходиться более или менее слабой центральной властью, близость же могущественных соседей побуждает раздробленные государства образовать более крепкое единение, нежели простой союз);

4) особое значение суда (нигде он не играет такой политической роли, как в союзном государстве, где он призван разрешать всякие пререкания, возникающие между центральной и местной властью).

В другой работе Чичерин также касался вопроса о достоинствах и недостатках федеративной формы государственного устройства³¹. В духе Ш. Монтескье он отмечал, что большое, единичное государство представляет слишком много опасностей республиканским учреждениям, поэтому республики, как правило, стремятся к ослаблению правительственной власти. Федеративное устройство же позволяет сочетать легкость самоуправления с обширностью интересов и внешним могуществом.

Выделяемые государствоведом недостатки федераций в целом те же, что и в его «Курсе государственной науки», однако аргументация более подробна. Он не скрывал негативного, почти презрительного отношения к господству в федеративном государстве местечковых интересов над общенациональными. Отдаленный и возвышенный центр противостоит в авторской интерпретации мелочному честолюбию, зависти и посредственности, царящим на местах («в тесных пределах области»). Впрочем, вскоре подобное отношение ученого несколько проясняется — это не только скепсис по поводу маленьких государств, а в целом настороженное отношение к демократическому правлению: «Если демократия вообще ведет к господству посредственности, то это особенно справедливо в небольших государствах»³².

Немного приподнимается, на наш взгляд, и завеса тайны над опасениями правоведа касательно ослабления центральной власти в союзных государствах. Он довольно нелиберально провозглашал, что всякое разделение власти само по себе есть зло. Порождаемые подобной децентрализацией распри и разногласия, раздоры и междоусобия таят особые угрозы внешней политике государства, ибо «здесь требуются единство воли, сила власти, быстрота действий, а всего этого в союзном государстве нет»³³. Необходимость содержания большой армии ставит под удар республиканские порядки.

В современных условиях сложно оценить «недостатки» федеративного государства, выделенные Б.Н. Чичериным, как однозначно негативные его черты. Сильный федеральный центр таит в себе угрозу опасной для правовых свобод концентрации власти, подавления механизмов «вертикального» разделения властей и политической конкуренции. Расхожий тезис о слабости федеративных правительств при отражении внешней угрозы (его, к примеру, выдвигал также А. де Токвиль), возможно, справедливый в

³¹ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. С. 256–265.

³² Там же. С. 260.

³³ Там же. С. 263.

условиях XIX века, на наш взгляд, не выдержал испытания временем. Вторая половина XX века отмечена в определенном смысле поразительным фактом — *демократические правовые государства не воюют друг с другом*. Часто воевавшие между собой на протяжении столетий Великобритания, Франция, Германия, Австрия (государства — их предшественники) уже более полувека живут мирно. Соединенные Штаты, единственные, пожалуй, кто за последние десятилетия более- или менее полномасштабно использовал военную силу (Корея, Вьетнам, Афганистан, Ирак), тоже не воюют с себе подобными. Падение авторитарных режимов разного свойства (будь то кайзеровская или гитлеровская Германия, царская или советская Россия) и утверждение ценностей демократии и правового государства резко снижают вероятность крупных военных конфликтов. А если вспомнить, что США, считающиеся многими «главным жандармом» современного мира, являются федеративным государством, то тезис о слабости федеративной формы правления для предотвращения внешних угроз может быть оставлен истории.

Само по себе преобладание местных интересов над интересами общими (в отрыве от содержания данных интересов и механизмов их реализации) также трудно оценить в отрицательном ключе. Тем более и деспотизм большинства, и низкое качество законодательства вполне могут иметь место и даже быть более ярко выраженными на федеральном уровне.

Что касается сложности государственного механизма, порождаемого несопадающими интересами, и, как следствие, затрудняющего реализацию общегосударственной политики, решение крупных вопросов, то и здесь федеративному государству лишь с натяжкой можно поставить «минус». Строго говоря, оценка этой черты федеративного государства зависит от того, какая собственно политика реализуется. Если речь идет о расширении прав и свобод, упрочнении их гарантий etc., то многоцветный «политический ландшафт» федеративного государства, тормозящий принятие данных решений, действительно может вызвать сожаление и упреки. Однако если речь идет о противоположном — неоправданном ограничении прав и свобод, вторжении в частную жизнь граждан, расширении государственного присутствия в тех или иных сферах общественной жизни, то здесь как раз данный «минус» легко превращается в «плюс»: пока между политиками идет борьба, граждане могут «спать спокойно» в свободном обществе.

III. «Крупный авторитет, на которого постоянно все ссылаются»³⁴ (о «несуверенных государствах» Георга Еллинека)

Значение разработок Г. Еллинека для отечественной государственно-правовой науки на рубеже веков хорошо видно на примере неоднократно издававшегося в то время учебника по государственному праву известного правоведа Н.М. Коркунова. Но сначала скажем несколько слов об отношении самого Коркунова к проблематике форм соединения государств³⁵. Автор выделял два вида соответствующих соединений — унию

³⁴ *Снарский А.Т.* Автономия или федерация. СПб., 1907. С. 42. К. Кульчицкий (Мазовецкий) называл разработанную Г. Еллинеком теорию «несуверенных государств» «господствующей в науке государственного права, особенно в немецкой». См.: *Кульчицкий (Мазовецкий) К.* Автономия и федерация в современных конституционных государствах. М., 1907. С. 132.

³⁵ *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Том I. Введение и общая часть. Издание шестое. СПб., 1908. С. 149–158.

и федерацию. И если первую он описывал лишь как «случайное династическое соединение», то вторую — как соединение государств с целью «совместного осуществления союзной властью общих им задач государственной жизни». Ученый рассматривал процесс образования федерации в контексте объединительных тенденций, отмечая, что она способна «согласить все усиливающуюся тенденцию к политической интеграции, к образованию крупных, могущественных держав, с сохранением известной самостоятельности за более мелкими политическими союзами»³⁶. Федерация являлась, согласно авторскому подходу, собирательным понятием, включающим союз государств («старая, неполная форма соединений государств») и союзное государство («новая форма, возникшая только в конце прошлого (XVIII-го — А.Л.) столетия»). Характеризуя правовую природу союзного государства, Коркунов почти сразу обозначал ключевую проблему теории федеративной формы: в чем отличие провинции простого государства от субъекта федерации? Ответ, согласно которому члены союзного государства, в отличие от территориальных единиц унитарного государства, являются государствами, порождает в свою очередь проблему выделения характерных признаков государства. И в этом вопросе у Коркунова нет оригинального решения — он присоединился к мнению Г. Еллинека, отрицавшего за суверенитетом роль отличительной черты государства.

Тем самым мы подступаем, с одной стороны, к чрезвычайно сложной, с другой — к довольно схоластической теме. Вполне оправданное желание найти разницу в правовом статусе между провинциями децентрализованного государства и субъектами государства федеративного (и, соответственно, между самими государствами унитарными и федеративными) приводило (и, что характерно, приводит до сих пор) ученых-конституционалистов и теоретиков к бесконечной дискуссии о природе суверенитета в федеративном государстве и государственном статусе субъектов федерации.

Логическая последовательность аргументов в этом споре была примерно следующей. Если выдвигался тезис о государственном характере субъектов федерации, то далее следовал вопрос об отличительных признаках государства в ряду территориальных коллективов, а так как такой признак обычно видели в наличии у государства суверенитета, то ставился вопрос о наличии в том или ином виде суверенитета у субъектов федерации (коли они являются государствами). Известным «ответвлением» (но не принципиальным изменением хода дискуссии!) от данной цепочки рассуждений являлась весьма популярная на рубеже веков позиция ряда видных немецких государствоведов (П. Лабанда, Г. Еллинека и др.), которые не признавали за суверенитетом роли отличительного признака государства. При этом «новым» признаком государства была провозглашена способность организовываться на основании «собственного права»³⁷.

Учитывая, что на рубеже XIX–XX веков взгляды Еллинека получили широкое признание в российской академической литературе, целесообразно подробнее остановиться на теоретических разработках немецкого государствоведа. В известном упрощении «концепция Еллинека» сводится к следующему³⁸: член федерации в пределах своей компетенции (т.е. то, что не было отдано общегосударственному правительству) полностью самостоятелен — он сам организует (нормирует) свое законодательство, управление и суд,

³⁶ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Том I. С. 151.

³⁷ «Самостоятельная господствующая власть характеризуется, таким образом, прежде всего тем признаком, что организация ее основана исключительно на ее собственных законах». См.: Еллинек Г. Право современного государства. Том первый. Общее учение о государстве. Изд. 2-е. СПб., 1908. С. 361).

³⁸ Еллинек Г. Указ. соч. С. 355–364 и др. Краткий обзор взглядов П. Лабанда и Г. Еллинека см. также: Жилин А.А. Указ. соч. С. 99–108.

в этой части над ним нет вышестоящей государственной власти (государственного органа). Он называл подобный публично-властный территориальный коллектив несuverенным государством. Его отличие от суверенного государства заключается в том, что последнее может — в пределах установленных или признанных им границ — совершенно свободно нормировать содержание своей компетенции. Несuverенное государство действует свободно только в пределах, определенных для его государственного ведения. Соответственно, над автономными провинциями унитарных государств господствует вышестоящая власть, которая не только определяет объем их компетенции, но и может в том или ином виде вмешиваться и контролировать их текущую деятельность.

Критике подобные подходы подверглись почти сразу после их обнародования. Так, к примеру, в принципе концепцию суверенитета ставил под сомнение видный французский юрист Л. Дюги, фундаментальный труд которого в 1908 г. вышел на русском языке³⁹. Он подчеркивает, что понятие «суверенитет» было изобретено для характеристики унитарного государства. Однако политико-правовая реальность конца XVIII — начала XIX веков выдвинула новые федеративные формы государственной организации общественной жизни⁴⁰. В результате юридическая наука попыталась приспособить старую теорию к новым условиям. И все попытки приспособления, по мысли Л. Дюги, оказались тщетны, ибо на ключевой вопрос, чем все-таки субъект федеративного государства отличается от автономной провинции унитарного государства, ответа так найдено и не было. В результате Дюги заключил, что «каково бы ни было понятие, составленное относительно суверенитета, нельзя, сохраняя эту концепцию, основанную на личности государства, создать юридически удовлетворительную конструкцию федеративного государства»⁴¹. Соответственно, критиковал французский ученый и концепцию «несuverенных государств»⁴².

Действительно, в свете современного положения дел концепция Г. Еллинека кажется, мягко говоря, небесспорной. Идея о субъектах федерации — государствах, которые в рамках своей компетенции полностью самостоятельны, не выдерживает последовательной критики.

Во-первых, стало очевидно, что кажущаяся полнота власти субъектов федерации размывается в силу отсутствия четкой грани между компетенцией субъекта и самой федерации. Расширение сферы деятельности федеральной власти — характерная черта американской конституционной системы XX века. И для этого нет необходимости в изменении Конституции США — достаточно централистской позиции Верховного Суда, а уж он найдет необходимые инструменты толкования конституционного текста, формально не меняя его. О «сверхцентралистской» позиции Конституционного Суда Российской Федерации мы уже высказались в научной печати⁴³.

Во-вторых, даже в оставшейся после «наступления» центра части своей компетенции субъект федерации отнюдь не всевластен. Он должен следовать некоторым общеправовым

³⁹ Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 179–194.

⁴⁰ Как отмечал В. Вильсон, «федеративное государство, как известно, есть создание новейшего политического мира. Древность дает нам довольно примеров конфедераций, но ни одного федеративного государства». См.: Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М., 1905. С. 504, 505.

⁴¹ Дюги Л. Указ. соч. С. 194.

⁴² Там же. С. 180–187. См. также: Кульчицкий (Мазовецкий) К. Указ. соч. С. 131–133.

⁴³ См.: Лебедев А.О. Разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами: проблемные вопросы прочтения Конституции России // Право. Гражданин. Общество. Экономика. Сборник статей аспирантов и студентов. 2010. № 4. С. 156–167.

вым принципам, установленным зачастую федеральной конституцией в интерпретации суда конституционной юрисдикции (например, принципу запрета дискриминации или надлежащей правовой процедуры).

В-третьих, в современных условиях от вмешательства со стороны центральной власти бывают лучше защищены по сравнению с субъектами федеративного государства, к примеру, муниципальные сообщества (образования), которым конституционным образом могут быть гарантированы области полностью самостоятельной деятельности. Однако сложно утверждать в силу этого их государствовподобный характер.

Но проблема, на наш взгляд, даже не в этом — все-таки взгляды Г. Еллинека являются, как мы уже отмечали, частным случаем общей дискуссии о государственном статусе субъектов федерации и приспособлении теории суверенитета к федеративным государственным формам.

Вызывает сомнения, имеет ли спор о государственном характере субъектов федерации или о «разделении» суверенитета между федеральным центром и членами федерации, кроме политической собственно *научную* составляющую. Значение для юридической науки эта дискуссия может иметь лишь тогда, когда из-за признания за субъектами федерации определенного государственного статуса непосредственно следуют *юридические выводы* об объеме компетенции субъекта, возможности его выхода из состава федерации, иных аспектах взаимоотношений с центральной властью.

Однако при ближайшем рассмотрении данные вопросы, на наш взгляд, почти лишены правового содержания. Проблема государственного статуса и суверенитета субъектов федерации имеет два аспекта. Первый — чисто символический. Признание особого политико-юридического характера территориального коллектива в известном смысле благоприятно сказывается на самосознании его населения (имеются и соответствующие атрибуты «государственности»: флаг, герб, гимн, награды, представительства за рубежом при отсутствии реальной потребности в них и т.д.).

Второй аспект — сугубо политический. Он хорошо виден при рассмотрении вопроса «о правах штатов» в США в XIX столетии. Именно тогда проблема суверенитета (понятие, которого, кстати, не знает Конституция США) и государственного статуса штатов имела самое непосредственное политическое значение и, соответственно, общественное звучание (вспоминается прежде всего Дж. Кэлхун)⁴⁴. Однако как только политические страсти улеглись, данные проблемы утратили научное значение. Тон в обсуждении вопросов суверенитета, как известно, задавала немецкая государственно-правовая наука, что было обусловлено опять-таки политико-правовой реальностью второй половины XIX века, в определенном смысле желанием «приспособить» конструкции федеративного государства под нужды строительства Германской империи.

В настоящее время очевиден тот факт, что взаимоотношения «субъект-федерация» детерминируются общефедеральной конституцией, причем в ее интерпретации органом конституционной юрисдикции. На наш взгляд, по-другому в современных демократических правовых государствах быть и не может. Идея, что субъект федерации — госу-

⁴⁴ И.Д. Левин отмечал применительно к политико-правовой реальности Соединенных Штатов, что «вопрос о суверенитете имел вполне определенный практический аспект», юридические конструкции лишь скрывали «вполне реальные интересы той или иной части правящей верхушки». В результате: ««Теоретический» спор был разрешен силой оружия. Победа северных штатов над южными сняла вопрос о правах штатов. Права сецессии и нуллификации были сняты с порядка дня». См.: Левин И.Д. Суверенитет. СПб., 2003 [1948]. С. 291, 293. От себя заметим, что «теоретический» спор о суверенитете штатов был инспирирован политическими соображениями, и вполне логично, что с отпадением этих соображений он сошел на нет.

дарство, поэтому он может, например, нуллифицировать федеральный закон, выйти из федерации, присвоить себе федеральную компетенцию etc. зиждется, в конечно счете, не на *правовом*, а на *силовом* способе разрешения конфликтов между федерацией и ее субъектами. Если окажется «сильнее» субъект, то он действительно «правомочен» и его соответствующие действия «конституционно оправданны», что может означать распад страны. Если же окажется «сильнее» федерация, то уже ее действия будут интерпретироваться как «водворение конституционного порядка» в подтверждение тому, что союз субъектов является «нерасторжимым».

Те или иные наработки ученых касательно правовой природы понятий «суверенитет» и «государство» используются в политических баталиях не в силу их научной аргументированности и наличия реальных правовых вопросов⁴⁵. В условиях отсутствия *communis opinio doctorum*⁴⁶ апелляции к суверенитету и государственному статусу в практическом смысле зачастую носят откровенно спекулятивный характер, маскируют слабость собственно юридической аргументации⁴⁷.

Кроме собственно теории «несуверенного государства» в работе Г. Еллинека вызывают научный интерес рассуждения автора о видах государственных соединений⁴⁸. Прежде всего государствовед выделял государственные соединения *в широком значении*, под которыми понимал «основанное на правовом титуле, длящееся отношение между двумя или несколькими государствами». «В этом смысле, — отмечал Еллинек, — все государства, соединенные общностью международного права, образуют одно великое общение». Однако данные соединения носят социальный, а не правовой характер, который должен основываться на *договорах*. Автор выделял два типа подобных договоров (и, соответственно, правовых соединений): единичные договоры и соглашения, «предполагающие длящуюся общность определенных государственных интересов»⁴⁹.

К государственным соединениям *в тесном смысле* немецкий ученый относил соединения государств политического характера, «основанные на цели государства охранять и укреплять его могущество». Они отличаются от правовых соединений государств, основанных на единичных договорах и соглашениях тем, что последние «обнимают только узко ограниченную область деятельности контрагентов», в то время как политические соединения преследуют куда более масштабные цели. Отдельно автор останавливался на *мнимых* соединениях государств, которые с юридической точки зрения являются соединениями не *государств*, а *государствоподобных образований* (страны, «по своему характеру аналогичные государству», но все-таки не являющиеся таковыми

⁴⁵ Как отмечает Н.Ю. Козлова, дискуссия в российской юридической науке вокруг суверенитета субъектов федерация «носит скорее политический, нежели юридический характер». См.: Политико-правовые ценности: история и современность / под ред. В.С. Нерсесянца. М., 2000. С. 153.

⁴⁶ Общее мнение сведущих (ученых) (лат.).

⁴⁷ Хрестоматийным примером в наше время служит Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О (СЗ РФ. 2007. № 52. Ст. 6533). В особом мнении по данному делу судья А.Л. Кононов отмечал: «Представляется, что многократное, как заклинание, не имеющее конкретного смысла, обращение к понятию суверенитета, отягощенному спорными правовыми проблемами, оправдывающему умаление или ограничение политических прав во имя интересов государства или якобы публичного интереса, не только проявляет слабость аргументации юридического решения, но и обнаруживает полную девальвацию этих понятий, противоречит всей концепции прав и свобод, несовместимой с идеологией суверенной государственности и уж во всяком случае не являющейся равнозначной ценностью».

⁴⁸ Еллинек Г. Указ. соч. С. 545–583.

⁴⁹ Там же. С. 546, 547.

и находящиеся «в стадии превращения», например, Канада или Австралия в их отношениях с Великобританией)⁵⁰.

Иное дело — *соединения государств в правовом смысле*. К ним Еллинек относил основанные на международном праве отношения зависимости (прежде всего, протектораты), государство, сюзеренное в его отношении с государствами вассальными (государство государств), монархические соединения (личная и реальная унии), союзы государств⁵¹. В их ряду немецкий государствовед рассматривал и союзные государства, останавливаясь на них подробно⁵². Союзное государство характеризовалось автором как суверенное государство, власть которого исходит от его отдельных членов, образующих одно государственное целое. При этом в пределах общегосударственной компетенции члены федеративного государства «теряют свой государственный характер», сохраняя его в остальной части. Важной чертой союзного государства, как видно из приведенного определения, Еллинек считал участие в той или иной форме членов объединения в формировании общегосударственных органов (или более широко: «права участия в осуществлении союзной государственной власти»).

В целом немецкий государствовед не без оптимизма смотрел на будущее федеративной формы государственного устройства, отмечая, что она является «единственной здоровой и нормальной формой соединения». Ее активное развитие отмечалось автором и в Европе, и на Американском континенте, и в раскинувшейся по всему миру Британской империи. Еллинек видел в союзном государстве верный способ обеспечить бытие мелких и средних политических тел, их защиту от внешнего вторжения⁵³.

IV. Без их имен не полон ряд, или о других научных изысканиях конца XIX века

Было бы несправедливо обойти вниманием еще несколько академические работы конца XIX века, в которых их авторы рассматривали проблемы сложных государственных форм. Так, профессор Новороссийского университета В.В. Сокольский выделял два критерия классификации государств: по их сложности и по их внутреннему организационному принципу⁵⁴. С точки зрения первого критерия, государства делятся на простые (в том числе личные унии) и сложные (союзное государство и государство государств). Разница между этими двумя типами заключается в том, что простое государство над подданными и территорией господствует «во всех отношениях», а сложное — не господствует *непосредственно* (государство государств) или же господствует «в известной сфере отношений» (союзное государство). Возникновение союзного государства автор интерпретировал только в контексте соединения нескольких ранее независимых государств, но не децентрализации простого государства. Он подчеркивал, что организация союзного государства в отличие от межгосударственного объединения основывается не на международных соглашениях, а на внутреннем законодательстве. Примечательно, что ученый избегал называть субъекты федерации государствами (не-

⁵⁰ Там же. С. 548–550.

⁵¹ Там же. С. 550–569.

⁵² Там же. С. 569–583.

⁵³ Там же. С. 582, 583.

⁵⁴ Сокольский В.В. Русское государственное право. Одесса, 1890. С. 10–15.

суверенными государствами), а использовал для этих целей более «мягкий» термин «государствоподобные организмы»⁵⁵.

Фактически для обозначения собственно конфедеративных образований автор использует два понятия: государство государств и союз государств. Их схожая черта заключается в том, что оба вида объединений господствуют над государствами (государствоподобными организмами), но не над населением. При этом государство государств, по мысли В.В. Сокольского, понятие историческое, являющееся ступенью в процессе *распада* простого государства (по сути, империи)⁵⁶. Одновременно союз государств интерпретировался государствоведом в другом ключе — как соединение государств (являющееся не государством, а межгосударственным объединением) с целью решения ряда общих задач (прежде всего, оборонительной). Видимо, в силу ситуативного (нетипичного, исторически преходящего) характера обозначаемой понятием «государство государств» формы соединения, указанный термин не закрепился в государственно-правовой науке.

С точки зрения интерпретации федеративных принципов государственного устройства, наше внимание привлекает фундаментальное трехтомное сочинение Д. Брайса «Американская республика», переведенное в конце XIX века на русский язык. Глава XXX части I указанного сочинения носит название «Достоинства федеративной системы» и в целом дает понятие об авторской позиции по рассматриваемым вопросам⁵⁷. Д. Брайс не пытался излагать «высокую» теорию о юридической природе федеративного государства, о его соотношении с другими видами государственных образований. По сути, он рассматривал федерализм как одну из ступеней децентрализации. Примечательно, что подобная «нонцентралистская» интерпретация федерализма обуславливала схожесть его правовой природы с правовой природой местного самоуправления, которое рассматривается Брайсом в этой же главе. Если федерализм позволяет «приноравливать свою администрацию к законам каждой местности», то самоуправление «служит ручательством за хорошее управление местными делами».

Следует подчеркнуть взаимосвязь федеративного государственного устройства с принципами правового государства у британского государствоведа, ибо федерализм предохраняет «от возникновения такого деспотического центрального правительства, которое присваивает себе все права и угрожает личным правам граждан». Среди оригинальных достоинств федеративной системы у Д. Брайса можно указать, что она дает возможность проводить «такие законодательные и административные эксперименты, на которые было бы опасно решиться в стране с централизованной правительственной властью».

Своеобразно отношение к союзному государству у А.С. Алексеева⁵⁸. Фактически он рассматривал федеративный принцип, говоря современным языком, как способ управ-

⁵⁵ Стоит отметить, что аналог данного термина — государствоподобные образования — закрепился в отечественной науке конституционного права и нередко используется при характеристике федеративного государства и в настоящее время.

⁵⁶ В вышедших на русском языке работах дореволюционного периода такой тип соединения как государство государств рассматривался не часто. Так, мы можем найти небольшое упоминание о них в переводных работах Г. Еллинека (*Еллинек Г.* Указ. соч. С. 554, 555) и Ю. Гачека (*Гачек Ю.* Указ. соч. С. 17, 18), труде А.А. Жилина (*Жилин А.А.* Указ. соч. С. 300–304). Гачек приводил современный ему пример соединения (Османская империя по отношению к Самосу и Египту), а Еллинек в таком качестве рассматривал англо-индийскую империю в отношении к признающим ее верховенство соседним государствам. В целом из описания видно, что подобные государственные формы принадлежат истории.

⁵⁷ *Брайс Д.* Американская республика. Часть 1. Национальное правительство. М., 1889. С. 384–392.

⁵⁸ *Алексеев А.С.* Русское государственное право. Программа. Конспект лекций. Изд. 3-е. М., 1895. С. 168–170.

ления *большим государством*. Необъятные пространства и многочисленность населения обуславливают сложность для государственной власти «равномерно воздействовать на все части своей обширной территории и везде в одинаковой степени стоять на страже интересов разнородного и раскинутого на большом пространстве населения». Требуется, по мысли автора, искусство, чтобы управлять «сложной и разветвленной системой учреждений», при этом являющейся «живой силой» при взаимодействии с населением.

Способ решения этой трудной задачи предопределяется особенностями *генезиса* больших государств, ибо они «не вступают в историю готовыми историческими телами». Конкретная форма объединения «мелких политических тел», согласно А.С. Алексееву, зависит как от характера «политического быта» государства-объединителя, соответственно, и от степени «политической зрелости» объединяемых политических образований. Однако дальнейшая классификация проводилась автором исходя только из второго критерия. Вопрос об особенностях политической жизни сплачивающего центра и ее влиянии на форму создаваемого объединения оставлен автором в стороне. Думается, это не случайно, ибо утверждения о влиянии на создаваемое объединение особенностей политической организации, с одной стороны, государства-объединителя, с другой — объединяемых политических образований находятся в известном диалектическом противоречии⁵⁹.

Итак, А.С. Алексеев отмечал, что «чем политически зреее объединяющиеся части, тем более предоставляется им самостоятельности и тем более оснований для образования федеративного государства и, наоборот, чем менее развиты сливающиеся в политическое целое области, тем более условий для образования унитарного и централизованного государства». В результате автор выделял три группы государств с «обширной территорией»:

- 1) государства, в которых составные части *равны в своей самостоятельности* (именно федеративные государства: Германская империя, Северо-Американские Штаты, Швейцарский союз);
- 2) государства, в которых составные части самостоятельны, но неравноправны, выделяется метрополия (Британская империя);
- 3) государства, в которых присоединенные части утратили самостоятельность, слившись с присоединившим их государством (Россия).

Трудно не подметить противоречивость приведенной классификации. Во-первых, автор подспудно ассоциировал федеративный принцип с обширными по своей территории государствами. Действительно, Северо-Американские Штаты и Германская империя — крупные государства, но разве можно причислить к таким приводимый самим автором в качестве примера Швейцарский союз? Во-вторых, равная самостоятельность субъектов федерации характерна для Северо-Американских Штатов, но с большой натяжкой можно отнести к этой категории Германскую империю, в которой Пруссия занимала особое положение. В-третьих, утверждение, что присоединившиеся к России части утратили свою самостоятельность, тоже не может быть принято без оговорок. Каким бы ни было решение вопроса о юридической стороне отношений Империи и Финляндии, невозможно отрицать, что последняя обладала совершенно особым статусом, выделявшим ее из числа российских провинций.

⁵⁹ Действительно, только ли уровень политической зрелости Финляндии, Польши, Кавказа и т.д. предопределил характер и форму их присоединения к Российской империи? А разве сам тип имперской государственности с ее российской спецификой не задавал известные рамки этому процессу?

Именно при рассмотрении вопроса о положении Финляндии в составе Российской империи А.С. Алексеев выделял четыре формы «соединения государств»: инкорпорацию, союзное государство, союз государств и личную унию. Он довольно традиционно для того времени определял понятие союзного государства на контрасте с понятием союза государств. По мысли автора, образование союзного государства, во-первых, означает утрату его составными частями суверенитета и, как следствие, государственного статуса (соответственно, при союзе государств составляющие его члены сохраняют суверенитет и государственное состояние); во-вторых, составные части союзного государства продолжают «жить, как более или менее самостоятельное целое», но при этом центральная власть будет являться «источником и последним судьей» их самостоятельности (это обусловлено тем, что правовая связь между субъектами федерации зиждется на законе, а не на международном договоре, как при союзе государств).

Остается заключить, что водораздел между союзом государств и союзным государством более или менее проведен автором (по крайней мере, формально-юридически), но ясного отличия союзного государства от государства простого, в котором провинциям тоже может быть оставлена довольно широкая степень самостоятельности, у А.С. Алексеева мы не находим.

Навстречу XX веку (вместо заключения)

Если не считать отдельных замечаний А.П. Куницына, вопросы сложных государственных форм получают освещение в государственно-правовой литературе лишь начиная с 60-х годов XIX в. К концу данного столетия в целом устоялся подход к союзному государству как к соединению (союзу) государств (государствоподобных образований), в котором составляющие его члены в пределах, очерченных общесоюзной конституцией, подчиняются власти федерального центра, сохраняя самостоятельность в определенных сферах деятельности. Союзное государство мыслилось не только как более тесное соединение по сравнению с союзом государств, но и имеющее качественно иную юридическую природу. При этом генезис союзного государства виделся как усиление центростремительных сил в союзе государств, а не как децентрализация государства.

На рубеже XIX–XX вв. место первостепенных проблем догматической конструкции союзного государства заняли такие вопросы, как разделение суверенитета и государственный статус субъектов федерации, что обусловлено в значительной мере влиянием немецкой юриспруденции (прежде всего идей Г. Еллинека). В то же время разработанная Еллинеком концепция «несуверенных государств» вызывает обоснованные сомнения. Вопрос о суверенитете и статусе субъектов федерации (если отбросить символическое значение признания их государственного характера), во-первых, уже фактически решен в современных федеративных государствах; во-вторых, когда он все же поднимается, это обусловлено не столько теоретико-юридическими проблемами, сколько острой политической моментом.

Однако примечательно, что Б.Н. Чичерин и А.Д. Градовский — крупнейшие российские государствоведы второй половины XIX века — не уделяли большого внимания проблемам государственного статуса субъектов федерации, рассматривая федеративный принцип в качестве гарантии *децентрализации публичной власти* (А.Д. Градовский) или *раздробления и распределения по различным центрам правительственной власти* (Б.Н. Чичерин). Либеральный посыл в объяснении федеративных идей, содержащийся в работах Градовского и Чичерина, оказался отодвинутым на второй план «союзниче-

ской» интерпретацией природы федеративного государства, проблемами суверенитета и государственного статуса составных частей Федерации.

С таким багажом отечественная конституционно-правовая наука подошла к началу XX века.



Библиография

- Андреевский И.Е. Русское государственное право. Том I. СПб.; М.: Изд. М.О. Вольфа, 1866. 496 с.
- Блюнчли И. Общее государственное право. Том I. М.: Унив. Тип., 1865. 454 с.
- Брайс Д. Американская республика. Часть 1. Национальное правительство. М.: Изд. К.Т. Солдатенкова, 1889. 503 с.
- Гачек Ю. Общее государственное право. Часть 3. Право государственного соединения. Рига: Наука и жизнь, 1912. 207 с.
- Градовский А.Д. Германская конституция. Часть II. СПб.: Тип. В.С. Балашева, 1876. 160 с.
- Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Том III. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1883. 384 с.
- Еллинек Г. Право современного государства. Том первый. Общее учение о государстве. Изд. 2-е. СПб.: Изд. Н.К. Мартынова, 1908. 599 с.
- Жилин А.А. Теория союзного государства. Киев: Тип. И.И. Чоколова, 1912. 354 с.
- Куприц Н.Я. Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России. М.: Изд-во МГУ, 1980. 168 с.
- Коркунов Н.М. Русское государственное право. Том I. Введение и общая часть. 6-е изд. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1908. 623 с.
- Кульчицкий К. Автономия и федерация в современных конституционных государствах. М.: Библиотека Петрова, 1907. 214 с.
- Лохвицкий А. Обзор современных конституций. Часть II. СПб.: Изд. А.Ф. Базунова. 1865. 148 с.
- Моль Р. Энциклопедия государственных наук. Спб.; М.: Изд. М.О. Вольфа, 1868. 591 с.
- Сергеевич В.И. Русское государственное право. М.: Изд. кн. Л.С. Голицына, 1868–1869. 333 с.
- Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Части 1–3. М.: Тип. Тов-ва «И.Н. Кушнерев и К», 1894–1898. 482 с.; 433 с.; 556 с.
- Чичерин Б.Н. О народном представительстве. 2-е изд. М.: Тип. Тов-ва И.Д. Сытина, 1899. 810 с.

Federal Ideas in Russian Constitutional Law Studies in the Second Half of the XIXth Century



Anton O. Lebedev

Senior Lecturer, Department of Constitutional and Administrative Law, Law Faculty, National Research University Higher School of Economics, Candidate of Legal Sciences. Address: 20 Myasnitskaya str., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: ant-lebedev@ya.ru



Abstract

Problems of a federative form of state acquired relevance in the Russian constitutional law studies in the 2nd half of the 19th century. In general, the federation was interpreted as a union of states (quasi-states), in which its units were subject to the power of the federal government in certain areas (within the limits outlined by the federal constitution), while maintaining the autonomy in other areas. Thus, the origin of the federative state was seen as a process of strengthening the centripetal power in confederation, but not as a decentralization of a unitary state. At the turn of 19-20th centuries, the main problems of legal theory of federation became such issues as sharing sovereignty and legal status of

the constituent units under the influence of German lawyers (especially G. Jellinek). At the same time, B. Chicherin and A. Gradovsky, who are outstanding Russian legal scholars of the 2nd half of the 19th century, did not consider the question of the legal status of the component units of the federation as a pivotal issue for federative theory. They considered federalism as a guarantee of the decentralization of public authority (A. Gradovsky) or fragmentation and distribution of government's power in various political bodies (B. Chicherin). However, the *decentralization* conception of federative ideas contained in works of Gradovsky and Chicherin was relegated to the background of Russian constitutional law studies by *union* conception of the federative state with its problems of sovereignty and the legal status of the constituent units of the federation.



Keywords

federalism, union state, federation, confederation, sovereignty, history of studies on constitutional law, Russian pre-revolutionary legal scholars.

Citation: Lebedev A.O. (2015) Federal Ideas in Russian Constitutional Law Studies in the Second Half of the XIXth Century. *Pravo. Zhurnal Vysshhey shkoly ekonomiki*, no 4, pp. 70–90 (in Russian)



References

- Andreevskiy I.E. (1866) *Russkoe gosudarstvennoe pravo. Tom I* [Russian State Law. Volume 1]. Saint Petersburg, Moscow: Wolf, 496 p. (in Russian)
- Blyunchli I. (1865) *Obshchee gosudarstvennoe pravo* [Common State Law. Volume 1]. Moscow: University, 454 p. (in Russian)
- Brays D. (1889) *Amerikanskaya respublika. Chast' 1. Natsional'noe pravitel'stvo* [American Republic. Part 1. National Government]. Moscow: Soldatenkov, 503 p. (in Russian)
- Gachek Yu. (1912) *Obshchee gosudarstvennoe pravo. Chast' 3. Pravo gosudarstvennogo soedineniya* [Common State Law. Part 3. Law of State Union]. Riga: Nauka, 207 p. (in Russian)
- Chicherin B.N. (1894–1898) *Kurs gosudarstvennoy nauki* [Course on State Science]. Moscow: Sytin, 1470 p. (in Russian)
- Chicherin B.N. (1866) *O narodnom predstavitel'stve* [On People's Government]. Moscow: Sytin, 810 p. (in Russian)
- Gradovskiy A.D. (1876) *Germanskaya konstitutsiya. Chast' II* [German Constitution. Part 2]. Saint Petersburg: Babishov, 160 p. (in Russian)
- Gradovskiy A.D. (1883) *Nachala russkogo gosudarstvennogo prava. Tom III* [Origins of Russian State Law. Volume 3]. Saint Petersburg: Stashibeovich, 384 p. (in Russian)
- Dyugi L. (1908) *Konstitutsionnoe pravo. Obshchaya teoriya gosudarstva* [Constitutional Law. Common Theory of State]. Moscow: Sytin. 956 p. (in Russian)
- Jellinek G. (1908) *Pravo sovremennogo gosudarstva. Tom pervyy. Obshchee uchenie o gosudarstve* [Law of Modern State. Volume 1. Common Theory of State]. Izd. 2-e. Saint Petersburg: Martinov, 599 p. (in Russian)
- Zhilin A.A. (1912) *Teoriya soyuznogo gosudarstva* [Theory of Union State]. Kiev: Chokolov, 354 p. (in Russian)
- Kuprits N.Ya. (1980) *Iz istorii gosudarstvenno-pravovoy mysli dorevolutsionnoy Rossii* [Theory of State in Prerevolutionary Russia]. Moscow: MMGU, 168 p. (in Russian)
- Korkunov N.M. (2011) *Istoriya filosofii prava* [History of Philosophy of Law]. Moscow: Stasulevich, 599 p. (in Russian)
- Korkunov N.M. (1908) *Russkoe gosudarstvennoe pravo. Tom I. Vvedenie i obshchaya chast'* [Russian State Law. Volume 1. Introduction and General Part]. Saint Petersburg: Stas Klevich, 623 p. (in Russian)
- Kul'chitskiy (Mazovetskiy) K. (1907) *Avtonomiya i federatsiya v sovremennykh konstitutsionnykh gosudarstvakh* [Autonomy and Federation in Modern Constitutional States]. Moscow: Petrov, 214 p. (in Russian)
- Mol' R. (1866) *Entsiklopediya gosudarstvennykh nauk* [Encyclopedia of State Sciences]. Moscow: Wolf, 591 p. (in Russian)

Nersesyants V.S. (ed.) (2000) *Politiko-pravovye tsennosti: istoriya i sovremennost'* [Political and Legal Values: History and Modernity]. Moscow.

Sergeevich V.I. (1868–1869) *Russkoe gosudarstvennoe pravo* [Russian State Law]. Moscow: Golitzyn, 383 p. (in Russian)

Snarskiy A.T. (1907) *Avtonomiya ili federatsiya* [Autonomy or Federation]. Saint Petersburg.

Sokol'skiy V.V. (1890) *Russkoe gosudarstvennoe pravo* [Russian State Law]. Odessa.