

37-С-73

III 9661.

М. А. ЦИММЕРМАН



№ 6176/III

ОЧЕРКИ
НОВОГО
МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВА

ПОСОБИЕ К ЛЕКЦИЯМ

Мирные договоры. Лига Наций.
Постоянная Палата Международного Суда.

ЦЛМЯ

ПРАГА
1923

ПРЕДИСЛОВИЕ.

Моей задачей было дать обзор новых элементов международного права, еще детально не обработанных наукой; однако, знание этих элементов необходимо и для учащихся и для широких кругов образованных людей, интересующихся современной правовой жизнью народов.

Задача эта неблагодарна и трудна, потому что она является первой попыткой на русском языке и одной из первых в современной международной литературе.

Материал по вопросам, затронутым в книге, уже сейчас необозрим, и он рассеян или в мало-доступных для широкой публики официальных собраниях документов, или в периодической печати. Исчерпать весь этот материал почти невозможно. Выпускать при таких условиях общий обзор и мирных договоров и соглашения о Лиге Наций, тоже породившего грандиозную литературу, представляется большою смелостью.

Но потребность в русской книге в этой области так велика, что автор берет на себя подобную смелость, сознавая, что более совершенное выполнение лежащей на нем задачи может быть достигнуто лишь в будущем.

Мирные договоры

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

ГЛАВА I.

§ 1. Право и внешняя политика. § 2. Развитие международных отношений в конце XIX и начале XX веков: борьба национальностей и борьба империй.

§ 1. Более полутора столетия тому назад Руссо утверждал, что все народы Европы, кроме Турции, образуют одно великое целое и что это высшее единство является результатом религиозной близости христианских народов и общности их материальной культуры. „*Toutes les causes réunies forment de l' Europe non seulement comme l' Asie, ou l' Afrique une idéale collection des peuples qui n' ont de commun qu' un nom, mais une société réelle qui a sa religion, ses moeurs, ses coutumes et même ses lois dont aucun des peuples qui la composent ne peut s' écarter sans causer aussitôt des troubles*“ (J. J. Rousseau. L' Extrait du projet de paix perpétuelle de M. l' abbé de Saint Pierre. 1761).

Сейчас слова Руссо применимы не только к Европе, но ко всему человечеству, являющемуся в наши дни своеобразным высшим культурным единством, переживающим все события жизни отдельных народов и реагирующим на все потрясения вселенной. Мировая война была не только фактором, обострившим временно противоречия между народами, но и послужила мощным толчком к усилению и ускорению процесса сближения народов, процесса, ранее протекавшего и более медленно и менее отчетливо. Целый ряд условий сыграл крупную роль в преодолении материальных и духовных препятствий к сближению разных государств вселенной, но особое значение принадлежало при этом праву, которое могло бы заложить прочные основы той *Societas Gentium*, о которой учил еще в XVII веке гениальный Суарец.

Однако, в противоположность универсализму великих схоластиков и их эпигонов, в современной науке международного права царил совершенно иные тенденции: государственного индивидуализма и правовой распыленности. Современные юристы утверждали, что нет и не может быть над-государственной правовой организации, потому что высшими активными центрами правовой жизни людей были и должны быть лишь отдельные государства. Международное право, как особенно резко утверждал швейцарский ученый Хубер, имеет не коллективную, но индивидуальную природу. Государства, как самостоятельные автономные единицы, действуют совершенно свободно и между ними наблюдается лишь простой параллелизм их волеизъявлений. В международной жизни имеется на лицо только наличность совместного существования отдельных субъектов, не имеющих над собой никакого высшего авторитета. И повидимому чудесным образом из разрозненных правопониманий создается система обязательного объективного права. Но при таком мисосозерцании международное право сливается с внешней политикой, потому что и одно и другое определяется лишь индивидуальной волей отдельных разрозненных государств.

На самом деле право подчиняет своим велениям волю государств и, если последние и выступают в роли субъектов, то только потому, что право сообщает им характер юридической личности. И если государства вступают в юридические отношения, то только в силу нормы права, придающей определенным действиям государств характер правовой обязательности. И право отнюдь не совпадает с индивидуальным его толкованием и с политическими задачами отдельных государств. В своем развитии и в своей системе оно имеет свой собственный логос и свои масштабы оценки. В этом смысле право может быть в остром конфликте с отдельными политическими актами народов. Преодоление этого разрыва между универсальным правом и разрозненными национальными целями государств может быть достигнуто только через победу первого над вторым. Право будет стремиться сделать политику орудием своих автономных целей и будет стремиться установить свое исключительное господство. Сообщая изменениям в политической жизни народов свою высшую санкцию, право стремится утвердить прочность новых отношений государств и желает создать условия обеспеченности владения, которые соответствуют частным гарантиям права в жизни отдельных людей. В конечном итоге право утверждает мир, как между индивидами, так и между государствами. Мир осуществляется через коллективную охрану существующего распределения благ, но это распределение должно соответствовать общим принципам права и не может быть

основано на случайном соотношении сил. При таком понимании права сделки государств в международной жизни имеют правовое значение не только по своей форме, но и по своему содержанию. Международное право не только имеет дело с типическим и общим, но и с конкретным и индивидуальным, и в этом лежит своеобразие его научной природы.

И совершенно особое и исключительное выражение находит тесная связь права с политической жизнью народов в моменты войны и мира.

Каждая война и каждый мир, однако, неразрывно связаны с целым комплексом явлений, предшествовавших борьбе и мирному договору и определивших исход борьбы и последствия мира.

Поэтому при правовом анализе мирных договоров нужно знакомство не только с их юридической формой, но и с генезисом спора народов в его индивидуальности. Проследить развитие этого спора, получившего свое завершение в договорах, это значит ознакомиться с историей борьбы враждующих сторон в прошлом, поскольку это прошлое связано с настоящим. Этому вопросу и посвящено историческое введение в изучение мирных договоров.

§ 2. Развитие международных отношений в XIX и XX веках проходит под знаком борьбы национальностей и борьбы империй. Теория борьбы национальностей формируется в эпоху великой французской революции, провозгласившей принцип свободы народов. „Кто угнетает нацию, говорил Робеспьер, становится врагом всех народов. Более того, он разбойник, он совершает покушение на оскорбление всего человечества“^(*). Но для деятелей революции было неясно различие между нацией, вернее национальностью, и народом и только позднее, в 1810 году, де-Сталь в своей книге о Германии определенно отграничивает понятие национальности, указывая на ее основные признаки в виде общего сознания народного единства при наличности одного языка и общих нравов и обычаев. И де-Сталь впервые указывает, что границы национальности и государства должны совпадать. С этого момента в Европе под сильным влиянием идей революции получает теоретическое оправдание движение, которое проходит красной нитью через все политическое развитие Европы в прошлом веке и приводит к коренным перемещениям территориальных границ. Сложившиеся раньше главным образом военным насильем, или случайными приобретениями образования, еще могущественные в XVII и XVIII ве-

^{*)} Red slob. La doctrine idéaliste du droit des gens. Rev. Gen. de Droit Intern. Public. 1921, Nr 6. Red slob. Histoire des grands principes du droit des gens. 1923, 279—330.

ках, как Османская держава и Империя Габсбургов, переживают тяжелый кризис и этот кризис захватывает и другие государства, как Россию и Англию, ставшие в новое время тоже государствами национальностей. Проблема национальностей становится формальным моментом, объединяющим разные виды защиты своих прав народностями в сфере религиозных, экономических и других культурных отношений, и, благодаря этим теоретическим рамкам, происходит своеобразное упрощение в изучении внешних и внутренних столкновений государств и поэтому, рассматривая развитие борьбы национальностей от эпохи двадцатых и тридцатых годов XIX века, эпохи Молодой Италии, Греции, Польши и Германии до сербского национального движения в начале XX века, можно обнять главнейшие факты внешних сношений народов Европы и можно в достаточной степени понять политическое и правовое значение международных мирных договоров, положивших конец мировой борьбе в 1919 и 1920 годах.

Для проповедников теории национальностей, в особенности для Манчини*), вопрос шел не только о поисках своеобразного синтетического начала в сложной международной жизни современной Европы, но проблема становилась на другой плоскости: теория, ими защищаемая, должна привести к созданию международного права на новых рациональных началах, вытекающих с необходимостью для жизни человечества, в котором имеются два объединяющих момента: семья и нация. Основные черты национальности, согласно Манчини, образуются историей, религией, территорией, расой, языком и нравами, но главное народным сознанием, сознанием своего народного „я“. Национальность в праве требует уважения к принципам, обеспечивающим ее сохранение и свободное развитие, она может притязать на выполнение этих требований всеми государствами и границы ее свободы определяются только наличием других национальностей, живущих рядом в пределах того же континента и той же вселенной. В международном праве должны быть признаны только одни субъекты не государства, а нации, и в последнем итоге конечною целью международного права является устано-

*) Mancini. Della nazionalità come fondamento di diritto delle genti. Napoli 1873. Pierantoni. Storia degli studi del diritto internazionale in Italia. Modena 1869. Palma. Del principio di internazionalità nella moderna Società Europea. 1886.

Laurent. Etudes sur l'histoire de l'humanité, tome XVIII, 1869. Neumann. Volk und Nation. 1888. Schücking. Das Nationalitätenproblem. 1908. Henri Hauser. Le principe des nationalités, 1916. I. Zangwill. Le principe des nationalités, 1918. Renner. Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, 1918. R. Johannet. Le principe des nationalités, 1918. Литература по национальному вопросу вообще очень велика.

вление *humanitas nationum*, о чем предсказывал еще значительно раньше Вико в своей новой науке *).

В своей чистой форме теория национальностей уже давно отвергнута, потому что те различные элементы, о которых говорил Манчини, чаще всего не совпадают, и наличие соматологического (по строению тела, по кровному родству) единства национальности не может быть доказана, язык может не совпасть с религией, религия с историей, история может противоречить народному сознанию и, наконец, можно считать, что государство национальностей, в виде ли свободной федерации, как Швейцария, или в виде такого сложного соединения как Британская империя могут иметь такое же право на существование, как и государства простые одной национальности. Но государственная форма в большой степени определяет и разрешает вопрос о национальностях и при наличии свободных форм сожителства иногда приводит к очень быстрому ослаблению острой национальной вражды (Южная Африка после мира в Претории в 1902 году, когда британское правительство вскоре после войны дало широкую автономию бурам).

Проблема национальностей, однако, выдвигается, как фактор в международной жизни, не только в виде результата борьбы с изжитыми и устаревшими способами государственного управления и насилия государства над видовыми особенностями групп людей, связанных общностью сознания своего единства **). Она становится элементом борьбы при наличии внешнего раздражения, когда рядом с государством национальностей существует соплеменное угнетаемое национальностям государство. Соседство Австро-Венгрии с Италией, Сербией, Румынией и Россией не могло быть безболезненным. Тогда выдвигается стремление освободить своих соплеменников и создается тяжелое состояние борьбы против искусственных исторических границ.

Может быть и не только простое соседство границ, но может быть более сложное состояние, когда соплеменные государства лежат на путях мирового расширения великих держав

*) Ср. Nys. Le Droit International, vol. I, 1912, стр. 365—366.

***) В этом отношении прав Redlob, тесно связывая идею национальности с принципом свободного строительства государства гражданами, и надо заметить, что именно в такой форме права национальностей провозглашались не только прогагонистами национального движения в Европе, но в эпоху мировой войны и президентом Вильсоном. „Право национальностей, вытекает из индивидуального права на свое свободное самоопределение. Принцип национальностей лишь отражение этого права в жизни народов. Он обозначает свободу в определении круга людей, создающих государство... Национальность — явление воли. Она живет, потому что люди желают ее жизни. И она является соединением по свободному выбору“. Redlob. Histoire des grands principes du droit des gens. 1923, стр. 31.

и когда совпадение в географическом смысле направлений к выходам к морю или к колониальным уже существующим владениям вызывает поддержку национального движения в пределах государства национальностей, являющегося препятствием к росту империй. Таково было соотношение России и Турции в XVIII и XIX веках*).

Проблема национальностей, как вопрос о самозащите видовых особенностей групповых соединений людей не по объективно установленным признакам, но по субъективным началам, что традиционно скрывается под словами национальное сознание, совершенно независимо от того, идет ли дело о защите или языка, или религии, или общих исторических традиций, получила особенное развитие в Европе XIX в. и не только как простая рецепция идей французской революции, но и в силу других факторов. Она получила свое второе, наиболее сильное обоснование в движении, бывшим реакцией против французского рационализма и радикализма. И из двух по существу противоречивых моментов сложилась современная теория национальностей. Европа в 20-х и 30-х годах переживала момент духовного возрождения, вылившегося в совершенно особые формы, и современники понимали, что они являются свидетелями глубокого политического переворота, происходившего под знаком исторического воскресения народов, давно уже лишенных и государственности и свободы, постепенно терявших свои национальные культурные ценности. Свобода историческая противопоставляется свободе революционной. Франция теряет свой ореол освободительницы народов и становится началом враждебным и для учителей Италии, как Джиоберти, и для вождей исторической и национальной школ в Германии. Изучение памятников истории и литературы придало новую силу национальному движению. И первый протагонист славянского возрождения в Праге Добровский мог говорить: „Пусть мертвые спят спокойно“. Но возрождение прошлого оказалось связанным с политической борьбой за настоящее, и борьба стала в дальнейшем неизбежной и, если в Германии шла проповедь национального и расового объединения до пределов, где слышна немецкая речь, то из Праги шла весть Коллара о воскрешении Славии — единого отечества и для русских, и для сербов, и для чехов, и для поляков. Идея германской национальности и идея равноправной славянской народности выросли на почве исторического изуче-

*) Это лишь один из вариантов борьбы национальностей и нельзя отвергать право национальностей только потому, что национальности иногда косвенно или непосредственно могут способствовать росту и укреплению империй. Ср. Johannet. Le principe des nationalités. 1918, стр. XXXIII, стр. 309—333.

ния. Панславизм, как и пангерманизм, выросли и окрепли духом в исторических и литературных исследованиях и получили свое освящение в поэзии. И то и другое течение ограничилось коротким временем расцвета в момент революции 1848 года и потом как будто замерло. На самом деле оно продолжало жить и лишь приняло другие формы.

Рост в центральной Европе Пруссии, и объединение под прусской властью Германии с тем, чтобы позднее привлечь в орбиту своего влияния и империю Габсбургов, было осуществлением начал, провозглашавшихся еще раньше, в начале XIX века новой школой германских историков, и историческая школа благословила и трудами своих ученых оправдала и обосновала новую власть германского императора.

И этот рост германского национального сознания, непонятого сразу во всем своем значении, встретил духовную и материальную поддержку во время первых своих шагов и со стороны Франции в 1848 году, приветствовавшей свободу германского народа, и со стороны России, помогавшей Пруссии в ее борьбе за право на исключительное господство в Германии. Франция более решительно поддержала и рост национального движения в Италии, которая, несмотря на торжественно провозглашенный принцип, *farà da se*, не могла сама собственными силами добиться своего объединения. Вторая Республика и Вторая Империя продолжали в этом отношении осуществлять принципы великой революции.

Ту же роль играла Россия по отношению к славянским народам на Балканах, но здесь политика России не была ни сильной, ни последовательной, потому что освобождение славян давало России совершенно исключительную мировую роль, и занятие проливов обеспечивало ее выход в бассейн Средиземного моря и делало стратегически неприступной русскую позицию в Черном море и Закавказье. Поэтому в царствование Екатерины II, Александра I, Николая I и Александра II на Ближнем Востоке русская политика освобождения национальностей сталкивается с коалицией всей Европы и даже в тот момент, когда, после Тильзита (1807 г.) император Наполеон был готов делить господство на континенте с Россией для общей борьбы с Англией, вопрос о Константинополе («l'empire du monde») делает невозможным соглашение двух держав — равноправных владычиц Азии и Европы.

Защищая свой вид, свои родовые особенности, национальности стремятся в конечном итоге или к своему национальному господству, или к присоединению к уже существующему соплеменному государству, и этими стремлениями опре-

деляют международные отношения государств, вызывая их столкновения и расчленения.

Мировое распространение великих держав в XIX и XX веках, их стремление стать колониальными империями выдвинуло для них особое значение национального принципа. Европейский империализм не был простой функцией капитализма и не стремился исключительно к расширению своих рынков сбыта и к попыткам обеспечить себе поставку необходимого сырья, он был в то же время началом, объединявшим в известных политических и культурных рамках целые группы народностей или национальностей, причем в такой своеобразной федеративной системе осуществлялась идея установления внутреннего мира в большем территориальном масштабе. Это было чаще всего стихийным и подсознательным процессом, еще ранее знакомым Риму при его превращении в «*orbis romanus*». В конечном итоге в таком образовании проблема национальностей могла бы получить свое разрешение в смысле предоставления национальностям самой широкой автономии, потому что борьба национальностей становится абсолютно неразрешимой лишь при столкновении в узких пределах господства и подчинения в простом унитарном государстве. Путь к этому миру может быть очень длительным. Империи, сталкивающиеся с проблемой национальностей и вбирающие целые комплексы национальностей, организуют свой правопорядок в мировом масштабе, стремятся установить вместо непрерывной борьбы мир национальностей.

При своем расширении великие державы идут двумя путями: или освобождают национальности, или устанавливают над ними господство. Оба пути ведут империи к столкновению друг с другом, и исход борьбы их определяется не только их силами, но и значением и жизнеспособностью тех национальностей, во имя которых и при участии которых ведется борьба. Расширение великих держав вызывается и их особым политическим и географическим положением и их экономической эволюцией, переходом от аграрного типа и от принципа экономической автархии к типу промышленному, нуждающемуся в сырье и продуктах питания и ищущему рынков сбыта извне. Политической предпосылкой дальнейшего роста является консолидация внутри и средством к этому служит национальное объединение. Италия и Германия добиваются своего объединения лишь во второй половине XIX века, причем германская империя создается кровью и железом: поражением своего немецкого соперника Австрии (1866 г.) и разгромом западного врага: императорской Франции (1871 г.).

Позднейшее развитие германской империи вызывает переворот в сложившихся международных сношениях Европы, Азии

и Африки, потому что, положивши основы своего господства в центральной Европе военным союзом с Австрией в 1879 г., молодая немецкая держава старается прежде всего упрочить свое влияние на Ближнем Востоке, поддерживая оттоманскую державу, стараясь усилить значение султана-калифа — главы правоверных, и одновременно подавить национальное движение славянских народностей, этим вызывая длительный конфликт с Россией и затем с Англией, поскольку последняя является владычицей мусульманских народов и поскольку она вынуждена охранять свое господство в Египте и Индии.

Кризис обостряется не только совпадением одних и тех же географических направлений для расширения трех мировых империй, но еще и тем, что молодая германская империя становится и державой морской, стремящейся упрочить и обезопасить за собою морскую торговлю и монополизировать за собою рынки сбыта в Европе. Богатые залежи железа (в Эльзасе, Лотарингии), угля (Вестфалия, Силезия), высокое развитие техники и, наконец, захват последних еще не занятых земель в Африке дают возможность германской империи стать второй морской и торговой державой после Англии. От господства на континенте Германия идет к власти над океаном и этим вызывает против себя коалицию морских и континентальных держав.

В дальнейшем, таким образом, придется остановиться на трех моментах: на процессе зарождения в Европе новых великих национальных держав, на развитии борьбы национальностей на Ближнем Востоке и, наконец, на мировом расширении европейских империй, приведшем к их столкновению в 1914 г.

ГЛАВА II.

§ 3. Зарождение новых великих национальных держав: Италия и Германия. § 4. Франкфуртский мир и союз Австрии и Германии в 1879 г. § 5. Двойственный союз России и Франции.*)

§ 3. В международных сношениях европейских государств в XIX веке самым крупным событием было национальное объединение Италии и Германии и зарождение, таким образом, двух новых великих держав. Французская революция и Наполеон дали первый толчок к единству Италии, Наполеон создал

*) Debidour. Histoire diplomatique de l'Europe vol. I.—II. 1892. Bourgeois. Manuel de la politique étrangère, vol. III. 1910. Lavisse-Rambaud. Histoire générale, vol. X—XI, 1904—1905. Stern. Geschichte Europas seit 1815, bd. I.—VIII. 1894—1920. Orsi. Italia Moderna. Storia degli ultimi 150 anni, 1901. Friedjung. Der Kampf um die Vorherrschaft in Deutschland 1859—1866. 8 Aufl. 1910. Friedjung. Die Einigung Italiens und Deutschland 1859—1866. J. Heilmolt. Weltgeschichte bd. VIII. 1921. Kjelle n. Dreibund und Dreiverband, 1921.

эфемерное королевство в Италии, и Мюрат в 1815 году впервые обратился с воззванием к итальянскому народу с призывом к освобождению его от иностранного владычества. Однако, исторически Италия не была ни в средние века, ни в новое время единым государством. Она всегда оставалась политически раздробленной, и, несмотря на проповедь национального самосознания еще Данте, Петраркой и Маккиавелли, никогда до половины XIX века итальянский народ не делал попыток создания своего национального единства. Мадзини мог говорить после войны 1859 года: „Я впервые приучил итальянцев к мысли объединения“. В 1830 году Мадзини основал тайный союз „Молодой Италии“ для создания единой итальянской республики. „Бог и народ“ — таков был лозунг нового движения. „Краска стыда покрывает мое лицо — говорил Мадзини — когда я наряду с другими людьми сознаю, что у меня нет отечества, нет национального знамени, нет подданничества“. За эту национальную итальянскую идею королевство Сардинское в 1848—1849 вступило в открытую борьбу с империей Габсбургов, но вынуждено было капитулировать. Однако, Сардиния с Пьемонтом оставалась единственным государством, сохранившим конституционный строй в Италии и ставшим национальным центром для все усиливающегося народного движения в пользу создания одного итальянского государства.

Собственными силами Италия не могла добиться своего единства и помощь для нее пришла со стороны Франции. Правда, Наполеон был противником одной власти на всем полуострове и разрешал Сардинии лишь главенство на севере Италии и поэтому, по перемирию, после удачной войны с Австрией, в Виллафранке (1859 г.) не было исполнено обещание итальянского единства „от Альп до Адриатического моря“. Окончательный мир с Австрией был заключен в Цюрихе с участием Сардинии. По этому миру Сардиния получала Ломбардию, но Венеция оставалась в руках Австрии. В Тоскане, Парме и Модене должен был быть восстановлен старый порядок, если население выскажется за возвращение к нему, и папа оставался светским властителем. Все итальянские государства, с участием Австрии, как владеющей Венецией, должны были создать один общий союз. Франция получала за свое участие в войне Савойю и Ниццу. Народное голосование в центральной Италии было, однако, единодушным за присоединение к Сардинии, и этому решению должен был подчиниться и Наполеон III, и Австрия. В 1860 году Гарибальди, вопреки желаниям итальянского правительства, добился свержения власти Бурбонов в Сицилии и Неаполе. В 1866 году Италия присоединила Венецию. Объединение Италии было закончено, и только Рим еще четыре года оста-

вался занятым французскими императорскими войсками. Поражение Франции в 1870 г. вернуло Рим Италии. Для национального объединения Италии не хватало лишь Трентино (южной конечности Тироля) и Триеста. Эти земли составляли „Italia irridenta“ и были главным источником длительной вражды с Австро-Венгрией, причем тройственный союз с немецкими империями не мог залечить этой раны.

Германия, в противоположность Италии, была политическим единством и до и после французской революции. Правда, единство в виде священной Римской Империи до 1806 г. и в виде Германского Союза с 1815 г. было очень слабым, но сам германский народ как будто стремился к партикуляризму и не создавал и не добивался того, чтобы собрать слабые отдельные немецкие государства в стройное и сильное органическое целое.

Процесс собирания Германии и концентрации власти шел не путем длительной эволюции, как это было в Швейцарии, и не путем добровольного сговора отдельных государств, как это было в Северной Америке, но путем победоносных войн и силою авторитета военной мощи Пруссии. Королевство Гогенцоллернов приняло и поглотило другие немецкие государства и добилося звания вождя и главы нового союзного образования, принявшего название империи. В 1864 году в союзе с Австрией Пруссия напала на Данию и, согласно Венскому миру, заключенному в том же году, датское правительство вынуждено было уступить герцогства Лауэнбург, Шлезвиг и Гольштинию державам победительницам. Из-за герцогств возник конфликт между двумя немецкими державами, соперницами за господство в Германском Союзе. Никольсбургское перемирие и Пражский мир 23 августа 1866 г. закончили длительную борьбу за гегемонию в Германии. Пруссия присоединила к себе не только герцогства, захваченные у Дании, но еще Ганновер, Кургессен, Нассау, Франкфурт на Майне, затем добилась создания Северо-Германского Союза и фактически стала господствующей державой в Германии.

§ 4. Для окончательного упрочения престижа требовалось завоевание еще одной территории, где население было по происхождению и языку немецким. Разгром императорской Франции вернул Германии Эльзас и Лотарингию, несмотря на то, что по духу и традициям они были тесно связаны с Францией. Победы над Наполеоном III привели к провозглашению в Версале на французской территории германской империи (1871 г.).

Императорская Франция к моменту решительной борьбы с вековым противником на востоке оказалась, благодаря дипломатии Наполеона III, совершенно одинокой. Напрасно, после Седана, Тьер пытался добиться посредничества великих держав;

только со стороны австрийского министра иностранных дел Бейста была сделана робкая попытка предпринять соответствующие шаги, но попытка эта была неудачна. Условия мира, поставленные Францией новой германской империей, были очень суровы. Бисмарк потребовал уступки Эльзаса и Бельфора, части Лотарингии с Мецом и Диденгофеном, уплаты контрибуции в 6 миллиардов франков и торжественного вступления германских войск в Париж. После длительных и тяжелых переговоров, Тьеру удалось добиться уменьшения контрибуции на один миллиард и отказа Германии от Бельфора.

1 марта 1871 г. последовало унижительное для французского самолюбия торжественное вступление германских войск в Париж, и в этот же самый день Национальное Собрание в Бордо большинством 546 голосов против 107 приняло условия Германии. Через два дня германские войска покинули Париж, но продолжали занимать около трети французской территории. Только 10 мая 1871 года в Франкфурте на Майне, Бисмарк и Жюль Фавр подписали окончательные условия мира с незначительными изменениями в том смысле, что немцы добились присоединения еще небольшой части Лотарингии с богатыми залежами железной руды и в компенсацию за это уступили французам клочек территории у Бельфора.

В июне 1871 г., несмотря на тяжелые внутренние потрясения, Франция могла уплатить, благодаря патриотизму населения, 2 миллиарда контрибуции и через два года последние три миллиарда. В 1873 г. германские войска покинули территорию Франции.

Нарождение новой германской империи нарушило систему анорганического международного равновесия в Европе. Центр силы и политического влияния после 1871 года переместился в Берлин и вместе с тем уже в 1875 г., при попытке Германии оказать новое давление на быстро оправившуюся от войны Францию, немецкое выступление встретило оппозицию Австрии, Англии и особенно России. Бисмарк не хотел допустить возрождения против новой Германии коалиции Кауница в XVIII в. против Фридриха II и поэтому стремился, поддерживая фиктивные дружеские отношения с Россией, привлечь к более тесному союзу Австрию. Усилия его, несмотря на противодействие императора Вильгельма I, увенчиваются успехом, и в 1879 г. Германия и Австрия заключают военный оборонительный союз против России. Это было прямым результатом Берлинского конгресса и стремления выдвинуть Австрию, как немецкий авангард на Балканах. По форме союз был оборонительным, но по существу он должен был быть твердой гарантией господства на континенте Европы Германии и предоставления свободы

действий Австрии на Ближнем Востоке. В это время, по техническим и географическим условиям, наступление русских войск в большом масштабе на западной границе было невозможно, и обе империи это отлично знали. Несмотря на это, договор говорил о „нападении России“.

Ст. I гласила: „В случае, если одна из обеих империй... подвергнется нападению со стороны России, Высокие Договаривающиеся Стороны обязаны всею военной силою своих Империй выступить на помощь друг другу и соответственно не заключать мира иначе, как сообща и по обоюдному соглашению“.

Ст. II: „Если-бы одна из Высоких Договаривающихся Сторон подверглась нападению со стороны какой-либо другой державы, то другая Договаривающаяся Сторона сим обязывается не только не оказывать помощи нападающему..., но по меньшей мере соблюдать по отношению к Договаривающейся Державе благожелательный нейтралитет.“

Если-бы, однако, в подобном случае, нападающая держава получила поддержку со стороны России, в форме-ли активной кооперации или путем военных мероприятий... то установленная поддержка со всею военной мощью тотчас же вступает в силу и в данном случае, и ведение войны со стороны обеих Высоких Договаривающихся Сторон тоже становится общим до общего заключения мира“.

Союз, следовательно, предусматривал три случая: войну с Россией, против которой должны принять участие обе державы, войну Германии с Францией, против которой, согласно настояниям Андраши, Австрия не выступает и, наконец, войну обеих империй против России и Франции одновременно.

Бисмарк, однако, не хотел разрывать сношений с Россией и предпочитал держать ее связанной секретными соглашениями, имевшими характер перестраховки. 18 июня 1881 года Россия обязывается „принимать во внимание интересы Австро-Венгрии, вытекающие из нового положения, упроченного Берлинским договором“. Никакие новые территориальные изменения не могут последовать без взаимного согласия и делается исключение только для присоединения Восточной Румелии к Болгарии (см. ниже) и аннексии Боснии и Герцоговины Австрией*). Но еще за месяц Австрия и Германия подписали удивительный договор, который устанавливал ничтожность для обеих немецких держав соглашений с Россией. Эти соглашения должны быть обязательны только для России, но не для Германии и Австрии.

*) Pribram. Politische Geheimverträge Österreichs Ungarns. 1920. Band I, стр. 14.

Секретный договор последних гласит: „предполагаемый договор втроем ни в коем случае не отменяет союзного договора 7 октября 1879 г. и этот последний, как будто нового договора и не существует, по прежнему будет связывать две подписавших его державы, согласно своему содержанию, и их намерениям и остается подлежащим исполнению“.

Бисмарк, однако, считал полезным расширить союз немецких империй привлечением еще Италии, возбужденной против Франции занятием Туниса (1881 г.), и, действительно, ему удается добиться подписания оборонительного союза с Криспи 20 мая 1882 г. Через несколько лет в 1887 г. и в 1888 г., тройственный союз принимает более определенные формы. Согласно военной конвенции с Германией, Италия обязуется выставить против Франции более половины своей армии и вместе с тем в договоре, предшествовавшем конвенции, *casus foederis* считалось расширение французских колониальных владений в Марокко или Триполи. Одновременно, в случае успешности войны, Италии представлялась возможность производить аннексии на счет Франции в каком угодно размере для обеспечения безопасности своих границ*).

В то же время в 1887 г. в орбиту немецкого влияния вошла и Англия, заключивши секретное соглашение с Австрией и Италией о поддержании существующего порядка на Ближнем Востоке и, следовательно, о противодействии, как попыткам расширения Франции в Северной Африке, так и росту русского влияния на Балканах**). Наконец, Италия заключила в том же году очень своеобразный договор с Испанией, по которому последняя обязывалась не вступать в соглашения с Францией, поскольку эти соглашения могут прямо или косвенно быть направлены против Италии, Германии или Австрии***).

Дипломатия Германии оформила существующую систему своего господства целою сетью договоров и с неизбежностью привела к тому, что два эвентуальных врага немцев вынуждены были обратиться друг к другу за поддержкой для самозащиты. Правда, дипломатическая игра велась скрытно, но иногда все-таки прорывались такие выступления, как знаменитая речь Бисмарка в 1888 году по адресу России, когда он заявил, что немцы никого не боятся, кроме Бога, что в случае угрозы извне от Немана до Рейна поднимется весь германский народ, сверкая стальной щетиной штыков.

*) Pribram. Politische Geheimverträge. Bd. I, стр. 42—47 и стр. 211, примечание к стр. 173.

***) Pribram. Politische Geheimverträge. Bd. I, стр. 37—41.

***) Pribram. Politische Geheimverträge. Bd. I, стр. 43—50.

§ 5. Россия и Франция или должны были подчиниться германскому влиянию, или должны были сблизиться. Формального союза между Россией и Францией заключено не было, потому что это встречало оппозицию императора Александра III и императора Николая II. Три акта регулировали русско-французские отношения. Двумя письмами одинакового содержания обменялись 22 августа 1891 г. русский посланник в Париже Моренгейм и французский министр иностранных дел Рибо. В этих письмах устанавливалась наличность общего интереса для России и Франции поддерживать всеми силами мир в Европе и существующее состояние политического равновесия. Вместе с тем каждый раз, когда одна держава или группа держав пробуют нарушить общие интересы договаривающихся держав, Россия и Франция должны заранее сговориться о предполагаемых мерах самозащиты против общей опасности*).

Вторым актом была военная конвенция, подписанная в Петербурге генералом Буадефром с французской стороны и генералом Обручевым с русской. (17 августа 1892 г.). Эта конвенция имеет силу договора, согласно третьему акту — письмам Гирса, русского министра иностранных дел, и французского, Казимира Перье в конце 1893 г. (или в начале 1894 г.). Текст военной конвенции следующий:

„Франция и Россия, воодушевленные одинаковым желанием сохранить мир и, не имея другой цели, как удовлетворить нуждам оборонительной войны, вызванной нападением сил тройственного союза на одну из них, заключили соглашение на следующих условиях:

1. Если Франция подвергнется нападению Германии или Италии, поддержанной Германией, Россия использует все свои силы для нападения на Германию. Если Россия подвергнется нападению Германии или Австрии, поддержанной Германией, Франция использует все свои силы для борьбы с Германией.

2. В случае, если силы Тройственного Союза, или одной из держав, входящих в него, приступят к мобилизации, Франция и Россия, по первому осведомлению о сем событии, и без необходимого предварительного о сем соглашения, мобилизуют немедленно и одновременно всю совокупность своих сил и сосредоточивают их возможно ближе к своим границам“.

Ст. 3 определяет численность войск против Германии в 800.000 человек для России (остальные могут быть использованы на других фронтах) и в 1.300.000 для Франции.

Ст. 5 гласит: „Франция и Россия не заключат мира отдельно друг от друга“.

*) P. Albin. L'Allemagne et la France, 1913, 322—323.

Ст. 6: „Настоящая... конвенция имеет ту же продолжительность, что и Тройственный Союз“ *).

Эта конвенция с незначительными дополнениями оставалась в силе до 1914 г.

В Европе, таким образом, создалась система двух вооруженных коалиций и уже задолго до войны были созданы те правовые обязательства, которые разделили Европу на два воюющих лагеря.

Англия формально не была связана ни с Францией, ни с Россией, и только вторжение германских войск в постоянно нейтральную Бельгию, права которой были гарантированы всеми великими державами, вынудило британское правительство принять брошенный ему вызов и вовлечь английский народ в мировую войну **).

ГЛАВА III.

§ 6. Борьба России за освобождение балканских народов и Берлинский договор 1878 г. § 7. Разложение Османской империи и борьба ее с балканским союзом (1912—1913 г.). Великие державы на Ближнем Востоке ***).

§ 6. Германо-австрийский союз 1879 г. был продиктован более всего стремлением положить предел русской политике на Ближнем Востоке, сводившейся к освобождению славян и христиан на Балканах от османского владычества.

Эта борьба привела к тому, что, согласно Адрианопольскому миру 1829 г., была признана Портой самостоятельность Греции и затем, только еще через пол-века, после четвертой турецкой войны России в XIX веке и после новых успехов русского оружия, в Берлине в 1878 г. окончательно была подтвер-

*) Цитирую по тексту в статье ген. Доброторольского „Стратегические планы сторон к началу мировой войны“. Военный Сборник, к. II, 1922, стр. 56.

***) Письма, которыми обменялись в ноябре 1912 года британский статс-секретарь по иностранным делам сэр Эдуард Грей с французским послом в Лондоне Жюлем Камбон, устанавливали свободу от конкретных военных обязательств, как для Франции, так и для Англии.

****) Driault, La question d' Orient, 1921. De la Jonquiére. Histoire de l' Empire Ottoman, 1914 vol. II. Jorga. Geschichte des osmanischen Reiches, V Bd. 1908. V. Sosnosky. Die Balkanpolitik Österreich-Ungarns seit 1866. I-II Bände, 1913—1914. V. Südländ. Die südslavische Frage und der Weltkrieg 1918. Seton Watson. Die südslavische Frage in Habsburger Reich (немецкий перевод с английского) 1913. H. Wendel. Südosteuropäische Fragen, 1918. Debidour. Histoire diplomatique de l' Europe depuis le congrès de Berlin jusqu'à nos jours vol. I et vol. II, 1919. H a s h a g e n. Umriss der Weltpolitik Bd. I-II, 1919. Friedjung. Das Zeitalter des Imperialismus 1884—1914. Bd. I-II 1919.

ждена независимость Румынии, Сербии и Черногории. Последней балканской державой (не считая Албании), провозгласившей свою независимость, была Болгария в 1908 году.

Русско-турецкая война 1877—1878 г. была вызвана восстанием в Герцоговине в 1875 г. и войной Черногории и Сербии с Турцией в 1876 г. Россия, однако, не желала выступать изолированно и добилась созыва в Константинополе конференции послов для выработки условий мира между воюющими и составления проекта реформ для Герцоговины, Боснии и Болгарии. Одновременно русская дипломатия предприняла шаги и в Вене с целью обеспечить себе, если не поддержку, то дружественный нейтралитет Австрии. По тайному договору, заключенному в 1876 г., Россия соглашалась на установление двух сфер влияния на Балканах, причем Сербия, Черногория, Босния и Герцоговина отходили в сферу австрийского влияния, а Болгария — русского влияния. В случае расчленения Турции Константинополь должен был быть объявлен вольным городом.

Война, начатая Россией, после того, как Порта отвергла предложения конференции послов, привела к капитуляции Турции. В феврале 1878 г. в Сан-Стефано был подписан предварительный мир, который обеспечивал полную независимость Черногории, Сербии и Румынии и создавал из Болгарии сильное государство под фиктивным протекторатом Турции с выходом к Эгейскому морю. Албания, Босния и Герцоговина оказывались отрезанными от Константинополя; Турция уступала часть Добруджи России, а в Азии, кроме Карса, Батума и Ардагана, еще Баязид и долину Алашкерта. Эти условия вызвали энергичный протест со стороны Австрии и Англии. Британский флот подошел к проливам, и австрийские войска начали сосредоточение на границе. Фельдмаршал князь Барятинский должен был получить командование над русской западной армией. В этот критический момент Германской империи принадлежал решающий голос, и имперский канцлер князь Бисмарк решил поддержать Австрию. Предложивши свое посредничество, германский канцлер заставил русское правительство итти в Берлин и дать там возможность европейской коалиции пересмотреть мирный договор, заключенный с Турцией в Сан-Стефано. В Берлине, на конгрессе, продолжавшемся один месяц (с 13 июня по 13 июля), был выработан трактат, который должен был установить под контролем всей Европы новый режим на Балканах. Больше всего внимания было уделено Болгарии (ст. 1—22 договора), которая признавалась автономным княжеством под суверенитетом султана. Территориально Болгария не только лишалась выхода к Эгейскому морю и части Македонии, но она отделялась по хребту Балкан от Восточной Румелии, которая оставалась ту-

редкой провинцией, хотя и получала автономию под управлением христианского генерал-губернатора.

Черногория объявлена независимой и получила порт Антивари, но порт поставлен под контроль и наблюдение Австро-Венгрии (ст. 26—33).

Босния и Герцоговина переданы Австро-Венгрии для занятия и управления, причем оккупация австрийцами этих провинций вызвала немедленное восстание местного сербского населения. Только после длительных и тяжелых боев австрийцам удалось, в конце концов, восстановить там порядок. Кроме Боснии и Герцоговины австрийские войска получили право занять Новобазарский санджак, расположенный между Сербией и оккупированными провинциями.

Сербия признается независимой и получает небольшие территориальные приращения. Румыния тоже объявлена независимой и получила Добруджу, уступив России часть Бессарабии. Россия получает в Закавказье Ардаган, Карс и Батум, причем соглашается объявить последний открытым портом, „порто-франко, по преимуществу коммерческим“. Долина Алашкерта и Баязид возвращаются Турции (ст. 58—60).

Наконец, Турция должна произвести реформы в Крите и Армении и обеспечить всему христианскому населению начало религиозной свободы (ст. 61—62).

Берлинский конгресс не установил прочного мира на Балканах. В результате русских побед, территориально и политически окрепло на Ближнем Востоке положение Австрии. И после заключения военного союза с Германией Австрия начинает вести особенно энергичную политику на Ближнем Востоке и в 1881 г. (28 июня) заключает с королем сербским Миланом договор, сроком на десять лет, устанавливающий протекторат над Сербией. Последняя лишается права вступать в политические соглашения без санкции Австрии и обязуется не допускать в свои пределы иностранных войск*). Через два года Австрия подписывает военный союз с Румынией и, наконец, в 1886 г., после отречения от престола князя Александра Батенбергского, объединившего Болгарию с Восточной Румелией, добивается избрания в болгарские правители австрийского офицера, князя Фердинанда Саксен-Кобурга.

В этот момент Россия теряет все свое влияние на Балканах и главная роль на Ближнем Востоке переходит к Австрии.

§ 7. Однако, процесс национальной борьбы на Ближнем Востоке еще не закончился, и с 90-х годов начинается восстание

*) P r i b r a m. Die Politische Geheimverträge Österreichs Ungarns, 1920 Bd. I. стр. 18 (договор с Сербией) и стр. 30 (договор с Румынией).

в Македонии и в Крите, а вместе с тем пробуждается с новой силой самосознание армян, что вызывает кровавую расправу с ними Абдул-Гамида. Восстание на острове Крите привело к греко-турецкой войне 1897 г., которая закончилась поражением Греции, но, благодаря вмешательству России, поддержанной Англией и Францией, территориальные греческие владения остались в прежнем виде и только над греческими финансами был установлен европейский контроль.

Россия вместе с Австрией стремится поддерживать Турцию и предупредить ее расчленение, даже несмотря на открытые выступления турок против России и убийство двух русских консулов (Мюрцштегская программа 1903 г.).

Сдержанная политика России объясняется кризисом на Дальнем Востоке и необходимостью обеспечить мир на западной границе.

Восстания в Македонии продолжают и после русско-японской войны и, в момент сближения с Англией в Ревеле 1908 года, вырабатывается русским и британским правительствами программа широких реформ для Европейской Турции.

Однако, восстание младо-турок привело к свержению Абдул-Гамида, и можно было думать, что установленный в Константинополе новый режим прекратит преследование христианских народностей. Между тем положение на Балканах оставалось критическим, потому что Болгария всеми силами, вопреки требованиям России и Австрии, поддерживала национальное движение в Македонии, Греция не могла примириться с желанием великих держав сохранить Крит за Турцией, а в Сербии создавалось, после восшествия на престол Петра Карагеоргиевича (1903 г.), национальное правительство, вынужденное вести упорную экономическую борьбу с соседней Австро-Венгрией. Турецкая революция привела лишь к смене власти, но не к смене системы. Новый режим продолжал с большей энергией политику Абдул-Гамида, сводившуюся к подавлению восстаний в Европейской Турции и к полному уничтожению христианского элемента (армян) в азиатских владениях империи. Революция вызвала и другие последствия. 5 октября 1908 г. Австро-Венгрия, боясь консолидации турецкой державы, решила объявить аннексию Боснии и Герцоговины, нарушив ст. 25 Берлинского договора. Это вызвало чрезвычайно резкие протесты не только со стороны Турции, но в еще большей степени со стороны Сербии (в Боснии и Герцоговине 76% сербского населения). Сербия была готова объявить войну Австрии, и только незначительным большинством скупщина отвергла это предложение (9-го октября 1909 года). Великие державы, особенно Англия, пытались созвать конференцию для разрешения воз-

нижнего кризиса, но Австрия, поддерживаемая Германией, отказалась идти на конференцию и путем непосредственных переговоров с Турцией, уплативши ей 54 миллиона крон (28 января 1909 г.), заставила ее признать аннексию. Сербия под давлением великих держав вынуждена была отказаться от своих протестов и в торжественной ноте приняла обязательство воздержаться от каких-либо выступлений против Австрии (31 марта 1909 года).

Одновременно с аннексией последовало провозглашение Болгарией своей полной независимости (5 октября 1908 года), но это нарушение Берлинского договора ликвидируется без особых затруднений благодаря посредничеству России. Турецкий новый режим обостряет национальную вражду и вызывает повсюду восстания угнетенных национальностей. Крит провозглашает свое присоединение к Греции, албанцы ведут настоящую войну с регулярными турецкими силами, в Анатолии попытки восстания армян приводят к массовым избиениям и, наконец, в Аравии восстание в Йемене принимает угрожающие размеры. В Афинах умеренная политика правительства вызывает офицерский бунт, и общественное мнение требует присоединения Крита. В Сербии глубокое негодование вызывают процессы в Австрии, основанные на фальшивых документах и имеющие целью доказать наличие национального югославянского движения в империи.

В этот момент Италия (27 сентября 1911 года) объявляет войну Турции с целью захвата Триполи, уже ранее обещанного ей Англией и Францией. Война является безрезультатной, и только выступление балканских народов дает возможность Италии заключить мир с турками в Лозанне, по которому турецкий султан отказался от последних своих африканских владений в пользу Италии.

Принимая во внимание свои общие национальные интересы и чувствуя свою слабость в отдельности, балканские государства, при дружественном посредничестве России, заключают между собою военный союз (Сербия, Черногория, Болгария и Греция) и, несмотря на попытки великих держав предотвратить конфликт, объявляют Турции войну (18 октября 1912 года). Неожиданные и полные победы как будто являются залогом достижения на этот раз славянскими народами своих заветных целей, но на самом деле положение становится быстро угрожающим вследствие несогласия Австрии допустить победоносную Сербию к выходу в Адриатическое море. Австрия готовится к войне с сербами и запрашивает Италию об ее отношении в случае нападения на Сербию. 10 ноября сербы занимают Алессо на Адриатическом море, и венское правительство обвиняет сербов

в насилии над австрийским консулом Прохаской. Только благодаря энергичному посредничеству Англии и Франции война предотвращена, и Сербия должна отказаться от проектов присоединения части Северной Албании (Лондонская конференция послослов 1913).

Конфликт из-за Македонии между Сербией и Болгарией и желание Румынии присоединить часть болгарской Добруджи приводят к братоубийственной борьбе балканских народов между собою. Потерпевшая поражение Болгария, по Бухарестскому миру, вынуждена отказаться от большей части Македонии в пользу Сербии, от части Добруджи в пользу Румынии и от порта на Эгейском море (Каваллы) в пользу Греции (10 августа 1913 года).

Болгаро-турецкая война закончилась миром в Константинополе, по которому Болгария вернула Турции Адрианополь и Киркииссе (29 сентября 1913 года), и через два месяца в Афинах был подписан мир Турции с Грецией, по которому последняя окончательно получила Фессалию, часть Эпира и Крит и, наконец, 9 марта 1914 года был заключен в Константинополе мир Сербии с Турцией. Сербия окончательно удержала большую часть Македонии и поделила с Черногорией Новобазарский санджак.

Борьба национальностей не привела в 1914 году к устойчивому миру, потому что Болгария, несмотря на поражения, продолжала притязать на Македонию и выход к Эгейскому морю, а Сербия, глубоко униженная Австрией, вынуждена была признать независимость Албании и этим отрезать себе путь к Адриатическому морю. Но экономически она по-прежнему оставалась зависимой от Австрии. Однако, победы усилили престиж сербского имени на Балканах, тайные национальные организации с неослабевающей энергией вели агитацию в Боснии и старались войти в связь с кроатским народным движением. „Народна Обрана“ осуществляла покушения, и террор стал внешним проявлением глубокого недовольства югославян австрийским режимом в пределах империи. Румынии в 1913 году пришлось столкнуться тоже с отрицательным отношением Австрии к территориальному расширению за счет Болгарии. В итоге на Балканах, после расчленения Турции, наступил момент, когда внимание соседних с монархией Габсбургов молодых государств стало привлекаться проблемой национального объединения в более широком масштабе, привлечением на свое лоно одноплеменников, живших под властью мадьяр в Трансильвании, Банате и Кроации.

Немецкие империи желали заглушить дальнейший рост национального движения на Балканах и стремились усилить воен-

ную мощь Турции. Если Франция взялась чисто платонически за реорганизацию турецкой авиации, а Англия флота, то Германия с конца 1913 года отправила в Константинополь военную миссию генерала Лимана фон-Сандерса с широкими полномочиями для реорганизации армии. Россия вынуждена была протестовать, но немецкая военная миссия все-таки осталась в Константинополе и военная конвенция по-прежнему связывала империю османов с германской державой.

Наряду с усилением политического влияния на Балканах, развивался процесс экономического проникновения Германии в пределы Европейской и Азиатской Турции путем достройки магистрали, прорезывавшей всю Анатолийскую Турцию от Босфора и, следовательно, Средиземного моря до Индийского океана. Система французских и английских железнодорожных концессий сводилась раньше лишь к обслуживанию турецкого вывоза и ввоза и связывала внутренние рынки Анатолии с морскими портами. Другой была система немецкая. В 1888 году, Deutsche Bank получил первую концессию на постройку железной дороги от Хайдар-паши (на Босфоре против Константинополя) до Ангоры и в 1898 году тот же банк получил вторую концессию на продолжение линии, но, повидимому, уже тогда турки встретили оппозицию России, не желавшей, чтобы главная азиатская магистраль проходила по соседству с Закавказьем через Армению. В результате было выбрано более южное направление, и с 1909 года немцы уже получили право на постройку линии до Багдада с выходом к Индийскому океану (в Персидском заливе). Однако, это направление в южной части проходило через сферу влияния Англии и поэтому Германии пришлось помимо переговоров с Россией еще добиться санкции со стороны Англии. В 1913 году переговоры закончились более или менее благополучно и было намечено участие английского, французского и русского капиталов в постройке дороги, при условии отказа Германии от конечного участка железной дороги, переданного Англии. Постройка Багдадской дороги в будущем могла обеспечить крупные экономические выгоды Турции; в настоящее время она облегчала борьбу с непокорными арабскими племенами, постоянно нападавшими на турецкие войска, и обеспечивала вместе с Геджаской железной дорогой внешнюю безопасность Турции от английского нападения со стороны Индии в Месопотамию и из Египта в Палестину. Основная цель германской политики была восстановление национальной мощи Турции, и этой цели должна была служить новая железнодорожная магистраль. И, осуществляя эту цель, Германия угрожала одновременно и русским владениям в Закавказье, и английским в Египте. Наряду с военной угрозой Германия пыталась

изолировать Россию от сообщений с Западом и Средиземным морем, а для Англии создавалось непреодолимое препятствие для объединения в одно целое ее африканских и азиатских колониальных владений.

ГЛАВА IV.

§ 8. Мировое расширение Англии, России, Франции и Германии. § 9. Соглашение Англии с Францией (1904 г.) и с Россией (1907 г.) *).

§ 8. Великие державы сложились путем концентрации национальных сил, но затем они идут в своем мировом расширении двумя путями: путем освобождения национальностей и расширения своего политического влияния и путем господства над национальностями, создавая сложную организацию колониальной империи. В конечном итоге, при дальнейшем развитии империи ими может быть достигнут синтез господства и освобождения, но в первоначальной своей фазе момент господства при колониальном расширении является решающим и исключительным.

К концу 80-х годов XIX века процесс колониального роста трех мировых империй заканчивался. В Азии, Африке, Америке и Австралии уже завершился раздел территорий и, благодаря трехвековому господству на море, первое место по богатству колониальных владений и по количеству населения (свыше 300 миллионов) принадлежало Великобритании, второе место — России и третье — Франции.

С половины XIX века (с 1860 г.) Россия завладела выходом к Тихому океану, отнявши у Китая все пространство восточнее Уссури и продвинувшись почти вплотную к северной границе Кореи. В Центральной Азии России удалось завоевать Туркестан и сломить сопротивление Хивы и Бухары (договоры протектората 1873 г.). Еще через десять лет Россия заняла Мерв, вышла на Памир и на границах Афганистана почувствовала, что она подошла к границе британского влияния и к плацдарму, прикрывавшему с севера Индию (кризис 1885 г.).

Франция с 30-х годов в упорных боях завладела Алжиром и в 1881 году заняла Тунис, установив над ним протекторат.

*) О мировом господстве Англии: В. Seely. The growth of British Policy. I—II vol. 1895. J. Cramb. The Origins and destiny of Imperial Britain. 1915. W. N. Woodvard. A short History of the expansion of the British Empire 1919. Salomon. Der britischer Imperialismus. 1916. J. Hohlfeld. Die Englische Weltherrschaft und der Weltkrieg. 1921 (Helmoltz Weltgeschichte. Bd. VII).

В 1885 г. французы заключили договор о протекторате с королевой говасов в Мадагаскаре. В Азии еще ранее Тонкин и Аннам были объявлены под французским покровительством (в 1874 году), а в 1884 г. новый договор протектората подтвердил права Франции над Камбоджей. Одновременно шла энергичная французская колонизация в Западной и Центральной Африке, и Франция стремилась к созданию владений на одной сплошной территории от Алжира до Сенегала на Атлантическом побережье.

Англия упрочила свое положение в Индии присоединением к империи Бирмы (1886 г.) и затем, воспользовавшись восстанием Араби-паши, захватила Египет в 1882 году, причем предусмотрительно ранее скупив большую часть акций Суэцкого канала. После захвата Египта, бывшего в вассальной зависимости от Турции, Англия стремится расширить сферу владений по верхнему течению Нила, но здесь встречается с национальным движением махдистов и, после ряда неудач, отказывается от дальнейших завоеваний (1888 г.). Одновременно на юге Африки конфликт с Трансвалем кончается поражением британских войск. Временно англичане приостанавливают свои завоевания с тем, чтобы через десять лет с удвоенной энергией возобновить борьбу и добиться на верховьях Нила присоединения Судана в 1899 году и в Южной Африке аннексий Трансваля и Оранжевой Республики (1902 г.). Уже в эту эпоху возникает идея колониальной африканской империи от Капа до Каира. Одновременно владея островом Перимом, потом Аденом, наконец, завладевши Ковейтом (1905 г.), Англия обеспечивает себе влияние в Аравии, поддерживая там национальное арабское движение против турок.

К концу XIX века спор о колониях сводился лишь к второстепенным разграничениям в Африке, и раздел земли между тремя великими державами почти закончился. Германская империя пришла слишком поздно на арену мировой истории и, несмотря на попытки тоже обеспечить себя колониальными владениями, могла лишь приобрести несколько островов в Тихом Океане, Западно-Африканскую, Восточно-Африканскую колонию и бесплодный Камерун. Бисмарк в последние годы своей власти покровительствовал росту германских колоний, но и его дипломатический гений был не в силах возместить потерянное безвозвратно время, когда ослабленный после 1815 года Германский Союз жил местными немецкими интересами, не заботясь о мировом расширении. Однако, германская молодая империя, неудовлетворенная второстепенную ролью, выпавшую на ее долю, пытается, особенно с первых годов XX века, вести

более энергичную колониальную политику и, благодаря этому, вступает в открытое столкновение с Англией и Францией.

§ 9. Конец XIX века ознаменовался эпизодом последнего колониального столкновения Англии и Франции на верховьях Нила (Фашода 1899 г.). Франция идет на уступки и приучается к мысли о возможности полюбовного разграничения колониальных интересов с англичанами.

Русско-японская война в 1904 году резко противопоставляет Францию, как союзницу России, Англии, как союзнице Японии. Обе державы не желают принимать участия в борьбе и это является стимулом для их сближения.

После длительного столетнего соперничества обе державы заключают соглашение по целому ряду вопросов (8 апреля 1904 года). Франция отказывается от привилегий, установленных еще в XVIII веке по Утрехтскому и Версальскому договорам, относительно права рыбной ловли в Нью-Фаунленде и взамен получает денежное возмещение и территориальные компенсации в Африке.

В Сиаме устанавливаются по течению реки Меннам две сферы влияния: к западу от реки английская и к востоку французская.

Оба государства устанавливают подробности общего владения Ново-Гебридскими островами в Тихом Океане.

Франция отказывается от всяких претензий и притязаний в Египте, а Англия в Марокко.

Дополнительное соглашение между Францией и Испанией 3 октября 1904 года разграничивает в Марокко сферу французского и испанского влияния.

Этот переход Марокко в сферу французского влияния устанавливал исключительное господство Франции в Северной Африке и заканчивал процесс колонизации африканского побережья в Средиземном море (кроме Триполи, уже ранее предназначенного для Италии). Германия не желала этого допустить и германский император лично отправился в Марокко, чтобы приветствовать марокканского султана, как независимого и суверенного властителя (1905 г.)

После затяжных дипломатических переговоров в Алжире собралась международная конференция, выработавшая определенные постановления по поводу Марокко. Договор, состоявший из 123 статей и определявший порядок полицейского, таможенного и финансового управления представлял, однако, в специальных зонах особые права по охране безопасности Испании и Франции и, таким образом, не соответствовал целям Герма-

нии. Попытки Испании и Франции осуществить полицейский надзор встретили сильнейшую оппозицию марокканского правительства и, после ряда насилий над европейцами, и французы и испанцы направили в Марокко свои регулярные войска. Германское правительство протестовало против подобных мер, но, в конце концов, по соглашению 9 февраля 1909 года признало, что немцы имеют в Марокко лишь экономические интересы, тогда как Франция имеет там и интересы политические.

В 1911 году положение стало критическим. Французы вынуждены были приступить к крупным военным операциям и к занятию Феца. Германия протестует, считая, что это нарушение Алжирского акта, и отправляет в Агадир (Марокканский порт) канонерку „Пантеру“. Конечно, Германия не может и не желает захвата Марокко, где она не имеет по собственному признанию никаких политических прав, но она желает компенсаций. После энергичного выступления в защиту Франции Англии, германское правительство делается более сдержанным и, за согласие на установление в Марокко французского протектората, получает незначительный территориальный прирост для Камеруна и выход к реке Конго. Попытки германского статс-секретаря добиться уступки части французской колонии Конго не привели ни к чему, потому что Англия решила в данном случае поддержать Францию до конца.

Кризис 1911 года был последним колониальным столкновением Германии и Франции. Он закончился отступлением Германии, но он создал обстановку, в которой было ясно, что грядущее столкновение решит судьбу французской колониальной империи. И когда в начале мировой войны Германия просила Англию соблюдать нейтралитет, она была готова гарантировать территориальную неприкосновенность Франции лишь в пределах Европы.

В 1904 году закончилось колониальное соперничество Англии и Франции. Через три года как будто был положен конец соперничеству в Азии Англии и России. После Портсмутского мира, лишившись незамерзающих портов на Тихом Океане и части русской территории (южная часть Сахалина), Россия вынуждена была признать себя побежденной не только перед Японией, но и Англией и по договору 1907 года (31 августа) она приняла обязательство приостановить свое расширение в Центральной Азии и Персии.

По поводу Тибета обе стороны постановили уважать его территориальную неприкосновенность и не вмешиваться в его внутренние дела. Ни Россия, ни Англия не должны ни посылать своих представителей в Лхассу, ни добиваться каких либо концессий, ни допускать залога доходов Тибета. Вместе с тем,

однако, англичане сохраняют за собой право посылать в Лхассу коммерческих агентов, и военная оккупация долины реки Гумби может продолжаться и более трех лет по соглашению с Россией.

Афганистан был признан вне сферы русского влияния, но британское правительство свой протекторат должно осуществлять лишь в миролюбивом смысле и не будет поощрять мер, угрожающих интересам России. Последняя не имеет права отправлять или держать при эмире афганском своего представителя. В Афганистане должен установиться принцип полного экономического равноправия русских и англичан.

Персия делится на три зоны: северную — русского влияния, южную — английского влияния и среднюю — нейтральную. В первой области Англия не должна была домогаться концессий, как для своего правительства, так и для своих подданных; то же самое было действительным и для России в южной зоне. Одновременно устанавливался финансовый контроль над Персией для обеспечения правильных платежей по займам, заключенным в русских и английских банках.

Соглашение России с Англией давало возможность русскому правительству, впервые после Берлинского конгресса и после политики захватов в Центральной Азии и на Дальнем Востоке, вернуться в Европу и здесь на континенте выступить законным преемником старой русской политики в защиту славянских народностей и для охраны свободного развития юга России. Балканский кризис поставил Россию лицом к лицу с империей Габсбургов и ее гегемоном Германией, а кризис Марокканский напомнил Франции, что судьбы ее колониальной империи будут решены не на море, как это было в войнах XVIII века, но на восточной границе.

Великобритания, следуя традициям Рима, и в 1904 и в 1907 году установила принцип дружбы и союза с двумя ослабевшими противниками и соперниками — с Россией и Францией, объединившись с ними в систему тройственного соглашения, противопоставленного тройственному союзу немецких империй и королевства Италии.

Благодаря соглашениям с Францией и Россией, Великобритании удалось почти бессознательно заложить основы коалиции против континентального врага, ставшего ее морским и торговым соперником. Но в основе борьбы, веденной англосаксами, были мотивы не только материального характера, но и духовного. Всякое завоевание англичан считалось ими завоеванием общечеловеческой культуры. И во время мировой войны англосаксы утверждали, что они борются за идеал свободы

народов против военного империализма германских держав, стремившихся к простому поглощению народов, стоявших на их пути. В основе английской политики лежит не простой культ силы и власти, но освящение британского насилия идеей социального служения и облагорожения народов, вошедших в систему *раx britannica**). И если тот же принцип оправдывает всякое политическое господство и всякую государственную власть, то тут он принимает вселенский и всечеловеческий характер. Это сознавали духовные вожди британской империи, и лорд Розберри задолго до войны говорил: „Мы должны всегда ясно сознавать, что на нас лежит особая ответственность за наше национальное дело и наследие предков и на нас лежит и исключительная обязанность, потому что весь мир получит печать именно нашей нации и никакого другого народа“**).

Будучи политическим вождем коалиции против Германии, Великобритания пыталась во время войны ускорить процесс объединения народов, причем последствия этих новых отношений между народами и их политическая консолидация в две грандиозные группы надолго оставят следы в истории Европы и всего мира. И если Великобритания стремилась придать международной организации принудительно-властный характер, другая великая англо-саксонская держава выработала во время войны более приемлемую для остальных государств программу универсального объединения народов, связанных не единством подчинения одной власти, но добровольным и договорным подчинением высшему правопорядку, гарантирующему субъективные права народов. И эта идея нашла свое воплощение в Лиге Наций, ставшей реальностью в 1920 году, но исходным моментом ее зарождения были политические союзы англо-саксонских держав с другими государствами против попыток установить в Европе систему единоличного господства одного народа и одной императорской власти.

*) С особенной силой эти принципы провозглашались Куртисом и его многочисленными последователями. Ср. L. Curtis. *The Commonwealth of Nations*. London. 1916; эта книга посвящена исследованию правового характера британской империи и выяснению ее правовых целей. Эти же задачи преследует специальный журнал: *The Round Table. A Quarterly Review of the Politics of the British Commonwealth*. London, Toronto, Melbourne, Johannesburg, Wellington, Bombay, Kairo, Shangai, Jokohama, Singapore и New York. Ср. статьи: Mendelsohn-Bartoldy. *Der Turm von Babel und der Runde Tisch*. *Neuer Merkur*. April. 1921 и S. Foerster. *Pioniere des neuen Imperialismus*. *Round Table Verband. Handbuch der Politik*, V Bd. 1922, стр. 57, и др.

***) Hohlfeld. *Englische Weltherrschaft*, Helmoltz *Weltgeschichte*. Bd. VII. 1921, стр. 167.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

Договоры, закончившие мировую войну.

ГЛАВА V.

§ 10. Программа мира Вильсона. § 11. Перемирие с Болгарией, Турцией, Австрией и Германией*).

§ 10. Из восьми великих держав шесть (Англия, Франция, Россия, Япония, Германия и Австрия) почти одновременно выступили в мировой борьбе и через год, в 1915 году, к ним присоединилась Италия. Только одна великая держава осталась почти три года нейтральной, и ей принадлежал решающий голос в конфликте или как посреднику, или как участнику в последний момент войны, когда надо было склонить чашу весов на ту или другую сторону. И эта держава, Соединенные Штаты Северной Америки, жила своей теорией невмешательства в европейские дела, теорией, обеспечивавшей ей господство на Новом Свете и не допускавшей роста в Америке европейского влияния. Это было не только учением президента Монроэ (1823 года), формулированным по поводу платонических попыток Священного Союза не допустить отпадения от Испании ее южно-американских колоний, но это были принципы, еще ранее провозглашенные Вашингтоном и Вебстером. В этих принципах была сторона, оставшаяся до последнего времени почти незаметной. Америка не желает вмешиваться в европейские дела, потому что Европа стала страной деспотического управления, но американцы сохраняют за собой право признавать новые национальные образования, возникшие путем борьбы и отпадения от исторически сложившихся государств. Америка признала революционную Грецию, и в 1848 году она готова была признать республиканскую Венгрию Кошута, и в этом отношении она считала нормой своего поведения признавать в Европе все новые свободные образования. Мало того, Америке должна принадлежать роль не простого зрителя, но и участника развивающихся событий, потому что, как говорил Вебстер в 1823 году, политическое положение и моральный авторитет Штатов требуют активного выступления в мировых со-

*) W. Wilson's. *Adresses* edited by Harper. New-York 1918, особенно 173—177 и 215—306. E. B. Green. *American Interest in Popular Government Abroad*. 1918. Stuart P. Sherman. *American and Allied Ideals* 1918. Art. D. Cael. *The War for Peace*. 1918. Lammasch. *Woodrow Wilson's Friedensplan*. 1919.

Th. Niemeyer und K. Strupp. *Die Vereinigten Staaten von Amerika. Unterseebockkrieg. Friedensaktion*. *Jahrbuch d. Völkerrecht* Bd. VI. 1920.

бытиях. „Как свободный народ, как великая Республика, мы не можем помешать тому, чтобы наши принципы, наши чувства, наш пример не оказывали влияния на жизнь культурного мира“ *). И еще раньше более определенно сформулировал эту мысль сам Вашингтон: „Мы посеяли семя свободы и единения, и это семя даст ростки на всем свете. Настанет день, когда по образцу Соединенных Штатов Америки будут основаны Соединенные Штаты Европы и Американские Штаты станут законодателем для всех народов“ **).

Эти традиции получили свое выражение в речах и посланиях президента Вильсона во время мировой войны. Два основных начала лежат в основе американской традиции: начало политического самоопределения национальности вовне и необходимость власти внутри, свободно устанавливаемой подвластными. Один принцип — свобода в международных отношениях национальностей, отказ государства от принципа механического подчинения народностей, а другой принцип — установление демократического строя внутри. „Я предлагаю, чтобы народы признали доктрину Монроэ доктриной мировой; чтобы ни одна нация (государство) не стремилась бы вынудить другой народ или нацию к политической зависимости, чтобы каждый народ свободно сам определял свою политику и способы своего развития без каких-либо помех или угроз... и я предлагаю, чтобы правительство было бы устанавливаемо с согласия управляемых“.

Таковы американские принципы и таковы американские цели ***). На английском и на французском языке «nation» употребляется в смысле близком к понятию государства и отсюда происходит некоторая путанность понятий в речах Вильсона, но смысл все-таки достаточно ясен. Международной нормой должно стать раскрепощение национальностей, но из этого не следуют те результаты, к которым пришел раньше Манчини. Национальность и государство могут совпасть, но совпадение не является необходимым, потому что и совокупность национальностей может создать в федеративной системе свое высшее единство. Но этот процесс должен протекать так же свободно, как протекало объединение Штатов Северной Америки. И отсюда вытекает вывод, на котором особенно настойчиво останавливается Вильсон.

„Народы не могут быть передаваемы, как собственность, от одного властителя к другому“ ****). Права народностей должны пользоваться защитой. Они свободны и равноправны, и эти их

*) Speeches by Daniel Webster, Boston 1850, I, 240 pas.

***) Tchernoff. Nations et la Société des Nations, 1919, 173.

****) Речь 22 января 1917 года.

*****) Речь 22 января 1917 года.

личные субъективные права могут быть защищены лишь при условии высшего правопорядка и высшего закона. Только при действительной защите права народов могут стать священными и неприкосновенными. Есть одна санкция: гарантии со стороны правосознания всего человечества, но эта санкция недостаточна. „Нужно создать высшую силу, гарантирующую новый правопорядок, силу, настолько превосходящую те средства, каковыми располагали доселе существовавшие или проектированные союзы, чтобы ни одна нация и ни одно возможное соединение наций не могло бы ни противостоять, ни сопротивляться этой силе“. Основы этой силы — договор народов, но сами народы, чтобы не быть угрозой миру, должны управляться свободно.

Если внутри Северо-Американского союза живут свободные Штаты, и внутри Штатов свободные граждане, точно также и в будущем мировом союзе государств членами могут быть только свободные народы. В Американских Штатах закон построен на согласии свободных граждан, и в мировой организации он должен быть построен на согласии свободных народов.

В конечном выводе президент Вильсон защищает идею свободного универсализма и объединение народов всего мира под властью одного правопорядка. Подобное объединение должно осуществиться свободно, но оно будет претворено в жизнь, потому что Соединенные Штаты Северной Америки являются живым примером соединения различных государств в одном Союзе. И именно вследствие того, что передовой американской демократии принадлежит в силу политических обстоятельств исключительная роль в судьбах мира, казалось, что она может реализовать мечты о своем вселенском назначении. Соединенные Штаты могут закончить войну и создать такие условия жизни государств, когда война станет почти невозможной.

В своей речи 4 июля (в день независимости — Independence day) Вильсон поставил следующие задачи Америке:

1) уничтожение произвольной власти, где бы она ни была, которая могла бы в отдельности тайно, и только по своей воле нарушать мир вселенной;

2) решение всех вопросов территориального характера, или касающихся национального суверенитета или экономических условий или политических отношений на основе свободного признания со стороны народа, непосредственно заинтересованного;

3) соглашение между всеми народами руководствоваться во взаимных отношениях теми же правилами чести и уважения к общему закону культурного общения, каковые приняты в индивидуальных отношениях гражданами в современных государствах;

4) создание организации мира, могущей дать уверенность в том, что соединенные усилия свободных народов могут помешать каждому покушению против правопорядка и обеспечить господство мира и справедливости путем создания настоящего суда общественного мнения, решения которого обязательны для всех народов и которому будет принадлежать право окончательно регулировать споры, по которым сами народы не смогут сговориться.

Президент Вильсон выступает в роли учителя вселенной, он хочет по образу и подобию Америки перестроить весь мир и отказывается от идеи компромисса. Царство нового закона для всей земли должна установить Америка, которая искренний друг всех народов, потому что американцы никому не угрожают. „В этом наше величие; мы передовые борцы за согласие и мир народов“, (речь 8 декабря 1914 года).

От этих начал Америка не отказалась и в момент уже открытой борьбы с Германией, и в знаменитых 14 пунктах (послание 8 января 1918 года) президент Вильсон стоит на той же точке зрения. Это практическое осуществление принципов, провозглашенных ранее в виде торжественного обязательства для грядущего мирного строительства. И эти пункты Вильсона имеют решающее значение, потому что в октябре 1918 года они были приняты Германией и должны были послужить основой для всех мирных переговоров *).

1 п. провозглашает принцип открытой дипломатии, публичности мирных договоров и дипломатических переговоров. Не должно быть более тайных международных соглашений, но дипломатия должна вести свою работу совершенно открыто перед лицом всего света.

2 п. устанавливает необходимость свободы морей, свободы мореплавания повсюду, кроме территориальных вод, как в мирное, так и в военное время. Исключения могут быть установлены лишь международным путем специальными договорами.

3 п. требует уничтожения всяких экономических ограничений и установления принципа равноправия в торговых отношениях между всеми народами, объединившимися для заключения и поддержания общего мира.

*) А. Tardieu в своей книге „La Paix“ совершенно основательно указывает, что президент Вильсон принял и предал гласности те условия мира, которые, в сущности, были выработаны всеми союзниками. Tardieu приводит содержание соответственных условий, почти совпадающих с программой президента Вильсона, *op. cit.* стр. 89 (нота 10 января 1917, переданная в Париже от имени союзников французским министром-президентом Брианом американскому послу).

4 п. утверждает необходимость гарантий, чтобы вооружения народов были бы сокращены настолько, насколько позволяет внутренняя безопасность.

5 п. требует самого свободного беспристрастного и чело-веколюбивого разрешения колониальных вопросов, при необходимости соблюдения начала о защите интересов заинтересованного местного населения.

6 п. определяет условия относительно России. Ее территория должна быть очищена, и народы должны сговориться о том, чтобы предоставить ей возможность без помех извне и совершенно самостоятельно обеспечить свое политическое развитие и национальную политику и стать желанным членом будущей Лиги Наций. И Россия вместе с тем могла бы рассчитывать на ту поддержку, в которой она нуждается.

7 п. выдвигает необходимость очищения и восстановления совершенно свободной и независимой Бельгии.

8 п. требует очищения и восстановления занятой немцами во Франции территории. Правонарушение, причиненное Франции в 1871 г. захватом Пруссией Эльзаса и Лотарингии, должно быть искуплено и угрозе мира, существовавшей в Европе 50 лет, таким образом, должен быть положен конец.

9 п. устанавливает необходимость исправления итальянской границы, согласно ясно определенному национальному признаку.

10 п. выдвигает необходимость предоставления самостоятельного развития народам Австро-Венгрии, которые должны занять свое место среди других народов.

11 п. требует очищения территории Румынии, Сербии и Черногории. Сербия должна получить свободный и обеспеченный выход к морю, и судьба балканских народов должна быть определена, согласно историческим началам, общей жизни и согласно принципу национальности. Политическая и экономическая самостоятельность балканских народов должна быть обеспечена международным путем.

12 п. гарантирует самостоятельное существование турецкой части оттоманской империи. Но другие национальности, входящие в состав оттоманской державы, должны получить полную гарантию для своего свободного существования и развития. Дарданеллы должны быть открыты под международным контролем для торгового мореплавания всех народов.

13 п. требует создания польского государства, объединяющего все земли, населенные бесспорным польским населением, с свободным выходом к морю при условии международной гарантии.

14 п. говорит о создании общего объединения всех народов на известных договорных условиях с целью обеспечения

сообща независимости и неприкосновенности больших и малых народов.

§ 11. Меньше, чем через десять месяцев после опубликования послания Вильсона, мировая война закончилась. Первой капитулировала Болгария, подписавшая перемирие с союзниками в Салониках 28 сентября 1918 года. Болгарская армия, согласно условиям перемирия, должна была очистить оккупированную греческую и сербскую территории; пленные союзников подлежали немедленному возвращению; 90.000 солдат германской XI армии со всей артиллерией и военным материалом должны были быть выданы; все болгарские войска демобилизуются; устанавливается контроль союзников и свободное пользование ими всеми стратегическими военными пунктами и сетью железных дорог; и австрийцы, и немцы должны быть изгнаны из пределов королевства. Через несколько дней после подписания перемирия король Фердинанд отрекся от престола в пользу своего сына Бориса.

Еще через месяц на острове Мудросе 30 октября турецкими уполномоченными и английским адмиралом Кальторпом, командующим союзной эскадрой в Архипелаге, подписывается перемирие для Турции. Через день, в 12 часов пополудни, это перемирие вступило в силу. Союзный флот получает право прохода через Босфор и Дарданеллы в Черное море; форты на проливах занимаются союзным десантом; пленные, находящиеся у турок, подлежат немедленной выдаче и, наконец, железные дороги передаются под контроль и наблюдение союзных войск. Перемирие, однако, не предусматривало выдачи военного материала и артиллерии, и поэтому через два года главе национально-го движения в Анатолии Мустафе-Кемалю без особых усилий удается выставить против союзников новую армию.

Два перемирия с Болгарией и Турцией закончили войну на Ближнем Востоке и выдвинули проблему установления нового порядка территориальных отношений на Балканах и в Азиатской Турции. Эта проблема получила разрешение в двух мирных договорах: с Болгарией, заключенном в Невле 27 ноября 1919 г. и 10 августа 1920 года с Турцией в Севре. Последний акт, однако, остался не ратификованным и, таким образом, хотя мировая война теоретически кончилась уже четыре года тому назад, мира на Ближнем Востоке все еще нет (см. ниже главу XI *).

В Европе Австрия вынуждена была отделиться от своей союзницы и просить сепаратного перемирия. 29 октября ав-

стрийское правительство обращается с просьбой о прекращении военных действий к союзникам, и верховный союзный совет в Версали выработал условия перемирия для австрийской державы: эвакуация занятой территории, передача железных дорог и стратегически важных военных пунктов (в это время предполагалось наступление на Германию через Австрию), немедленное удаление австрийских войск из Франции и германских из Австрии; выдача половины всей артиллерии, возвращение всех пленных без признания взаимности, передача союзникам 15 подводных лодок и 3-х броненосцев, разоружение и интернирование в определенных портах других военных судов, очищение пограничного морского побережья от военных сил и передача союзникам всех вспомогательных и портовых судов. Таковы были главнейшие условия перемирия, подписанного императором Карлом 3 ноября 1918 года.

И это был один из последних государственных актов императора австрийского. Уже 28 октября в Праге была провозглашена независимая Чехо-Словацкая республика, Кроация объявила о своем присоединении к Сербии и, таким образом, создано новое Юго-Славянское королевство, а Краков был занят польскими войсками. Империя Габсбургов кончает свое многовековое существование, и сбываются мечты славянских учителей XIX века.

Одинокая Германия, оставленная всеми союзниками, в свою очередь вынуждена капитулировать. 8 ноября в Главную Квартину маршала Фоша прибыла германская мирная делегация во главе с Эрцбергером. Последний просил указать те предложения, которые хотят победители Германии, но ему было заявлено, что германской делегации придется выслушать не предложения, а условия перемирия. Через 72 часа германское правительство должно было дать ответ. В Берлине решили подчиниться, потому что в этот момент император уже отказался от престола и бежал в Голландию, и повсюду бушевала революция. 11 ноября в 5 часов утра, после долгих прений, в вагоне маршала Фоша было подписано перемирие между Германией и союзными державами. *)

Германия должна была эвакуировать в 15-ти дневный срок Бельгию, Францию, Люксембург и Эльзас и Лотарингию, одновременно она должна была вернуть в эти территории жителей, оттуда ранее насильно вывезенных. Германские войска должны были оставить союзникам 5.000 орудий (2.500 тяжелых и 2.500 полевых), 25.000 пулеметов, 3.000 минометов, 1.700 аэропланов.

*) Только в текущем 1923 году, в результате мирных переговоров в Лозанне, можно рассчитывать на установление мира на Ближнем Востоке.

*) Документы по заключению перемирия собраны в 8 томах в немецком издании: „Materialien betreffend die Waffenstillstandverhandlungen“ 1919-1920.

В 31 дневный срок должна была последовать эвакуация немцами и занятия союзниками левого берега Рейна и предместных укреплений с радиусом в 30 километров в Кельне, Майнце и Кобленце; на правом берегу Рейна, кроме того, устанавливалась сплошная нейтральная полоса в 10 километров. В очищаемой территории недопустимы какие либо разрушения или повреждения.

В срок от 31 дня до 36-го, после заключения перемирия, подлежат выдаче 150.000 вагонов, 5.000 локомотивов и 5.000 грузовых автомобилей.

Союзным войскам предоставляется право на реквизиции, и военная оккупация происходит на счет германского правительства. Пленные должны быть возвращены на родину, но только со стороны Германии. Германские войска должны эвакуировать занимаемые ими территории в России, Австро-Венгрии и Румынии, и в этих территориях всякие реквизиции должны быть немедленно прекращены. Германия отказывается и признает ничтожными Брест-Литовский мир с Россией и Бухарестский с Румынией.

Германские войска должны очистить восточную Африку. Германия признает необходимость возмещений за причиненные ею разрушения в занятых областях.

Германское правительство должно немедленно вернуть Бельгийскому банку золото и ценности, захваченные в Брюсселе, и точно также должно выдать русское и румынское золото.

Что касается войны на море, то все подводные немецкие лодки подлежат немедленной выдаче, 6 эскадренных крейсеров, 10 броненосцев, 56 истребителей подлежат разоружению и интернированию в нейтральных или союзных портах, а все остальные суда в германских портах.

Балтийское море должно быть открыто и для торговых и для военных судов союзников. В Черном море все русские порты эвакуируются и русские военные суда подлежат возвращению.

Воздушные силы подлежат сосредоточению в определенных базах. Блокада Германии остается в силе. Ни в коем случае ни суда, ни военный материал не может быть уничтожен до их передачи, или до очищения соответственной территории.

Условия перемирия превосходили в некоторой степени и мирный договор. При своем стремительном отходе германские армии фактически отходили на свою территорию обезоруженными. Очищение германскими войсками всей территории западнее Рейна указывало и на другую, вторую гарантию для принуждения немцев к выполнению условий перемирия и затем мира.

Перемирие было заключено на 36 дней, и затем три раза возобновлялось. Совершенно исключительные затруднения создало требование о выдаче железнодорожного подвижного состава. В недельный срок Германия не могла выполнить своих обязательств, и поэтому маршал Фош настоял на том, чтобы дополнительно были приняты еще новые условия перемирия в виде права союзников занять Рурский бассейн, потребовать выдачи сельскохозяйственных машин, создать новый предместный укрепленный район перед Страсбургом, передать союзникам торговый немецкий флот и очистить от немецких войск Познань.

Несмотря на свой исключительно суровый характер, условия Компьенского перемирия 2 ноября 1918 г. встретили критику во Франции. Ганото считал необходимым заключать перемирие и мир не с единой Германией, а с отдельными немецкими государствами, и требовал оккупации союзниками Германии до Эльбы. И это стремление осуществить раздробление Германии, вернуть ее к состоянию 1648 года или после 1815 года, и это опасение, что немецкое единство, созданное Бисмарком, останется угрозой для Европы, находит свое выражение и в дальнейших мирных переговорах, где сторонниками этих взглядов являются и Жюль Камбон, и маршал Фош, и, отчасти, сам французский министр-президент Клемансо.

ГЛАВА VI.

§ 12. Мирная конференция в Париже. § 13. Версальский мирный договор 28 июня 1919 года и его общая характеристика. § 14. Территориальные, политические и правовые условия договора*).

§ 12. Парижская конференция, закончившая мировую войну, является событием исключительным не только по правовым и политическим результатам своей работы, но и по самому характеру своей деятельности, по своеобразному желанию скрыть от общественного мнения разногласия и столкновения участников

*) *Bainville. Les conséquences politiques de la paix. 1920. Barthou. Le traité de paix. 1919. Bourgeois. Le traité de paix. 1919. Dacher. Le traité de paix mis à la portée de tous. 1920. Hanotaux. Le traité de Versailles. 1919. Gidel et Barrault. Le traité de paix avec l'Allemagne du 28 juin et les intérêts privés. 1921. Le Fur. Paix juste et juste paix. 1920. Lémonon. L'Allemagne vaincue. 1920. Lévy. La juste paix ou la vérité sur le traité de Versailles. 1920. Orgias et Martini. Le traité de Versailles devant le droit. 1921. Pillet. Le traité de Versailles. 1920. Tardieu. La paix. 1921 (с предисловием Клемансо). R. S. Baker. Woodrow Wilson and World Settlement. I-III. 1922. Keynes. Economic consequences of the peace. 1919. (Русское издание. Кейнс. Экономические последствия мира. 1921). Keynes. Revision des Friedensvertrages 1921 (немецкий перевод с английского), (Русское издание: Кейнс. Пересмотр*

этого международного собрания и, наконец, по сознательному нежеланию допустить к обсуждению условий мира представителей противной стороны. Ответчик не был допущен на суд, и суд в Париже не был гласным и не был открытым не только для современников, но и для потомства, и самые важные решения принимались очень часто главами четырех правительств (Франции, Англии, Америки и Италии) устно, без письменных следов и без протоколов*). Если для побежденных не было на этом суде достаточных гарантий, то, к несчастью, не будет возможности в то же время и для истории в будущем правильно оценить значение работ и постановлений четырех лиц, разрешивших бесповоротно судьбы Европы на долгие десятилетия.

И в этом отношении мирная конференция отказалась от 1-го пункта программы Вильсона. Это было возвращением к старой традиции, когда путем устных соглашений абсолютные монархи иногда решали судьбу своих и чужих народов, традиции, от которой нормально в Европе бесповоротно отказались в XIX веке.

Благодаря такому характеру переговоров, исторический обзор работ конференции совершенно невозможен. Остается только указать на некоторые внешние события из жизни конференции**).

мирного договора. 1922). Lansing. Peace negotiations. 1921. Temperley. History of the Paris Conference of Peace 1. 20. Norman Angell. Der Friedensvertrag und das Wirtschaftliche Chaos in Europa (немецкий перевод с английского) 1921. Nitti. L'Europa senza pace. 1921. Thompson. The Peace Conference 1920. Seymour and House. What really happened of Paris. 1921. Graf Brockdorf Rantzau. Dokumente. 1921. Kraus und Rödiger. Chronik der Friedensverhandlungen 1920 (Kommentär zum Friedensvertrag). Kraus und Rödiger. Die Urkundenbände des Kommentärs zum Friedensvertrage 1921. Th. Niemeyer und K. Strupp. Die Friedensschlüsse 1918—1921. Jahrbuch des Völkerrechts Bd. VIII. 1922. Strupp. Grundriss des Versailler Friedens Vertrages. 1921. Trautmann und Nedden. Die Wirkungen von Versailles heute und morgen. 1921. Текст договора: Publication du Ministère des Affaires Etrangères: Traité de Paix entre les Puissances Alliées et Associées et l'Allemagne et Protocole signé à Versailles le 28 juin 1919. Paris Imprimerie Nationale. 1919.

*) Совершенно нет полных письменных записей относительно наиболее важных заседаний совета четырех с 24 марта по 19 апреля 1919 года.

Ср. Baker W. Wilson and World Settlement, vol. I. 1922, предисловие стр. XXIV—XXVI.

**) Появившиеся книги участников конференции — Кейнса об экономических последствиях мира и пересмотре Версальского договора и Тардье „La Paix“ 1921 г. дают в очень субъективной форме освещение лишь некоторым отдельным вопросам, обсуждавшимся на конференции. Более полный обзор дает трехтомный труд Бэкера — R. S. Baker. Woodrow Wilson and World Settlement vol. I—III, 1922. Книга другого участника конференции ст. секретаря Лансинга является более личной апологией, чем объективным изложением работ конференции. Lansing. The Peace Negotiations. 1921. Ср. также четырехтомный труд Temperley и пятитомный Joung'a. A History of the Peace Conference.

К 13 января 1919 года закончились двухмесячные работы подготовительных комиссий, и в этот день состоялось торжественное открытие конференции в Париже. В своей приветственной речи президент французской республики подчеркнул, что победа над Германией была полная и что конференции остается сделать из этого соответствующие выводы. По предложению Вильсона французский министр-президент Клемансо был избран председателем конференции. Работы конференции оказались очень длительными и сложными, состав делегации был очень многочислен и это не облегчало и не ускоряло деятельности международного собрания. Великие державы, как Соединенные Штаты Америки, Франция, Италия и Япония имели по пяти делегатов, но Англия считала это для себя недостаточным и добилась того, что ее государства-колонии, „Dominions“, получили представительство по два делегата и, в конечном итоге, включая и новое арабское государство, Геджас, британская делегация насчитывала 17 полноправных членов. Кроме этих главных участников, в конференции были представители: Бельгии, Боливии, Бразилии, Гаити, Гватемалы, Гондураса, Греции, Китая, Кубы, Либерии, Никарагуа, Панамы, Перу, Польши, Португалии, Румынии, королевства Сербов, Хорватов и Словенов, Сиам, Уругвая, Чехо-Словакии и Эквадора. Германия не была допущена на конференцию, согласно требованию французского министра-президента Клемансо.

Состав делегации был и слишком многолюдным и совершенно неподготовленным для решения сложных европейских проблем. Поэтому вместо пленарного заседания конференции для разрешения важнейших вопросов был призван „Совет Десяти“, куда не были допущены ни представители второстепенных американских и африканских республик, ни азиатских государств. В „Совет Десяти“ входили: Клемансо (Франция), Ллойд-Джордж (Великобритания), Вильсон (Сев.-Амер. Соединенные Штаты), Орландо (мин.-през. Италии), Гиманс (Бельгия), Венизелос (Греция), Братиано (Румыния), Пашич, Трумбич, (королевство С. Х. С.) и Масарик (Чехо-Словакия). Параллельно продолжали свою кропотливую работу многочисленные комиссии и под-комиссии. Но и этот порядок оказался неудовлетворительным, и четыре великие державы решили еще более упростить делопроизводство. Был создан „Совет Четырех“ (Клемансо, Ллойд-Джордж, Вильсон и Орландо) и этот совет довел работу конференции до благополучного конца. Но и в этом совещании роли распределились неравномерно, потому что фактически обсуждение шло на английском языке, которым владели три члена Совета, кроме одного Орландо, и, благодаря этому, положение для представи-

теля Италии создается менее благоприятное*). Четыре человека были вершителями судеб Европы, и они решали все важные вопросы самостоятельно и бесповоротно.

Одна проблема встретила особенно крупные затруднения при обсуждении по существу мирного договора.

Франция представила 25 февраля мемуар, в котором она настойчиво проводила мысль о необходимости отодвинуть границы Германии до Рейна. Дело шло не об аннексии, но о создании условий безопасности для Франции и Европы. Владея переправами через Рейн, Германия всегда может быстро сосредоточить свои войска на западной границе и опять обрушиться на Францию раньше, чем ей будет оказана помощь Англией и Америкой. Никакие меры в виде уменьшения численности германской армии, или в виде гарантий со стороны Лиги Наций не могут оказаться действительными, потому что полный контроль над состоянием военных сил в Германии фактически невыполним, а помощь Лиги Наций или придет слишком поздно, или вообще окажется проблематичной. Ни срытие крепостей на Рейне, ни уничтожение военных складов и фабрик недостаточно, потому что железные дороги все-таки будут в состоянии всегда обслуживать стратегические планы, которые выработает для наступления германский штаб. Рейн должен стать немецкой границей и вместе с тем границей „европейской свободы“.

Предмостные укрепления с районом на правом берегу Рейна должны быть заняты союзными войсками и вся территория на левом берегу со своими 7 миллионами жителей чисто немецкой национальности должна быть отторгнута от Германии.

Мемуар от 25 февраля не дает точного ответа на вопрос, какова же будет участь территории, отнятой у Германии, но Клемансо, повидимому, защищал идею не нейтрализации этой спорной области, но предоставления ей широкой политической и административной автономии под военным протекторатом Бельгии и Франции. **)

Против подобного расчленения Германии выступили реши-

*) Все речи нормально переводились или на английский или на французский язык, но это было пустою формальностью, и решения иногда принимались сразу.

**) Текст мемуара 25 февраля напечатан у Tardieu „La Paix“ стр. 165—184. Driault. La République et le Rhin. I—II, 1916. Vidal de la Blache. La France de l'Est 1917. Babelon. Les Francs de l'Est Français et Allemands. 1917. Schulte. Frankreich und das linke Rheinufer. 1918. Meineke. Geschichte der linksrheinischen Gebietsfragen, 1919.

тельно и Ллойд-Джорж и Вильсон, и Франции пришлось отказаться от этих своих притязаний*).

7 мая условия мира, выработанного союзниками, были сообщены германской делегации, которой было дано право представить свои соображения.

В этот же день в Версале немецкой делегации, которую возглавлял граф Брокдорф-Ранцау, были сообщены условия договора, причем союзники в ноте 10 мая подчеркнули, что они не допускают споров об их праве устанавливать основы мира, но лишь разрешают немцам представить соображения практического характера. Германская мирная делегация, ознакомившись с мирными условиями, заявила, что они не соответствуют правовой программе Вильсона и что они не могут быть приняты ни одним народом. В Германии не ожидали таких суровых требований со стороны союзников, и в Национальном Собрании в Берлине министр-президент Шейдеман заявил, что „этот договор с точки зрения имперского правительства является абсолютно неприемлемым“.

Немецкая делегация в особой ноте (13 мая) настаивала на том, что Германия не может и не желает признать себя виновной в начале мировой войны. Если Германия и согласна нести ответственность за ущерб, ею причиненный, то не из за сознания вины, а исключительно по своей доброй воле. Германия изменила свою форму правления и не может нести ответственность за деяния империи Гогенцоллернов, но даже и в случае преемства ответственности, прежнее германское правительство не может быть признано главным или единственным виновником войны. И в более поздней ноте еще более резко формулированы те же притязания (в ноте 24 мая): „Германский народ никогда не брал на себя ответственности за войну и с полным правом требует представления доказательств того, что он виновен за все бедствия, которыми сопровождалась война“.

Наряду с протестами против идеи ответственности Германии, германская делегация считала несправедливым и тот новый территориальный порядок, который устанавливался на западных и восточных немецких границах. И если немцы как будто примирились с идеей уступки Эльзаса и Лотарингии, то они не желали отказываться от своих прав и в бассейне реки Саар,

*) Однако, президент Вильсон и Ллойд-Джорж, учитывая наличие постоянной военной угрозы для Франции со стороны Германии, предложили Клемансо договор военного союза, который устанавливал на случай немецкого нападения военную помощь Англии и Соед. Штатов Сев. Америки. Этот договор был подписан 28 июня 1919 года, но ни Соединенные Штаты, ни Англия его не ратификовали и, таким образом, Франция осталась без гарантии, ей обещанной.

и в Эйпене, Мальмеде и Морене. Они готовы были обещать Франции угольные поставки в самом крупном размере, но не желали допустить хотя бы временной потери территории, богатой угольными залежами.

Представители Германии считали, что и экономические условия являются неприемлемыми, потому что в случае их реализации в Германии погибнут миллионы людей вследствие недостатка в продуктах питания и безработицы (нота 13 мая). Мирная делегация протестовала и против конфискации частной германской собственности за границей (нота 22 мая).

В конце мая германские представители передали союзникам контр-проект, но он был отвергнут и тогда, 16 июня, немецкая делегация покинула Версаль. Союзные великие державы, однако, решили действовать более энергично и поставили немцам ультимативное требование в 7 дней ответить, желают ли они принять мирный договор, или же нет. Кабинет Шейдемана подал в отставку, и новое правительство Бауера решило продолжать переговоры. Германское Национальное Собрание в заседании 22 июня, в конце концов, решило санкционировать мирный договор, но с оговоркой, что германский народ не признает себя виновным в начале мировой войны и не желает выдачи для суда прежнего императора Вильгельма II и других германских подданных, совершивших во время войны ряд тяжких международных правонарушений.

Когда все эти протесты были отвергнуты союзниками, германское народное представительство, чувствуя, что дальнейшее сопротивление является бесплодным, 23 июня приняло окончательно условия мирного договора, считая, однако, что оно уступает насилию и что мир является „неслыханною несправедливостью“.

В свою очередь союзники, в ответ на немецкие протесты, в ноте от 16 июня объяснили, почему условия мира являются столь суровыми.

Война, начатая немцами 1 августа 1914 года, была единственным в истории человечества преступлением против свободы народов. Но помимо этого способ ведения войны со стороны Германии был жестоким и бесчеловечным.

Поведение германской армии было беспримерным в истории Европы. На Германии лежит ответственность за 7 миллионов людей, павших на полях сражений Европы, за 20 миллионов раненых и увечных, страдания которых остались неискупленными.

Из уважения к памяти павших и страданиям изувеченных союзные и дружественные державы не могут не считать войну величайшим преступлением. И справедливость должна быть единственной основой при подведении итогов мировой борьбы.

Германская делегация добивается справедливости и считает, что она обещана германскому народу. Германия получит эту справедливость. Но это будет справедливостью для всех участников войны. Это будет справедливостью для мертвых, для сирот и вдов и всех, носящих траур. И это должно быть справедливостью и для народов, изнемогающих под бременем военных расходов, возложенных на них необходимостью защищать свою свободу. Надо быть справедливым и по отношению к тем миллионам людей, которые были ограблены во время войны, лишены крова и средств к существованию. Не воздать людям за все то, что они перетерпели, — это значит создать новые опасности всеобщему миру.

Мирный договор не прощает грехи и не оставляет без возмездия все, сделанное Германией с 1914 г. по 1918 г. и, если было бы иначе, мир не был бы миром справедливости. Договор должен быть или принят, или отвергнут в той форме, в какой он составлен союзниками.

Союзные державы считали, что кто-нибудь должен нести ответственность за войну и военные правонарушения. Империя Габсбургов объявила войну Сербии, империя Гогенцоллернов объявила войну России и Франции и, взяв на себя эти инициативы, обе империи возложили на себя роковую вину за начало кровавой борьбы европейских народов. Систематические правонарушения правительства Вильгельма II осуществлялись от имени Германии и последняя не освободилась от ответственности тем, что революционным путем изменила форму своего правления. И чрезвычайно тяжелую вину за попустительство и оправдание международных преступлений несли представители германской науки права, которые, в лице Колера, Трипеля, Гейльборна, Штруппа, и других, пытались снять печать преступности с деяний немецких военных властей, искавших всегда, помимо оправдания в силу военной необходимости, еще и юридического освящения и массовым убийствам не-комбаттантов и уничтожению имущества своих противников. Такое правовое оправдание, однако, было стимулом для дальнейших правонарушений.

В основе мирного договора лежит принцип наказания и необходимости для Германии искупить свою вину, и это придает Версальскому договору совершенно особый характер.

Через неделю, после того, как германское Национальное Собрание решило санкционировать мирный договор, новая германская делегация, во главе с социал-демократом министром иностранных дел Мюллером, в зеркальной галлерее в Версале подписала мирные условия там, где около полу-века тому назад была провозглашена германская империя и где был решен

вопрос о присоединении к новой империи Эльзаса и Лотарингии. 8 июля последовала ратификация договора со стороны Германии, и только 10 января 1920 года состоялся последний акт: обмен ратификациями в Париже. Из держав, подписавших договор, от ратификации отказались Соединенные Штаты Америки, заключившие с Германией отдельный договор в 1921 году (см. ниже). Кроме Соед. Шт. Америки, от ратификации (и даже подписания договора) отказался Китай, и не ратифицировали договора: Геджас и Эквадор.

Версальский договор, как и многие другие мирные договоры, содержит во вступительной части соглашение о Лиге Наций. Анализ этих норм посвящен особый отдел (отдел II).

§ 13. Общий характер Версальского договора.

§ 13. В основе мирного соглашения лежит признание принципа национальностей, нашедшего свое выражение в отторжении от германской территории Эльзаса и Лотарингии, связанных исторически с Францией и, несмотря почти на полувекое немецкое управление, не вошедших в кровную связь с германской державой. Это было эпизодом длительной, тысячелетней тяжбы романского и германского народов, боровшихся за установление своей власти над промежуточным между Францией и Германией образованием, получившим еще в 843 году (по Верденскому договору) самостоятельное существование и название Лотарингии. Эта территория имеет свои национальные традиции и не только как область, примыкающая к Рейну: и географически и стратегически она играла совершенно исключительную роль для обоих соседних государств, но вместе с тем сейчас она обладает богатейшими запасами железной руды (75% всех немецких запасов) и поэтому владение ею обеспечивало чрезвычайный рост немецкой металлургической промышленности*).

Согласно тому же принципу, Германия лишалась и Познани, и Верхней Силезии, и Западной Пруссии, и части Шлезвига и теряла не только подданных и территорию, но и значительные залежи угля и местности, обеспечивавшие немцам продовольствие.

*) Driault. Le fer de Lorraine et de la paix. 1917. Engerand. Le fer sur une frontière. 1920. Engerand. Ce que l'Allemagne voulait. Ce que la France aura. 1916. Schäfer. Das Reichsland. 1918. W. Vogel. Karte zur Darstellung der Sprachverteilung, Bevölkerungsdichte und Bodenschätze von Elsass-Lothringen. 1919. G. Blondel. Rhénanie. Son passé, son présent, son avenir. 1921.

В силу этого начала создались и сложились новые молодые государства в Центральной Европе: Польша, Чехо-Словакия, Юго-Славия, а другие народности, входившие в состав империи Габсбургов, присоединились к своим соплеменникам.

Этот процесс не мог проходить безболезненно. Германия могла признать „неотчуждаемую независимость“ Австрии и „полную независимость“ новых славянских государств, но самый факт расчленения прежних империй не мог не вызвать тяжелых экономических потрясений, потому что каждое новое государство замыкалось в новых таможенных границах и вся сложная система прежде существовавших водных, почтовых, телеграфных и железнодорожных сообщений искусственно разрывалась новыми образованиями. Если цель международного права — защита национальностей, то эту цель, как утверждал в своей речи во французском сенате Леон Буржуа, можно было считать достигнутой. Но дальнейшее осуществление справедливого, само по себе, начала встретило чрезвычайные затруднения. В ряде областей имеются „вклинения“, „enclaves“, т. е. местности, населенные другим населением, чуждым большинству, а в других пространствах имеется население, смешанное из двух и более национальностей. В Верхней Силезии немецкое население перемешано с польским; то же в Западной Пруссии, а в Шлезвиге с датским. Наконец, имеется географическая и экономическая связь различных областей одного государства. Лотарингская железная руда обрабатывается не в Лотарингии, где имеется незначительное количество доменных печей, а в Германии, и каменный уголь из Силезии и бассейна реки Саар шел в промышленные немецкие центры. Польша оставалась, несмотря на свои крупные территориальные размеры, отрезанной от моря, а выход к морю приводил к тому, что немецкая территория Восточной и Западной Пруссии оказывалась разрезанной польским клином. В результате Германии пришлось обеспечить особыми нормами транзит через так называемый Данцигский корridor.

Эти противоречия между различными новыми и старыми государствами могут быть урегулированы новым международным правом и новыми объединениями государств в более крупные экумены в пределах континентальной Европы и Азии. Проблема самоопределения национальностей как будто получает сейчас свое логическое завершение, но она вместе с тем выдвигает новое начало взаимной экономической и географической связанности народов.

Нападки на Версальский договор бьют дальше цели. Национальности должны были освободиться, и свобода эта пришла бы и помимо формальных международных актов, но наряду с проблемой рождения новых государств выдвигается про-

блема обеспечения их существования и для этого нужен новый порядок, который еще не дает ни Версальский договор, ни соглашение о Лиге Наций.

Версальский мир уменьшил территорию Германии с 540.857 квадратных километров до 474.303 квадратных километров, или на 12,3%. Всего Германия теряет 5 миллионов жителей, но остается с более чем 60-ти миллионным населением великой европейской державой. Она сохраняет свое национальное единство и даже усиливает его, и экономически, с большими затруднениями, если не считать необходимости уплаты репараций, она все же остается, хотя и сильно ослабленной, но жизнеспособной.

Германия, однако, перестает быть мировой империей. Она теряет свой торговый и военный флот, свои колонии, свои концессии в Азии, Европе и Африке, частную собственность своих подданных за границей, все свои заграничные торговые предприятия и становится всецело зависимой в своей внешней торговле от мировых англо-саксонских империй.

Таковы главные черты Версальского договора.

По содержанию своему договор распадается на следующие три главные части: а) территориальные, политические и правовые условия, б) экономические и финансовые условия, в) гарантии договора.

§ 14. Территориальные, политические и правовые условия Версальского договора.

Бельгия и Германия. На западе границы Германии остаются прежними с Голландией, Люксембургом и Швейцарией. Но Бельгии отдается небольшая область Моренэ, богатая железной рудой. Еще в 1815 году, после Венского конгресса, не удалось притти к соглашению между Пруссией и Голландией по поводу этой небольшой, но ценной территории. По специальному договору 1816 года было установлено, что эта спорная область будет состоять под общим управлением обоих соседних государств, причем не допускается занятие Моренэ войсками ни одной, ни другой стороны. Место Голландии, после 1830 года, заняла Бельгия, но режим для Моренэ оставался без изменений и только Версальский договор закрепил окончательно территорию Моренэ за Бельгией (ст. 32), увеличивая ее и тою частью, которая находилась в бесспорном владении Пруссии (ст. 33).

Кроме того, в случае согласия местного населения, два небольших пограничных немецких округа (Ейпен и Мальмеди) должны быть, после соответственного постановления Лиги На-

ций, присоединены к Бельгии. Этот переход был осуществлен в начале 1920 года.

Международное положение Бельгии в корне изменяется. До 1919 года Бельгия была государством постоянно нейтральным, другими словами, она была ограничена в своей дееспособности, в праве вести войну (кроме случая самозащиты) и в праве заключать политические договоры, которые могли бы ее обязать принять участие в войне. Этим обязанностям Бельгии соответствовал долг держав, гарантировавших ее особое правовое положение, не только воздерживаться от перенесения войны на бельгийскую территорию, но выступать открыто против державы-правонарушительницы, осмеливающейся начать войну против постоянно нейтрального государства. Особое положение Бельгии было результатом не столько желания охранить ее существование, сколько забот великих держав об ослаблении военного могущества Франции*).

Версальский договор отменяет акты 1839 года, установившие нейтралитет Бельгии, в виду несоответствия их современному положению, и Германия признает эту отмену и вместе с тем принимает обязательство признать новые международные соглашения, которые будут выработаны союзными державами. Пока таких общих договоров не последовало, и из великих держав Франция заключила 7 сентября 1920 года договор с Бельгией, устанавливающий союзные отношения и обеспечивающий последней французскую военную помощь.

С Англией бельгийское правительство заключило союзное соглашение в 1921 году, причем это соглашение предусматривает защиту Бельгии не только от Германии, но вообще от нападений каких бы то ни было третьих держав**).

Люксембург и Германия. Люксембург тоже был с 1867 года постоянно нейтральным государством, причем это было следствием конфликта между Францией, желавшей аннексировать Люксембург, и Пруссией, имевшей право, согласно Венскому договору, содержать там военный гарнизон. Прусские

*) На Парижской Конференции была создана специальная комиссия по бельгийским делам, принявшая постановление, что в соответствии с соглашением, устанавливающим Лигу Наций, необходимо освободить Бельгию от ограничений ее суверенитета, вытекавших из ее нейтралитета и уничтожить различные опасности, возникшие для Бельгии и других государств из договоров 1839 г. см. Tardieu. La Paix, 245. О нарушении бельгийского нейтралитета Германией см.: Renault. Les premières violations du droit des gens par l'Allemagne. Luxembourg et Belgique. Paris. 1917 и Vonnat. La violation de la neutralité Belge par l'Allemagne. Toulouse. 1918.

***) См. Indépendance Belge, 20 janvier, 1922. Об отмене постоянного нейтралитета Бельгии ср. Roussel le Roy. L'abrogation de la neutralité de la Belgique, ses causes et ses effets. Paris. 1923.

войска в 1867 году покинули Люксембург и нейтралитет последнего был гарантирован всеми великими державами, но в то же время Люксембург входил в таможенный немецкий союз, а железнодорожная сеть в герцогстве была немецкой.

По мирному договору Германия отказывается от всех своих договорных прав в Люксембурге и последний тоже перестает быть постоянно нейтральным государством. В настоящее время Люксембург установил систему таможенного союза с Бельгией и торгового соглашения с Францией.

Франция и Германия. Эльзас и Лотарингия возвращаются Франции и, таким образом, восстанавливается граница 18 июля 1870 года. Присоединение новой территории не влечет за собою принятия части германского имперского долга, пропорционального уступаемой области. Территория переходит свободной от каких бы то ни было долгов. Движимое и недвижимое имущество империи и отдельных государств, или императора и отдельных государей, переходит, без всяких обязательств пассивного характера, в полную собственность Франции.

Франция вступает во владение сетью железных дорог в Эльзасе и Лотарингии и приобретает в собственность мосты через Рейн в районе присоединенных областей. Франции принадлежит и право взыскания недоимок по налогам и сборам, не уплаченным к 11 ноября 1918 года. Германские электрические заводы должны обслуживать в течение 10 лет те фабрики, которые получали электрическую энергию из Германии. Германское правительство и германские предприниматели отказываются от всех прав по пользованию имуществом, как частным, так и казенным, и от участия в каменоломнях, угольных копях, сталелитейных заводах и других промышленных предприятиях.

Что касается судебных решений, то по делам гражданским, решения судов с 11 августа 1914 года по 11 ноября 1918 года между жителями Эльзаса и Лотарингии и иностранцами признаются имеющими законную силу и подлежащими исполнению, но решения по делам между жителями Эльзаса и Лотарингии и подданными центральных держав требуют нового решения об исполнении со стороны французских судов. Все судебные решения по политическим делам в обеих областях после 3 августа 1914 года против жителей областей признаются ничтожными.

Французское правительство сохраняет в Эльзасе и Лотарингии за собою право удержать и ликвидировать имущества и денежные обязательства, владельцами каковых к 11 ноября 1918 года были немецкие подданные или немецкие торговые и промышленные предприятия. Таким образом, лица, не принятые во французское подданство, теряют этим самым свои имущественные права. Подобная конфискация имущества после за-

ключения мира действительно является мерой исключительной. Германское правительство обязано возместить ущерб пострадавшим.

В смысле приобретения для жителей Эльзаса и Лотарингии французского подданства Версальский договор различает четыре категории лиц.

К первой относятся лица, бывшие французскими подданными до Франкфуртского мира, следовательно до 10 мая 1871 г., их законное и внебрачное потомство и родившиеся в Эльзасе и Лотарингии от неизвестных родителей, или родителей неизвестной национальности. Эти лица приобретают права французских подданных без выполнения дальнейших формальностей.

Ко второй категории относятся лица, имеющие среди своих предков француза или француженку, потерявших свое подданство после 1871 года, иностранцы, не являющиеся подданными немецких государств и приобретшие германское подданство до 3 августа 1914 г. (начала мировой войны), германские подданные, которые имели лично, или предки которых имели местожительство в Эльзасе и Лотарингии, германские подданные, родившиеся в Эльзасе и Лотарингии, или имевшие там предков и служившие во время мировой войны в войсках союзных и дружественных держав, родившиеся до 10 мая 1871 г. в Эльзасе и Лотарингии от иностранных родителей и их потомство и супруги женщин — бывших уроженками Эльзаса и Лотарингии до 1871 г. или имевших предков французских подданных. Эти лица приобретают подданство согласно ходатайствам, подаваемым в годичный срок с 1 января 1920 г.

К третьей категории относятся лица, проживающие или родившиеся в Эльзасе и Лотарингии, которые могут просить о натурализации (по французским законам для этого нужен пятилетний срок), если они действительно имели местожительство в Эльзасе и Лотарингии до 3 августа 1914 года и прожили там без перерыва 3 года после заключения перемирия (11 ноября 1918 г.).

К четвертой категории относятся лица, не входящие ни в одну из вышеуказанных групп; они не имеют права приобрести французское подданство и могут оставаться в Эльзасе и Лотарингии лишь в силу специального разрешения. В противном случае — они должны репатриироваться в Германию, причем их имущество может подлежать секвестру.

Эта чрезвычайно сложная система была принята Францией для того, чтобы не дать возможности укрепиться в Эльзасе и Лотарингии тому пришлому германскому элементу, который, после Франкфуртского мира, в виде чиновников, проник в большом количестве в только что присоединенные области и был

главным фактором национально-официального движения в пользу полной германизации двух этих провинций. Однако, в конечном результате Версальским договором отвергается одно из основных требований современного международного права, установившееся путем прецедентов, что право выбора подданства при территориальных изменениях должно быть предоставлено индивидуальной совести каждого гражданина.

Что касается юридических лиц, то они считаются таковыми, если их права признаны французскими судами или органами французского управления.

Особый режим установлен для порта Кель, лежащего против Страсбурга на Рейне. Кель и Страсбург на семь лет в целях лучшей эксплуатации объединяются в одно целое, причем во главе управления обоими портами ставится лишь один общий директор французской национальности, назначаемый Центральной Рейнской Судоходной Комиссией.

Кроме того, совершенно исключительные права получает Франция в бассейне реки Саар.*) небольшой чисто немецкой территории с населением в 650.000 жителей, на которых приходилось в 1918 году не более 1000 французов. Но эта область имеет богатейшие угольные копи, которые давали ежегодно до войны более 13.000.000 тонн. Особый режим для этой территории установлен по следующим мотивам: „В качестве компенсации за разрушение угольных копей на севере Франции и как часть платы в счет следуемого с Германии полного возмещения ущерба, нанесенного войной, Германия уступает Франции в полное и безусловное владение угольные копи, находящиеся в Саарском бассейне, с исключительным правом эксплуатации, без всяких повинностей и долгов...“ (ст. 45 договора). Верховные права над Саарским бассейном передаются Германией Лиге Наций, которая на положении фидеи-комиссара будет осуществлять управление через особую коллегия в составе 5 членов: трех иностранных подданных, одного француза и одного жителя управляемой области, причем председатель и все члены назначаются Советом Лиги Наций.

Законы и указы, применявшиеся до 1918 года, остаются, кроме распоряжений военного времени, в полной силе. Точно также остается в силе податная система, а новые налоги (кроме таможенных пошлин) не могут вводиться без согласия местного самоуправления. Суды продолжают применять немецкое право, но приговоры произносятся именем Правительственной Комиссии.

*) Frank. Staats und völkerrechtliche Stellung des Saargebietes. Archiv des öffentlichen Rechtes 1922 Bd. XLIII. Société des Nations. Bassin de la Sarre. Rapport général. 1923. Genève.

В области обеспечиваются гражданские права населения, но не может быть введена воинская повинность и не могут воздвигаться военные укрепления.

Однако, область входит в район французских таможен и французская валюта имеет законное право хождения, причем все выплаты могут быть произведены во французских денежных знаках.

Режим Саарского бассейна является временным. Через 15 лет после вступления в силу Версальского договора — должен быть произведен в области плебисцит и население должно высказаться: а) желает-ли оно сохранения существующего порядка, установленного договором, б) желает-ли оно присоединения к Франции, в) желает-ли оно присоединения к Германии. Последнее слово в решении вопроса принадлежит Лиге Наций, которая, однако, должна считаться с желанием местного населения.

В случае, если Лига Наций решит вернуть Саарский бассейн Германии, последняя должна выкупить угольные копи, перешедшие в собственность Франции, в золотой валюте.

Австрия и Германия. *) Между Австрией и Германией на небольшом сравнительно пространстве от Швейцарии до Чехо-Словакии подтверждены старые границы 1914 года. Вместе с тем, на Германию возлагается статьей 60-ой своеобразная обязанность признавать и уважать независимость Австрии в ее новых границах и помимо этого подчиниться тому, что эта независимость Австрии неотчуждаема, кроме случая выражения согласия на подобное отчуждение со стороны Лиги Наций. Дело в том, что и для Франции и для других государств Европы было нежелательно объединение Австрии с Германией и, так как в данном случае требуется единогласное решение Лиги Наций, объединение немецких государств в правовых рамках становится чрезвычайно затруднительным.

Чехо-Словакия и Германия. Германия признает „полную самостоятельность“ Чехо-Словацкого государства и уступает новому соседу небольшую часть силезской территории; гражданам нового государства, поскольку они немцы, или желают стать немецкими подданными, в течении двух лет после вступления договора в силу, предоставляется право оптации, причем право выбора подданства принадлежит всем лицам, достигшим 18-ти

*) Herkner. Deutschland und Deutsch-Österreich. 1919. R. Laun. Deutsch-Österreich im Friedensvertrag von Versailles. (Veröffentlichungen aus dem Kommentar zum Friedensvertrage). 1921. Ternes. Le problème autrichien et la menace du rattachement à l'Allemagne. 1921.

летнего возраста. Национальные меньшинства становятся под защиту великих держав.

Для того, чтобы обеспечить Чехо-Словакии выход к морю, она получает в аренду на 99 лет пространство, определенное ограниченное, в Гамбурге и Штетине, с правом свободного и беспогонного ввоза и вывоза товаров, привозимых или направляемых в чехо-словацкую территорию.

Дания и Германия. После того, как в 1864 году Пруссией и Австрией были захвачены Шлезвиг и Голштиния у Дании и затем в 1866 году оба герцогства очутились в прусском владении по Пражскому миру 1866 года, Пруссия должна была произвести в них плебисцит, но этого обязательства она не выполнила и добилась от Австрии в 1878 году отказа от выполнения этого условия. Версальский мир выдвинул опять необходимость плебисцита, но только для Шлезвига, где население смешанное. После того, как плебисцит состоялся в 1920 году, северная часть Шлезвига отошла к Дании.

Польша и Германия. Польша должна была вернуться к жизни после мировой войны*). Это одинаково признавалось и Россией и Германией, но последняя, провозглашая еще в 1916 году независимость Польши, не думала о возвращении последней исконных польских земель — Познани и Западной Пруссии, вошедших в состав Пруссии после разделов Польши в конце XVIII века. Версальский договор дает Польше границы на западе 1772 года и, таким образом, уничтожает плоды дипломатических побед Фридриха II и ослабляет экономически Германию. Она теряет на востоке области, дававшие ей более трети продовольствия. И вместе с тем, в военном отношении, Восточная Пруссия, охваченная со всех сторон польскими владениями, делается совершенно беззащитной и остается отрезанной от Германии.

По мирному договору Польша приобретает из всех союзников самую значительную часть германской территории в 4.300.000 гектаров с населением более чем в 3 миллиона.

Особое значение имела Верхняя Силезия, как область, которая давала ежегодно до 43 миллионов тонн угля и почти четверть всей германской добычи. Здесь, в виду очень сложных национальных отношений, мирный договор установил необходимость плебисцита, который и был произведен 20 марта 1921 г., после долгой напряженной борьбы между поляками и немцами, стремившимися захватить спорную область целиком. Около 600.000 голосов было подано за Германию и свыше 400.000 за

*) Gorski, La Pologne et la Guerre. 1922. E. Zechlin, Polen, Handbuch der Politik. Bd. II, 1920, стр. 325, и D. Sello. Deutschland und Polen. 1922.

Польшу. Окончательно спор был разрешен СовеЩанием союзных послов в Париже, разделившим Верхнюю Силезию на две зоны: северную и юго-восточную. Первая оставалась за Германией, вторая отходила к Польше (решение СовеЩания 20 октября 1921 года)*).

Часть государственного долга Германии, кроме военных расходов и расходов по колонизации Познани немцами, переходит на Польшу, в размере, пропорциональном доходам от уступленной Германией территории.

Жители территорий, перешедших к Польше, признаются польскими подданными, но немцы в Польше и поляки в Германии, по достижении 18 лет в течение двух лет после вступления договора в силу, получают право оптации. Польша соглашается на принятие мер, признанных необходимыми со стороны держав, подписавших договор, для охраны прав национальных меньшинств.

В южной части восточной Пруссии, пограничной с Польшей, должен тоже состояться плебисцит для выяснения того, желает ли население остаться в Германии, или хочет присоединиться к Польше. В 1920 году громадным большинством население высказалось за оставление в пределах Германии. Между Германией и Польшей устанавливаются, согласно ст. 98, взаимные сервитуты территориального характера. Для немцев обеспечиваются железнодорожные, телеграфные и телефонные сообщения с Восточной Пруссией, для поляков — аналогичные сообщения через германскую территорию с вольным городом Данцигом.

Данциг. Город Данциг, присоединенный к Пруссии в 1793 г., с окружающей территорией, объявляется самостоятельным и передается под покровительство Лиги Наций, делегирующей своего Высокого Комиссара для управления городом. Но, если Данциг отчасти и сохраняет свое самоуправление, Польша приобретает над этим, по населению чисто немецким, городом совершенно исключительные права. Данциг входит в таможенные границы Польши; последняя получает полное право распоря-

*) В своем постановлении СовеЩание союзных послов руководилось, кроме результатов плебисцита и кроме „географических и экономических условий“ еще и мнением Совета Лиги Наций от 12 октября 1921 года, склонившегося к разделу спорной территории на две зоны. Об экономическом значении Верхней Силезии см. Volz. Die Wirtschaftsgeographischen Grundlagen der Oberschlesischen Frage. 1921. Ср. и Rzymowski. Pologne et Haute Silésie. 1921.

Отношения между Польшей и Германией, в связи с разделом В. Силезии, окончательно урегулированы специальной конвенцией, подписанной 15 мая 1922 г. в Женеве. См. Convention germano-polonaise relative à la Haute Silésie faite à Genève 15 mai 1922. Genève. 1922.

жения и пользования портовыми сооружениями, железными дорогами, право контроля судоходства по Висле, право защиты интересов польских подданных и право, наконец, представлять Данциг в его внешних сношениях. Договор, регулирующий более детально порядок взаимоотношения Данцига и Польши, был заключен между ними 15 ноября 1920 г.*)

Мемель. Территория у устья Немана уступается Германией союзным державам (ст. 39).

В дальнейшем вопрос о Мемеле осложнился, потому что, если сам город по населению своему (в 40.000 человек) немецкий, то в округе и в окрестностях население почти исключительно литовское, хотя и лютеранское и испытывавшее сильное влияние немецкой культуры за 7 веков господства немцев. Кроме того, Мемель, как порт, лежащий в устье Немана, имеет большое значение для Литвы, Польши и России. После попыток в конце 1922 года со стороны местного литовского населения установить собственное управление в этой области и решений Литовского Народного Собрания от 11 ноября 1921 года и 23 января 1923 года о желательности присоединения Мемеля к Литве с обеспечением ему широкой автономии, Совецание Послов в Париже, по уполномочию великих держав, постановило присоединить Мемель к Литве на условиях предоставления ему автономии и принятия во внимание интересов польских и литовских областей, которые обслуживаются Мемелем, как морским портом (решение 16 февраля 1923 г.).

Германские колонии. Все немецкие колонии: Восточная и Юго-Западная Африка, Того, Камерун, острова в Тихом Океане — передаются великим державам, причем Того, Камерун и Восточная Африка переходят под покровительство держав, а Юго-Западная Африка и тихоокеанские острова должны рассматриваться, как часть территории держав, в управление которых они перешли. Того и Камерун перешли в общее управление Англии и Франции**).

Восточная Африка перешла в управление Англии, а Юго-Западная Африка передана британской Южной Африке, ост-

*) Aske nazy. Danzig und Polen. 1919. Loening. Die völkerrechtliche Stellung Danzigs nach dem Versailler Friedensvertrag. Recht und Wirtschaft. Bd. IX, 39 и д. Loening. Danzig. Sein Verhältniss zu Polen und seine Verfassung. 1921.

**) Высший контроль над управлением бывшими немецкими колониями должен принадлежать Лиге Наций и ей должно было принадлежать и распределение мандатов по управлению. Фактически, однако, совещание союзных держав в Париже 7 мая 1919 г. распределило мандаты, руководствуясь чисто политическими соображениями. О судьбе африканских германских колоний подробности у Antonelli. L'Afrique et la paix de Versailles. 1921.

рова Самоа — Новой Зеландии, другие острова — Тихого Океана севернее экватора — Японии, а южнее — Англии.

Из тихоокеанских островов особенно спорным оказалось управление островом Яп, переданного Японии, что, однако, вызвало самые решительные протесты Америки в виду важного стратегического значения этого острова. На Вашингтонской конференции Япония вынуждена была согласиться на демилитаризацию этого острова. (1922 г.).

В Китае Германия, как известно, заняла Киао-Чау и часть Шантунга в аренду на 99 лет (1898 г.) и, по Версальскому договору, эти права уступлены Японии, несмотря на протесты Китая, тоже участника мировой войны, требовавшего возвращения своей территории. Конфликт между Китаем и Японией закончился в 1922 году в Вашингтоне отступлением японцев, согласившихся на эвакуацию Шантунга.

Режим германских рек: Эльбы, Одера, Немана и Дуная. Следующие реки, протекающие по Германии, объявлены международными: Эльба от впадения в нее Влатавы и Влатава от Праги, Одер от впадения в него Оппа, Неман от Гродно и Дунай от Ульма. По этим рекам судоходство объявлено свободным, но только в пределах Германии, потому что судоходство для немецких судов вне Германии поставлено в зависимость от согласия держав, по территории которых протекают реки.

Всякие денежные сборы, кроме строго необходимых для поддержания существующих сооружений и для производства соответственных работ, являются запрещенными. Транзит товаров и пассажиров не должен встречать затруднения и каждое государство на своей территории отвечает за упущения и непринятие мер для облегчения судоходства. Вместе с тем, прибрежное государство должно воздерживаться от сооружений или постройки каналов, которые могут помешать правильному судоходству на международных реках.

Международная речная комиссия для Эльбы должна быть составлена из 4 представителей прибрежных немецких государств, 2 представителей Чехо-Словакии, 1 — Великобритании, 1 — Франции, 1 — Италии и 1 — Бельгии.

Международная речная комиссия для Одера составляется из 3 представителей Пруссии, 1 — Польши, 1 — Чехо-Словакии, 1 — Франции и 1 — Швеции.

Лиге Наций предоставляется право сконструировать комиссию для Немана.

Международная речная комиссия для Дуная создается из 2 немецких представителей, по 1 представителю береговых

государств и по 1 представителю не-прибрежных государств, но представленных в речной дунайской комиссии.

Режим Рейна. На Венском конгрессе был провозглашен принцип свободы судоходства по Рейну и допустимость взимать пошлины лишь в порядке „равномерном и самом благоприятном для торговли всех народов“. В дальнейшем, однако, акт о судоходстве по Рейну от 31 марта 1831 года предоставил право судоходства лишь прибрежным государствам, но затем, в 1868 году, так называемый Мангеймский акт сделал судоходство свободным от Базеля до моря для всех государств. Соглашение между Баденом и Швейцарией от 1879 года распространило это постановление и на участок Рейна от Нейгаузена до Базеля.

Версальский договор изменяет режим Рейна, предоставляя на нем преимущественные права Франции. Последняя получает право использовать воды Рейна для постройки судоходных каналов и для ирригационных работ, причем, в связи с этим использованием вод Рейна, необходимые сооружения могут быть воздвигнуты и на немецком берегу Рейна.

Кроме того, Франции передается исключительное право эксплуатации водной энергии Рейна под условием уплаты Германии половины чистой доходности от этой эксплуатации. В связи с этим Франция получает возможность производить все соответственные работы на Рейне. Но это не должно мешать правильному судоходству и не должно изменять русла Рейна или изменять систему существующих судоходных каналов.

В речную Рейнскую комиссию входят: французский председатель и четыре представителя Франции, 4 представителя прибрежных немецких государств, 2 — Великобритании, 2 — Италии, 2 — Бельгии, 2 — Голландии и 2 — Швейцарии.

В 1922 году возник конфликт между Швейцарией и Францией, в виду постройки последней новых каналов в Эльзасе, уменьшающих уровень воды в верхнем течении Рейна.

Договорные права Германии вне Европы. Германия не только отказывается от своих колоний и от всех своих имущественных прав, связанных с владением ими, но она вынуждена ликвидировать в пользу союзников то мировое положение, которое было ею занято после того, как она стала одной из первых морских и торговых держав. Общая ценность всех германских торговых и промышленных предприятий в Азии и Африке равнялась, по данным Гельфериха, 30 миллиардам марок золотом, и все эти имущественные права переходят к союзникам.

По Версальскому договору Германия отказывается от всех своих прав и привилегий, установленных для нее договорами,

заключенными с Сиамом, Либерией, Марокко, Египтом, Китаем и Турцией. Она признает протекторат Англии над Египтом (согласно английской декларации от 13 декабря 1914 года, отмененной Англией в 1922 году, после провозглашения ею на известных условиях самостоятельности Египта) и протекторат Франции над Марокко.

Уголовная ответственность за международные правонарушения. Версальский договор впервые выставляет требование суда за международные правонарушения над лицами, субъективная виновность которых установлена. За них хотя и несет в первую голову ответственность их государство, в роли органов которого эти лица выступали, но, в случае отсутствия беспристрастного суда, или при наличии конституционных норм, устанавливающих безответственность известных лиц, эти последние могут быть привлечены и непосредственно к международному суду.

Это понятно, потому что международный правопорядок стоит выше всякого государственного правопорядка и международная ответственность отнюдь не связана какими бы то ни было внутри-государственными нормами. Но всякий суд должен быть независим и беспристрастен, а в данном случае суды создаются *ad hoc* и исключительно из членов, назначаемых победителями. Поэтому с самым способом применения по существу правильных начал согласиться нельзя.

Император Вильгельм II Гогенцоллерн привлекается к публичной ответственности за нарушение международной морали и священного авторитета международных договоров. Суд над ним должен состоять из пяти членов, назначаемых Англией, Францией, Америкой, Италией и Японией (ст. 227).

Голландия, как известно, в 1920 г. отказалась выдать прежнего германского императора и вопрос о суде над ним остался и по сей час открытым.

Помимо этого, германское правительство признало за союзниками право судить по их военным законам всех немецких военных, совершивших правонарушения против законов и обычаев войны на суше. Это требование осталось тоже невыполненным и Высший Лейпцигский Суд в Германии сам приступил к разбору некоторых наиболее громких дел, причем проявил такое пристрастие к подсудимым, что в данном случае можно определенно говорить о *justitia denegata* — отказе в правосудии *).

*) Комиссия по ответственности на Мирной Конференции установила ряд немецких правонарушений:

а) против мирного населения:

1. индивидуальные и коллективные убийства, систематический террор,

Обмен военнопленными и охрана могил павших на войне. Согласно перемирию, заключенному 11 ноября 1918 года Германия была обязана приступить без замедления к репатриации военнопленных и интернированных, находившихся в пределах немецкой территории. Версальский договор подтверждает соответствующую обязанность и для союзников приступить к репатриации германских военнопленных, однако с тем различием, что могут быть задержаны те пленные, которые отбывают наказание и, таким образом, в данном случае отрицается начало взаимности. Расходы по содержанию пленных остаются непокрытыми и каждая сторона не может претендовать на их возмещение (ст. 224).

Могилы павших в мировой войне должны поддерживаться и они должны быть неприкосновенными. Кроме того, договаривающиеся державы обязуются оказывать содействие по отправке на родину останков павших, согласно желаниям их близких (ст. 225—226).

Международные договоры. Версальский договор различает три рода международных соглашений, заключенных Германией до 1920 года:

1) Все соглашения, заключенные Германией с Австро-Венгрией, Турцией, Болгарией, Россией, частями России и Румынией с 1 августа 1914 года до вступления в силу Версаль-

2. убийства заложников,
3. истязания мирных жителей,
4. изнасилования,
5. похищения девушек и молодых женщин в целях вовлечения их в проституцию,
6. ссылка гражданского населения,
7. грабежи и т. д., и т. д.,

б) против комбаттантов:

23. сознательное бомбардирование госпиталей,
24. нападения и уничтожения судов-госпиталей,
25. нарушения правил пользования Красным Крестом,
26. применение удушливых газов,
27. применение разрывных пуль, „Дум-Дум“ и других запрещенных средств,
28. приказ не давать никому пощады,
29. жестокое обращение с ранеными и пленными и т. д.

Надо отметить, что некоторые обвинения в правонарушениях были сформулированы и немцами против союзников. С французской точки зрения см. Fauchille. *Traité de droit international*, vol. II. Paris. 1921. С немецкой: Müller-Meinigen. *Der Weltkrieg 1914—1917 und der Zusammenbruch des Völkerrechts I—II bände*, 4 auflage 1917. Mérygnac et Lémonon. *Le droit de gens et la guerre 1914—1918*. 1921. Garner. *The great war and the international law*. 1919. Ср. также. Alberic Rolin. *Le droit moderne de la guerre*, volumes I—III, Bruxelles. 1921.

ского договора, признаются ничтожными (с Россией и Румынией признаются ничтожными и договоры, заключенные до 1914 года)*).

2) Соглашения двухстороннего характера между Германией и союзными державами снова вступают в силу по обоюдному согласию.

3) Договоры, имеющие многосторонний характер, вроде устанавливающих разные виды международных административных союзов, или охраняющих промышленную и художественную собственность, опять вступают в силу, как и соглашения вроде выкупа пошлин за судоходство через Бельт и Зунд, или обеспечивающие свободу плавания через Суэцкий канал, причем, однако, соглашения о Всемирном Почтовом и Телеграфном Союзах принимают силу для Германии при условии, что она примет обязательства в специальных договорах с новыми европейскими государствами об установлении с последними почтовых и телеграфных сношений.

ГЛАВА VII.

§§ 15—16. Экономические условия Версальского договора и его специальные и общие гарантии**).

§ 15. Когда 5-го ноября 1918 года президент Вильсон передал Германии сообщение о том, что союзные державы согласны заключить мир с германским правительством на условиях, изложенных в знаменитых 14 пунктах, президент вместе с тем указал на две оговорки, имевшие большое принципиальное и практическое значение. Союзники оставляют за собою свободу действий по пункту 2-му о свободе морей и, во-вторых, подчеркивают, что не должно быть никаких сомнений по вопросу о восстановлении бельгийской и французской территорий, занятых немцами во время мировой войны. „Германией должен быть возмещен весь ущерб, при-

*) Признание ничтожными договоров России с Германией юридически является необоснованным, так как Россия не была стороной в Версальском договоре и не была в лагере противников союзных держав во время мировой войны.

**) Кроме работ Keynes'a и N. Angell'a, Tardieu и Baker'a (см. стр. 41): Bardoux. *De Paris à Spa. La bataille diplomatique (1919—1920)*. 1921. Jenuy. *Le mark et les réparations*. 1922. Poncelet. *La France et les réparations*. 1922. Toulemon. *La réparation des dommages de guerre*. 1921. Melchior. *Deutschlands finanzielle Verpflichtungen aus dem Friedensvertrage*. 1920. Rosenbaum. *Die Bedrohung der deutschen Wirtschaftshoheit durch den Frieden von Versailles*. 1921. *Weltwirtschaftliche*

чиненный гражданскому населению союзных стран и его имуществу германским нападением на суше, на море и с воздуха". Этот пункт включается в текст перемирия 11 ноября и затем фигурирует и в договоре в еще более общей форме: „Союзные и дружественные державы объявляют, а Германия признает, что Германия и ее союзники ответственны за все причинения вреда и ущерба союзным и дружественным правительствам и их подданным в результате войны, к которой они были вынуждены нападением со стороны Германии и ее союзников“ (ст. 231).

Но президент Вильсон в своих речах и посланиях защищал и другие взгляды. Он неоднократно утверждал, что не должно быть ни аннексий, ни контрибуций, ни карательного возмещения убытков (речь перед конгрессом 11 февраля 1918 года). И если, действительно, признавать Германию виновной за весь вред и ущерб, вызванные войной, тогда возмещения должны принять карательный характер и вместе с тем своею тяжестью они должны подорвать силы Германии и раздавить ее окончательно. Поэтому, в следующей статье союзные державы отказываются от суровой нормы полной и беспредельной ответственности Германии по той причине, что „ресурсы Германии недостаточны для обеспечения полного возмещения всех потерь и всего ущерба союзников“.

В пределах возможного Версальский мир, однако, налагает соответственные обязательства на Германию, которые иногда принимают характер мер, совершенно неведомых международному праву нынешнего и прошлого века. В отдельных случаях это отрицание междугосударственного характера международного права и рецепция старой английской теории о войне, как борьбе не только организованных государственных сил, но и индивидов в частном порядке друг с другом, рецепция учения об „alien enemy“ и объявление внешнего врага (враждебного подданного) вне закона. Своеобразие применения этих начал в Версальском договоре состоит в том, что эти нормы находят свое применение не во время войны (что было бы еще с юридиче-

Gesellschaft. Der Friedensvertrag und Deutschlands Stellung in der Weltwirtschaft. Berlin. 1921.

Ср.: Angas. Reparations, trade and foreign exchange. 1922. Auboin. Les prestations en nature de l'Allemagne et le problème des réparations. 1922. Baruch. The Making of Reparations and Economic Sections of the Treaty. 1920. Lescure. Le problème des réparations. Comment le résoudre. 1922. Nogaro. Réparations. Dettes interalliées. Restauration monétaire. 1922. Reynaud. Le problème des réparations. 1922. Publications de la Commission des réparations, volumes I—II. 1922. Документы в L'Europe Nouvelle. 1919—1923.

ской точки зрения понятно), но после заключения мира и перемирия *).

*Выдача Германией торгового флота **).* Согласно мирному договору Германия признает право союзников требовать тонну за тонну и судно за судно — за все то, что было потоплено немцами (главным образом подводными лодками) на море во время мировой войны. Но и тут требование идет дальше возможного и исполнимого, и в результате союзники берут только то, что действительно можно получить. Все суда более 1.600 тонн уступаются Германией без исключений. А от 1.000 до 1.600 тонн союзникам уступается половина судов и, наконец, четверть тонн мелким судам, включая даже рыбацьи барки (всего Германия выдает около 4.000 судов с 5.000.000 тоннажем). Вместе с тем в трехмесячный срок, после того как мирный договор вступил в силу, Германия должна приступить к постройке судов для союзников с водоизмещением до 200.000 тонн ежегодно (в течение 5 лет).

Из речных судов Германия должна выдать союзникам пятую часть.

Конфискация германской частной собственности. Во время мировой войны всеми державами были приняты меры для наложения секвестра на частное имущество неприятельских подданных. В этом отношении практика мировой войны резко разошлась с прецедентами XIX века. При заключении мира возник вопрос, подлежит ли частная неприятельская собственность возврату на основании принципа взаимности, или нет? Версальский договор на это ответил резким разграничением двух категорий собственности: германской на территории союзников и союзнической в германских пределах.

Все чрезвычайные меры, принятые Германией против имущества союзных подданных, включая и торговые предприятия, участниками которых были союзные подданные, должны быть немедленно приостановлены, и собственники должны быть восстановлены в своих правах.

Что же касается союзных держав, то они сохраняют право удерживать и продолжать ликвидацию имущества немецких подданных и немецких торговых предприятий, и не только в своих прежних пределах, но и „включая территории, уступленные им по настоящему договору“ (ст. 297).

*) Кейнс в своей книге об „Экономических последствиях Мирного Договора“ резко критикует подобную практику в немецких колониях и в Эльзасе и Лотарингии, но он упускает из виду английское происхождение этой теории. См. русское издание 1921 г., стр. 49—55.

**) Stubm a n n. Die Beschränkung des deutschen Handels und der Handelsflotte. Handbuch der Politik. II Bd. 1920, стр. 318, и д.

Но очевидно, что из союзных подданных только часть получит возможность восстановить сполна свои имущественные права. Часть этого имущества уже была ликвидирована в Германии во время войны и поэтому восстановление в правах могло бы встретить большие затруднения. Для этой цели союзники установили продолжение ликвидации имущества немецких подданных на своей территории с тем, чтобы, после погашения всех претензий своих подданных за убытки, причиненные Германией, можно было удовлетворить претензии своих подданных и за ущерб от действий других неприятельских держав, как, например, Турции, Болгарии и Австрии и, наконец, остаток представить в общий фонд Комиссии возмещений (см. ниже).

Для облегчения этой операции германское правительство обязано выдать в шестимесячный срок, по вступлении в силу договора, все ценные бумаги, денежные книги и свидетельства или иные юридические документы, имеющие отношение к имущественным правам в областях, отошедших к союзникам.

Частно-правовые отношения. Мировая война привела к возрождению старой английской теории о полном прекращении торговых и правовых отношений между подданными воюющих держав. При заключении мира возникла сложная проблема, как урегулировать все правовые споры и недоразумения, бывшие следствием временного паралича всяких связей подданных государств, ведших войну.

Все денежные обязательства признаются действительными, как между подданными враждующих держав, так и между государствами и частными лицами — подданными противной стороны.

Однако, непосредственные платежи между заинтересованными лицами являются безусловно запрещенными, и в каждом из договаривающихся государств устанавливаются специальные учреждения: *office de vérification et de compensation*, которые обязаны проверить правильность денежных претензий. Эти учреждения имеют название Службы кредита и Службы долга (*Office créiteur* и *Office débiteur*). Кредиторы предъявляют свои претензии в Службу кредита, которая их рассматривает и, в случае признания их основательности, производит соответственную уплату, предъявляя затем Службе долга в противной стороне ежемесячное требование о возвращении уплаченных сумм.

В случае споров дело передается на рассмотрение смешанных Третейских Судов, составленных из двух представителей от каждой стороны и третьего — председателя из государства, бывшего нейтральным в мировой войне.

В компетенцию Смешанных Третейских Судов входят вообще все дела по восстановлению имущественных прав частных лиц, осуществление которых было приостановлено войной: довоенные частные договоры, вопросы о пропущенных сроках, вопросы о действительности фабричных марок и патентов, прав авторских и изобретателя и, наконец, пересмотр дел, по которым последовало решение немецких судов, нарушающее одно из вышеупомянутых прав.

В принципе все частные договоры признаются ничтожными и исполнение по ним приостанавливается с того момента, как стороны стали „врагами“, т. е. с момента начала военных действий. Но, кроме необходимости исполнения денежных обязательств, признаются и другие исключения: 1) если союзное государство в 6-ти месячный срок, по вступлении Версальского мира в силу, будет настаивать на выполнении договоров, одной из сторон которых является подданный этого союзного государства. 2) Договоры о переходе имущественных прав, если переход осуществился до войны. 3) Договоры найма, разные виды концессий, договоры залога и ипотеки, договоры между частными лицами и государственными органами, или органами самоуправления. 4) Биржевые сделки, продажа залогов, сделки с торговыми документами и договоры страхования имущества от огня и жизни, (но не морского страхования, кроме случая возникновения опасности до войны).

Урегулирование споров имущественного характера в общем, за некоторыми исключениями, было осуществлено в духе справедливости и этому в большой степени способствовали такие председатели Международных Смешанных Судов, как Ассер, Борель, Боттелла, Мерсье и другие*).

Тарифная система Германии. Германия принимает обязательство по отношению к союзникам в своей торговой политике рассматривать их, как державы наиболее благоприятствуемые, как по отношению ввоза, так и вывоза товаров и не должна облагать эти товары никакими специальными сборами ни таможенными, ни внутри-государственными.

*) Решения опубликованы в специальном издании, выходящем ежемесячно с апреля 1921 г. в Париже: *Récueil des décisions des Tribunaux Arbitraux Mixtes, institués par les traités de paix. Directeur A lphan d. Paris. 1921—1922—1923.* Отрицательно к решениям Межд. Смешанных Судов относится Цительман, как и большинство немецких ученых. Однако, их соображения вряд ли можно признать основательными.

Ср. *Zitelman n. Zwischenstaatliche Gerichtsbarkeit und die Gemischten Schiedsgerichtshöfe des Versailler Vertrags. Zeitschrift für Internationales Recht. 1923. № 5—6, стр. 35, и д.*

В шестимесячный промежуток времени, после вступления договора в силу, Германия может применять, согласно принципу наибольшего благоприятствования к союзным товарам лишь пошлины до-военного времени. За два с половиною года эти же до-военные пошлины остаются действительными для товаров, бывших на особом положении до войны, и кроме того, для вина, искусственного шелка, мытой или очищенной шерсти и растительных масел.

На пять лет Люксембург, Эльзас и Лотарингия пользуются правом беспошлинного ввоза товаров в размере 1911—1913 гг., и на три года те же права получает Польша.

Эти односторонние обязательства Германии не имеют в данное время серьезного практического значения, потому что разница в валюте создает гораздо больше препятствий для импорта в Германию, чем самые высокие таможенные пошлины.

Возмещения в натуре. Кроме передачи в собственность Франции угольных копей в Саарском бассейне, Германия принимает на себя и ряд других обязательств: она должна в течение не более 10 лет доставлять Франции количество угля, равное разнице между годовым производством разрушенных немцами угольных копей в Северной Франции и производством их в данный год. В первые 5 лет выдача не должна превышать 20.000.000 тонн ежегодно, а в последние — 8.000.000 тонн.

Помимо того, в счет платежей за возмещения, вместо денег германское правительство должно поставлять следующее количество угля:

1. Франции ежегодно в продолжении 10 лет тонн угля.	7.000.000
2. Бельгии ежегодно в продолжении 10 лет тонн угля.	8.000.000
3. Италия от 4.500.000 т. угля ежегодно в продолжении 10 лет до.	8.500.000
4. Люксембургу количество германского угля, нормально им употребляемое до войны	

Итого, около 25.000.000

тонн угля, а всего, со специальной поставкой 20.000.000 тонн для Франции, более 45.000.000 тонн угля.

Поставки угля до 1921 года вызвали крупные затруднения, но в виду наступившего промышленного кризиса и сравнительно быстрого возрождения французских угольных копей, уже в конце 1921 года Франция получила возможность экспор-

тировать уголь. На конференции в Спа в 1920 г. количество угля, поставляемого Германией, было уменьшено до 24.000.000 тонн ежегодно.

Специальным органом для регулирования возмещений является Комиссия возмещений (см. ниже). Этой комиссии должны быть представлены списки количества скота и движимого имущества, поврежденного и похищенного немцами. Комиссии принадлежит право или потребовать выдачу натурой, или принять меры к денежному возмещению пострадавших.

Но независимо от регулировки вопроса Комиссией, в трехмесячный срок, по вступлении договора в силу, Германия обязуется выдать Франции 233.500 голов скота и Бельгии — 137.400.

Кроме того, Комиссия по возмещениям может определить какое количество инвентаря, машин и материалов для постройки Германия может поставить союзникам и прежде всего Франции. Союзные державы сохраняют и право на секвестр в порядке возмещений 50% имеющихся в Германии красильных веществ и фармацевтических продуктов и 25% вновь выработанных побочных продуктов в течении одного пятилетия, т. е. до 1925 г.

Возмещения в деньгах. Одной из самых трудных проблем, стоявших перед Мирной Конференцией, было точное выяснение сумм, причитающихся союзникам за ущерб, им причиненный нападением Германии на суше, на море и с воздуха. Для одних союзников вопрос шел о том, чтобы потребовать от Германии возмещения ущерба не только вызванного ее противоправными действиями, но еще и возмещения вообще всех военных расходов союзников. Это было, однако, фактически невыполнимо, и поэтому союзники должны были зафиксировать сумму, соответствующую платежеспособности Германии.

И от этого решения, после длительных переговоров, союзники должны были отказаться, потому что они боялись, после чрезвычайно широких обещаний со стороны глав и членов правительств, особенно Ллойд-Джоржа в Англии („полнейшее вознаграждение за убытки Германией“) и французского министра финансов Клотца, разочаровать общественное мнение слишком низкими цифрами. В конечном результате мирный договор прямо не содержит точных указаний на общую сумму возмещений в деньгах. Эта цифра должна быть определена не позднее 1 мая 1921 года специальной Комиссией по возмещениям.

Мирный договор содержит лишь следующие указания. Возмещения должны обнять: 1) ущерб за все правонарушения Германии в войне на суше, на море и в воздухе, включая и противоправное отчуждение и повреждение имущества и жестокое обращение с пленными и мирным населением и уничтожение имущества бомбардированием незащищенных мест; 2) суммы,

истраченные союзниками на содержание немецких пленных; 3) пенсии и вспомоществования жертвам войны (это главная статья возмещений — до 50% всей суммы); 4) оплата принудительного труда мирного населения в занятых немцами и их союзниками территориях; 5) контрибуции, реквизиции, принудительные сборы, осуществленные немцами в занятых областях; 6) все повреждения имущества союзных правительств и их подданных.

Французский министр финансов Клотц определил сумму по всем требованиям в своей речи от 9 сентября 1919 года в палате депутатов в 300 миллиардов марок золотом.

Согласно Версальскому договору до детального выяснения общей суммы Комиссией по возмещениям Германия должна произвести выплату 20 миллиардов марок золотом к 1 мая 1921 г. В эту сумму должны войти расходы по содержанию оккупационных войск, затем оплата тех поставок продовольствия и сырья, какие союзники найдут нужными и возможными произвести для облегчения экономического положения Германии. Наряду с этим платежом наличными Германия должна выпустить облигации на сумму в 40 миллиардов золотом, по которым в первые пять лет будут наростать 2½ процента, а после 1925 года 6 процентов, включая 1 процент за погашение. Когда Комиссия по возмещениям выяснит, что Германия может платить больше означенных 6 процентов, последняя должна приступить к новому выпуску облигаций еще на 40 миллиардов. И, наконец, в дальнейшем Комиссия сохраняет право требовать увеличения выпускной суммы в облигациях до полного погашения обязательств Германии по отношению к союзникам.

В случае неплатежа процентов по облигациям (а эти платежи будут для Германии чрезвычайно затруднительны) задолженность Германии будет увеличиваться по сложным процентам и может привести через тридцать лет к удвоению суммы возмещений в деньгах.

После подписания мира, в виду того, что финансовое положение Германии стало резко ухудшаться и для самой минимальной возможности платежа создались крупные затруднения, английское правительство стало настаивать на разрешении проблемы возмещений в срочном порядке, независимо от той кропотливой работы, которая осуществлялась Комиссией по возмещениям*). После ряда конференций и совещаний в Булони,

*) Y. La question des réparations depuis la paix. Revue d'économie politique, 1921, № 6, стр. 673—712, документы в l'Europe Nouvelle, 1920—1922. Ср. также Finch. The revision of the reparation clauses of the treaty of Versailles and the cancellation of inter-allied indebtedness. Americ. Journal of International Law, 1922, XVI.

Спа и Париже союзники определили сумму возмещений в 269 миллиардов марок золотом, но затем эта сумма была определена иначе Комиссией по возмещениям, закончившей свою работу к 28 апреля 1921 года и установившей сумму возмещений в деньгах в 132 миллиарда марок золотом с обязательством для Германии производить выплату деньгами в два миллиарда марок золотом ежегодно и помимо того с предоставлением союзникам права взимать пошлинами в 26% стоимости вывозимых товаров. Но и эта, сравнительно с первоначальными проектами гораздо более мягкая система платежей вызывает для Германии все таки большие затруднения, главным образом, благодаря пассивности торгового баланса и затем благодаря все усиливающемуся падению валюты.

Согласно постановлениям, принятым в Канн (январь 1922 года), Комиссия по возмещениям 21 марта 1922 года сообщила германскому правительству, что в 1922 году Германия должна уплатить лишь 720 миллионов марок золотом, а что касается поставок в натуре, то для них устанавливается ценность в 1.450 миллионов марок золотом, из которых поставки на 500 миллионов причитаются для Франции и на 950 миллионов для других союзников.

К июню 1922 года выяснились крупные затруднения в уплате по частям Германией даже суммы в 720 миллионов марок золотом. Единственным путем оставался внешний заем, но на международном совещании представителей банков в Париже 10 июня 1922 года определилась невозможность кредита для Германии при создавшихся условиях. Однако, ни это частное совещание, ни Комиссия по возмещениям, без общего решения союзников не могли приступить к вопросу о дальнейшем уменьшении денежных возмещений.

В итоге, через три года после заключения мира вопрос о возмещении в деньгах остается неразрешенным и союзники стоят перед необходимостью искать новые пути для того, чтобы обеспечить со стороны Германии даже минимальные платежи, которые вызываются необходимостью для Бельгии и особенно для Франции погасить расходы по восстановлению областей, жестоко опустошенных немцами в мировую войну (расходы Франции по восстановлению уже сейчас превысили 46 миллиардов франков).

После того, как Германией совершенно были приостановлены платежи по возмещениям, союзники на совещании в Лондоне 11 декабря 1922 года решили созвать Конференцию в первых числах января для того, чтобы оформить создавшееся положение. Германии необходимо было предоставить мораторий,

т. е. приостановку платежей, но относительно срока и порядка моратория мнения были различны.

2 января 1923 года открылось заседание Конференции и 4 января работы Конференции уже закончились.

Франция была согласна уменьшить возмещения до суммы в 50 миллиардов марок золотом, но она не желала отказываться от продуктивных гарантий, каковыми должны быть уголь, для контроля над добыванием которого должна быть послана в Эссен специальная комиссия, затем лес, эксплуатация которого в занятых территориях должна осуществляться при участии союзных властей; кроме того намечалась система обложения специальным налогом предметов вывоза из Рейнских провинций и Рура, секвестр угольного налога в Руре и частичное использование таможенных пошлин. Мораторий мог быть предоставлен не более, чем на два года, и не должен приостанавливать платежей по оккупационным расходам, платежей натурой и, наконец, платежей деньгами на основании системы продуктивных гарантий. Наконец, Германия должна согласиться на постоянный надзор за ее финансами со стороны союзного комитета гарантий.

Наоборот, Англия хотя тоже соглашалась определить на известных условиях сумму возмещений в 50 миллиардов марок золотом, но была готова дать действительный мораторий сроком в четыре года, кроме некоторых поставок натурой, и вместе с тем настаивала на самом энергичном и детальном контроле финансов Германии со стороны иностранного финансового Совета, имеющего постоянное местопребывание в Берлине.

Точки зрения Англии и Франции оказались непримиримыми, и конференция разошлась, не приняв никакого решения. Франция решила действовать самостоятельно и, воспользовавшись невыполнением Германией обязательств по угольным поставкам, приступила к реализации системы продуктивных гарантий и заняла Рурскую область, снабжавшую углем всю Германию (11 января 1923 года).

Вопрос о возмещениях так и не получил своего разрешения, и попытка Германии 2 мая 1923 года, предложившей определить сумму возмещений в 30 миллиардов марок золотом с обязательством взноса 20 миллиардов до 1927 года, 5 миллиардов до 1929 года и еще 5 миллиардов до 1931 года, была принята союзниками в виду резкого характера германской ноты, совершенно отрицательно. В ноте 7 июня 1923 года Германия придает своим предложениям более конкретный характер и соглашается установить порядок, знакомый Греции и особенно Турции. Германия готова с 1 июля 1927 года уплачивать годовые взносы в размере от 1.200 до 1.800 миллионов марок золотом, причем эта уплата гарантируется доходами с железных

дорог и обложением банков, промышленности и недвижимости, часть доходов которых экспроприируются государством в форме чрезвычайного налога.

Кроме того, платеж годовых взносов гарантируется таможенными поступлениями и особым налогом на предметы роскоши.

Но и это предложение Германии было принято отрицательно, как Францией, так и Бельгией. Система продуктивных гарантий, осуществляемая Францией, вызывает большие расходы и не обеспечивает тех поступлений, на которые французы могли рассчитывать. В конечном итоге в данном случае Версальский договор оказался невыполнимым, и необходим новый и спокойный пересмотр всей проблемы о возмещениях.

Органом союзных держав, наблюдающим за исполнением со стороны Германии обязательств, вытекающих для последней из мирного договора и вместе с тем обладающим довольно широкими правами в смысле фиксации суммы возмещений в натуре и деньгами, порядка выплаты процентов по обязательствам и, наконец, реализации со стороны Германии мер, ей предложенных, является Комиссия по возмещениям („Commission des réparations“). Но она — орган не самостоятельный в смысле принятия каких-либо мер принудительного характера. В случае невыполнения Германией предложений комиссии, последняя доводит об этом до сведения союзных держав, от которых в конце концов зависит пойти на уступки, или наоборот заставить Германию осуществить поставленные ей требования*).

Комиссия по возмещениям имеет постоянное местопребывание в Париже. Деятельность ее определяется сроком, в течение которого Германия выполнит свои обязательства по возмещениям. Она основывает свои решения не на законах или определенных нормах международного права, но действует по совести и справедливости. Решения ее подлежат немедленному исполнению.

В состав Комиссии входят представители великих союзных держав (Великобритании, Франции, Японии, Италии и

*) Кейнс, конечно, впадает в преувеличения, когда сочувственно цитирует комментарий германской финансовой комиссии в Версале к проекту мирного договора: „...Германская демократия убивается... Германия перестает быть народом и государством... Комиссия с постоянной главной квартирой вне Германии будет обладать в Германии большими правами, чем в свое время германский император... Германский народ под эгидой этой комиссии осужден в течении десятилетий влачить бесправное существование...“ и т. д. Экономические последствия мира, стр. 147, и далее. Ср. G. Simons. Die Belastung der deutschen Souverinität durch die Kommissionen. 1921.

Соед. Шт. Америки) и королевства С. Х. С. и Бельгии, но на заседаниях принимают постоянное участие лишь представители Великобритании, Америки, Франции и Италии и один из представителей других держав, причем Япония принимает участие лишь в вопросах, касающихся возмещений за ущерб в морской войне, Королевство С. Х. С. по вопросам возмещений со стороны Австрии, Венгрии и Болгарии, а Бельгия во всех остальных случаях. Другие союзные и дружественные державы могут посылать своих представителей, но без решающего голоса. Германия тоже может отправлять своих делегатов для представления объяснений, но без какого бы то ни было участия в заседаниях и решениях комиссии. (Ср. ст. 232—234,—240. Приложение II).

Члены комиссии пользуются правами и привилегиями дипломатических представителей.

Несколько более спорными являются пределы полномочий Комиссии в связи с контролем германских финансов. Но и тут сами союзники в 1919 году дали объяснения достаточно ясные: Комиссия не может направлять или контролировать систему управления в Германии. „Дело ее — истребовать то, что подлежит уплате, удостовериться в том, что Германия в состоянии уплатить и довести до сведения союзных держав о случае, когда Германия не может уплатить“ *).

§ 16. *Гарантии Версальского договора.* Средства обеспечения Версальского договора по типу своему различны. Одни меры обеспечения, которые можно назвать специальными гарантиями, инкорпорированы в договоре и составляют его неотъемлемую часть. Эти средства обеспечения имеют специальный характер и они действуют в некоторых случаях в зависимости от того, насколько Германией исполняются отдельные нормы договора. Другие меры обеспечения, более общие, зафиксированы в соглашении о Лиге Наций и в проектах союзных договоров Англии, Америки и Франции.

Разоружение Германии. Первой гарантией Версальского мирного договора является разоружение Германии на суше, на море и в воздухе. Эта мера осуществляется очень радикально, хотя в действительности ее практического осуществления выразила большие сомнения французская мирная делегация в Париже в меморандуме 25 февраля. Она ссылаясь и на прецеденты (в 1808 году Наполеон ограничил прусскую армию 42.000 солдатами, и, несмотря на это, через четыре года Пруссия могла выставить более 100.000 бойцов), и на то, что военная мощь основывается на таких факторах, которые или ускользают

*) Кейнс. Экономические последствия мира, стр. 147—148.

от всякого контроля (моральная подготовка населения) или наоборот по материальным причинам не могут быть уничтожены (сильно развитая железно-дорожная сеть, высоко развитая промышленность, прирост населения и т. д.).

В пределах возможного Версальский договор осуществил попытку разоружения Германии, потому что было ясно, что, если оставить военный аппарат у немцев неприкосновенным, новая европейская война стала бы неизбежной и при этом в самый короткий срок.

Военная мощь Германии слагалась из трех моментов, непосредственно лежавших в основе ее боеспособности: 1) численный состав армии, 2) автономная организация армии (генеральный штаб), 3) материальные средства (вооружение). Против этих трех элементов и направлены условия мирного договора.

I. Численность германской армии к 1 марта 1921 года не должна превышать 100.000 человек, включая 4.000 офицеров, и по составу своему она должна состоять из 7 пехотных и 3 кавалерийских дивизий. Уничтожается всеобщая воинская повинность и состав армии пополняется в порядке набора по найму добровольцами, которые могут поступать на службу не иначе, как сроком на 12 лет. Офицеры должны обязаться служить до 42 лет. Все меры для мобилизации или имеющие целью ее облегчение запрещены. Не допускается создание спортивных военных кружков или обществ и не разрешается пользование огнестрельным оружием.

II. Генеральный штаб, как самостоятельное учреждение, упраздняется. В персонале военных министров германских государств не может состоять на службе более 300 офицеров (входящих в общее число дозволенных 4.000).

III. Уже перемирие вынудило Германию выдать союзникам большие запасы оружия и материала. Согласно мирному договору, германской армии оставлено 84.000 винтовок, 18.000 карабинов (для кавалерии), около 2.000 пулеметов, 204 полевых орудия и 84 тяжелых. Приготовление оружия и снарядов может иметь место только в некоторых специальных заводах с разрешения и под контролем союзников.

Что касается флота, то Германии совершенно запрещено строить подводные лодки. Из других судов Германия может иметь лишь 6 броненосцев, 6 легких крейсеров, 12 истребителей и 12 миноносцев, причем срок службы определяется в 20 лет для броненосцев и крейсеров и в 15 для других судов.

Относительно воздушного флота Германия обязуется не иметь никаких военных аппаратов ни для сухопутных, ни для морских сил. В течении полугода, после вступления в силу

мирного договора, Германия не может ни строить аэропланов, ни ввозить их к себе*).

Нейтрализация левого берега Рейна. На всем протяжении вдоль германской границы по Рейну к востоку от него в полосе в 50 километров должны быть срыты и уничтожены все укрепления. На это срытие и уничтожение дается полугодовой срок по вступлении договора в силу. Это запрещение имеет силу и в будущем, так как и впредь не допускается сооружать новые укрепления. В этой зоне запрещены и маневры, и концентрации каких бы то ни было германских войск. Имеет значение специальная оговорка, разрешающая Германии сохранить укрепленную систему на южных и восточных границах.

Междусоюзническая контрольная военная комиссия. Для наблюдения за выполнением военных условий договора учреждается Междусоюзническая контрольная комиссия, пользующаяся очень широкими правами, имеющая постоянное пребывание в Берлине и располагающая правом отправлять свои делегации в любой пункт Германии. Правительственные немецкие органы должны давать все необходимые сведения Комиссии и оказывать ей всяческое содействие. Расходы по содержанию Комиссии несет Германия.

Занятие Вестфалии и предместных укреплений на Рейне. Для обеспечения исполнения Германией условий мирного договора союзники занимают всю германскую территорию западнее Рейна и четыре предместных укрепления на Рейне (Майнц, Кельн, Кобленц и Кель). При точном выполнении Германией принятых на себя обязательств часть территории (Кельн, Ахен и местность севернее р. Рур) очищается через 5 лет, другая часть (включая Кобленц) — через 10 лет, и третья часть (включая Майнц и Кель) — через 15 лет. Но и по истечении 15 лет, если союзники сочтут необходимым сохранение гарантий для обеспечения от неожиданных со стороны Германии нападений, оккупация может быть продолжена.

Точно также в течении 15 лет и позднее, если Комиссия по возмещениям признает, что Германия не выполняет своих обязанностей по возмещениям, оккупация может быть снова расширена на уже освобожденные части немецкой территории.

Общие гарантии Версальского договора. На страже сложившихся в силу Версальского договора территориальных изменений должна стоять Лига Наций. Статья 10-я Соглашения о Лиге Наций устанавливает своеобразную круговую обязанность всех членов Лиги охранять и поддерживать против всякого нападе-

*) Ср. Endres. Die militärische Entrechnung Deutschlands. Handbuch der Politik. II Bd. 1920, стр. 312, и д.

ния „территориальную неприкосновенность и политическую самостоятельность“ всех членов нового Общества государств. Всякая война и даже опасность войны не может рассматриваться как *res inter alios acta*, как постороннее событие, но должно затрагивать всю Лигу Наций в целом (ст. II). И в дальнейшем предусматривается сложная процедура для избежания войны и затем самый способ осуществления общей войны — „эзекуции“ против государства-правонарушителя (см. ниже отдел II: Лига Наций).

Другими общими гарантиями Версальского договора должен быть режим нейтрализации восточного берега Рейна, который должен обеспечиваться всеми державами, входящими в состав Лиги Наций. Действительно, по Версальскому договору в районе восточнее Рейна (зона в 50 километров) Германии запрещено иметь укрепления и производить сосредоточения войск. Нарушение этих условий является актом, враждебным по отношению ко всем державам, подписавшим договор, и подобные действия рассматриваются, как „покушения против общего мира“ (ст. 44).

Для гарантий против подобных покушений (нападения со стороны Германии, не вызванного Францией) Франция и заключила союзные договоры о помощи и со стороны англичан и со стороны американцев (28 июня 1919 года в Версале). Договоры эти содержали ссылку друг на друга.

Соединенные Штаты Северной Америки отвергли договор гарантии, а попытки Англии и Франции заключить самостоятельно союзный договор о взаимной помощи (в Канн в январе 1922 года) не привели ни к каким реальным результатам.

С января 1920 года Версальский договор вступил в силу. Он был неизбежен, как было необходимо рождение Новой Европы, но если он является историческим этапом, заключающим цикл известного периода международной жизни европейских народов, он только очищает почву для будущих отношений и, как другие мирные договоры, с железной необходимостью выдвигает вопрос о дальнейшем развитии правовой и экономической системы европейских государств. Раньше эта система была предметом доктринальных построений, сейчас это вопрос жизни и смерти Европы. Чрезмерный процесс дезинтеграции приводит лишь совершенно неизбежно к высшему более высокому единению. Но это обуславливается, в свою очередь, наличием не только простых материальных гарантий, но восстановлением и ростом общего правопорядка, который в конечном итоге дает гораздо более твердые основы сложившимся

новым отношениям народов, чем попытки механически склонить чашу военной мощи на ту или другую сторону.

ГЛАВА VIII.

§ 17. Берлинский мирный договор 23 августа 1921 года Германии с Соединенными Штатами Северной Америки.

Версальский мирный договор, несмотря на то, что в создании его принимал самое энергичное участие президент Вильсон, оказался неприемлемым для Соединенных Штатов Северной Америки по целому ряду мотивов, имевших чрезвычайное значение не только по практическому, но и по своему принципиальному характеру*).

Соединенные Штаты Америки не желали быть гарантами европейского мира, не желали возлагать на себя определенную обязанность принять участие в новой европейской войне, защищая новый территориальный строй на европейском континенте. И общая гарантия в соглашении о Лиге Наций (ст. 10, см. ниже отдел II), и гарантия в виде военной конвенции с Францией были для американцев одинаково неприемлемыми. Они желали сохранить для будущего полную свободу действий.

Точно также американское общественное мнение и американские законодательные палаты были против всяких попыток организации такого союза государств, имеющего мировой характер, который мог бы прибегать к принудительным мерам против государств - правонарушителей в Новом Свете, следовательно, в сфере исключительного политического влияния одних Штатов, отнюдь не желавших делить свое господство в Америке с европейскими великими державами.

Наконец, понятие закона и понятие суда ограничивается в Америке национальными формами, и конституция не допускает ни пересмотра высшей инстанцией судебных решений, ни правотворчества, стоящего над законодательными органами Штатов. Конечно, американские юристы не отрицают существования международного права, но последнее для них является не правом, стоящим выше государства, но лишь элементом национального права. Поэтому Соединенные Штаты не соглашались на учреждение Международной Призовой Палаты (по Гаагской Конвенции 1907 года) и добились того, что у Призовой Палаты был уничтожен ее характер, как апелляционной инстанции, согласно протоколу 1910 года (19 сентября).

*) Finch. The treaty of Peace with Germany in the United States Senate, Americ. Journal of international law. 1920, стр. 156 и далее.

Наряду с этим, по политическим мотивам Штаты не желали дальнейшего усиления Японии и поэтому поддерживали требования Китая, как участника мировой войны против Германии, вернуть ему Шантунг и Киао-Чау.

Затем Штаты были против попытки навязать им систему охраны рабочего труда международными соглашениями, считая, что это вопрос внутреннего законодательства (см. об этом подробнее в отделе II).

Главной причиной, однако, непопулярности Версальского договора было нежелание подчиниться Лиге Наций, где Штатам принадлежала бы та же роль, что и Италии, или Японии.

Вопрос о ратификации Версальского договора был выдвинут президентом Вильсоном в послании Сенату 10 июля 1919 года, но встретил сразу сильнейшую оппозицию. Борьба с законодательными палатами велась президентом безрезультатно до начала 1921 года, когда истекли его полномочия и когда вновь избранный президент Гардинг в своем послании конгрессу от 12 апреля 1921 года заявил, что Лига Наций в своей настоящей форме не получит санкции Штатов.

В американском сенате в 1919 году было предложено Лоджем 46 изменений в тексте договора и 4 оговорки. После долгих прений, сенат принял 14 оговорок относительно гарантий договора, недопустимости вторгаться во внутреннюю компетенцию Штатов, причем проблемами внутри-государственного характера признавались: законы об иммиграции, рабочее законодательство, каботажное плавание, таможенная система, внешняя торговля, борьба с торговлей женщинами и детьми и т. д., вместе с тем устанавливалась недопустимость покушений на доктрину Монроэ, невмешательство в американские дела со стороны Европы, нежелательность уступки Шантунга Японии и т. д. В итоге безконечных дебатов обе палаты пришли к заключению о невозможности ратифицировать Версальский договор. В виду этого, конгресс, а затем и сенат приняли простую мотивированную резолюцию о прекращении состояния войны с Германией, но президент Вильсон 27 мая 1920 года наложил свое veto на резолюции, принятые законодательными собраниями. Резолюции при вторичном голосовании могли бы принять силу закона, но для этого нужно было квалифицированное большинство в две трети голосов, которых, однако, в конгрессе не хватило, и поэтому резолюция во второй раз не дошла до сената.

Только после того, как новый президент стал на точку зрения обеих палат, вопрос о заключении мира с Германией принял реальные формы. 2 июля 1921 года президент Гардинг

утвердил резолюции конгресса и сената, и через два месяца в Берлине был подписан мирный договор.

Берлинский договор чрезвычайно своеобразен. Он указывает на два правовых основания, на которых он покоится. Во-первых, Соединенные Штаты вместе с союзниками заключили с Германией перемирие 11 ноября 1918 года, а во-вторых, подписали, хотя и не ратификовали Версальский договор 23 июня 1919 года. В результате: „Германия обязана предоставить Соединенным Штатам все возмещения и все удовлетворения, указанные в резолюции конгресса от 2 июля точно также, как и все возмещения и удовлетворения, упомянутые в Версальском договоре, условия которого должны быть выполнены в самом широком и благоприятном смысле для Штатов, хотя последние этого договора и не ратификовали...“

Резолюция 2-го июля Конгресса содержала самые общие указания о необходимости выполнения Германией материальных притязаний со стороны Штатов. Поэтому в дальнейших пунктах договора содержатся более точные указания на то, какие статьи Версальского договора сохраняют силу, а какие теряют свою правовую обязательность для Американских Штатов. Наконец, имеются нормы, которые могут быть обязательны для Штатов лишь на известных условиях. Таким образом, имеются три категории норм договора.

I. Что касается норм, обязательных лишь при некоторых условиях, то к таковым относится Соглашение о Лиге Наций. Соединенные Штаты не считают себя связанными Соглашением и не желают заранее подчиняться тем мероприятиям, к которым найдет нужным прибегнуть Лига Наций. Но Штаты могут согласиться в отдельных случаях с мерами, принимаемыми Лигой Наций и могут присоединиться к ее выступлениям.

Таким образом, Штаты признают и факт правового существования Лиги Наций и возможность с ее стороны юридических действий, но сами Штаты не желают быть субъектом нового Международного Союза Государств (пункт 2).

II. Соединенные Штаты совершенно отвергают и не желают, чтобы для них возникали какие либо обязательства из наличия в Версальском договоре статей (часть II и III, статьи 27—117), регулирующих новый территориальный порядок в Центральной Европе, границы Германии на Западе и Востоке, уступку Эльзаса и Лотарингии Франции, установление особого режима в бассейне реки Саар, уступку Западной Пруссии, Познани и части Верхней Силезии Польше и т. д. Американские законодательные палаты и общественное мнение считали, что даже простое участие в договоре нежелательно, потому что оно может рассматриваться, как косвенная гарантия, а последнее считалось

неприемлемым даже правой рукой Вильсона на конференции, статс-секретарем Лансингом*).

Наконец, Штаты решили совершенно отказаться от первой попытки в широком международном масштабе осуществить охрану рабочего труда. Англия Ллойд-Джорджа и Франция Клемансо могли пойти на подобную принципиальную реформу, принимая во внимание все усиливающееся значение социалистических партий, но Америка решительно отвергла часть Версальского договора (часть XIII, ст. 387—427), содержащую первую попытку приступить к осуществлению социального законодательства в мировых рамках.

III. Большую часть Версальского договора в пунктах, касающихся отказа Германии от всех ее договорных прав и преимуществ в Африке и Азии (часть IV), касающихся разоружения Германии на суше, на море и в воздухе (ч. V), касающихся возвращения пленных и погребения павших (ч. VI), или возмещений и организации комиссии по возмещениям (часть VIII), финансовых и экономических условий, определяющих конфискацию германского имущества за границей как публичного, так и частного (ч. IX и X) и устанавливающих принцип наибольшего благоприятствования для союзников при их торговле с Германией, начало свободного воздухоплавания над германской территорией и принцип интернационализации германских рек (части IX и XII), Штаты признают, также как и военную гарантию исполнения немцами договора в виде оккупации Рейнских провинций, и объявляют вместе с союзниками Брест-Литовский мир, заключенный немцами с Советской Россией, недействительным (части XIV и XV).

Но это признание отдельных норм Версальского мира сопровождается оговоркой, что Штаты сохраняют право пользоваться всеми выгодами и преимуществами, вытекающими из вышеупомянутых статей. Если же эти статьи содержат не только выгоды, но если они возлагают в той или иной форме обязанности? — Тогда Штаты сохраняют за собою свободу действий. И вполне последовательно в пункте 4 договора говорится, что Штаты могут принимать участие в Комиссии по возмещениям,

*) Robert Lansing. Peace negotiations, a personal narrative. 1921, особ. стр. 205, 206 (немецкий перевод). Лансинг отвергает договор и потому, что условия его и суровы и жестоки, и потому, что Лиге Наций поставлена невыполнимая цель: предотвратить войны, которые по природе вещей неизбежны. Главное, однако, что тайной дипломатии удалось вернуть свое влияние и что делается новая попытка управления миром олигархическим путем через пентархию. По существу, однако, ясно, что у Лансинга прорывается нежелание примириться с мыслью, чтобы Штатам пришлось-бы ограничиться простой ролью члена новой пентархии, после той роли, которую Штаты играли во время мировой войны, когда Штаты были вершителем судеб всего мира

как и в других союзнических органах контроля и наблюдения, но могут участия и не принимать и не посылать туда своих представителей.

При нормальных условиях другие державы-участницы договора протестовали бы против поведения Штатов, считая противоправным присвоение из заключенного союбща договора всех прав и преимуществ и полного исключения всех обязанностей, от которых, однако, не освобождаются другие соучастники соглашения. С точки зрения правовой, или Версальский договор действителен для Штатов, то тогда он действителен в полном объеме, или же он недействителен, но тогда на него нельзя ссылаться и он является *res inter alios acta*. В данном случае Штаты отвергли договор и потому ссылки на него и выборки из него статей, приемлемых только потому, что они обеспечивают известную выгоду, конечно, невозможны.

Однако, политическое положение великих европейских держав и экономическая зависимость их от Америки заставили обеих главных союзниц (Англию и Францию) молчаливо признать Берлинский договор и, следовательно, согласиться с двумя вариантами Версальского мира, одним, имеющим силу в Европе, другим, имеющим силу для Америки.

Между принципами, провозглашенными президентом Вильсоном, и началами, выдвинутыми американскими законодательными палатами, как будто имеются непреодолимые противоречия, но эти противоречия кажущиеся. Если бы Штатам удалось политически закрепить свою роль арбитра войны и мира, Штаты могли бы пойти на жертвы и отказаться от основных принципов своего национального права. Будучи главой новой коалиции, управляющей миром, они согласились бы сами себя связать правом. Но Штаты не хотели ни подчинения большинству государств, ни простого равноправия с великими державами. Вместо этого Штаты предпочли жить своими старыми традициями, оставаясь в стороне от попыток объединения в правовую организацию народов всего мира.

ГЛАВА IX.

§ 18. Сен-Жерменский договор 10 сентября 1919 года (мир с Австрией)*).

Общий характер мира. Мирный договор с Австрией был выработан одними союзниками без участия противной стороны.

*) v. Hofmannstahl, *Der Deutsche und Österreichische Friedensvertrag*. 1920. F. Klein. *Die Revision des Friedensvertrags von St. Germain*. 1920. F. Klein. *Der Friedensvertrag mit Deutschösterreich*. *Handbuch der Politik*. II Bd. 1920, стр. 338 и д. Kleinwächter. *Der Untergang der*

Пять великих держав и двенадцать других союзных государств (Бельгия, Греция, Китай, Куба, Никарагуа, Панама, Польша, Португалия, Румыния, Сербско-Хорватско-Словенское королевство, Сиам и Чехо-Словакия) составили на мирной конференции проект мира, который был своеобразен тем, что он юридическим порядком фиксировал смерть империи Габсбургов и устанавливал законный порядок преемства для новых держав, возникших на обломках двуединой монархии.

Борьба национальностей разрушила многовековое государство, сложившееся прежде всего в силу военной необходимости для защиты юго-восточной границы Европы против наступательного движения турок. От обороны Австрийская империя перешла позднее к наступлению на юго-восток и еще в 1878 году одержала над своей славянской соперницей Россией полную дипломатическую победу. Эта победа была результатом поддержки Германии, и в продолжении сорока лет до кризиса 1908 года с небольшими колебаниями Австро-Венгрия играла на Балканах роль совершенно исключительную, напомиравшую ее положение в эпоху побед принца Евгения Савойского в конце XVII века, с тою разницей, что Австрия, как держава христианская, была тогда на Балканах освободительницей, а в конце XIX и в начале XX века она стала элементом, мешавшим свободному развитию молодых славянских народов.

Мировая война привела к коалиции внешних врагов Австро-Венгрии с врагами внутренними. Иначе, путем увеличения политического авторитета, империя Габсбургов стремилась сломить национальное движение юго-славян, а внутри с 1867 года было установлено грубое разделение монархии на два государства с господством в одном элементе немецкого, а в другом элементе мадьярского. И в обоих государствах угнетенным оставалось в своей совокупности более многочисленное славянское население. Борьба с национальностями внутри становилась фактором внешней политики, и неизбежно должен был наступить момент, когда под влиянием внешней катастрофы, внутренняя слабая связь должна была порваться и национальности, пробужденные к самостоятельной культурной жизни еще в первой

österreich-ungarischen Monarchie. 1920. T. H. Massaryk. *Nová Evropa. Stanovisko Slovanské*. 1920. v. Szilassy. *Der Untergang der Donau-Monarchie 1921*. Verdooss. *Der Friedensvertrag von St. Germain. Jahrbuch des öffentlichen Rechts*. 1920. Bericht über die Tätigkeit des deutsch-österreichischen Friedensdelegation in St. Germain. I-II Bd. Wien. Staatsdruckerei. 1919. Текст договора: *Publication du Ministère des Affaires Étrangères. Traité de paix entre les Puissances Alliées et Associées et l'Autriche. Protocole et Déclarations signés à Saint Germain en Laye le 10 septembre 1919*. Paris. Imprimerie Nationale 1919.

половине XIX века, должны были завоевать и политическую самостоятельность. И власть, которую себе вернули славянские народы, не была даром, полученным от великих держав, а была ими завоевана их участием в мировой борьбе (иногда чрезвычайно активным, как это было в особенности у чехо-словаков) и, наконец, наличием уже готового сознания своего национального единства, закаленного в длительной политической борьбе еще в те годы, когда было живо императорское и королевское господство.

Война привела к смерти империю Габсбургов, оказавшуюся менее жизнеспособной, чем империя оттоманов. Австро-Венгерская держава была анорганическим соединением, основывавшимся лишь на исторических традициях, общей администрации и на экономическом единстве, выразившимся в известном взаимном пополнении в хозяйственном отношении разных земель и областей друг другом, приведшего к автархии, к возможности жить почти своими средствами. Конец Австрийской державы привел к разрушению прежде существовавшего экономического единства, но было бы совершенно неосновательно сравнивать нынешнюю Австрийскую республику с прежней империей*). Конечно, австро-венгерская монархия занимала 675.000 квадратных миль и имела 51.000.000 населения, а нынешняя Австрийская республика занимает 84.000 квадратных километров с населением в 6.000.000 и, конечно, экономическое положение новой Республики было катастрофично, но в этом виноват ни Сен-Жерменский договор, ни союзники, ни новые государства, а виноваты те политические и военные условия, которые привели к временному соединению целого комплекса национальностей под одной властью, и затем наличие политического строя, который не смог проявить нужную гибкость и перейти безболезненно к новому порядку управления (еще 30 мая 1917 года чешские и другие славянские депутаты требовали в Рейхсрате создания демократического Чехо-Словацкого государства в федеративной Австрии). Но последнее исключалось, и главным образом потому, что немецкое влияние было в Вене решающим и последнее не допускало уступок славянам. И внутренняя и внешняя политика империи Габсбургов последние сорок лет определялась союзом с Германией. И к Сен-Жерменскому миру и к своему концу Австро-Венгерская империя пришла через военный союз с Германской империей.

В Сен-Жермене 10 сентября состоялось лишь формальное подтверждение тех исторических событий, которые произошли

*) Как это делает приват-доцент Загорский. Международные экономические проблемы. 1922, стр. 110 и далее.

еще в сентябре и октябре 1918 года и привели к тому, что к моменту заключения перемирия империя переживала свою агонию. В Сен-Жермене уже не было прежней империи, а была новая Республика, канцлер которой Реннер и подписал мирный договор. Этот договор устанавливает своеобразное преемство между новыми и старыми государствами и он содержит торжественное международное признание двух молодых республик и королевства С. Х. С. В вступительной части договора указывается, что перемирие 3 ноября было заключено по просьбе императорского и королевского австро-венгерского правительства, что союзные и дружественные государства были вовлечены в войну, начатую благодаря объявлению войны Австро-Венгрией Сербии 28 июля 1914 года и благодаря военным действиям союзницы Австрии Германии, что „прежняя Австро-Венгерская монархия в настоящее время прекратила свое существование и что вместо нее в Австрии возникло республиканское правительство“, „что великие союзные и дружественные державы признали свободным, независимым и союзным Чехо-Словацкое государство, территория которого обнимает часть территории вышеназванной монархии“, и что те же державы признали „объединение некоторых частей территории монархии“ с королевством Сербским, признанным также государством свободным, независимым и союзным под названием „королевства Сербов, Хорватов и Словенов“, и, наконец, что при возобновлении мира нужно урегулировать положение, возникшее из факта распада Австро-Венгерской монархии и зарождения новых государств, чтобы дать правительствам заинтересованных стран для дальнейшего существования прочные основы, отвечающие правде и справедливости.

В Сен-Жерменском мирном договоре есть своеобразная непоследовательность. Империя Габсбургов прекратила свое существование и территориально и политически, и вместо нея создались из австрийской части монархии: республика Австрийская и республика Чехо-Словацкая и, кроме того, Галиция отошла к новой Польше, южная часть Тироля, Триест, Герц и Градиска с частью Каринтии к Италии. Прежнего субъекта международного права нет и его верховные права погасли вместе с его смертью и преемство выражается лишь в урегулировании проблем, связанных с новым территориальным порядком и новыми подданическими отношениями, но Австрийская республика не является и не может нести ответственность за империю Габсбургов и формально юридически и материально. Между тем, мирный договор говорит об уступке территории Австрией (республикой), говорит о преемстве военных займов (специально для одной Австрии) и, таким образом, хочет установить несуществующую

ющую связь между двумя субъектами права, не имеющими между собой ничего общего.

В итоге все меры, которые были применены к Германии, в которой, действительно, произошел лишь внутренний переворот, находят свое приложение к Австрии, у которой сохранилось, кроме имени, лишь одно реальное общее со старой Австрией — прежняя столица с двухмиллионным населением. Для облегчения задач и работ конференции были сделаны шаги в виду слабости Австрии в настоящее время безразличные, но чреватые последствиями, потому что формально союзники не поставили в одинаковое положение государств-наследников, создали особое в смысле обязанностей положение для Австрии, от имени которой совершаются все территориальные уступки и из этого переобременения могут вырасти впоследствии и некоторые ничем неоправдываемые притязания.

Чехо-Словакия*). Новое славянское государство образуется из областей, входивших в состав Австрии: Чехии, Моравии и Силезии, земель, присоединенных к австрийским территориям еще в 1526 году, после того, как местные сословия избрали эрцгерцога австрийского Фердинанда своим королем. После 1620 года (Белогорская битва) наступает полоса медленного умирания славянской жизни в этих областях и только историческое литературное возрождение начала XIX века приводит к национальному расцвету и к сознательной политической борьбе за свои неотчуждаемые народные права. Мировая война ускорила неизбежный процесс освобождения славян Австрии. 6 января 1918 года чешские депутаты Рейхсрата и члены ландтагов Богемии, Моравии и Силезии объединились в учредительное собрание и провозгласили необходимость создания независимого Чехо-Словацкого государства. Через несколько месяцев в Праге был созван конгресс всех угнетенных национальностей империи, и 30 апреля в церкви Святого Николая словацкие депутаты присоединились к требованиям чехов. В ответ на это актом мести правительства Габсбургов были попытки выделения из Чехии немецкой части, несмотря на энергичные протесты чешских народных представителей.

И даже в последний момент своего существования императорское правительство делало повторные попытки, уже начи-

*) La Nation Tchèque, журнал, выходивший в Париже во время мировой войны под редакцией E. Denis и Э. Бенеша. 1915 г. — 1918 г. E. Beneš. Smysl Československé Revoluce. 1923. Mersier La formation d'Etat Tchecoslovaque. 1922. P. P. P. k. La Tchecoslovaquie. Histoire politique et juridique de sa création. 1923. Особенно ценным историческим документом являются печатающиеся в настоящее время Воспоминания президента Чехо-Словацкой Республики Масарика об эпохе 1914—1919 годов.

ная переговоры о перемирии (начало октября 1918 года), не признавать права национальностей на свободное существование. 9 октября чешские депутаты покинули Рейхсрат и порвали этим всякую связь с Австрией (официального названия „Австрия“ в сущности не существовало, были лишь земли и области, представленные в Рейхсрате). 28 октября Национальный Комитет в Праге взял в свои руки власть, и, таким образом, народилась новая славянская держава, около четырех веков бывшая под властью немцев. К чехам присоединились словаки и карпаторуссы, не желавшие оставаться под господством мадьяр. Одна из самых сильных групп западных славян завоевала свое государственное существование.

Территория Чехо-Словакии охватывает прежнюю Чехию, Моравию, Силезию, часть Венгрии с Братиславой (б. Пресбург), населенную словаками (территорию, отошедшую к Венгрии еще в 1018 году и чудом сохранившую большинство славянского населения) и Прикарпатскую Русь с Ужгородом-Унгваром.

Южнее Братиславы Чехо-Словакия обязуется не возводить укреплений на правом берегу Дуная.

Подданными Чехо-Словакии признаются все лица, бывшие ранее австрийскими подданными и проживающие в пределах Республики. По отношению к лицам, переселившимся после 1-го января 1910 года, требуется специальное разрешение на переход в новое подданство со стороны правительства. В течение одного года после вступления в силу договора все жители, проживающие на новых образованиях и достигшие 18-ти летнего возраста, получают право выбора подданства.

Чехо-Словакия заранее соглашается признать обязательство, которые могут быть возложены на нее договорным путем по охране прав национальных меньшинств, отличных от большинства населения по языку, расе и религии.

Часть государственного долга Австрии, поскольку он был обеспечен железными дорогами или другими доходными статьями, должна быть принята Чехо-Словакией в соответственном размере. Что касается части долга, не обеспеченного определенными доходами, то Чехо-Словакия его принимает на себя в размере до 28 июля 1914 года, согласно распределению, произведенному Комиссией по возмещениям пропорционально финансовым ресурсам областей, входящих в новую Республику. От австрийских военных долгов Чехо-Словакия освобождается.

Договорным путем Чехо-Словакия должна будет обеспечить для союзников свободу транзита и условия, благоприятные для развития торговых отношений.

Чехо-Словацкое правительство получает право требовать возврата исторических документов, карт и произведений искус-

ства, хранившихся в чешских дворцах, замках и архивах, вывезенных оттуда в Вену главным образом в первой половине XVIII века.

Италия. От Австрии переходят к Италии вместе с южной частью Тироля (Трентино): Герц, Градиска, Триест, Истрия и гор. Зара в Далматии.

Относительно установления подданства по отношению к лицам, проживающим в землях, отошедших к Италии, имеются специальные оговорки. Не приобретают подданства лица, проживающие в уступленных территориях, но не родившиеся там, кроме того лица, переселившиеся после 24 мая 1915 года и, наконец, лица, приобретшие права жительство по своему официальному положению. Для них, точно также как и для лиц, служивших в итальянской армии и не домицилированных в уступленных областях, устанавливается особый порядок. Они не становятся *ipso facto* итальянскими подданными, а должны возбудить ходатайство перед итальянским правительством, которому и принадлежит окончательное решение.

Все права австрийского государства в уступленной территории переходят к Италии, причем Австрия обязуется вернуть подвижной состав, принадлежащий Италии и захваченный австрийцами. Особые права получает Италия в смысле получения электрической энергии, поскольку последней обслуживались из пределов нынешней Австрии предприятия и учреждения, функционирующие на уступленных территориях.

Как и Чехо-Словакия, Италия принимает на себя австрийские долги, имеющие материальное обеспечение в пределах уступленной территории, также как и часть общих государственных долгов, пропорционально финансовым ресурсам вновь присоединенных областей. Особые права получает Италия в смысле требования возврата драгоценностей, принадлежавших герцогству Тосканскому, и произведений искусств, вывезенных в разное время и особенно в 1859 году австрийскими военными властями Модены и в XVIII веке из Палермо и Неаполя.

Королевство Сербов, Хорватов и Словенов. Последнее создает свою новую территориальную основу присоединением королевства Хорватско-Словенского, входившего до 1918 года в состав Венгерской державы (об этом также, как и о присоединении Баната, см. Трианонский договор, гл. IX). Необходимо только упомянуть, что новое королевство присоединяет и Боснию и Герцеговину с населением в 2 миллиона почти исключительно юго-славянским (турецкие провинции, которые были присоединены к империи Габсбургов окончательно лишь в 1908 году, см. выше, гл. IV). Но кроме этого, юго-славянское население сильно представлено в Штирии (411.000), в Каринтии

(120.000), в Карниолии — герцогстве Краинском (300.000), в Истрии, где оно конкурирует с итальянским населением (119.000), в Триесте (154.000) и в Герце и Градиске (154.000)*. Эти вклинения вызывают конфликт не только с немецким элементом, но и в гораздо большей степени с итальянским, потому что Италия желает из Адриатики создать закрытое итальянское море и не хочет допустить Юго-Славию ни к завладению широкой полосой побережья, ни гор. Рекой (Фиуме). (См. ниже, гл. IX). Из этих спорных земель юго-славянской державе целиком отходит Карниолия (герц. Краинское) с Люблянами, южная часть Штирии и кроме того Далмация. Особые затруднения вызвал вопрос о районе Клагенфурта (Каринтия), где согласно Сен-Жерменскому договору, по вступлении договора в силу в трехмесячный срок, должен состояться плебисцит и население должно выбрать между Австрией и королевством С. Х. С. Плебисцит состоялся в 1920 году, и большинство высказалось за оставление под австрийской властью.

Что касается приобретения подданства, принятия части государственного долга и защиты национальных меньшинств, то условия те же, что и для Чехо-Словакии.

Румыния. Герцогство Буковинское, захваченное Австрией в 1774 году у Турции, уступается Румынии с оговоркой об охране союзными державами прав меньшинств и обеспечения свободы транзита и торговых сношений.

Польша. Согласно ст. 31 Сен-Жерменского договора Австрия уступает великим союзным и дружественным державам права на территории, лежащие вне новых границ Австрии. Таким образом, для великих держав возникла проблема о передаче этих территорий и в частности Западной и Восточной Галиции тем государствам, которые в силу национального принципа имели больше всего прав на две эти области. Вопрос о передаче Западной Галиции с Краковом, бывшим постоянно нейтральным самостоятельным государством с 1815 по 1840 г. и присоединенного к Австрии путем правонарушения, не встретил затруднений и был осуществлен, согласно договору о границах Польши в 1920 году. Проблема Восточной Галиции была неизмеримо сложнее, и союзники должны были здесь признать принцип национального самоопределения. Несмотря на это, они допустили сначала военную оккупацию Восточной Галиции поляками, а за-

*) Цитирую цифры по Chaboseau. Les Serbes, Croates et Slovènes Paris 1919, стр. 32—33. Ср. A. Mousset. Le royaume des Serbes, Croates et Slovènes, 1921. Ср. также Die Südgrenze der Deutschen Steiermark. Denkschrift des Akad. Senats der Universität Graz. 1919. v. Pfaundler. Oesterreichisch-Italienische Grenzfragen. Petermanns Mitteilungen. 1915.

тем, согласно просьбе польского правительства от 15 февраля 1923 года, дали Совецанию Послов в Париже полномочие решить эту проблему с точки зрения польских интересов, совершенно игнорируя притязания местного населения. В своем решении Парижское Совецание Послов идет очень далеко, потому что задается целью не только определить участь Восточной Галиции, на что союзники имели формальное право, но еще и устанавливает вообще все восточные границы нового польского государства и этим в замаскированной форме дает гарантии тому порядку, который был создан для России Рижским договором 1921 года, а для Литвы постановлением Совета Лиги Наций от 3 февраля 1923 г. (см. постановление Совецания Послов союзников в Париже 15 марта 1923 г.). Таким образом, вопрос о судьбе последних территорий, входивших в состав австрийской державы, получил свое разрешение лишь в 1923 году. Остается лишь открытым, насколько решение союзников является окончательным и не будет ли оно, при изменении политической конъюнктуры, подлежать новому пересмотру (поскольку идет вопрос о Восточной Галиции)*).

В итоге всех территориальных изменений, новая Австрийская Республика делается национальным немецким государством, обнимающим коренные земли Габсбургов: Верхнюю и Нижнюю Австрию, Зальцбург, большую часть Штирии, Каринтию, Форальберг и северную часть Тироля с населением

*) Мотивы решения Совецания Послов от 15 марта 1923 года изложены во вступительной части постановления:

„Британская империя, Франция, Италия, Япония в качестве великих союзных и дружественных держав, считая, что, согласно ст. 87 пункту 3 Версальского договора, им принадлежит право определить еще не указанные в договоре границы,

принимая во внимание просьбу польского правительства от 15 февраля 1923 г.,

принимая во внимание, что правительство литовское тоже склонно признать подобное решение,

считая, что, согласно ст. 91 Сен-Жерменского договора, Австрия отказалась от всех своих прав в пользу союзных и дружественных держав на всех территориях, которые принадлежали раньше австро-венгерской монархии и что эти территории, лежащие вне новых границ Австрии, каковые указаны в ст. 27 договора, в настоящее время не являются предметом споров,

считая, что признано, что этнографические условия в Восточной Галиции требуют предоставления ей автономии,

считая, что по договору 28 июня 1919 г. с Польшей, последняя должна обеспечить права национальных меньшинств,

считая, что по поводу границы с Россией Польша вошла в непосредственные переговоры с Россией для определения этих границ,

считая, что по поводу границ Польши с Литвой необходимо прини-

около девятой части прежней монархии. Эти земли соединились в одно целое еще в XII и, главным образом, в XIV веках *) и составили по Дунаю глубокий клин, который был вбит в славянскую территорию и который, объединившись с венгерским государством в 1526 году, образовал сплошную стену, отделившую южных славян от западных, и определил этим на долгие века подчиненную роль славян в Центральной Европе. Санкционируя расчленение и смерть Австро-Венгерской монархии, Сен-Жерменский договор в большей степени чем Версальский, является началом новой эры жизни народов Центральной Европы. Сен-Жерменский договор, однако, не только облегчает переход к новому порядку отношений народов, но делает его затруднительным, выставляя такие экономические и финансовые условия для новой Австрии, которые являются для нее физически невыполнимыми.

*Экономические и финансовые условия Сен-Жерменского договора**).* Подобно тому, как была конфискована частная собственность германских подданных, подобно этому конфискуется австрийская частная собственность с той разницею, что к австрийцам не применяется после-военная конфискация, допущенная по отношению к немцам в Эльзасе и Лотарингии и в бывших немецких колониях.

Сен-Жерменский договор буквально повторяет и условия Версальского договора о возмещениях, о порядке создания комиссии по возмещениям, о предоставлении ей широких прав по установлению суммы возмещений и способа их уплаты, с единственной только разницею, что для выплаты возмещений срок рассрочивается на тридцать лет, тогда как для Германии выплата могла принять совершенно бесконечный характер.

Другою особенностью Сен-Жерменского договора является унификация военной задолженности в смысле ответственности одной Австрии за военные займы. К 1920 году прежние долги составляли для Австрии сумму в 53 миллиарда крон, а общая

мать во внимание фактическое положение вещей и соответственное постановление Совета Лиги Наций от 3 февраля 1923 г.,

поручили Совецанию Послов разрешить этот вопрос...“

По этому поводу следует отметить, что Россия не относится к числу побежденных держав и поэтому определение ее территориальных уступок и новых русских границ не может иметь отношения к мирным договорам с Германией и Австрией и не может быть содержанием для каких либо решений представителей держав, бывших союзных с Россией во время мировой войны и никогда не объявлявших войну России, как до заключения мира с немецкими державами, так и после этого заключения.

*) Кроме Зальцбурга, присоединенного к Австрии лишь в 1805 году.

***) Ср. Hainisch. Die Wirtschaftliche Kräfte Deutsch-Oesterreichs.

1919.

задолженность к 1921 году достигла суммы около 120 миллиардов крон. При невозможности закупить в достаточном количестве продовольствие для бедствующего населения, говорить о возмещениях в натуре совершенно не приходится. Австрия неплатежеспособна и лишь с большим трудом может жить собственными средствами, особенно принимая во внимание большие расходы, непропорциональные населению, на пенсии и пайки военным и гражданским лицам немецкого происхождения, ранее домицилированных в других областях и вынужденных вернуться в Австрию. Будучи отрезанной таможенными заставами и новыми границами от областей, снабжавших ее солью, хлебом, мясом, нефтью, углем и железом, Австрия неспособна выполнять обязательств, на нее возложенных. Великие державы это поняли и молчаливо признали невыполнимость условий договора о возмещениях. Формально, однако, Австрия получила лишь отсрочку и это, конечно, тяжело отражается на ее кредите и валюте. Но рано или поздно проблема возмещений для Австрии должна получить окончательное решение.

Вместо получения возмещений союзные державы вынуждены были приступить к организации для Австрии финансовой помощи. Согласно решению Совета Лиги Наций от 15 августа 1922 года, вопрос был передан в Собрание Лиги Наций в его сентябрьскую сессию 1922 года. В результате оживленных прений и дипломатической борьбы были приняты решения, получившие санкцию со стороны Совета Лиги Наций 4 октября 1922 года. На этом заседании Совета были подписаны три протокола.

В первом подтверждалась независимость Австрии, которая обязывается воздержаться от всяких переговоров и соглашений финансового и экономического характера, которые могли бы скомпрометировать австрийскую независимость.

Второй протокол определил кредит, нужный для Австрии в 650 миллионов золотых австрийских крон, гарантируемый Великобританией, Францией, Италией, Чехословакией и другими государствами, пожелавшими принять участие в кредитной операции. Этот протокол предусматривает создание в Женеве специального комитета гарантий.

Наконец, в третьем протоколе Австрия принимает на себя обязанность произвести ряд реформ экономического и финансового характера, необходимых для ее оздоровления*).

Гарантии договора. Если Германия сохранила и свою национальную энергию и возможность дальнейшего развития

*) Протоколы напечатаны в L'Europe Nouvelle 1922, № 41, стр. 1302 и д., № 48, стр. 1524.

в будущем и если поэтому специальные и общие гарантии мирного договора имели в данном случае серьезное значение, то по отношению к Австрии дело обстоит иначе.

Материально, вследствие малочисленности населения, Австрия сама по себе военной роли играть не может. Монархический принцип расшатан до основания и реставрация в Вене вряд-ли возможна. Ни военными средствами, ни железными дорогами, ни промышленностью в нужном размере Австрия не располагает.

Но Сен-Жерменский договор и тут является точной копией Версальского мира. Для Австрии тоже устанавливаются вместо всеобщей воинской повинности и народной армии профессиональные войска в 30.000 человек с обязательством для солдат служить 12 лет, а для офицеров до 42 лет, с самым ограниченным военным материалом и с одним заводом, выделяющим оружие. Междусоюзническая контрольная комиссия располагает в Австрии теми же правами, что и аналогичная комиссия в Германии.

Главной гарантией, чтобы Австрия не стала нарушительницей мира, могли быть предупредительные меры против объединения Австрии с Германией и в данном случае в Сен-Жерменском договоре опять повторяется, что независимость Австрии неотчуждаема, кроме случая изъявления согласия на это Лигой Наций (ст. 88).

ГЛАВА X.

§ 19. Трианонский мир 4 июня 1920 года с Венгрией*).

Общий характер мира. Трианонский мир является, как и Сен-Жерменский, завершением существования империи Габсбургов с той разницей, что корни той борьбы, которая привела к расчленению Венгрии, уходят гораздо глубже и относятся к эпохе, несравненно более отдаленной.

Венгрии не была знакома система той своеобразной автономии, в условиях которой жили представленные в рейхсрате в Вене королевства и земли.

Карпатская Русь с почти полумиллионным русским населением, Словакия с 1.500.000 словаков, Трансильвания и Семиградия с 3¼ миллионами румын, Банат, Кроация и Словения

*) Официальный текст: Publication du Ministère des Affaires Etrangères. Traité de Paix entre les Puissances Alliées et Associées et la Hongrie et Protocole. Déclaration du 4 juin 1920. (Trianon) Paris. Imprimerie Nationale. 1920.

с 5½ миллионами юго-славян, — все это были территории, населенные чуждым для мадьяр населением, но находившимся под общим однообразным управлением, причем было только одно исключение в виде королевства Кроатско-Словенского, которое добилось заключения в 1868 году так называемой „Нагоды“, соглашения, гарантировавшего хорватам и словенам слабую местную автономию. И еще раньше в 1848 году (7 сент.) бан Елачич, начиная борьбу с венграми, так формулировал юго-славянскую программу: „Мы добиваемся признания равноправия за всеми народностями, живущими в королевстве венгерском. Правительство венгерское не желает признать наших требований, поэтому и честь и долг требуют от нас, чтобы мы прибегли к последнему средству: силе оружия“. Но в эту эпоху, как и позднее, юго-славяне оказались слабыми и разделенными в общей борьбе. Хорваты католики плохо уживались с сербами православными, и только рост культурного правосознания и непрерывные притеснения мадьяр привели, наконец, к объединению юго-славян. В 1905 году в Заре и Фиуме (Реке) состоялось сближение между представителями сербов и хорватов, и с этого времени велико-сербская опасность стала вполне реальной для империи Габсбургов.

Уже во время мировой войны состоялось окончательное сближение юго-славян и осуществилось пророчество Гамбетты, что в тот день, когда возникнет Юго-Славия, Пруссия перестанет быть господином Европы. Несмотря на тайное соглашение великих держав (в том числе и России), направленное против объединения юго-славян, и несмотря на уступку по секретному договору 1915 года Италии почти всего побережья Адриатического моря, национальное движение приняло в Далмации, Хорватии, Словении и Банате такие формы, что его нельзя было заглушить. В торжественной декларации 18 декабря 1916 года Юго-Славянский Комитет заявил, что есть только одно средство для того, чтобы восстановить прочный мир на юго-востоке Европы на пространстве от Балкан до Адриатического моря — это освободить от владычества Габсбургов земли, где живет один народ одной крови и одного происхождения, но под тремя названиями: сербов, хорватов и словен, и что этот народ должен объединиться с Сербией. Те же начала были подтверждены в переговорах на острове Корфу в июле месяце 1917 года между министром-президентом Сербии Пашичем и главой хорватской национальной партии Трумбичем. Тут были выработаны те начала, которые впоследствии легли в основу конституции нового королевства Сербов, Хорватов и Словен и которые содержали признания полной равноправности двух языков и двух религий.

Таким путем в юго-западной части Венгрии были готовы отделиться славянские земли, находившиеся под венгерским владычеством около девяти веков.

На востоке и северо-востоке с Чехией должны были соединиться Словакия и Карпатская Русь.

На юге румынское население Трансильвании добивалось присоединиться к Румынии.

Неизбежное расчленение Венгрии и было окончательно санкционировано Трианонским договором. По этому договору Венгрия сохраняет только около трети прежнего населения (7½ миллионов, из которых 6½ миллионов венгров, 450.000 евреев, 400.000 чехо-словаков и др. народностей) и 88.000 квадратных километров территории (территория Венгрии уменьшилась в 4 раза).

Территориальные условия мира. Королевство Сербов, Хорватов и Словен обнимает прежде всего Хорватию и Славонию, где из населения в 2.630.000 сербов и хорватов более 2.300.000, затем Венгрия, однако, сохраняет район Бараньи, где славянское население имеет относительное большинство, но уступает новому королевству Бачку, территорию в треугольнике между нижним течением Тиссы и Дунаем с такими городами, как Субботица и Нови-Сад, где довольно сильно представлен элемент немецкий и мадьярский.

Гораздо более спорным был вопрос о владении Банатом, (Воеводиной), территорией, расположенной восточнее Тиссы, территорией, являющейся и настоящей житницей по богатству пшеницы и расположенной вместе с тем в непосредственной близости от Белграда. Банат, однако, является чрезвычайно пестрым по своему национальному составу. Из 1.500.000 жителей в Банате около 600.000 румын, 350.000 немцев, 328.000 сербов, 200.000 венгров и 50.000 цыган. На Банат одинаково претендовали румыны и юго-славяне, но в конечном итоге в Париже было решено западную часть Баната отдать королевству С. Х. С., а восточную с Темешваром — Румынии.

Румыния, кроме Баната, приобретает всю Семиградию и, в виду наличности большого количества вклинений со стороны немецкого и венгерского населения, увеличивает свое население не только тремя с половиною миллионами румын, но еще 1.500.000 венгров и 300.000 немцев.

Чехо-Словакия присоединяет Словакию, продвинувши ее границы по Дунаю от Паркан до Братиславы, и Карпатскую Русь до верховьев Тиссы и Мармарош-Сегета, отошедшего к Румынии. На этой территории около 2.000.000 словаков и русских и до 300.000 венгров.

Вопрос о владении Фиуме. Особенно спорной на Мирной Конференции оказалась проблема обеспечения новому юго-славянскому государству выхода к морю в виду резкой оппозиции Италии, не желавшей, вопреки настояниям президента Вильсона, согласиться на уступку королевству С. Х. С. города Фиуме*).

Фиуме, или Река был городом, входившим в королевство Кرواتско-Словенское, и только в 1868 году венгры выделили его в особую территорию. Население до мировой войны в Фиуме состояло из 24.000 итальянцев, 15.000 юго-славян, 5.600 венгров и 2.000 немцев. Фиуме был единственным венгерским портом на Адриатическом море; он был связан прямой железнодорожной линией с Будапештом, и обслуживал до мировой войны экспорт не только из Венгрии, но и из Сербии.

Договор 1915 года оставлял Фиуме юго-славянам, но сильнейшая агитация националистов привела итальянское правительство к тому, чтобы настаивать на присоединении Фиуме к Италии.

Трианонский договор в статье 53 устанавливает только факт отказа со стороны Венгрии от верховных прав на Фиуме.

Вопрос должны были решить союзники между собой, и, если на Парижской Конференции президент Вильсон чрезвычайно энергично настаивал на том, чтобы новое юго-славянское государство получило бы выход к морю, то итальянский министр-президент Орландо, опираясь на общественное мнение Италии, решительно отказался идти на уступки.

Уже после ратификации Трианонского мира Италия и королевство С. Х. С., после длительных и тяжелых переговоров, подписали в 1920 году Рапальский договор,**) который окончательно определил порядок территориального владения на восточном побережье Адриатического моря: Фиуме объявлен автономным городом, портовый город Зара в Далмации присоединен к Италии и, таким образом, юго-славянское государство осталось владельцем лишь небольших портовых городов на Адриатическом море, таких, как Дубровник-Рагуза, Спалато и Себенико.

*) *Adriaticus. La question adriatique. Recueil des documents officiels. 1920. N. W. Seton-Watson. The Balkans, Italie and the Adriatic. 1915. Prezzolini. La Dalmatie 1918. Vivante. L'irredentisme adriatique. 1917.*

**) *Federzoni, Il Trattato di Rapallo. Bologna. 1921. Stoyanovitch. La question de l'Adriatique et le principe des nationalités: le pacte de Londres, le traité de Rapallo, l'Etat libre de Fiume. 1922.*

Вопрос о подданстве. Трианонский мир, как и Сен-Жерменский, устанавливает принцип оптации, свободного выбора подданничества для жителей всех территорий, входивших ранее в пределы Венгрии. Оптация может иметь место в шестимесячный срок по вступлении договора в силу.

Неотчуждаемость независимости Венгрии. Независимость Венгрии неотчуждаема, и ее политическое положение может быть изменено не иначе, как с согласия Совета Лиги Наций. Поэтому Венгрия обязуется, без ведома Совета, воздерживаться от каких бы то ни было действий, могущих скомпрометировать ее независимость.

Покровительство национальным меньшинствам в Венгрии. В такой же форме, как и другие договоры, кроме Версальского, Трианонский мир устанавливает права национальных меньшинств в Венгрии. Соответствующие статьи договора имеют силу основных законов. Гражданам Венгрии гарантируется личная неприкосновенность, осуществление публичных прав, равенство всех перед законом, одинаковые права на приобретение венгерского подданства, на получение образования на своем национальном языке и на пользование этим языком и устно, и в печати.

Венгрия признает, что все обязательства, касающиеся охраны прав национальных меньшинств, свободы языка и религии находятся под специальной гарантией и под контролем Лиги Наций. И эти обязательства могут быть изменены не иначе, как постановлением Совета Лиги Наций.

Финансовые и экономические условия. Обязанность возместить союзникам убытки и ущерб, бывшие следствием нападения центральных империй и их военных действий на суше, море и воздухе, формулирована в Трианонском договоре так же, как и в Версальском и Сен-Жерменском, но эти обязательства не приняли вполне конкретного и определенного характера. Нормы имеют вид бланкетный, они содержат лишь указания на то, что комиссия по возмещениям должна определить, как сумму возмещений натурой и деньгами, так и порядок выплаты, для которой устанавливается тридцатилетний срок.

Что касается конфискации частной венгерской собственности вне пределов Венгрии на территориях союзников, то находит применение то же правило, что и по отношению к Германии и Австрии.

Венгрия обязуется немедленно приостановить ликвидацию имущества прежних неприятельских подданных и обязуется вернуть им их собственность, а союзники сохраняют право продолжать ликвидацию имущества бывших подданных королевства Венгерского.

Венгрия признает принцип полной свободы торговли и начало наибольшего благоприятствования для союзников, но без взаимности.

Преимство государственных долгов. Венгрия по Трианонскому договору признает все займы, заключенные для постройки железных дорог, или обеспеченные имуществом в пределах новой венгерской территории, точно также, как и часть общих австро-венгерских государственных займов сообразно ее ресурсам, по соответственному постановлению комиссии по возмещениям. Военные займы, заключенные венгерским правительством после 28 июня 1914 года, ложатся исключительно на одну Венгрию, к которой, однако, не могут быть предъявлены претензии по военным займам, как со стороны частных лиц, — бывших венгерских подданных, так и со стороны новых государственных образований, имеющих венгерские обязательства по военным займам.

Режим Дуная. Венгрия признает Дунай от Ульма международной рекой, но, если для союзников существует полная свобода судоходства по Дунаю, то венгерские суда могут совершать правильные рейсы с пассажирами и товарами между речными портами союзников не иначе, как с особого разрешения заинтересованных государств. Контроль над работами, необходимыми для регулирования течения и углубления реки, осуществляется Международной Речной Комиссией под наблюдением Лиги Наций.

Венгрия признает себя материально ответственной за все повреждения и весь ущерб, причиненный имуществу Международной Дунайской Комиссии во время войны, и вместе с тем Венгрия обязуется выдать известное количество речных судов и буксиров на Дунае союзникам, согласно третейскому решению Соединенных Штатов Америки.

На Дунае, таким образом, установлен в гораздо более определенной форме принцип свободы судоходства, чем это было до мировой войны, когда Дунай имел международный характер только от Браилова и когда венгерское правительство односторонним регламентом от 14 июля 1899 года установило особый порядок сборов с судоходства у Железных Ворот, который ставил в исключительно благоприятное положение венгерское судоходство. Оно оставило тогда без всяких последствий протесты России, Франции, Румынии и Болгарии.

Трианонский мир устанавливает две речные международные комиссии на Дунае:

1. Европейскую Дунайскую Комиссию для нижнего течения (от Браилова до устья) в составе из представителей Великобритании, Франции, Италии и Румынии;

2. Международную Дунайскую Комиссию для среднего и верхнего течения из тех же представителей, что и первая комиссия, но пополненную двумя представителями прибрежных германских государств и по одному представителю остальных прибрежных государств.

Гарантии Трианонского договора. Точно так же, как и Германия и Австрия, Венгрия должна осуществить полное разоружение, демобилизацию и выдачу и уничтожение военного материала, поскольку количество его превышает нормы, выставленные договором.

Численность венгерской армии определяется в 35.000 человек. Воинская повинность отменяется навсегда, и вместо нее вводится система рекрутирования путем найма на службу сроком не менее 12 лет для низших чинов и до 40-летнего возраста для офицеров.

Снаряды, оружие и патроны могут выделяться только на одном заводе и количество их строго ограничено (на 1.000 человек 1150 ружей, 15 пулеметов, 5 орудий).

Помимо разоружения Венгрии, самой сильной гарантией, конечно, является сближение между тремя государствами — наследниками земель венгерской короны: Чехо-Словакией, Румынией и королевством С. Х. С., одинаково заинтересованными в поддержании установившегося порядка в Центральной Европе.

Трианонский мир был настолько же исторически необходимым, как и Сен-Жерменский. Экономически он ослабил Венгрию, лишивши ее значительного процента земледельческого населения, но все-таки Венгрия осталась вполне жизнеспособной.

Трианонский мир, однако, как и Сен-Жерменский, не мог решить проблему национальностей в Центральной Европе с абсолютной справедливостью. Немецкие и венгерские элементы в большей степени колонизовали земли славянские и румынские и особенно это сильно чувствуется в Семиградии и в меньшей степени в Банате и в Славонии. Поэтому борьба национальностей еще не заканчивается в момент подписания мирных договоров и лишь принимает другие формы. Но не надо забывать, что в основе мирных договоров лежит идея освобождения национальностей в демократическом смысле и нельзя забывать, что в территориях, отошедших от расчлененных Австрии и Венгрии, народные массы в своем большинстве были бесспорно славянского и румынского происхождения. И остается только вопросом времени наступление того момента, когда национальности, нашедшие свое новое государство-отечество, культурно настолько окрепнут, что будут и в этом отношении равноправны с пришлыми элементами.

ГЛАВА XI.

§ 20. Договор, заключенный в Нельи с Болгарией 27 Ноября 1919 г. *)

Общий характер мира. Во вступительной части мирного договора, заключенного в Нельи, указывается на то, что Болгария первая открыла военные действия нападением на Сербию 11 Октября 1915 года. Участие Болгарии в мировой войне определялось прежде всего ее отношением к Бухарестскому миру 1913 года, когда, после второй междуусобной балканской войны, Болгария вынуждена была капитулировать перед коалицией из Сербии, Греции и Румынии и уступила румынам часть Добруджи, грекам свой единственный порт на Эгейском море — Каваллу, а Сербии большую часть Македонии с населением, где относительное большинство было болгарским. Одновременно по миру, заключенному с Турцией, Болгария потеряла Адрианополь и Кирк-Килиссе.

Однако, Бухарестский мир все-таки оставлял за Болгарией небольшую часть Македонии с городом Струмицей и побережье Эгейского моря от реки Карасу до устья Марицы.

В 1915 году Болгария добилась от Турции исправления границы у Адрианополя, но главною целью болгарского правительства был захват всей Македонии с Монастырем и обеспечение выхода к Эгейскому морю. Наоборот, Сербия, отрезанная, благодаря усилиям Австрии, от Адриатического моря, стремилась, если не к обеспечению владений до Архипелага, то, во всяком случае, к продвижению своих границ возможно ближе к греческим Салоникам, соединенным прямой железнодорожной магистралью с Нишем и Белградом.

Македония исторически была связана с Сербией. Приштина была столицей для династии Неманов, из Ускюба (Скопье) правил сербами Душан, Прилеп был резиденцией кралевица Марко, но в настоящее время, несмотря на невероятное смешение национальностей, этнически в Македонии преобладает болгарский элемент (свыше 700,000) и этим объясняется то упорство, с которым болгарский народ добивался присоединения всей Македонии.

*) Официальный текст: Publication du Ministère des Affaires Etrangères. Traité de Paix entre les Puissances Alliées et Associées et la Bulgarie et Protocole, signés à Neuilly sur Seine le 27 novembre 1919. Paris. Imprimerie Nationale. 1920. Ср.: La question Bulgare et les Etats balkaniques. Sofia. 1919. Lamouche. Le Fraité de Paix avec la Bulgarie. Revue politique et parlementaire. 1919. Tome C. II., стр. 57—69. Lamouche. La Bulgarie. 1923.

Договор в Нельи не только подтверждает Бухарестский мир, но идет значительно дальше. Правда, территориально Болгария, по сравнению с другими государствами Четверного Союза, как будто теряет лишь незначительные области, но потеря их имеет большое значение, потому что для Болгарии возникает опасность остаться окончательно отрезанной от Архипелага.

Территориальные и политические условия мира. По договору в Нельи Болгария соглашается на незначительные исправления своей западной границы от реки Тимок до Берковицы и Кюстендила, причем эти исправления имеют, главным образом, чисто стратегический характер. В Македонии Болгария уступает Королевству С. Х. С. вклинение в сербскую территорию с городом Струмицей.

С Грецией остается прежняя граница 1913 года с тем, однако, что Болгария уступает в распоряжение союзников земли по побережью Архипелага и соглашается на восстановление от устья Марицы границ 1913 и 1915 гг. (по договору с Турцией), причем дальнейшая судьба турецких земель должна быть определена одними союзниками.

С Румынией остается без изменений граница 1913 года.

Финансовые и экономические условия. В противоположность Версальскому, Сень-Жерменскому и Трианонскому договорам по отношению к Болгарии в Нельи была точно определена сумма возмещений деньгами. В этом отношении союзники думали поставить Болгарию в привилегированное положение, но на самом деле Болгария очутилась в худшем положении, чем Австрия и Венгрия, по отношению к которым попытки союзников взыскать денежные возмещения оказались просто невыполнимыми. Союзники признают, что ресурсы Болгарии совершенно недостаточны для возмещения всего причиненного ею союзникам ущерба и поэтому они определяют сумму возмещений для Болгарии в 2.250,000,000 франков золотом. Для небогатой земледельческой страны без промышленности и без развитого денежного хозяйства эта сумма является непосильной военной контрибуцией. Достаточно указать, что Германия, несмотря на колоссальное напряжение, через четыре года после заключения мира, могла выплатить деньгами, не считая расходов на оккупационную армию, лишь 2,000,000,000 марок золотом (официальное немецкое сообщение через агентство Вольф от 25 августа 1922 года).

Фактически, однако, сумма в 2 миллиарда 250 миллионов золотых франков не является исчерпывающей, и на самом деле денежные возмещения Болгарии значительно больше.

Болгария должна производить платежи, начиная с 1-го июля 1920 года, по полугодиям, причем платежи 1-го июля 1920 года и 1-го января 1921 года должны увеличиться на 2-годовых процента на всю сумму возмещений. Дальнейшие взносы будут увеличены на 5-годовых процентов со всей суммы и, кроме того, будут содержать еще увеличения в счет амортизации по расчету погашения всей суммы в 37 лет.

В виду того, что болгарское правительство, конечно, будет не в состоянии производить уплату ни в золотой, ни в иностранной, ни в своей национальной валюте, комиссия по возмещениям должна принимать в счет возмещений: имущество движимое и недвижимое, товары, концессии и самые различные имущественные права, как на территории Болгарии, так и за границей, причем оценка всего имущества, поступающего в распоряжение комиссии по возмещениям, будет производиться вполне добросовестно и справедливо.

Комиссия по возмещениям, однако, сохраняет право, рассмотревши финансовое положение Болгарии, или отложить уплату срочных полу-годовых взносов, или уменьшить их, или даже по соглашению с Международной Комиссией (см. ниже) уменьшить всю сумму возмещений Болгарии.

Болгария обязуется вернуть вещи и имущество, похищенное болгарскими войсками при оккупации территорий Сербии, Румынии и Греции.

Болгария должна вернуть все документы и архивы, вывезенные из Сербии, Румынии и Греции.

Болгария должна возвратить: Сербии — 28,050 голов скота, Румынии — 30,060 и Греции — 12,015. В качестве особого возмещения, в виду разрушения сербских каменноугольных копей при оккупации сербской территории болгарскими войсками, Болгария обязуется поставлять Королевству Сербов, Хорватов и Словенов в течение 5 лет по 50,000 тонн угля ежегодно из каменноугольных болгарских копей в Пернике.

Международная комиссия союзников в Болгарии. Для осуществления финансового контроля над Болгарией в целях обеспечения платежей по возмещениям, союзниками учреждается в Софии специальная Международная Комиссия, права которой в смысле наблюдения над источниками государственных доходов Болгарии чрезвычайно широки. Если Комиссия находит, что статьи доходов, предоставленных правительством Болгарии для покрытия платежей по возмещениям недостаточны, она может потребовать передачи в ее распоряжение других источников доходов.

В состав Комиссии входят с решающим голосом три представителя великих держав: Англии, Франции и Италии. При

Комиссии состоит болгарский комиссар, который может иногда быть приглашен на заседание, но лишь для представления разъяснений и без права принимать участие в голосованиях.

Расходы по содержанию Комиссии и ее персонала принимаются на себя Болгарией, которая должна издать соответственный закон, проект которого должен получить предварительную санкцию союзников.

Функции Комиссии не ограничиваются изысканием и контролем источников для возмещений. Она должна обеспечить правильность денежных взносов со стороны Болгарии:

1. для уплаты расходов по содержанию оккупационных войск,

2. для уплаты обязательств по Оттоманскому Государственному Долгу, согласно мирным условиям 1913 года,

3. для уплаты полу-годовых взносов по возмещениям.

Частная болгарская собственность. Подобно Трианонскому, Сен-Жерменскому и Версальскому договорам, мир в Нельи устанавливает принцип, что частное имущество подданных союзников, проживавших в Болгарии, захваченное правительством, подлежит немедленно возврату в то время, как имущество болгар на территории союзников возврату не подлежит.

Покровительство национальным меньшинствам. Как Трианонский и Сен-Жерменский договоры, мир в Нельи гарантирует охрану прав чужих национальностей, находящихся в пределах болгарского королевства. Постановления договора должны получить силу основных законов и они должны обеспечить свободное пользование национальным языком, свободу исповедания религии и свободу получения образования на родном языке. Высший контроль над выполнением этих обязательств принадлежит Лиге Наций.

Практическое значение этих норм невелико, потому что Болгария является резко выраженным национальным государством с населением однообразным и этнически, и религиозно. На 4 миллиона болгар приходится только около 300.000 турок

40.000 евреев, а другие национальности еще менее многочисленны.

Гарантии договора в Нельи. Разоружение Болгарии предусмотрено договором на тех же основаниях, что и разоружение Австрии и Венгрии.

Численность болгарской армии не должна превышать 20.000 человек, включая и командный состав. Воинская повинность отменяется навсегда. Вместо этого устанавливается набор по вольному найму, причем срок для службы нижних чинов определяется в 12 лет, а для офицеров до 40 лет. Военный ма-

териал ограничивается 1150 ружьями, 15 пулеметами и 5 орудиями на каждую тысячу человек.

В виду чрезвычайной дороговизны содержания подобной армии по вольному найму, фактически Болгария не содержит даже того минимума, который установлен мирным договором, и в этом смысле, действительно, Болгария является совершенно обезоруженной.

Главной гарантией договора в Нельи является, однако, соглашение между королевством С. Х. С., Румынией и Грецией. При наличии общих интересов у всех трех балканских народов охранять начала Бухарестского мира 1913 года и договора в Нельи 1919 года, Болгария, благодаря политике короля Фердинанда и Радославова, осталась на Балканах одинокой и изолированной и дальнейшее ее развитие находится в тесной связи с идеей сближения с прежними врагами и установления общей балканской федерации.

По сравнению со всеми побежденными державами: Германией, Австрией, Венгрией и Турцией, Болгария теряет меньше всех. Из территории в 116.000 квадратных километров она уступает около 8000 кв. километров и из населения в 4,900.000 жителей — около 400.000, при этом большую часть не своей, а чужой (турецкой) национальности.

Но, несмотря на эти внешние условия, Болгария экономически выходит из мировой борьбы чрезвычайно ослабленной и, кроме того, в смысле морских сообщений она делается чрезвычайно зависимой от Греции. Согласно дополнительному договору, подписанному союзниками 10 августа 1920 года в Севре, Болгарии, однако, предоставляется свобода транзита для товаров через греческую территорию к портам на Эгейском море и обеспечивается специальный режим в Дедеагаче, где болгарам должен быть предоставлен свободный (в торговом смысле) выход к морю.

ГЛАВА XII.

§ 21. Севрский договор, заключенный с Турцией 10 августа 1920 года.
§ 22. Лозанский договор 24 июля 1923 года*).

Происхождение Севрского договора. Когда 30 октября 1920 года на острове Мудросе британский адмирал Кальторп, командующий средиземной союзной эскадрой, заключил перемирие

*) A. Mandelstamm. Le sort de l' Empire Ottoman. 1917. Basribeg de Dukagjin. Le monde oriental et le problème de la paix. 1919. Basribeg de Dukagjin. Le monde oriental et l' avenir de la paix. 1920. Gaillard. Les Turcs et l' Europe. 1921. Georges Gaulis. Le

с турецкими уполномоченными, Турция вынуждена была признать себя еще один раз побежденной, причем впервые ее противником, если не считать Наваринского боя, выступили две западно-европейские державы, которые в продолжении двух веков считали своей традиционной политикой поддержание Оттоманской Империи. Но в 1881 году Франция заняла Тунис, в 1882 году Англия заняла Египет и в дальнейшем обе эти великие державы выступили в качестве наследников турецкой державы. В основе британской политики последних десятилетий на Ближнем Востоке, однако, лежали не простые захватные принципы и целью Великобритании была не только грандиозная консолидация сухопутным путем своих мировых владений в Азии и Африке через установление непосредственной и непрерывной связи на континенте от Каира до Калькутты. И Англия и Франция, защищая рост своего влияния и расширение своих колониальных империй, в то же время поддерживали те центробежные национальные силы, которые разрушали Оттоманскую державу. Если Россия освобождала балканские народы в Европейской Турции, а в Азиатской с 1878 года столкнулась с армянским вопросом, причем во время мировой войны открыто провозгласила себя сторонницей освобождения Армении, то для Англии с XX века приняла вполне определенные формы необходимость для обеспечения своей власти в Египте от покушений со стороны Турции (в 1904 году имели место первые столкновения англичан с турками из-за владения Синайским полуостровом) оказать помощь и покровительство арабскому национальному движению. Английский инженер Вилькоккс в 1902 году выработал оригинальный проект железнодорожной линии, идущей от Суэцкого канала через северную часть Аравийского полуострова и через Месопотамию до Персидского залива. И этот инженер одновременно детально разработал проект ирригационных работ в Месопотамии, работ, которые должны были сделать бесплодное и болотистое пространство по среднему течению Тигра и Евфрата житницей Ближнего Востока. И на этом географическом пути своего расширения британская мировая империя столкнулась с арабским национальным движением, которое во время мировой войны стало вполне реальным фактором: арабские войска Гуссейна и Файсала сыграли крупную роль в развитии британских военных операций в Палестине, особенно в 1918 году, перед окончательной капитуляцией ту-

Nationalisme turc. 1921. Georges Gaulis. Angora, Constantinople, Londres. 1922. In sabato. L' Islam et la politique des alliés. 1919. L' oeuvre de la France en Levant (Syrie — Cilicie). 1921. Cp.: Kayser. L' Europe et la Turquie Nouvelle. 1922. Moschopoulos. La Turquie et l'Entente. 1922. Nicol. Les alliés et la crise orientale. 1922.

рок. Но вместе с тем арабское национальное движение отнюдь не укладывалось в те рамки, которые хотели создать западно-европейские державы. Арабы составляют национальное большинство не только в Аравии и Месопотамии (Ираке), но и в Палестине, где евреев менее пятой части всего населения, но где Великобритания стремится создать еврейское национальное государство, и в Сирии, где французы пытаются путем раздробления на мелкие государственные образования избежать опасности зарождения одного арабского государства, которое пожелает полной независимости.

Гораздо более трудной в своем практическом осуществлении была армянская проблема, потому что, благодаря целому ряду мер, имевших характер энергично проводимого массового террора и массовых выселений, в вилайетах, которые раньше еще можно было считать по некоторым этническим основаниям за армянскую территорию, после мер, принятых турками в 1915 и 1916 годах, в настоящее время имеется лишь слабое армянское меньшинство (в Эрзеруме, Ване, Битлисе и т. д.).

И еще более трудной проблемой был вопрос о владении проливами и Константинополем, вопрос, который, в сущности был одной из главных причин, вызвавших мировую борьбу.

В своем ответе президенту Вильсону, еще до выступления Штатов против Германии, союзники говорили (в ноте 10 января 1917 года), что их задача на Ближнем Востоке „освобождение народностей, поработанных кровавой турецкой тиранией“, „изгнание из Европы турецкой власти, определенно чуждой европейской цивилизации“. Вместе с тем союзники заключили между собой ряд секретных соглашений, устанавливавших расчленение Османской империи.

Россия, согласно договорам, заключенным в мае 1916 и августе 1917 годов, получала Армению, Восточную Анатолию, Константинополь и Босфор и Дарданеллы с европейским и азиатским побережьем.

Франция, согласно Лондонскому соглашению 16 мая 1916 года, получала Сирию с Александреттой, Бейрутом, Алеппо и Моссулом (захватывая часть северной Месопотамии).

Англия, в силу того же соглашения, получала южную часть Сирии с Каифой, Палестину и Месопотамию с Багдадом.

Италия, по договору 21 августа 1917 года, должна была получить западную часть Анатолии со Смирной и Адалией.

Эти секретные соглашения находились в непреодолимом противоречии с 12 пунктом послания Вильсона от 8 января 1918 года, где гарантировалось самостоятельное существование турецкой части Османской Империи.

В дальнейшем, однако, проблема Ближнего Востока значительно осложнилась и заключение мира с Османской Империей встретило чрезвычайные затруднения. В Константинополе, правда, имелось законное правительство с султаном — калифом, главой правоверных, но с июля 1919 года в Анатолии начало развиваться национальное движение, которое быстро приняло формы, враждебные по отношению к союзникам и вылилось вскоре в открытую войну с французскими войсками, занявшими Сирию, и греческими, высадившимися по приглашению союзников в Смирне*).

Другим фактором, оказавшим большое влияние на Севрский мирный договор, был рост мусульманского движения и настоячивые требования мусульман, чтобы султан в качестве калифа — главы всех верующих, остался бы без помех в священном Стамбуле (Константинополе). Это движение с особенной силой проявилось не только в Алжире и Тунисе, но, главным образом, в Индии, откуда прибыла в Лондон специальная делегация во главе с очень влиятельным политическим деятелем в Индии Магометом-Али**).

Несмотря на протесты президента Вильсона (в ноте 24 марта 1920 года), желавшего изгнания турок из Европы и хотевшего в полной мере признания прав России и поэтому энергично настаивавшего на том, чтобы не только было обеспечено представительство России в Международном Совете в Константинополе для контроля над проливами, но чтобы вообще режим проливов, и особенно в военное время, не получил-бы без санкции России окончательного решения, потому что всякое решение о проливах не будет жизненным без признания насущных русских интересов, — союзники все-таки решили путем секретных неопосредственных переговоров подготовить текст мирного договора с Турцией и в готовом виде дать его на подпись вызванным для этого турецким уполномоченным из Константинополя (конференция в Сен-Ремо в апреле 1920 года).

*) В ноте, посланной от имени Великого Национального Собрания в Ангоре (Анатолия) Мустафа-Кемаль указывает президенту Французской Республики Мильтерану на постановления, вынесенные собранием 13 апреля 1920 г.:

1) Калиф и все его правительство — пленники чужеземцев, поэтому все его указы (фетвы) недействительны для турецких подданных.

2) Мир может быть заключен только представителями и уполномоченными Великого Национального Собрания.

3) Что касается защиты национальных и религиозных меньшинств, то они находятся под покровительством закона и правительства, под условием, однако, что они сами не будут ничего предпринимать против безопасности отечества (нота от 23 апреля 1920 года). Ср. Gaston Gaillard. Les Turcs et l'Europe. Paris. 1920, стр. 172—174.

***) India and the Empire reprinted from Foreign Affairs. London 1920, стр. 3 и далее.

6 мая 1920 года прибыла в Париж турецкая мирная делегация во главе с великим визирем Тевфик-пашей и 11 мая ей были переданы условия мирного договора. Через три месяца договор был подписан.

*Условия Севрского договора.**) Мирный договор устанавливает полное расчленение Турции. Из территории в 1.788.000 квадратных километров и из населения в 21.900.000 жителей Оттоманская империя сохраняет лишь 569.000 квадратных километров и 11.650.000 жителей. Помимо территориального распада, особый режим устанавливается для Константинополя и побережья проливов.

Константинополь, европейское и азиатское побережья Босфора, Дарданелл и Мраморного моря объявляются нейтрализованными и учреждается особая Комиссия для наблюдения за проливами в составе двух представителей великих держав: Англии, Франции, Соединенных Штатов Америки, Японии и России и по одному представителю от Греции, Румынии, Болгарии и Турции. В проливах гарантируется свободный проход судов, как в мирное, так и в военное время и все сухопутные укрепления подлежат срытию, Константинополь остается резиденцией султана, но фактически власть его остается чрезвычайно ограниченной в виду наличности в Константинополе целого ряда междусоюзнических органов в виде военных властей, — командующих оккупационными силами, междусоюзнического контроля полиции, военной контрольной комиссии, финансовой контрольной комиссии, управления Оттоманским государственным долгом и, наконец, консульских судов, в связи с сохранением режима капитуляций.

Над проливами контроль не имеет международно-правового характера, но характер политический и военный, и поэтому в своей контр-ноте турецкое правительство предлагало передать функции наблюдения над проливами Лиге Наций и установить в Босфоре и Дарданеллах порядок, принятый для Суэцкого канала в 1888 году, т. е. действительно нейтрализовать проливы, запретивши в зоне проливов какие бы то ни было военные действия.

Греция и Турция. Согласно Севрскому договору, Греция получала от Турции часть восточной Фракии, т. е. Адрианопольский вилайет до Чагаджинской линии. Уступка этой территории являлась одним из главных препятствий для заклю-

чения окончательного мира с Турцией, потому что турки, ссылаясь на национальный принцип, считали недопустимым уступку земли, где большинство населения оттоманское. По официальной турецкой переписи в марте 1914 года население Адрианопольского вилайета насчитывало (включая Кирк-Килиссе, Родосто и Галлиполи) 360.400 турок, 224.680 греков и 19.888 армян. Во всяком случае, даже по официальным турецким сведениям, греческий элемент является тоже довольно многочисленным.

На Малоазиатском побережье Греция приобретала протекторат в районе Айвали и районе Смирны; здесь в городах, особенно в Смирне, греки преобладают (в 1914 году по турецким сведениям в городе было 871.000 греков и только 11.000 турок), но в вилайете греков только 18% всего населения.

В Архипелаге Греция получила во владение Додеканез, двенадцать островов, которые по ст. 122 передаются Турцией Италии (которая занимала эти острова со времени Итало-Турецкой войны 1912 года), а Италия, согласно отдельной конвенции, уступила эти острова, кроме Родоса, который остается в итальянской оккупации до 1935 года, — Греции.

По другому дополнительному договору, приложенному к Севрскому трактату, Греция получает от союзников вторую часть Восточной Фракии, отошедшую от Болгарии по договору в Нельи, причем Болгарии гарантируется свобода транзита в морские греческие порты и специальный выход в море в Дедеагаче.

Другим специальным соглашением регулируется вопрос о национальных меньшинствах во вновь уступленных Греции территориях и подтверждается обязательство Греции уважать права этих меньшинств.

Англия и Турция. По Севрскому договору Турция торжественно отказывается от всех своих прав на Египет, протекторат Англии над которым в настоящее время *de jure* прекратился и который существует, как независимое и свободное государство, с 16 марта 1922 года. Точно также Турция отказывается от всяких притязаний на Судан, завоеванный англо-египетскими войсками еще в 1892 году, и от своих верховных прав на остров Кипр, занятый англичанами в 1878 году под условием, что оккупация будет продолжаться, лишь постольку Батум, Карс и Ардаган будут оставаться в русских владениях.

В Азии Турция признает Палестину и Месопотамию — „provisoirement États indépendants“, временно государствами независимыми, но, как известно, в силу Соглашения о Лиге Наций, по пункту А статьи 22 бывшие владения Оттоманской империи признаются самостоятельными нациями при условии

*) Севрский договор является тесно связанным с Лозанским. Понять значение последнего можно лишь при знакомстве с содержанием первого. Поэтому, несмотря на то, что Севрский договор аннулируется Лозанским, изучение первого проекта мира с Турцией является почти столько же необходимым, как и текста окончательного мирного договора.

установления наблюдения со стороны великой державы — попечительницы, действующей по уполномочию Лиги Наций. Особенно сложным является вопрос об образовании „национального еврейского очага“ (выражение Севрского договора ст. 99) в Палестине (об этом см. ниже, отдел II). Державой-покровительницей для Палестины и Месопотамии является Англия.

В сфере влияния Англии находится и вновь образовавшееся государство Геджас, принимавшее участие, как независимое государство, в заключении Версальского мира. Это арабское царство должно играть в мусульманском мире исключительную роль; потому что, по ст. 80 Севрского договора, Турция не только признает Геджас государством свободным и независимым, но и отказывается от всех своих прав и преимуществ, следовательно и от тех прав, которыми пользовался султан в качестве калифа и блюстителя Святых Мест: городов Мекки и Медины.

В сферу британского влияния отходит территориально половина всех оттоманских владений — 915.000 квадратных километров с населением в 4 миллиона жителей. Но экономическое, политическое, географическое и стратегическое значение этих территорий не поддается учету. Мосул и примыкающая к северной части Месопотамии часть Персии являются местами богатейших залежей нефти, и в настоящее время разрабатывается план проведения грандиозной *pipe-line* — нефтепровода из Месопотамии в Палестину к побережью Средиземного моря. Ирригация в Месопотамии даст возможность засеивать там и пшеницу, и хлопок. Но гораздо больше имеет значение установление сплошных сухопутных и воздушных сообщений с Индией и в будущем воздушных сообщений и с Австралией при использовании для станций — остановок Месопотамии *).

Совершенно особое значение для Англии, как имеющей в одной только Индии свыше 70.000.000 подданных мусульман, имеет ст. 139 Севрского договора, устанавливающая отказ Турции от „всех прав сюзеренитета и юрисдикции, какой бы характер не имели эти права над мусульманами, подчиненными суверенитету или протекторату всякого другого государства“. Султан, как калиф, имеет очень широкие юрисдикционные права над всеми мусульманами и, после вступления договора в силу, совершенно неизбежно возникнет конфликт между законом Ислама, о котором индусская делегация в послании Ллойд-Джоржу от 10 мая 1920 года говорит, что он устанавливает

лишает принцип неотчуждаемости юрисдикции калифа, и нормой нового договорного права.

Франция и Турция. По Севрскому миру Турция признает протекторат Франции над Тунисом, входившим ранее в пределы Оттоманской державы, точно также, как и особые права Франции в Марокко.

Одновременно Турция согласна признать Сирию „*provisoirement Etat indépendant*“, которая тоже находится в положении, предусмотренном соглашением о Лиге Наций, причем здесь покровительство принадлежит Франции, оккупировавшей Сирию с 1919 года и занявшей, после столкновения с эмиром Файсал, провозгласившим себя в Дамаске королем Сирии, всю территорию от Айнтаба и Александретты до Дамаска и границы Палестины. После неудачных боев с турецкими националистами, французские войска ограничились занятием одной Сирии. Франция через своего специального уполномоченного Франклин-Буйона, не довольствуясь Севрским договором, заключила с турецким национальным правительством в Ангоре 20 октября 1921 года договор, по которому намечена новая северная граница для Сирии, причем Александретта остается за Сирией, а далее на восток граница идет вдоль полотна Багдадской железной дороги до р. Тигра. По этому договору Багдадская железная дорога на значительном участке (от Бозанти до Низибин) переходит во французскую эксплуатацию, причем обе договаривающиеся стороны обязуются допустить переброску, в случае необходимости, своих войск. Франция обязуется оказывать финансовую и экономическую поддержку национальному правительству.

Италия и Турция. Согласно договору, Турция отказывается от прав, которые сохраняла в Ливии (Триполи) по Лозанскому мирному трактату 1912 года турецкий султан в качестве калифа над туземцами-мусульманами. Двенадцать островов в Архипелаге уступаются Турцией Италии, которая передает эти острова Греции (см. выше).

Армения и Турция. Севрский договор создал независимую Армению, обнимавшую вилайеты: Эрзерум, Ван, Битлис и Трапезунд, причем третейское решение президента Вильсона должно выяснить точные границы нового государства. Этнически образование Армении встретило большие затруднения, потому что армянский элемент дает максимум 27% населения против 70,5% турок в Битлисе, а всего в четырех вилайетах приходится на 2.083.000 мусульманина только 362.000 армян.

Нубар-паша, представитель армянского комитета, настаивал на допущении армянской делегации к участию в Севрском договоре, но в этом союзники отказали. Но дополнительный

*) I. Parfit Mesopotamia: the key of the future. New-York. 1918.

договор, обеспечивающий права национальных меньшинств в будущей Армении, был все-таки заключен с армянской делегацией.

Союзники, однако, не смогли гарантировать неприкосновенности Армении, и турецкие национальные войска в начале 1921 года разгромили слабые армянские силы и возможно, что Армения вообще перестала-бы совсем существовать, если-бы не последовало вмешательства Сов. России.

Курдистан. Курдистан объявляется автономным, но турецкое правительство решительно против этого протестовало, указывая, что курды желают остаться подданными султана и что, если курды выразят желание получить автономию, следует поручить международной комиссии установить границы автономного Курдистана.

Контроль внутреннего управления. Для надзора и контроля над финансами Турции учреждается особая Финансовая Комиссия с чрезвычайно широкими полномочиями. Фактически в ее руках должно сосредоточиться все финансовое управление страной. В этой Финансовой Комиссии Турция располагала совещательным голосом. Между тем Комиссии принадлежал контроль и над сборами таможенных пошлин и налогов и даже предварительное рассмотрение и одобрение бюджета. Изменения в бюджете не могли иметь места без санкции Комиссии и без ее согласия не могли быть выданы новые концессии. Вместе с тем Комиссии принадлежало и высшее наблюдение за Dette Ottomane и за монополиями последней.

Для организации жандармерии создаются междусоюзнические органы, и численность жандармерии может быть доведена до 35.000 человек.

Военные силы Турции. Для личной охраны султану разрешается иметь 700 людей. Армия демобилизуется и разоружается. Численность регулярных войск не может превышать 15.000 человек, включая командный состав. На 1.000 солдат разрешается иметь не более 1.150 ружей, 15 пулеметов и 5 орудий. Специальные военные контрольные комиссии должны наблюдать за разоружением Турции.

Протест Турции 25 июня 1920 года против Севрского мира. Турецкая делегация представила ноту протеста союзникам. В этой ноте говорилось, что союзники хотят осуществить расчленение Турции. Но, если во имя принципа национальностей происходит отторжение ряда земель и провинций, то именно с этой точки зрения недопустимо и несправедливо отдавать Греции восточную Фракию и район Смирны, где большинство населения турецкое, тем более, что Греция желает выступать в роли победительницы, не будучи участницей мировой войны.

Другой несправедливостью являются тяжелые покушения на суверенные права Турции в Константинополе. Рядом с султаном и правительством турецким над Босфором, Дарданеллами и Мраморным морем будет царствовать „Комиссия контроля над проливами“.

С точки зрения географической и военной достаточен международный контроль над Дарданеллами у Галлиполи и у Кара-Бигы на Мраморном море. В зону проливов должны войти три острова: Тенедос, Имброс и Лемнос, лежащие против Дарданелл.

Желательно исправление новой пограничной линии с Сирией и Месопотамией и необходимо сохранение за султаном-калифом его прав, как блюстителя священных городов Мекки и Медины.

Союзники отвергли эти предложения, исходившие от старого турецкого правительства, но в дальнейшем, после Парижской и Лондонской конференций в 1921 году, вынуждены были, чтобы осуществить мир на Ближнем Востоке, согласиться на крупные изменения Севрского договора.

Последствия Севрского договора. Севрский мир знаменовал исчезновение на Ближнем Востоке Германии, отказавшейся от всех своих прав и концессий в пределах Турции, в том числе и от концессии на постройку Багдадской железной дороги.

Англия получила не только территории в Азиатской Турции, но, благодаря господству на море, ей принадлежал и контроль над проливами и над Константинополем. До мировой войны в Константинополе была германская военная миссия с генералом Лиманом ф. Сандерс, после мировой войны оккупационный корпус с английским генералом Гаррингтоном.

Но наряду с этим Севрский мир вызвал новое мусульманское политическое движение, вынудившее Англию оставить султана-калифа в Константинополе, и это мусульманское движение становится крупным фактором международной жизни.

Севрский договор игнорировал Россию, и в этом отношении никакие исправления договора не могли изменить того факта, что наиболее заинтересованная великая держава не была стороной в соглашении, задача которого — создание устойчивого положения на Ближнем Востоке. Но порядок, регулирующий положение проливов и не принимающий во внимание наличность России, как указал в своей ноте 1920 г. (24 марта) президент Вильсон, конечно, не мог быть прочным.

Турецкая национальная программа и попытки ее осуществления. Еще до подписания в августе 1920 года Севрского мира, собрание турецких народных представителей выработало соглашение (28 января 1920 г.), устанавливавшее программу требований, за которые турки должны продолжать борьбу. В неко-

торых отношениях, именно в смысле политическом и территориальном, турки были согласны итти на большие жертвы, но они считали, что участь прежних турецких территорий, занятых союзными войсками, может получить свое окончательное разрешение лишь через признание со стороны свободно выраженной воли местного населения. В этом отношении турки понимали, что не может быть простого возвращения к порядкам 1914 года и что арабам в Сирии и Мессопотамии должно быть представлено полностью право на их национальное самоопределение.

Но турки настаивали с тем большей силой, чтобы земли, с мусульмано-оттоманским населением, оставались бы турецкими и чтобы ни под каким видом эти области не отторгались от Турции.

В своем Национальном Соглашении они хотели и воссоединения прежних санджаков: Карса, Ардагана Батума с тем, чтобы жители могли свободно выразить свое желание об этом присоединении к Турции.

Участь Восточной Фракии тоже должна быть определена согласно желанию местных жителей.

Константинополю, являющемуся столицей турецкой державы и местопребыванием калифа, должна быть обеспечена полная безопасность, как и всему побережью Мраморного моря. Только после признания этого начала, Турция может дать гарантии свободному торговому мореплаванию через Босфор и Дарданеллы.

Права национальных меньшинств будут подтверждены в той же форме, что и в договорах, заключенных сознными державами с прежними противниками и некоторыми дружественными державами.

Но мусульманские народности в соседних странах тоже должны пользоваться соответственными гарантиями.

Турции должно быть обеспечено национальное и экономическое развитие, и она должна получить организацию управления вполне современную, но для этого туркам нужна полная независимость и нужна полная свобода действий, без чего существование Турции невозможно. Поэтому турки самым решительным образом будут сопротивляться попыткам наложить на них такие ограничения финансового и экономического характера, которые будут мешать турецкому национальному развитию.

И условия мира не могут противоречить этим началам.

В эпоху со времени подписания Севрского мира константинопольским правительством и усиления национального турецкого движения, происходит непрерывная борьба за требования, провозглашенные в Национальном Соглашении. Надо отметить, что турки проявляют при этом большое упорство и

пользуются, с одной стороны, открытой поддержкой на Востоке Советской России, а с другой стороны, достигают того, что союзники действуют не сообща, но изолированно, причем Франция вступает, несмотря на враждебное отношение правительства Ангоры к Англии и войну турок с Грецией, в переговоры и затем открытое соглашение с турецкими националистами (20 октября 1921 года), которые получают возможность с этого времени рассчитывать на материальную помощь Франции.

Союзные державы могли согласиться на некоторые изменения Севрского мира в ноте, переданной на Лондонской Конференции, 12 марта 1921 года, представителю Ангорского правительства Бекир-Сами-бею, они были готовы согласиться на увеличение численности жандармерии и войск и на уменьшение зоны, оккупированной союзниками и нейтрализованной по первоначальному проекту, они могли представить председательствование в Комиссии о проливах турецкому делегату, но они хотели оставить Смирну за греками, точно так же как и большую часть Восточной Фракии, а главное, они хотели сохранить особый режим для иностранцев в Турции, причем, однако, в Комиссию, долженствующую выработать новые судебные установления для Турции, допускался и турецкий представитель. И еще более важным было сокращение функций Финансовой Комиссии, которая, хотя и сохраняла свои широкие права, но всетаки немного ограничивалась в своей компетенции.

Так, турецкий парламент, по пресекту 12 марта 1921 года получал право изменять бюджет; в Комиссию допускался с совещательным голосом турецкий делегат, и права Комиссии по разрешению концессий несколько ограничивались.

Но ни турецкие, ни греческие делегаты в Лондоне в марте 1921 года не хотели итти на полюбовное решение спора, и в конечном результате борьба в Малой Азии опять возобновилась. В конце 1921 года и начале 1922 года выяснилось, что война принимает затяжной характер и что Греция не в силах выполнить роли, возложенной на нее союзными державами: сломить турецкое национальное движение.

На совещании в Париже в марте 1922 года союзниками были выработаны условия, более приемлемые для Турции. Главным препятствием к заключению мира с точки зрения турецких националистов были следующие пункты Севрского договора: а) территориальные уступки Греции, как в Европейской, так и Азиатской Турции, б) режим Константинополя и в) ограничение суверенитета Турции, благодаря суровым условиям финансового и экономического контроля. Парижская нота подчеркивает, что в случае принятия новых условий „турки вступают во владение всей Анатолией, что является одной из

главнейших и их национальных задач без новых жертв людьми и деньгами. В тоже время отход греческих войск совершается с честью“.

Район Смирны и Айналы возвращается туркам, при условии предоставления этим областям известной автономии.

Турция получает и право на полное осуществление своего господства над всем азиатским побережьем и в районе Босфора, Дарданелл и Мраморного моря. Константинополь становится бесспорной столицей турецкой державы без присутствия там органов союзников, стоящих выше правительства султана. Союзники утверждают, что они желают восстановить турецкую нацию в ее полной независимости и обеспечить ей национальное существование с ее исторической и славной столицей, которой будет гарантирована полная безопасность.

Турция получает право увеличивать свою армию и вместе с тем союзные державы отказываются от установления финансовой Комиссии. Необходимо примирить принцип турецкого суверенитета с защитой союзных экономических интересов и с контролем, нужным, чтобы обеспечить платежи союзникам по турецким довоенным займам. Вместе с тем турки должны возместить ущерб, причиненный ими союзникам во время войны в размерах, допустимых с точки зрения турецкой платежеспособности. Вместо финансовой Комиссии эта задача должна выполняться новой Ликвидационной Комиссией.

Но и эти условия оказались неприемлемыми для воюющих, и только поражение греческих армий в сентябре 1922 года в Малой Азии и угроза новых открытых столкновений вынудили союзников пойти на дальнейшие уступки, чтобы, после турецких побед, установить на Ближнем Востоке прочный и длительный мир. Перемирие, подписанное в Мудании 11 октября 1922 года, вынудило греков очистить восточную Фракию от устья реки Марицы до границы с Болгарией, но вместе с тем оно остановило дальнейшее продвижение турецких войск, которые не могли быть переброшены на европейское побережье до подписания мира. Союзники приняли на себя тяжелую и ответственную задачу — при наличии турецких органов управления во Фракии и Константинополе — быть буфером между двумя враждебными государствами. Своим содержанием договор о перемирии предвосхищал условия мира, поскольку вопрос шел о передаче в турецкое владение Восточной Фракии, но в остальном все спорные вопросы между Турцией и Грецией и Турцией и союзниками должны были получить свое разрешение на Лозанской Мирной Конференции, работы которой начались 20 ноября 1922 года, были прерваны 8 февраля 1923 года, и затем снова возобновились в апреле и только в конце июля привели

к реальным результатам. 24 июля в торжественной обстановке в актовом зале Лозанского Университета был, наконец, подписан мирный договор и 17 конвенций и деклараций, устанавливавших новый порядок на Ближнем Востоке.

§ 22. Лозанский договор 24 июля 1923 года (мир с Турцией).

Режим Босфора и Дарданелл. Впервые после более чем четырехвекового господства Турции над черноморскими проливами, союзные державы сделали попытку поставить проливы под международный контроль. Проблема эта была разрешена Севрским договором путем объявления проливов нейтральными и путем создания гарантии свободы прохода судов через проливы при помощи союзной военной оккупации района Константинополя и Галлиполи. В результате на проливах, вместо власти турецкого султана, установилось господство пяти великих союзных держав, из которых Великобритании принадлежала, вследствие ее владычества на море, главная роль. Для турок Константинополь не мог быть столицей их державы при наличии на суше иностранных военных сил и в водах Босфора союзного флота,

В Лозанне столкнулись три точки зрения. Советская делегация представила проект, исходивший из полного признания турецкого суверенитета и пытающийся вернуть тот порядок, который был санкционирован рядом международных соглашений с 1840 г. по 1871 год и который был результатом попытки западно-европейских держав подорвать первенствующее положение России на Ближнем Востоке. В настоящее время, в виду ослабления русской морской мощи и почти полного отсутствия военных судов на Черном море, России, быть может, было бы выгодно иметь ту защиту против Европы, которую раньше имела Европа против России.

Проект советской делегации подтверждает те принципы свободы торгового мореплавания через проливы, которые впервые были провозглашены в Адрианопольском мирном договоре 1829 года, но он безусловно закрывает проливы для всех военных судов „согласно издревле признанным началам“, причем исключения допускаются лишь для легких военных судов, могущих проходить через проливы в силу особых декретов турецкого правительства. В военное время, когда Турция сама является воюющей стороной, проливы не могут быть закрыты для нейтральной торговли, хотя нейтральные суда и должны подчиняться осмотру со стороны турецких властей. Особенностью проекта является специальное упоминание о тех правах, которые может осуществлять Турция для защиты проливов от

нападения изве. Турки могут производить сосредоточение войск, строить железные и военные дороги, воздвигать полевые и долговременные укрепления, закладывать мины и вообще принимать все меры, нужные с военной точки зрения, на суше, на море и в воздухе.

Повидимому, однако, проект упускает из виду, что принятие некоторых мер, как, например, закладывание мин, фактически может привести к закрытию проливов в момент участия Турции в войне и лишить Россию каких бы то ни было сообщений с нейтральными государствами.

Турецкая делегация хотела, чтобы Турции была бы гарантирована безопасность, и для этого прежде всего было необходимо ограничить морские силы, проходящие через проливы, и совершенно запретить прибрежным государствам в Черном море держать военный флот. Особенно турки настаивали на необходимости исключить Мраморное море из демилитаризованной зоны, так как этого требует безопасность Фракии и Малой Азии, и на желательности исключения из зоны Босфора. Вместе с тем турки подчеркивали, что они сохраняют право на содержание гарнизона в Константинополе. Специальная международная комиссия должна принимать все меры, необходимые для обеспечения торгового мореплавания в мирное и военное время.

Если турецкая делегация не настаивала впоследствии на своеобразной „нейтрализации“ Черного моря, осуществленной по отношению к России с 1856 г. по 1871 г., и если этот вопрос отпал, то зато в ряде других своих притязаний турки добились признания своей точки зрения.

Проблема проливов была выделена из мирного договора и является предметом специальной конвенции. Конвенция о проливах предусматривает проход торговых и военных судов в мирное и военное время.

1) В мирное время торговые суда, независимо от своей национальности, пользуются полной свободой при проходе через проливы, и сборы с них могут производиться лишь к размеру, необходимом для покрытия расходов по содержанию маяков и организации лоцманской службы. Что касается военных судов, то, хотя для них тоже признается принципиальная свобода, но вводится важное ограничение в смысле тоннажа этих судов, который не должен превышать тоннажа наиболее сильного флота черноморской державы, но вместе с тем союзники сохраняют за собой право посылать в Черное море не более трех судов с водоизмещением для каждого, не превышающим 10.000 тонн.

Для выполнения этого правила Комиссия проливов будет требовать представления от всех черноморских государств два

раза в год точных сведений о количестве военных судов, которыми эти государства располагают в Черном море. На основании этих сведений Комиссия передает другим морским государствам сообщение о том количестве судов, каковое может быть допущено в черноморские проливы.

2) В военное время, когда Турция нейтральна, или является воюющей стороной, торговые суда могут проходить через проливы, подчиняясь общим нормам международного права о нейтралитете в морской войне.

Торговое мореплавание в принципе остается свободным, и турки не должны чинить ему никаких затруднений, хотя турки могут, в случае, если они сами принимают участие в войне, принимать все меры против попыток противника использовать для своей выгоды проливы. Турецкие власти могут останавливать и осматривать суда во время войны, в которой участвует Турция, и могут задерживать суда с военной контрабандой и войсками противной стороны.

Что касается военных судов, то, в случае, когда Турция нейтральна, военные суда могут проходить проливы, но не могут осуществлять своих военных прав и не должны совершать враждебных действий, но должны подчиняться правилам о нейтралитете, содержащимся в XIII Гаагской Конвенции 1907 года. Для военных судов имеют силу общие ограничения, согласно которым их тоннаж не должен превышать тоннажа наиболее сильного морского прибрежного государства, или для трех больших судов — 30.000 тонн. Наряду с этим, однако, Конвенция допускает оговорку, что эти ограничения не могут найти своего применения для того, чтобы создать ущерб правам морских держав, как воюющих сторон в Черном море. Оговорка эта уничтожает смысл ограничений, потому что дает право во имя военных интересов направлять в Черное море силы, значительно превосходящие силы прибрежных государств.

3) Для обеспечения свободы проливов устанавливается зона разоружения в районе Босфора и Дарданелл. Она охватывает прибрежную полосу вдоль проливов в среднем около 15—20 километров шириной и включает все острова Мраморного моря, Лемнос, Имброс, Тенедос, Самофракию и несколько других мелких островов в Архипелаге. В этой зоне не допускается возведение укреплений, создание баз для подводных лодок, и не разрешается прохождение сухопутных сил и пребывание в водах проливов и Мраморного моря турецкого флота.

В Константинополе турки могут иметь гарнизон в 12.000 человек и имеют право содержать арсенал и морскую базу.

Для наблюдения за выполнением правил, выработанных Конвенцией, создается особая международная Комиссия о проливах в составе представителей Франции, Великобритании, Италии, Японии, России, Румынии, Болгарии, и Греции, Королевства С. Х. С. и Турции под председательством делегата последней.

4) Конвенция предусматривает и гарантию свободы проливов и безопасности Турции со стороны четырех великих и союзных держав: Великобритании, Франции, Японии и Италии, которые берут на себя обязательство выполнить меры для охраны Турции и специально проливов, меры, которые будут сочтены необходимыми Советом Лиги Наций.

Конвенция получила принципиальное одобрение со стороны Турции и, повидимому, она вызывает меньше всего турецкую оппозицию, но она имеет некоторые своеобразные черты. Конвенция делает косвенную попытку установления контроля над состоянием морских сил в Черном море, во время войны она разрешает западно-европейским государствам перебросить через проливы превосходные морские силы и, наконец, гарантии за соблюдение конвенции берут на себя четыре великие державы, претендующие этим самым не только на роль главных контролеров проливов, но и на роль единственных блюстителей Конвенции. В конечном итоге, в значительно ослабленном виде сохраняют свое значение те тенденции, которые лежали в основе Севрского мира и острие которых направлено одновременно и против Турции, и против России.

Территориальные условия Лозанского мира. В отличие от Севрского мира Турция удерживает целиком все свои чисто турецкие владения в Малой Азии и получает в Европе Восточную Фракию, восстанавливая границу 1915 года (проведенную по соглашению с Болгарией), причем Адрианополь и город и станция Карагач переходят к Турции. Что касается островов в Архипелаге, то турки подтверждают уступку грекам Лемноса, Самофракии, Митилены, Хиоса, Самоса и Никарии, но сохраняют два острова, имеющих большое стратегическое значение в виду близости к Дарданеллам: Имброс и Тенедос. Что же касается Родоса и других островов Додеканеза, они переходят от Турции к Италии.

В Малой Азии турки признают отпадение Сирии, Палестины, Аравии и Месопотамии. Новая граница проходит согласно франко-турецкому договору 1921 года от местности севернее Александретты вдоль линии Багдадской железной дороги до среднего течения Тигра, откуда граница должна быть проведена по соглашению с Великобританией в 9 месяцев. Если соглашение не будет достигнуто, пограничная линия между

Ираком (Месопотамией) и Турцией будет проведена Советом Лиги Наций.

Турция подтверждает свой отказ от каких бы то ни было притязаний на Кипр и Египет и признает французский протекторат над Тунисом.

Выбор подданства (оптация). Проект мирного договора предусматривает оптацию — свободный выбор подданства для проживающих на территориях, отходящих от Турции и могущих выбрать то государство, подданными которого они желают быть. Право оптации получают все лица, достигшие 18 лет, и срок для оптации определяется двухлетний с момента вступления договора в силу. Оптанты имеют право сохранить недвижимость на территории, где они проживали. Согласно особому соглашению с Грецией и Турцией, подписанному 30 января 1923 года, устанавливается принцип массового обмена греческих и турецких жителей из областей, находящихся под турецкою и греческою властью. Греки направляются в Грецию, турки в Турцию. Такое единственное в современной истории переселение не распространяется на острова Тенедос и Имброс.

Права национальных меньшинств. Подобно соглашениям с центральными державами, Лозанский договор тоже подробно определяет права национальных меньшинств, представители которых в Турции должны пользоваться охраной жизни, свободы, имущества, независимо от происхождения, языка и религии. Перед турецким законом они должны быть равны и в смысле защиты прав гражданских и прав политических. Все они должны иметь одинаковый доступ к занятию частных и государственных должностей и всем им должно быть предоставлено широкое право пользоваться своим национальным языком и иметь свои разнообразные культурные учреждения и особенно школы, не только частные, но и казенные, в областях со значительным количеством соответственной национальности. Эти положения должны иметь силу турецких основных законов и они находятся под гарантией Лиги Наций, которая в лице Совета принимает меры, необходимые для охраны национальных меньшинств. В случае споров по поводу этих гарантий, споры эти разрешаются Постоянной Палатой Международного Суда.

Доступ в Турцию иностранцев и отмена капитуляций. Особая конвенция устанавливает основные начала доступа в Турцию иностранцев. Эта конвенция лишь воспроизводит соответственные нормы международного права, нормально обеспечивающего правовую охрану личности и имущества иностранцев. Конвенция оговаривает право иностранцев выступать стороной в процессе без внесения *cautio iudicatum solvi*, право приобретать движимость и недвижимость, право заключать любые сделки

и пользоваться, в случае экспроприации в силу государственной необходимости всего имущества, правом на предварительное и справедливое возмещение со стороны властей. Точно также Турция признает и права юридических лиц, признанных таковыми в других государствах.

По делам, касающимся недвижимостей и сделок, заключенных в Турции, признается компетенция турецких судов, но по делам личного статуса (брачным, развода, имущества супругов и т. д.) допускается конкурирующая с турецкими судами компетенция и национальных иностранных судов или других иностранных властей (консулов, если за ними по национальным законам признаются соответственные права).

В финансовом отношении иностранцы не могут подвергаться каким либо специальным видам обложения.

Однако, центр тяжести лежал не только в признании Турцией ряда норм, являющихся почти общепризнанными в современных сношениях народов, сколько в попытках союзных держав, в виду предстоящей отмены капитуляций, создать какие либо реальные гарантии для своих подданных, особенно в первый переходный момент. Глава турецкой делегации в Лозанне Измет-паша решительно протестовал, чтобы хоть какой либо нарек на особую правовую защиту иностранцев был включен в договор. Поэтому эти гарантии решено было поместить в специальной декларации, которая исходит от одной Турции и прилагается к договору. Согласно этой декларации, учреждается специальная комиссия в пять членов, из которой трое являются членами Палаты Международного Суда в Гааге. Эта комиссия составляет списки советников-юристов, которые прилагаются турецким судам, разбирающим дела, где стороной являются иностранцы. Наряду с этим эти советники должны были иметь, по первоначальному проекту, и другие права: без их санкции не могли иметь место ни обыски в домах у иностранцев, ни аресты последних. Проект, представленный союзниками Турции 4 февраля, изменил функции советников: они более не входят в состав суда и только присутствуют при аресте и обыске. Но и эти уступки были недостаточны и турки, согласно контр-проекту от 8 марта, настояли на подчинении этих советников турецкому министерству юстиции и на предоставлении им только общего наблюдения за правильностью функционирования судов с обязательством представления в министерство соответственных отчетов. Эти органы должны учреждаться лишь на пятилетний срок.

Вопрос о функциях и полномочиях советников был одной из проблем, вызвавших закрытие и прекращение работ первой Лозанской Конференции (6 февраля).

Финансовые условия договора и проблема возмещений. Другим сложным вопросом оказалась регулировка финансовых условий договора. В сущности, тут не возникала новая проблема, но ставился лишь вопрос о размещении государственного долга Турции в виду отпадения от нее целого ряда богатых областей и о возобновлении платежей держателям облигаций.

По первому вопросу особые затруднения возникли в связи с километровой гарантией железных дорог и, несмотря на то, что применение принципа преемства в данном случае было бесспорным, союзники отказались признать для себя обязательным принятие этих платежей в соответственной части, и спор было решено передать в Постоянную Палату Международного Суда. Что касается платежей по купонам, то союзники, в виду падения турецкой валюты, требовали, чтобы платежи производились по до-военному курсу, в то время как турки решительно против этого протестовали.

В итоге притязания турок получили косвенное признание, и союзники вынуждены были согласиться, чтобы вопрос о купонах получил разрешение путем непосредственных переговоров держателей облигаций с турецким правительством.

Что касается возмещений, то союзники определили их в 15 миллионов турецких фунтов, но так как выяснилась невозможность для Турции произвести эту уплату, было решено создать фонд для возмещений из 5 миллионов турецких фунтов, захваченных союзниками в золотой валюте в Берлине и Вене и из 5 миллионов, вносимых Англией, конфискованной в начале войны турецкие военные суда, строившиеся на английских военных верфях.

Наконец, и по вопросу возмещений союзники должны были отказаться даже от простого упоминания о них и ограничились фактическим сохранением в своих руках как золотого турецкого фонда, так и обязательств Англии за конфискованные турецкие суда.

Одновременно Турция настаивала на возмещении ей ущерба, причиненного греческими военными действиями в Малой Азии и, хотя соглашалась передать этот спор на третейское разбирательство, но при условии признания ответственности Греции. В конце концов, Турция согласилась не требовать возмещений от Греции, удовлетворившись уступкой Карагача, который, по первоначальному проекту договора, оставался за Грецией.

Экономические условия. Лозанский договор подтверждает силу за концессиями, выданными до 29 октября 1914 года и возвращает все права предприятиям, уже приступившим к работам, или произведшим затраты. Но, если концессии не отвечают более современному положению вещей, турецкое правительство,

по соглашению с заинтересованными лицами, может эти концессии изменить и приспособить к новым условиям, причем, в случае невозможности найти приемлемое решение, спор передается третейскому суду из двух членов, назначаемых сторонами в споре, и третьего, назначаемого председателем Постоянной Палаты Международного Суда.

Турция отказывается иностранцам в праве освобождения от торговых пошлин и сохраняет право уравнивать их с собственными подданными.

По истечении льготного срока право рыбной ловли и каботажного плаванья вдоль турецкого побережья предоставляется исключительно турецким подданным. Последним постановлением наносится значительный ущерб пароходным итальянским и французским компаниям.

- *Общий характер Лозанского договора.* Территориально Турция, несмотря на свои военные успехи, теряет все таки около половины своих областей, но зато, благодаря отмене режима капитуляций, она приобретает полную политическую независимость и освобождается от тягостной для нее европейской опеки. В этом отношении Турция сейчас начинает новый период своей истории и вступает равноправным членом в общение современных народов.

ГЛАВА XIII.

§ 23. Рапальский договор 16 апреля 1922 года Советской России с Германией. Его прецеденты и его содержание.

§ 23. Состоянию войны между Россией и Германией был положен конец только в апреле 1922 года.

Правда, раньше, чем другие союзники выразили желание вступить с германской и австрийской империями в переговоры, 28 ноября 1917 года, из Царского Села по беспроволочному телеграфу вновь создавшееся в России советское правительство обратилось ко всем воюющим народам с призывом прекратить кровопролитную войну. Союзникам был дан 10-ти дневный срок для присоединения к предложению мира. Но еще до истечения срока, 2 декабря, имперский канцлер Бетман-Гольвег в Рейхстаге заявил, что Германия соглашается вступить в предварительные переговоры с новым русским революционным правительством.

В этот момент шла речь о заключении мира с единой Россией, и 15 декабря 1917 года было подписано перемирие для всего русского фронта. Однако, это противоречило задачам, выдвинутым германскими империалистами, в особенности

Рорбахом, считавшим, что важно не столько заключение мира с Россией, сколько ее расчленение. И эту задачу выполнили мирные договоры, заключенные в Брест-Литовске с правительством Украинской Центральной Рады, оставшимся к этому времени без территории (4 февраля 1918 года), и с советским правительством 3 марта того же года.

Согласно заявлению имперского канцлера: „Брестский мир 3 марта не мир насилия, но мир без аннексий, без контрибуций, на основе равноправия и взаимности...“ На самом деле мир устанавливал совершенно искусственно и односторонне начало самоопределения национальностей лишь в пределах территории России, но не для Германии, Австрии и Турции. Брестский мир был началом распада Российской империи. Польша, Курляндия и Литва выделялись в автономные единицы, о судьбе которых должны были позаботиться Германия и Австрия. Германская оккупация продолжалась до заключения общего мира, и Карс, Ардаган и Батум отдавались Турции. Советская Россия должна была прекратить военные действия против Украинской Центральной Рады, она должна была очистить Финляндию и Аландские острова и обязалась уважать неприкосновенность Персии и Афганистана (ст. 2—7 договора).

Но эти условия показались недостаточными для императорской Германии. Она дополнительно потребовала уплаты контрибуции в 30,000,000 рублей золотом и 27 августа 1918 года добилась отказа Сов. России от верховных прав в Эстляндии и Лифляндии.

Поражение Германии и ноябрьская революция привели к аннулированию Брест-Литовского мира, хотя дипломатические сношения прервались еще до переворота высылкой за агитацию советского представителя в Берлине Юффе.

Только 6 мая 1921 года был заключен новый (торговый) договор между Германией и Сов. Россией, причем в этом соглашении ничего не говорится о прекращении состояния войны, хотя и регулируются довольно подробно права и преимущества представительства сов. Республики в Берлине. Этим актом восстанавливаются почтовые и телеграфные сношения между обоими государствами и судоходство регулируется „согласно общим нормам международного права“ (ст. 10). Главной целью договора является восстановление торговых сношений, и в нем содержится признание за советским правительством в Берлине прав юридического лица.

Для германских подданных признаются права по приобретению и отчуждению имущества в России. „Р. С. Ф. С. Р. гарантирует неприкосновенность всего привезенного ими с собой или приобретенного в России имущества, поскольку приобре-

тение и применение его будет соответствовать особым соглашениям, заключенным с соответственными органами Р. С. Ф. С. Р.“ (ст. 8).

Возникает, однако, вопрос, создавший позднее в Гааге чрезвычайные затруднения, будет ли существовать какая либо правовая охрана, как для германских подданных в России, так и для торговых операций представительства Сов. России в Берлине?

На это договор дает вполне определенный ответ. В России имущественные права германских подданных должны охраняться специальными третейскими судами, причем советское законодательство не находит своего применения.

Наоборот, все торговые сделки советского представительства в Берлине подпадают под действие местного германского закона и местного суда, кроме имущества, приобретенного в Германии или до заключения договора, или в результате какой-либо сделки (ст. 13).

Это соглашение фактически привело к восстановлению между двумя странами мирных сношений и к обоюдному признанию правительства, возникших после переворотов.

Дальнейшим шагом к развитию взаимных сношений был Рапальский договор, заключенный между Германией и Сов. Россией в апреле 1922 года во время Генуэзской Конференции, когда вопрос о возобновлении экономических и политических сношений с Россией был поставлен в мировом масштабе.

Главнейшие пункты Рапальского договора следующие:

1. Признается прекращение состояния войны между двумя государствами.

2. Устанавливается взаимный отказ возмещений за ущерб и убытки, понесенные в связи с войной, и за мероприятия военного характера, и, таким образом, подтверждается отказ Сов. России от права, формулированного в 116 стр. Версальского договора, предоставлявшего России возможность требовать от Германии возмещения.

3. Притязания публичного и частного характера и вопрос о владении торговыми судами будут разрешены на основании взаимности.

4. Содержание пленных во время мировой войны и интернированных красных войск Германия берет на себя так же, как и Россия германских пленнх, причем Россия отказывается от требования возместить стоимость военного имущества, вывезенного из России в Германию (в виду большого количества русских пленнх в Германии, именно более 1 миллиона, надо считать немецкий пассив по этой статье в несколько сот миллионов марок золотом) (пункты а, б, в, ст. I).

Признается Германией недопустимость искать возмещения за ущерб, причиненный германским подданным, от мероприятий, применявшихся и применяющихся в Сов. России согласно действующему там законодательству „при условии, что правительство советской Республики откажется удовлетворить подобные же притязания других государств“. Эта статья вызвала особенно энергичные нападки со стороны союзных держав, стремившихся в Генуе более всего к признанию со стороны Сов. России обязательности возврата национализированного имущества иностранным подданным или, по крайней мере, возмещения им ущерба (ст. 2).

7. Применяется принцип наибольшего благоприятствования в торговых сношениях с оговоркой: принцип этот не распространяется на привилегии и облегчения, предоставляемые советской республикой другим советским республикам, или подобным государствам, которые были раньше составной частью бывшей Российской Империи (ст. 4).

8. Обе стороны будут поддерживать развитие хозяйственных отношений с указанием, что при разрешении их на международной основе „они будут подвергать их предварительному, взаимному обсуждению“ (ст. 5).

Несмотря на резкие протесты других держав, участников Генуэзской Конференции, Рапальский договор остался в силе и помимо своего особого характера, как соглашения, предвосхищающего решения Конференции, он давал, кроме крупных материальных выгод и кроме принципиального, совершенно исключительного по своей важности признания начала безответственности советского правительства за его законодательство и за экспроприацию имущества иностранных подданных, еще и впервые *) международное признание советского правительства, захватившего власть в России еще в октябре 1917 года.

С другими державами, бывшими противниками России в мировой войне, советское правительство мира не заключало. Исключением является только договор с правительством Ангоры, подписанный 16 марта 1921 года, отдавший туркам часть Закавказья с Карсом и Ардаганом.

ГЛАВА XIV.

§ 24. Политические и правовые итоги мирных договоров. Новые формы отношений национальностей и империй.

§ 24. Прежние европейские войны и мирные договоры приводили к катастрофическим изменениям в тесном, пространст-

*) Не считая Брестского мира 3 марта 1918 года.

венно ограниченном кругу великих и мелких держав, игравших особенно активную роль в жизни вселенной и считавших, что именно на небольшой территории европейского материка решаются судьбы всего человечества. Политически, юридически и экономически следствия таких потрясений, как Великая Французская Революция и войны Наполеона локализовались на европейском материке, и Англия только косвенно через поражение на суше французов добилась консолидации своего колониального могущества и хозяйственного примата.

Новые мирные договоры имеют иное значение. Дело идет не только об уничтожении германской мировой империи и о стремлении поставить твердые границы германскому распространению на запад и восток. Действительно, в этом отношении Версальский и Сен-Жерменский мирные договоры являются поворотным пунктом в истории столкновений в Центральной Европе трех комплексов рас: романской, колонизовавшей и расширявшей свои восточные пределы в лице культурно уничтожения сильной Франции, германской, добившейся полного уничтожения славянских народностей восточнее Эльбы (Лабы) и продвинувшей свои колонии до Семиградия и России и продолжавшей свою политику распространения с XII века до начала XX, когда немцами ставилась задача отвоевания у поляков части Познани и Западной Пруссии и, наконец, расы славянской, пытавшейся на западе лишь удерживать свои позиции, чтобы с удвоенной силой расширяться на восток. Эти расовые столкновения заканчиваются в 1919 году тем, что делается попытка впервые за десять веков поставить твердые границы германскому расширению, теряющему свои позиции и западнее Рейна и восточнее Одера. Однако, этим далеко не исчерпывается значение новых договоров. В Европе осуществляется система создания мелких демократических национальных государств, вследствие своей однородной политической структуры, как будто, могущих в будущем заложить основы более тесному сближению на конфедеративной основе. И в этом отношении заветы Вильсона и его великих предшественников, отцов американской демократии, не пройдут бесследными. Состоянию вражды и мести в среде европейских народов будет рано или поздно положен конец, и в Европе будет сделана попытка упрочить мир через установление правопорядка, который, быть может, примет характер местного европейского объединения, хотя в рамках более широкого, но и менее устойчивого вселенского Международного Союза. Целый ряд условий взаимной обусловленности в экономическом, географическом и культурном смысле будет вести к этому сближению и к ограничению насилия в сношениях европейских народов между собой. Путь этот может быть долгим

и тернистым, но он является сейчас единственным исходом для обессиленной и истощенной Европы.

Но мирные договоры являются не только выражением происшедших политических изменений, они еще имеют другую невидимую сторону, которая, не находя своего формального выражения, может быть крупным фактором в развитии международных отношений. Договоры признали права национальностей, они освятили принципы, сформулированные с такой силой в год революционной грозы в Праге в 1848 году на Славянском Конгрессе, и утверждавшие, что романо-германские народы не являются народами, которые вообще могут притязать на исключительное право политического господства, потому что пред лицом Высшей Силы и справедливости все народы равны и нет народов благородных и неблагородных, нет народов призванных и не призванных к власти. Договоры формально признают эти начала, провозглашавшиеся во время войны и Ллойд-Джоржем и президентом Вильсоном. И это признание обязывает, потому что международное право универсально по духу своему и не знает делений государств на разные классы и категории по признакам культурности и некультурности. Уже до войны Европа была *mater gentium*, не только в смысле физиологическом, отправляя людей белой расы для колонизации Африки, Азии, Америки и Австралии, и не только в смысле материальной культуры, но и в смысле духовном. Своим духовным богатством и своими политическими теориями она будила мысль и была ферментом новых движений в странах колонизации, где европейские принципы получали особый локальный отпечаток и иногда настолько индивидуализировались, что трудно было найти печать первоисточника. И, если в эпоху Французской Революции были провозглашены права народов и сложилась теория национальностей, то в дни мировой войны и особенно в момент ее окончания, начала национального самоопределения получили могучий толчок к распространению в Азии и Африке.*) То, что казалось уже почти само собою разумеющимся в Европе, было моментом, вызвавшим бурю и потрясения среди народов Ближнего и Дальнего Востока.

Египет имел свое национальное правительство и создал в начале XIX века в эпоху Мехмета Али государство, завоевавшее свою политическую независимость; за это время население Египта увеличилось вдвое, торговля — в шесть раз, были созданы народные школы и было приступлено к ирригационным

*) Хотя первые признаки национального пробуждения относятся к эпохе более ранней. Достаточно вспомнить турецкую революцию 1908 г., персидский переворот 1909 г. и свержение китайского императора в 1912 году.

работам. Великобритания могла занять в 1882 г. Египет, но не могла вычеркнуть традиций прошлого и сознания религиозной связи с калифом и, наконец, сами же англичане, поддерживая арабское национальное движение, дали толчок к развитию и египетского движения, нашедшего своего национального вождя в лице Заглул-Паши. Египет был только небольшой страной, но другая британская колония, Индия, является своеобразным миром народов, целой системой мелких государственных образований, объединенных общою политической властью. Индия в мировую войну выставила около одного миллиона бойцов, которые завоевали Месопотамию, Палестину и были тем людским материалом, без которого победа Англии над Турцией была невозможна. Французский географ Видадь де ла Блаш еще в 1906 году указывал на роль, которую играет в Индии британская материальная культура и британское единое господство. Оно было моментом революционным и вместе с тем фактором, будившим национальное сознание в народностях различной культуры, различной религии и различного этнического происхождения.

И известный английский публицист Чарльз Дильк писал еще до мировой войны: „не Россия опасна для Индии, но мы сами создали новую Индию уничтожением различных национальностей в Индостане, благодаря нашей централизации и через постройку сети железных дорог. С этой Индией мы не можем справиться. Сама Индия является для нас угрозой, и наша задача искать с ней примирения, а не нового завоевания“. (Ch. Dilke. Greater Britain, стр. 497). Мировая война лишь обострила этот процесс зарождения национального самосознания и привела к открытым непрекращающимся столкновениям местных народностей с британскою властью. Но не только в британских владениях, но и во французских африканских колониях, в Марокко, Тунисе, Алжире и в ряде стран Азии таких, как Персия, Афганистан и Корея чувствуется пробуждение нового национального движения, перекинувшегося из Европы и охватывающего народы, ранее бывшие лишь объектом европейской колонизации.

Наконец, в войне и мирных договорах был еще один момент, придающий событиям, развертывающимся в настоящее время почти трагический характер. На европейском континенте было сломлено могущество двух немецких империй, из которых одна распалась на свои составные народности, а другая, повидимому, навсегда потеряла свое мировое положение. В Европе была сделана попытка опять восстановить ту систему равновесия сил, которая была так дорога британской дипломатии в XVIII веке. Восстановление этой системы, однако, означает попытку искусственного усиления Франции с тем, чтобы она

могла в будущем в союзе с другими народами противостоять Германии. Такая политическая система потребует не распыления французской мощи в Африке и Азии, но концентрации ее в Европе. И новые политические отношения будут проходить под знаком уменьшения мировой роли Европы и необходимости для нее урегулировать свои внутренние дела.

Однако, во время мировой войны возросло значение двух великих держав, из которых одна уже с начала XIX века считала, что законной и исключительной сферой ее влияния является весь Новый Свет и что европейским народам нельзя вмешиваться в американские дела. Соединенные Штаты Северной Америки материально окрепли за время войны и стали могущественной морской державой, претендующей на первую роль не только на своем материке, но и во всех землях, омываемых Тихим Океаном.

Наряду с Соединенными Штатами Америки другая участница в войне материально только выиграла и политически тоже усилилась. И эта азиатская держава, империя японская, претендует на ту же роль в Азии, которую в Америке играют Соединенные Штаты. „Если доктрина Монроэ применяется по отношению к Мексике, почему Японии не может принадлежать право контроля над странами Дальнего Востока, расположенными вблизи ее островов?“*) Не только сознание расового единства связывает Японию с другими монгольскими народами, особенно с Китаем, но тут имеются и другие факторы самой тесной материальной зависимости вроде снабжения населения Японии рисом и промышленности ее железом и углем из Китая и других азиатских стран. Рост населения на японских островах вызывает массовую эмиграцию и колонизацию не только в примыкающие континентальные области, но даже в более отдаленные области, как в Индо-Китай и Индию. Наряду с материальными условиями создается уверенность в Японии, что ей будет принадлежать особая задача в смысле освобождения не только народов монгольской расы, но всех азиатских национальностей, от исключительного господства европейских государств. Один американский журнал вынужден был поставить вопрос, к чему стремится Япония, что она желает сделать с Китаем: колонию или нацию? и чем является сама Япония: завоевателем, или вождем Востока? и он не мог ответить на этот вопрос**). Ясно одно, что, если в Новом Свете господ-

*) K. Kawakami. Japan and World Peace. 1919, стр. 90—91.

***) Asia, march 1919, стр. 209, цитирую по Demangeon. Le Declin de l'Europe. 1920, стр. 181.

ствуется сейчас могущественная американская демократия, от которой в материальной зависимости находится весь Старый Свет, то в Азии складываются основы для мирового влияния молодой великой монгольской державы.

В Версальском мирном договоре имеется лишь несколько статей о судьбе германских колоний и на мирной Парижской Конференции формально не решались судьбы колониальных владений европейских держав, но на самом деле именно в сфере мировых отношений произошли наиболее крупные перемены, обусловленные ростом мирового могущества двух молодых империй, с которыми в настоящий момент соперничает лишь одна Великобритания и в будущем, быть может, будет соперничать и Россия.

Не только пространственно, экономически и политически произошли глубокие изменения в строе международных отношений, но в смысле правовом и идеологическом не могут пройти бесследно те призывы и лозунги, во имя которых велась борьба и заключались мирные договоры. Сейчас, после мировой войны, народы, объединившиеся в Лигу Наций, вынуждены были провозгласить права национальностей и даже обломков последних, рассеянных в разных государствах. Правда, эти нормы пока имеют партикулярный характер и являются лишь обязанностью для более слабых или вновь принимаемых членов Лиги, но в будущем эта система международной гарантии свободы народностей, входящих в различные государства, будет развиваться и станет частью общего универсального права. Такие пути развития охраны прав национальностей формально-логически и исторически неизбежны, и последствия новой правовой системы уже сейчас ощущаются во всем мире. Формы авторитарного господства над национальностями устарели, и колониальные империи силою вещей или вынуждены будут установить у себя новые свободные условия для жизни народностей, или распадутся на свои составные части. Империи могут, однако, быть прообразом и микрокосмом мирового объединения народов и могут создать безболезненный переход от устарелых форм жизни к более совершенным. Устанавливая у себя прочный мир национальностей, империи могут преодолеть и опасность вооруженных столкновений, предотвращая попытки извне поддерживать борьбу национальностей за свою свободу. Если в Европе и Новом Свете может иметь место лишь свободное договорное объединение народов, то, быть может, в Азии и Африке империи, преобразованные в конфедерации более мелких свободных государств, еще могут быть элементом, способствующим упрочению правопорядка в обширных территориях, населенных на-

родностями разной культуры*). Таким образом будут расчищены пути для установления Союза Мира, бывшего долгие века мечтой и ныне претворяющегося в жизнь и получающего и свое тело, и свою душу.

*) В Америке попытка Соединенных Штатов организовать авторитарным и централистическим путем Пан-американский Союз встречает все более усиливающуюся оппозицию центрально и южно-американских государств. Особенное неудовольствие вызывает фактическое постоянное председательствование в Союзе американского статс-секретаря и фактическое допущение только тех держав, правительства которых признаны Соединенными Штатами. На конференции в Санто Яго, которая имела место с 25 марта по 3 мая 1923 года было постановлено о пересмотре статута Союза и о проведении начал его более полной демократизации.

Лига Наций

Указатель литературы о Лиге Наций.

- Agnelli et Gabiati. Fédération européenne. Ligue des Nations. Paris. 1919.
- Appel. La Société des Nations et l'avenir de l'humanité. Revue politique et parlementaire, 1920, II, vol., N. 4.
- v. Auer. Das Pariser Völkerbundabkommen. Wien. 1920.
- Baumberger. Die Schweiz und der Völkerbund. Bern. 1919.
- Bernhard. Was wird aus dem Völkerbund? Der Ruf nach einer neuen Haager Konferenz. Berlin. 1920.
- Borel. La neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations. Paris. 1921.
- Bourgeois. Le pacte de 1919 et la Société des Nations. Paris. 1919.
- Brügger. Der Völkerbund. Bern. 1919.
- Brunet. La Société des Nations et la France. Paris. 1921.
- Buisson, Bruhnes et Aulard. Vers la Société des Nations. Paris. 1919.
- Butler. A Handbook to the League of Nations. London. 1919.
- Callonder. Schweiz und Völkerbund. Zürich. 1920.
- Carrasco. La Bolivie devant la Société des Nations. Paris. 1921.
- Cosentini. Préliminaires de la Société des Nations. Paris. 1919.
- Dawson. The League and the peace. The Forthingly Review. 1919, N. 633.
- Declareuil. Kant, le droit public et la Société des Nations. Paris. 1919.
- Duggan. The League of Nations. London. 1919.
- d'Estournelles de Constant. Welchen Wert kann der Völkerbund haben? Friedenswarte. Zürich. 1919, VII.—IX.
- Foerster. Der Völkerbund als Kulturgemeinschaft. München. 1919.
- Feyler. La Ligue des Nations et la neutralité de la Suisse. Lausanne. 1919.
- Gay. L'Irlande et la Société des Nations. Paris. 1921.
- Grabowsky. Die Grundprobleme des Völkerbundes. Berlin. 1919.
- Grey of Fallodon. The Peace Conference — and after. London. 1919.
- Grey's Letter to the Times: America and the League. London. 1919.
- Guttman. Soll Deutschland in den Völkerbund? Berlin. 1919.
- Heinemann. Was muss man vom Völkerbunde wissen? Olten. 1919.
- Huber. Die allgemeinen politischen Grundlagen des Völkerbundvertrags. Biel. 1920.
- Jäck. Völkerbundpolitik. Berlin. 1920.
- Kantorowicz. Deutschlands Interesse am Völkerbund. Berlin. 1920.
- Keen. Revision of the League of Nations Covenant. The Covenant. London. Okt. 1919.
- Klein. Der Völkerbund der Friedensverträge. Wien. 1919.
- Kluyver. Documents on the League of Nations. Leiden. 1920.
- Kraus. Vom Wesen des Völkerbundes. Berlin. 1920.
- Kraus. Der Völkerbund und die Friedensverträge. Berlin. 1920.

Kut. Svaz národů. V Praze. 1921.
Lachapelle. La Société des Nations, son origine et son but, son organisation et son oeuvre. Paris. 1920.
Lalonde. Les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du Pacte. Revue générale de droit international public, 1922, N. 3—4.
Lammach. Völkermord oder Völkerbund? Haag. 1920.
Larnaud. La Société des Nations (conférence, faite aux officiers). Paris 1920.
Larnaud. La Société des Nations depuis 1920. Paris 1921.
Laur. Die Schweiz und der Völkerbund. Genf. 1919.
Lavergne. La Société des Nations et la Conférence de la paix. La Revue de Paris. 1919, vol. 4.
Lavolette. La fin d'un monde et la Société des Nations. Paris. 1919.
Lawrence. Lectures on the League has accomplished in one year. New York. 1920.
Levermore. What the League has accomplished in one year. New York. 1920.
Liepmann. Der Friedensvertrag und der Völkerbund. Hamburg. 1920.
Lointier. Essai sur la Société des Nations. Paris. 1919.
Lukas. Deutschland und die Idee des Völkerbundes. Münster. 1921.
Mahokian. Demos, ou les vraies bases de la Société des Nations. 1920.
Mendelsohn-Bartoldy. Der neue Völkerbundentwurf der Entente. Berlin. 1919.
Meurer. Die Grundlagen des Versailler Friedens und der Völkerbund. Würzburg. 1920.
Milhaud. Nie wieder! Bern. 1919.
Moriaud. Der Völkerbund und die Schweiz. Bern. 1919.
Murray. The League and its Guarantees. London. 1920.
Nippold. Der Völkerbundsvertrag und die Frage des Beitritts Schweiz. Bern. 1920.
Nitobé. La Société des Nations. Ou'a-t-elle accompli? Bruxelles. 1920.
Oppenheim. Le caractère de la Société des Nations. Revue générale de droit intern. public, 1919, p. 234 et s.
Paish. A permanent League of Nations. London. 1920.
Pares. The League of Nations and others questions of peace. London. 1919.
Phelps. Selected Articles on a League of Nations. 4 edit., New York. 1919.
Pollock. The League of Nations. London. 1920.
Puech. La tradition socialiste en France et la Société des Nations. Paris. 1921.
Rolin. L'oeuvre de la revision du pacte de la Société des Nations accompli par la Deuxième Assemblée. Revue de droit international et de legislation comparée. 49-me année. N. 2—4.
Ruysen. La Société des Nations devant la Conférence de la Paix. La Paix par le droit, mars, 1919.
Ruysen. La naissance de la Société des Nations. La Paix par le droit, mai-juin. 1919.
Sarolea. Um den Vertrag von Versailles und den Völkerbund. Bonn. 1920.
Scelle. Le pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix. Paris. 1919.
Scelle. Le problème juridique de la Société des Nations. Revue politique et parlementaire. 1919, N. 4.
Schätzef. Probleme des Völkerbundes. Berlin. 1919.

Schücking. Ein neues Zeitalter? Kritik am Pariser Völkerbundentwurf. Berlin 1919.
Schücking und Wehberg. Die Satzung des Völkerbundes. Berlin. 1921.
Schürich. Zwölf Fragen zum Völkerbund. Bern. 1919.
Swetseer. League of Nations at work. New-York. 1920.
v. Thadden. Völkerrecht und Völkerbund. Berlin. 1920.
Wehberg. Die Pariser Völkerbundakte. Berlin. 1919.
Wehberg. Führer durch die Völkerbundliteratur. München. 1920.
Westarp. Deutschland im Völkerbund. Berlin. 1919.
Winton. The spiritual sanctions of a League of Nations. Oxford. 1919.
Zoller. Die Schweiz im Völkerbund und im Friedensvertrag von Versailles. Zürich. 1919.
Zorn. Der Völkerbund. Eine Kritik der Entwürfe für die Verfassung des Völkerbundes. Berlin. 1919.
Zurlinden. Der Völkerbund und die Schweiz. Zürich. 1919.

Документы: Société des Nations. Actes de la 1-ère Assemblée. Séances plénières. 1920. Séances des commissions. 1921. — цитир.: Actes S. N. 1. A. Sp., и Sc.
Société des Nations. Actes de la 2me Assemblée. Séances plénières. 1921. Séances des commissions 1921. Rapport à la 1re Assemblée et 2me Assemblée sur l'oeuvre du Conseil 1921. — цитир.: Actes S. N. 2. A. Sp., и Sc.
Société des Nations. Actes de la 3-me Assemblée. Séances plénières 1923. Séances des commissions. 1923. — цитир.: Actes S. N. 3. A. Sp., и Sc.
С 1920 года выходят и специальные периодические издания: Journal officiel de la Société des Nations, Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations и Suppléments Spéciaux du Journal Officiel.
Кроме того, с 1920 года Лигой Наций публикуется: Recueil des Traités et des Engagements Internationaux enregistrés par le Secretariat de la Société des Nations, volumes I—X.

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ.

Обзор истории Лиги Наций.

ГЛАВА XV.

Нарождение Лиги Наций*).

§ 25. Идея правовой организации человечества в доктрине (особенно проекты короля чешского Георгия Подебрада, герцога Сюлли, С. Пьера, Руссо и Канта). § 26. Попытки осуществления правовой организации человечества в международной жизни. § 27. Идея правовой организации человечества в доктрине XIX века (Блюнчли, Фиоре, Лоример). § 28. Международные прецеденты XIX и XX веков: пан-американское движение, Мирные Гаагские Конференции 1899 и 1907 гг. § 29. Движение в пользу Лиги Наций в мировую войну в англо-саксонских государствах: Англии и Соединенных Штатах Северной Америки.

§ 25. Мировая война привела не только к заключению мирных договоров, закончивших борьбу народов и установивших новый порядок территориальных владений в Европе и Ста-

*) Arnoldson. Pax mundi. Eine historische Darstellung der Bestrebungen für Gesetz und Recht zwischen den Völker. 1896. J. Hobson. Towards International Government. 1915. Hodè. Les Précurseurs de la Société des Nations. 1921. V. Holtzendorff. Idee des ewigen Friedens. 1882. Fried. Handbuch der Friedensbewegung I teil., 2. Aufl. 1911. Lange. Histoire de l'Internationalisme. Vol. I. 1919. Laurent. Etudes sur l'histoire de l'humanité, tomes I — XVIII, 1851—1870. Melamed. Ursprung und Geschichte der Friedensidee. 1908. Ter Meulen. Der Gedanke der internationalen Organisation in seiner Entwicklung 1300 bis 1800, 1917. Prato. La teoria della pace perpetua. 1897. Redtslob. Das Problem des Völkerrechts. 1917. Redtslob. L'Histoire des grands principes du droit des gens. 1923. Schücking. Das Organisation der Welt. 1908. Schücking. Der Staatenverband der Haager Konferenzen (das Werk vom Haag I) 1912. Schücking. Der Bund der Völker. 1918. Гессен. О вечном мире Журнал Министерства Юстиции, 1899, N 4, стр. 145. и д. Гр. Камаровский. Главные моменты идеи мира в истории. „Русская Мысль“. 1895, N 6, стр. 1—27. Бар. Таубе. Вечный мир, или вечная война? 1922 и особенно: Ященко. Международный федерализм. Идея юридической организации человечества в политических учениях до конца XVIII века. 1908. Ср. Marlin. The Evolution of World Peace. 1921. (Сборник статей: F. S. Marvin., P. Vinogradoff, H. C. Davis, G. N. Clark, G. P. Googh, C. R. Beazeley, F. Whelen, H. G. Wells, E. Power) и E. York. Leagues of Nations: Ancient, Mediaeval and Modern. 1921.

ром Свете, но она привела к попыткам путем соглашения, связывающего, как народы, в войне участвовавшие, так и нейтральные, утвердить договор правовой организации всего человечества.

Это соглашение, устанавливающее объединение всех народов в Лигу Наций, не является актом, преследующим цель механического перенесения норм внутри-государственного правопорядка в международные отношения, или установление тех форм процесса, как спора о праве, которые обязательны внутри государства для подвластных, но его цель: возможно большее ограничение применения насилия в международной жизни и, таким образом, подготовка почвы для дальнейшей эволюции государств в смысле приближения к порядку, когда война, как вид самопомощи, станет редким исключением.

Процесс развития международных отношений в этом смысле напоминает попытки королевской власти на исходе средневековья установить *paix regia*, *Landesfrieden*, и еще больше приближается к той эволюции, которая лежит в основе установления народного государства, сложившегося в некоторых случаях путем междообщинных и междуплеменных соглашений, гарантировавших отдельным племенам (или общинам) и мир во взаимных сношениях и охрану территориальных владений.

Лига Наций является прежде всего правовым Союзом для защиты мира, и это ясно видно из вступительной части соглашения:

„Высокие Договаривающиеся Стороны:

„Полагая, что для развития сотрудничества между народами и для гарантии им мира и безопасности, необходимо:

принять известные обязательства не прибегать к войне, открыто вести международные сношения, основывая их на справедливости и чести,

строго соблюдать предписания международного права, признанные безусловно, как правила действительного поведения правительств,

установить господство начал справедливости, и точно выполнять все договорные обязательства во взаимных сношениях организованных народов,

приняли настоящее Соглашение, которое учреждает Лигу Наций“.

Идея правовой организации человечества не является продуктом новейшего развития человеческой культуры и челове-

ческой мысли. Наоборот, она столь же древняя, как древне и международное право. И первоначально эта идея имела очень законченный и определенный характер. Она была проникнута своеобразным монизмом. Идея единого права связывалась с идеей единой власти и единого универсального государства. *)

Для римских эпигонов стойкой проблемой правовой организации вселенной получает свое разрешение в мировом объединении всех народов под господством одной национальной власти. И такую власть устанавливает Рим. Историки Рима считают себя в праве утверждать, что: „читая летопись Рима, изучают не историю одного народа, но историю всего рода человеческого“ (Flogus). Цицерон, в свою очередь, объясняет и оправдывает роль Рима. Мир является единым, и природа создала людей близкими и родственными друг другу, и отдельные государства лишь члены и части великого государства всего мира. И власть Рима во вселенной является законной, потому что всюду действуют начала подчинения худшего лучшему и поэтому нет ничего более спасительного, чем *paix romana* — римский мир. „Богу повинуются человек, душе — тело, разуму — страсти“. И этот всеобщий закон имеет силу и для международных сношений. „Господство Рима справедливо, потому что оно благо для подчинившихся народов, которые погибали, будучи независимыми“ (Cicero, *De Republ.* III, 24).

Принципы, выраженные римскими апологетами мировой власти и мирового государства, имели значение не только временное и случайное, но они оказались чрезвычайно живучими и были восприняты и рецепированы в средние века и канонистами, учившими о вселенском единстве Церкви и юристами-гlossаторами, учившими о том, что император есть глава не только христианского мира, но и всего света — *dominus mundi*. И особенно выразил эти мысли Данте в своей книге „*De Monarchia*“ (около 1320 года). Только мирная организация человечества может обеспечить людям развитие их умственных и моральных качеств. Но мир и гармонию между народами может гарантировать только всемирная монархия, потому что, если имеется несколько вполне равноправных государей, будет всегда и разделение, и борьба, и война. Когда народы пользовались благами мира? — Когда они были объединены под властью Августа. И когда весь мир снова объединится под властью одного монарха, тогда возродится золотой век и тогда наступит

*) В данном случае я сознательно оставляю в стороне попытки мирного объединения эллинских племен и городов, или племен этрусков, или галльских племен, на что указывал еще Руссо в своем „*Extrait du projet de la paix perpetuelle de l'Abbé de Saint Pierre*“ в 1781 г., напоминая, что принципы конфедерализма имеют глубокие исторические корни.

то царство справедливости, о котором предсказывали поэты. Тогда исчезнут все поводы к несогласию. Единый монарх будет выше страстей. Что ему страсти, когда он владеет всем.

Милосердие его будет всемогущим и безграничным. У него есть основание только любить людей и никого ненавидеть. Кого ему ненавидеть, когда у него нет врагов?

Свобода и справедливость — высшее благо людей, но в отдельных разрозненных государствах, какая бы там ни была форма правления, люди всегда не свободны, потому что в каждом отдельном государстве господствует начало эгоизма и народы — простое орудие в руках господствующих. Иначе будет во вселенской монархии, где все будут и свободны и будут управляться в своих собственных интересах. И мировой монарх будет и олицетворенным милосердием и служителем всех.

Главным аргументом для Данте, однако, является начало единства в мироздании. Бог олицетворяет в Себе Самом единство мира, а человеческое общество отражает в своем устройстве это высшее начало. В семье один глава, в государстве один правитель и общество, разделенное на части, осуждено на гибель. Общество *genus humanus* — рода человеческого будет жертвой раздоров и войн, покуда оно будет распадаться на суверенные государства, ревнивые и враждебные друг другу, но счастье и мир это великое общество найдет лишь в единой светской власти*).

Никто раньше и после Данте не выдвигал так последовательно идею одного господства во вселенной, и, если Данте считал, что мировое государство осуществится в образе Священной Римской Империи, то его современник Pierre Dubois утверждал, что универсальным властителем должен быть король Франции**). В своих мемуарах, представленных Филиппу Красивому, Pierre Dubois неоднократно возвращается к мысли о

*) В этом отношении резко противоположностью Данте является Фома Аквинский, утверждающий верховенство власти Римской Церкви. Последней вселенской монархией будет господство Рима и власть Христа через папу. Согласно видению пророка Даниила, это царствование будет продолжаться до конца мира, и оно обнимет всю землю, потому что нигде не будет места, где бы имя Христа не почиталось. Эта священническая власть превзойдет все другие власти и обратит в пыль земную все царства и империи, и тогда исполнится пророчество Исаи о том, что все народы будут служить одной высшей власти. De Regimine principum (1274 г.) Ср. Langue. Histoire de l'Internationalisme, vol. I. 1919. стр. 83—84.

***) В замечательном (для своего времени) труде: „De recuperatione Terrae Sanctae“ (1306). Лучшее издание: Ch. V. Langlois. (согласно Ватиканскому манускрипту). Paris. Picard. 1891, стр. 24—114. Ср. Vesnitch. Deux précurseurs français du pacifisme et de l'arbitrage international. Pierre Dubois et Emeric Crucé. Revue d'histoire diplomatique. 1911, 23—78. Meyer. Die Staats und völkerrechtlichen Ideen von Peter Dubois. 1909.

превращении всей Европы в конфедеративное целое, где, благодаря созданию новых французских династий, упрочилось бы господство дома Капетингов*). Dubois хотел, чтоб народилась великая восточная держава с французским государем, чтобы вместе с тем произошло объединение Церквей и христианские народы установили бы мир между собою. Однако, господство Франции должно найти свое высшее оправдание в исполнении долга пред лицом всех верующих: в изгнании неверных из Святой Земли и овладении Константинополем. Эта цель может объединить все христианские государства и может помочь установлению между ними вечного мира. Через выполнение этой основной священной задачи, через отвержение насилия и провозглашение необходимости господства вместо кровавой борьбы принципов судебного разбирательства, причем при третейском решении высшей апелляционной инстанцией должен быть папа, — будет установлен правопорядок и можно будет осуществить „...pacem firmam et perpetuam totius reipublicae christioliarum...“ На этих моральных началах будет заложено господство хозяина мира и блюстителя порядка — короля Франции, который должен принять титул императора. Высший, однако, надзор и общее верховное наблюдение за новым строем отношений народов должно принадлежать папе, устанавливающему кару за правонарушения и созывающему общие соборы, которым должны, по видимому, принадлежать функции законодательного характера**).

Совершенно новые течения в жизни европейских народов отражаются в замечательном проекте короля чешского Георгия Подебрада***) (1462 г.). В эту эпоху в Европе зарождаются

*) Мемуары с развитием подобных проектов были представлены Dubois в 1307 году королю Франции.

***) P. Dubois. De recuperatione Terrae Sanctae, изд. Langlois, стр. 82—91.

****) Проект этот в настоящее время еще не оценен в должной мере в науке международного права. Текст трактата, предложенного Георгием Подебрадом французскому королю Людовику XI, напечатан под названием: „Traité d'alliance et confédération entre le roy Louis XI et George de Bohême et la seigneurie de Venise pour resister au Turc“. Les „Mémoires de messire Philippe de Commines“. L'édition Lenglet, vol. II, стр. 424 и д.

Исторический обзор, посвященный возникновению проекта и переговорам о нем, написан Н. Markgraf в Historische Zeitschrift, XXI, стр. 257, и д.

Правовое освещение (очень краткое) у John Karas. The Peace League of George Podèbrad King of Bohemia. Prague 1919, и (недостаточно объективное) у E. Schwitzky. Der europäische Fürstenbund Georg von Podèbrad. Marburg. 1907. Дневник чешского посольства, отправленного королем Георгием во Францию, опубликован Паладким в Casopis Musea Českého 1827 т. I, стр. 40—67. Другие документы опубликованы Паладким в Fontes Rerum Austriarum, т. XX, 1860 г.

первые попытки создания крепких национальных государств, одинаково отвергающих и идею верховенства главы Римской Церкви и императора Священной Римской Империи. Чехия, пережившая глубокую национальную и религиозную революцию еще в первой половине XV века и победоносно противостоявшая мощи германского императора, завоевала право на свою собственную церковь, автономии которой вечно грозил и Рим, и светская власть главы германской державы. И, если уже в XIV веке Франция, как и некоторые другие государства, торжественно провозглашают свое право независимости и неподчиненности никаким высшим авторитетам в сфере политической власти, то Чехия во второй половине XV века переживает момент, когда Рим грозит отвергнуть особые права чешской церкви. Ранее шла открытая борьба с германским императором за национальное существование, теперь возникла проблема охраны религиозных прав чешского народа. И эти два момента в большей степени определяют зарождение плана союза европейских континентальных народов, инициатором которого является король Чехии.

Проект короля Георгия Подебрада имеет исключительное значение, потому что он знаменует отрицание попыток установления мира в Европе через единую власть Церкви, или империи. Вместо идеи единовластия и принудительного универсализма впервые отчетливо формулируется идея конфедерализма, причем церковные установления в виде соборов дают пример свободного сотрудничества разных государств в вопросах, имеющих общее значение. Идея свободного объединения народов должна привести к разрушению двух сил, одинаково опасных и для складывающегося национального чешского государства и для других национальных держав, как Франция, или мелких итальянских, или еще отделенных друг от друга государств Пиренейского полуострова. Король Чехии как будто предвидел трагическую судьбу своего народа и с гениальным предчувствием хотел обеспечить существование своей родины через международную гарантию и через всеевропейский союз мира.

В дошедшем до нас проекте трактата указываются, однако, и другие мотивы. Главным образом подчеркивается необходимость положить предел проникновению турок в Европу и указывается на опасности, возникшие для всех христианских народов с момента захвата Константинополя Турцией в 1458 году.

В виду общей угрозы с востока христианские народы должны объединиться в один великий Союз Мира, цель которого — прекращение войн между европейскими государствами

и создание общей военной силы против турок. Это объединение должно быть свободным, связывающим народы по их собственному желанию, но не в силу внешнего принуждения. И это объединение, имея своей целью мир, должно всячески поддерживать его не только между членами Союза, но и вне его. Король Чехии и его ближайший советник Марини отлично учитывали универсальный характер международного права и ставили своей задачей не только разрешение судебным порядком споров внутри Союза, но улаживание споров между членами Союза и другими государствами и, наконец, между государствами, не имеющими совершенно отношения к Союзу. В этих случаях имеет место посредничество и, только при неудаче последнего, Союз может прибегнуть по отношению к той стороне, которая является правонарушительницей, к крайнему средству — войне. В этом смысле проект чешского короля стоит неизмеримо выше всех других позднейших планов, устанавливающих Союзы Мира, и очень приближается к соглашению о Лиге Наций 1919 года *).

Основная цель Союза — преодоление войны между христианскими народами, и поэтому в первой статье члены Союза дают торжественное обещание жить в чистом, правдивом и искреннем братстве и не готовить нападений друг на друга. Члены Союза отказываются во взаимных отношениях от права ведения войны и соглашаются на урегулирование споров третьей стороной. Но военная угроза в эту смутную переходную эпоху возникла часто, независимо от воли еще недостаточно окрепших государств, и поэтому необходимо было предусмотреть энергичные и суровые меры против частных правонарушителей. Допущение таких правонарушений признается угрозой миру, и глава государства несет ответственность за своих подданных и может быть привлечен на этом основании пред особый суд.

Высшим органом Союза является собрание представителей государств. Это собрание носит различные наименования: *corpus, universitas, collegium* и *congregatio*. Представители европейских государей со всеми полномочиями (*amplissimo mandato*) должны были уже в 1464 году собраться в Базеле. Представители имеют лишь полномочия, в размере, определенном посланными их государями, и это гармонировало с практикой средневековых союзов государств. Решения должны приниматься в некоторых случаях по большинству голосов, в дру-

*) E. Scwitzky в своей работе нападает именно на эту сторону проекта, совершенно не отдавая себе отчета в значении принципа сохранения в сеобщего мира. Op. cit., стр. 21—22.

гих единогласно, причем голосование происходит по национальностям (Франции, Испании, Германии, Италии принадлежит по одному голосу). Во главе Коллегии стоит председатель, в качестве назначался король Франции.

Кроме Собрания и председателя, другим постоянным органом Союза является суд, которого функции и состав устанавливаются Собранием и на который возлагается самая ответственная задача по мирному разрешению конфликтов между христианскими народами.

Что касается других функций органов, то Собранию принадлежат как функции законодательные, так и функции по управлению Союзом. Собрание творит новые нормы права, не будучи связано никакими ограничениями, черпая право из лона самой природы и задача Собрания — „nova iura ex gremio patrae producere“.

Собрание решает, когда надлежит вести войну, в каком количестве необходимо выставить армию или флот и под чьей командой. Оно же должно заботиться о снабжении армии продовольствием и может установить одну общую монету для союзных контингентов. Земли, завоеванные у врагов Союза, не присоединяются к территориям его членов, но поступают в общее владение Союза, причем Собрание специальным законом регулирует положение этих земель. Собрание устанавливает размер матрикулярных взносов членов. Собранию, по видимому, принадлежит и право детальной организации управления. Союз имеет и свою общую казну и свои архивы, свой герб и свою печать.

Особое положение занимают в Союзе император и папа, хотя даже титул императора нигде в проекте не упоминается. В Союзе принимают участие только *reges et principes*, и император должен войти в Союз простым германским королем, отказавшись от своего первого места среди христианских государей. Папе тоже уделяется скромная роль — заботиться о поддержании мира вне членов союза, грозить правонарушителям духовными наказаниями, понуждать духовных лиц к взносам в пользу Союза и способствовать в Италии постройке флота против неверных.

Такова была первая попытка в Европе со стороны короля Чехии установить порядок отношений между государствами на основе равноправия, взаимной гарантии неприкосновенности существующих владений и отказа от права прибегать в случае споров к вооруженным насилиям. Эта попытка закончилась неудачей, и для современников многое в плане короля Георга было непонятно, но нашему поколению надлежит воздать должное стремлению чешского правителя искать новые пути для

развития и укрепления мирных связей между государствами Европы.

В позднейшую эпоху особую известность получили два проекта организации Европы — герцога Сюлли и аббата Сен-Пьера*). Оба эти проекта тоже исходят из принципов свободного объединения новых европейских национальных государств.

Герцог Сюлли, министр Генриха IV, думал для предупреждения войн между европейскими государствами организовать великую „Христианскую Республику“. В ее состав должны были войти государства с различными формами правления так, чтобы друг друга уравновешивать. Членами республики должны были быть: 1) пять наследственных монархий, 2) шесть выборных монархий и 3) четыре республики.

Три главные цели лежали в основе этого объединения: а) сохранение прочного мира в Европе; б) изгнание турок из европейских пределов и в) организация общими европейскими силами колонизации и управления Новым Светом.

Но Сюлли совсем не желал осуществить простой принцип равноправия в сношениях европейских государств. Для него было ясно, что в смысле колониального расширения исключительная роль должна принадлежать Англии и Франции и поэтому и Испания и Голландия теряли свои владения в Америке и Азии в пользу более счастливых соперников.

Наконец, Австрия должна была предварительно освободить Венгрию и Чехию (Богемию) и признать их самостоятельными королевствами. На севере Италии надлежало организовать из различных территорий независимую конфедерацию.

Всеми делами „Христианской Республики“ должен заведывать общий Совет из 60 уполномоченных от различных государств.

Главная задача этого Совета (*Conseil Général*) — поддержание мира между европейскими народами и принятие всех мер к тому, чтобы конфликты улаживались без кровопролития. Кроме вопросов колонизации и затем войны с турками, Совет должен наблюдать за тем, чтобы внутри государств не было тираннического режима и за тем, чтобы повсюду охраня-

*) Имеются, конечно, и бесчисленные другие проекты мировой организации. Melamed. *Ursprung und Geschichte der Friedensidee*. 1908. Schücking указывает еще на проект Кампанеллы (1568—1689), считавшего идеалом мировое господство папы, и ландграфа Гессенского Эрнста, исходившего из тех же предпосылок. *Der Bund der Völker*. 1918, стр. 14—15. Ср. Nys. *Les origines du droit international*. 1894, стр. 388—399 и его же работа: *Deux irénistes du XVII^e siècle*. Eméric Crucé et Ernest de Hesse-Rheinfels, в *Etudes de droit international et de droit politique*, I, 1896, стр. 301—317.

лись начала веротерпимости, как по отношению к католикам, так и протестантам.

Однако, расширяя в большей мере компетенцию „Совета Республики“, Сюлли в то же время считал необходимым осуществить известную децентрализацию, и рядом с общим Советом должны были функционировать еще 6 местных советов из представителей соседних государств, для обсуждения местных дел *).

В 1713 году на Мирной Конференции в Утрехте аббат Сен-Пьер представил свой проект установления всеобщего мира. Проект этот был им переработан в 1729 году и заслуживает исключительного внимания, потому что некоторые начала проекта были почти дословно рецепированы в основных законах Германского Союза 1815 и 1820 г. г. и затем идеи, выраженные французским аббатом, нашли свою реализацию и в ряде норм, принятых соглашением о Лиге Нации после мировой войны в 1919 году **).

Все европейские державы, включая и империю Российскую, образуют лигу народов, носящую название Христианской Республики. Основная цель Лиги — прекращение войн в Европе и упрочение международного правопорядка. Аббат Сен-Пьер формулирует следующие начала:

1. Все державы, входящие в систему европейских государств, составляют вечную Лигу, которая заботится о безопасности всех своих членов, принимающих на себя в свою очередь взаимные обязательства гарантировать друг другу территориальную неприкосновенность.
2. Государства — члены Лиги отказываются навсегда вести между собой войны, и обязуются передавать свои споры на разрешение общему собранию, являющемуся

*) Edwin. D. Mead. The great Design of Henry IV. 1909, ср. Laurent. Etudes sur l'histoire de l'humanité, tome X, стр. 248 и д. Ср. также: Baerenbach в Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaften, 1881, стр. 683; и д. Kückelhaus. Der Ursprung des Planes von ewigen Frieden in den Memorien des Herzogs von Sully. 1893. Pfister. Les Economies royales de Sully et le Grand Dessein de Henri IV, Revue historique 1894, tome LV, стр. 300, t. LV, 67, t. LVI, 39 и д.

**) Полное заглавие проекта: „Projet de traité conclu pour rendre la paix perpetuelle entre les souverains chrétiens pour maintenir toujours le commerce entre les nations et pour affermir beaucoup davantage les maisons régnautes sur les trônes“. Utrecht. 1713. 3 volumes. Ср. Drouet. L'abbé de Saint Pierre. 1912. de Molinari. L'abbé de Saint Pierre, sa vie et ses oeuvres. 1857. Seroux d'Argincourt. Exposé des projets de paix perpetuelle de l'abbé de Saint-Pierre (et d'Henri IV), de Bentham et de Kant. 1905. Siegler Pascal. Les projets de l'abbé de Saint Pierre. 1900. Последнее издание под редакцией W. Michael; Saint Pierre. Der Traktat vom ewigen Frieden. 1713. Berlin. 1922.

постоянным третейским судом лиги народов и принимающему свои решения большинством $\frac{3}{4}$ голосов.

8. Общему собранию принадлежат и законодательные функции для издания норм, касающихся общих целей, преследуемых союзом.
4. Общее собрание является вместе с тем единственной компетентной инстанцией для того, чтобы силой заставить государства повиноваться общим решениям.
5. Изменение основных принципов соглашения между государствами может последовать не иначе, как путем единогласного постановления. Квалифицированного большинства в данном случае недостаточно.
6. Из взносов членов лиги создается союзный фонд для покрытия расходов, связанных с существованием нового союза государств.

Однако, задачи Лиги не ограничиваются только функциями охранения существующих границ и запрещением насильственным путем расширять свои пределы. Аббат Сен-Пьер понимал, что Лига, как целое, может существовать лишь при однородном государственном строе, поэтому он считал, что в задачи Лиги входит и подавление революций внутри государств.

Доказательством для аббата, что его проект не утопия, был пример Германии, как союза государств. Вместе с тем Сен-Пьер не сомневался и в утилитарном значении своего проекта: каждому государю обеспечиваются его влияние и его права и навсегда устраняются предлоги к вооруженным столкновениям народов между собой.

Проект Сен-Пьера был предметом многочисленных нападок, и для XVIII века его пожелания были неосуществимы, но они интересны, как симптом и как предчувствие будущего правового строя в жизни государств.

Менее отчетливо формулировал свои мысли Жан Жак Руссо в 1761 году в небольшом сочинении, посвященном проекту аббата Сен-Пьера *). Естественная сила вещей приводит лишь к неустойчивому равновесию между государствами, к состоянию, действующему лишь отрицательно, именно недопускающему народное рождение универсальной монархии и поддерживающему непрерывное столкновение между народами. Эти непре-

*) О Руссо ср. Lassudrie Duchène. Jean Jacques Rousseau et le droit des gens. 1906, особенно стр. 146 и далее. Идеи Ж. Ж. Руссо о всеобщем мире формулированы в мало известной брошюре. „L'Etat de guerre“, в „l'Emile“ (глава V), и в так называемом Женевском манускрипте, озаглавленном „De la société du genre humain“. Над последней работой Руссо трудился до самой своей смерти и она осталась незаконченной. Ср. Hodé. Les Précurseurs de la Société des Nations. 1921, стр. 125—135.

рывные колебания не уничтожают и не разрушают всего здания Европы, но не могут положить предел войнам и столкновениям государств.

Точно также от этого болезненного состояния „*agitation perpétuelle*“, не спасет революция, которая не может в корне изменить международных отношений.

Между тем публичное право Европы, не опираясь на твердые начала, становится игрушкой материальной силы, и общее чувство тревоги заставило самые миролюбивые государства поддерживать такие вооружения, которые совершенно не соответствуют финансовым силам страны и чрезвычайно обременительны для народов. Право в этом отношении не соответствует ни принципам нравственности, ни экономическому развитию, ни тому процессу культурного объединения, который привел Европу к своеобразному единству*). „Общественное устройство, отвечающее началам цивилизации, существует в данный момент лишь внутри государства; за пределами государственного союза люди находятся в естественном состоянии; человеческие учреждения и законы предотвратили лишь гражданские войны, но сделали неизбежными войны внешние. Лучшее средство против последнего зла: составить союз из государств, примеры которого дает нам и древняя и новая история; лучшие образцы конфедерации мы имеем перед собой в германском союзе, в швейцарской и голландской республиках“. По образцу этих союзных объединений надо установить лигу европейских народов с общими органами, имеющими власть судебную, законодательную и исполнительную, чтобы принуждать членов не прибегать к насилиям во взаимных отношениях и повиноваться третейским решениям союза.

„Осуществление такой конфедерации не должно встретить непреодолимых препятствий; правительства должны отречься от мелочного честолюбия, от эгоистических интриг, имея в виду общие цели, а народам нужно забыть те предрассудки, порождаемые различием языка, религии и национальности, которые образуют преграду для международного единения“**).

*) „Откуда происходит состояние анархии в Европейской Республике? Оно является следствием того, что публичное право Европы не установлено сообща и не имеет авторитета общего решения и, не имея общих основ, оно непрерывно изменяется, согласно обстоятельствам времени и места, кроме того оно полно противоречий, которые можно преодолеть только по праву сильного; в итоге без определенного путеводного света, подчиняясь в спорных случаях личным интересам, право делает войну неизбежной даже, если народ хотел бы быть справедливым“. *Extrait du projet de la paix perpétuelle de l'abbé de Saint Pierre*. Цитир. по *Ho dé. Les Précurseurs de la Société des Nations*, стр. 130.

**) Надо закончить, по мнению Руссо, слепую историческую работу, уже приведшую к культурному единству Европы и неизбежно приводящую

В защиту тех же начал выступил в разгар Великой Французской Революции немецкий философ Кант, написавший небольшой, но чрезвычайно содержательный трактат „К вечному миру“ (1795)*). Кант первоначально устанавливает известные предпосылки, без которых мир невозможен. Эти прелиминарные статьи выдвигают прежде всего начало соблюдения договоров мира, недопущения иезуитской казуистики и скрытых оговорок, имеющих целью оправдывать невыполнение принятых государствами на себя обязательств. В сущности Кант требует соблюдения принципа „*pacta sunt servanda*“ в применении к мирным договорам.

Затем Кант требует признания взаимного права на существование государств. Недопустимо считать государство объектом купли, продажи или дарения. Государство есть общество людей, и никто, кроме самого государства, не может им распоряжаться. Поступать иначе — значит уничтожить юридическую личность государства и, следовательно, нарушать основные начала естественного договора, без которого нет прав над народом.

Одно государству не должно вмешиваться в дела другого. И Кант, повидимому, имея в виду Французскую Революцию, указывает, что плохой пример для собственных подданных не может служить оправданием для вмешательства. И ни в коем случае не может быть оправдана попытка извне изменить государственный строй чужого государства.

Государству не следует обременять народ долгами с той целью, чтобы потом затрачивать миллионы за пределами оте-

и к правовому единству. Усилим свободной воли народов и разума надо завершить этот процесс. Для обеспечения мира „... эта конфедерация должна иметь настолько универсальный характер, чтобы ни одно значительное государство не могло остаться вне ее. Судебный трибунал должен определять правила, обязательные для всех членов. Конфедерация должна обладать принудительной силой, чтобы заставлять всех членов подчиняться общим решениям и чтобы заставить их воздерживаться от правонарушений. Соединение должно быть прочным и долговременным, и члены союза не должны по собственному желанию свободно отказываться от участия в конфедерации лишь только они сочтут, что их частный интерес расходится с общим интересом союза. Вот основные черты учреждения, могущего быть признанным мудрым, полезным и устойчивым...“

„Было бы безумием отвергать идею конфедерации народов и надо помнить, что, если народится Европейская Республика, хотя бы на один день, она будет существовать вечно“ („*Réaliser la République Européenne un seul jour, c'en est assez pour la faire durer éternellement*“). *Jd.* цитир. по *Ho dé. Op. cit.* 130—135.

*) *Déclareuil. Kant, le droit public et la Société des Nations. 1919. Vorländer. Kant und der Gedanke des Völkerbundes. Philosophische Zeitfragen. 1909. Zickendraht. Kant Gedanken über Krieg und Frieden. 1922.*

чества, и в этом отношении Кант находится в открытом противоречии с практикой просвещенного абсолютизма, стремившегося путем переобременения народных масс обеспечить финансирование длительных и тяжелых войн.

Другим препятствием для перехода к мирному состоянию является наличие постоянных войск, и Кант отчетливо формулирует опасность вооруженного мира. Государства живут опасением войны и без конца вооружаются, стараясь превзойти друг друга, но наступает момент, когда „расходы на такой мир становятся, в конце концов, дороже короткой войны; и тогда вооружения становятся мотивом, чтобы нападением начать войну и этим положить конец слишком тяжелому бремену расходов“.

И, наконец, Кант настаивает на запрещении в войне таких средств борьбы, которые делают невозможным заключение в будущем прочного мира: подсылание убийц противнику, попытки пользования ядом, нарушение капитуляций (военных соглашений) и подстрекательство к измене у противной стороны.

После этих предварительных статей, Кант переходит к формулированию окончательных принципов, долженствующих лежать в основе соглашения государств. Для нового Союза нужна однородность по внутренней структуре государств — членов объединения, и Кант первой статьей определяет необходимость для каждого государства установить у себя изнутри „республиканский строй“, понимая под ним осуществление принципа разделения властей. Вторая статья устанавливает начало, что международное право должно быть построено на идее федерализма свободных государств.

Между государствами действует признаваемое ими право, но споры о праве разрешаются не процессом, а войной, и победа заменяет приговор суда. Это недопустимо с точки зрения нравственных требований разума, осуждающего войну, как защиту права, и выдвигающего, как непосредственный долг для народов, сохранение мира. Для этого нужен особый договор, который должен создать Союз Мира (*foedus pacificum*) и который от мирных соглашений отличается тем, что последние кладут конец одной войне, а Союз Мира всем войнам вообще и навсегда. Этот союз не стремится завладеть властью над государствами, но, наоборот, он будет охранять свободу каждого государства для себя самого и одновременно и других союзных государств без того, чтобы подчинить их действию нового публичного права к принуждению, вытекающему из применения подобного права. Как же может народиться подобный порядок междугосударственных отношений? — Путем федерализма, т. е. добровольным объединением государств в союз, по существу

являющийся отрицательным суррогатом высшей идеи: Мировой Республики, элемента положительного, логически необходимого, но противоречащего основным принципам современного международного права.

Практически идея Союза Мира (*Friedensbund*) может осуществиться при условии, что по счастливому совпадению обстоятельств могущественный и просвещенный народ учредит республику, которая по природе своей будет склонна к вечному миру и которая тогда станет центром объединения для других государств, которые будут стремиться к федеративной связи с такой республикой, чтобы, согласно идее международного права, обеспечить и свое право на свободу. И рядом аналогичных приглашений такая правовая система будет стремиться охватить возможно более широкий круг государств.

Наконец, в третьей и последней статье Кант подчеркивает необходимость правовой обязанности открытия доступа в каждое государство иностранцам и долг осуществлять *commercium*.

Заслуга Канта состоит в том, что он впервые подошел к проблеме создания Союза государств не путем составления простого проекта, являющегося лишь отголоском известных политических тенденций, но путем анализа тех правовых предпосылок и условий, которые лежат в основе соединения государств в высшее единство. От его проницательного ума не ускользнуло то противоречие, которое лежит в основе и в конечных тенденциях международного права. Кант не совсем ясно и определенно сформулировал ту мысль, что начала, которые сейчас называются в действующем праве личными и основными правами государств, будто бы находятся в противоречии с идеей прочного правопорядка в международных отношениях, потому что каждый правопорядок связан с проблемой власти, а власть несовместима с суверенитетом современных, равноправных и независимых друг от друга государств.

Союз народов, поэтому, должен быть лишь отрицательным суррогатом более высокого принципа — мирового государства, и это неизбежно должно отразиться в смысле уменьшения авторитета такого высшего образования, парализованного невозможностью не только свободно творить право, но и всегда при всяких условиях заставить выполнять утверждаемые им нормы.

Эти противоречия, на которые с таким глубоким проникновением указывал Кант, оказались непреодолимыми при установлении Лиги Наций в 1919 году и стали источником слабости народившегося в нашу эпоху Союза Мира.

§ 26. Идея Лиги Наций, поскольку она исходит из признания существования равноправных и независимых государств, по свободному соглашению утверждающих союз мира, является

началом, знакомым теории, особенно в новое время, но имеющим в международной жизни лишь немного прецедентов в смысле своего практического осуществления.

Однако, в основе Лиги Наций лежит и другой принцип: общего правотворчества, общей администрации и общего суда для всех народов. В этом смысле имеются такие международные прецеденты, когда одно наиболее могущественное государство, или одна наиболее авторитетная власть пыталась осуществить свое господство в мировом масштабе. И эти попытки совсем не характерны и не составляют исключительной особенности для одной только древности. Они знакомы и Европе, и сейчас теоретически не разрешена окончательно проблема, установится ли в конечном итоге правопорядок во вселенной через расширение мировых государств, или через добровольное объединение народов. С точки зрения права, однако, важен не только путь, по которому идет развитие международных отношений, но и то юридическое завершение, которое может вылиться или в форму *paх* готтапа, или в *foedus pacificum* Канта*).

В сравнительно узких пределах, в бассейне Средиземного моря Рим пытался осуществить объединение народов разных рас и разных культур. И мир этот был дальнейшим развитием и завершением тех правовых начал, которые признавались в международной жизни народами античного мира. Международное право для государств, вошедших в мировую империю Рима — *orbis romanus*, — стало правом внутри-государственным, и войны велись только на периферии грандиозного образования древности. Рим, конечно, в эту эпоху не совпадал с цивилизованным миром, и германские и иранские народы, его ближние соседи, оставались вне сферы его господства, но все-таки целый комплекс народов жил в конечном итоге одним правом и под одной властью.

Идея эта была воспринята в христианской Европе в традициях Римской Церкви и Римской империи, стремившихся тоже поставить свою власть во вселенной выше всего.

Римская Церковь была жива единством веры, единством языка и единством своего канонического права, стоящего выше разновидностей светского национального права. Церковные соборы и римский первосвященник творят нормы международного

права. Папа вместе с законодательной функцией присваивает себе и высшую судебную. Он считает себя высшим судьей в спорах монархов между собой и он считает себя в праве делить весь Новый Свет между двумя католическими державами (Испанией и Португалией в 1492 г. и окончательно в 1506 г.). Он разрешает не только международные споры, но судит монархов за их преступления персонального и публичного характера.

Папа — великий блюститель международных договоров, которые скрепляются клятвой и от исполнения по которым может освободить только папская булла. Для регистрации договоров имеются специальные апостолические нотариусы, но высшим нотариусом является сам папа.

Папа обладает и принудительной властью, и Мартин де Лоди пишет: „Папа может вынудить государей соблюдать договоры“*). И, действительно, через отлучение и через предание духовному суду папа обладает могучим средством заставить выполнять свою волю.

Оправдание власти Римской Церкви лежит в осуществлении заветов мира, провозглашенных Христом, пришедшим на землю не только для установления мира духовного, но и материального между людьми. Все христиане должны образовать одну душу и одно тело, и в Царстве Христа не может быть несогласий и раздоров (Ив. Шартрский в XI в.). Идея *ecclesia universalis* совпадала с понятием *respublica generis humani* и с постулатом вселенского мира.

Но если папство воплощало в жизнь провозглашаемые им начала и реально было одно время высшею властью в международных европейских отношениях *Respublica Christiana*, идея единой императорской власти была лишь символом и рецепцией римского учения, но не претворилась настолько в жизнь, чтобы, действительно, можно было говорить, следуя глоссаторам, что единственным источником *jus gentium* является император, что он — *dominus omnium nationum* и что он *coronabit omnes reges*. Сам Азон вынужден был допустить оговорку, что император осуществляет свою власть *suadendo*, путем не велений, а дружественного посредничества, или третейского суда, а Бальд должен был установить факт существования в империи государств, фактически совершенно не признающих власти императора.

В позднейшую эпоху Европа становится чуждой идее единого морального авторитета, стоящего выше отдельных государств. Правда, иногда чувствуется рецепция Рима, то в по-

*) Nys. *Le droit international*, vol. II, 1912, стр. 352.

*) Иначе проф. М. Ростовцев. *Международное право в древнем мире. Современные записки*. 1921. № IV, стр. 129 и далее, особенно стр. 132—133. Бар. Таубе считает возможным преодоление международной анархии через нравственное возрождение людей и через субъективный отказ людей от всяких военных действий. Такая точка зрения отвергает право и является мета-юридической. Поэтому в данном месте я ее сознательно оставляю в стороне. Бар. Таубе. *Вечный мир, или вечная война?* 1922, стр. 60 и д.

пытках императора Карла V объединить Европу под одной властью, то в проектах Людовика XIV и, наконец, особенно в планах Наполеона, стремившегося для борьбы с великой морской державой объединить весь европейский континент в своеобразную федеративную систему.

Однако, идеи мира и сознание культурного единства приводят все-таки к любопытной попытке еще в начале XVI века создать своеобразное свободное, не принудительное мирное объединение между народами Европы. Если 7 марта 1517 года папа Лев X обратился с призывом к христианским народам прекратить междуусобную войну и установить в Европе на 5 лет полное перемирие для того, чтобы за это время организовать поход против турок, то это привело к переговорам о защите владений между тремя могущественными монархами Европы: Карлом Испанским, Франциском, королем Франции, и императором Максимилианом. Но правительство Англии, в лице энергичного противника папы, епископа Йоркского Уольсея, стремилось к тому, чтобы вырвать инициативу из рук Рима и, выразив согласие на уступку Франции Турнэ, добилось заключения соглашения о „Лиге против Турции“, которое и было подписано в Лондоне 2 октября 1518 года*). В этом любопытном историческом памятнике впервые делается попытка перенести дипломатические проекты в действующее право и организовать между христианскими народами политическое объединение, к которому могли присоединиться и другие государства. Британское правительство воспользовалось гуманитарными принципами, лежавшими в основе других проектов замирения Европы, но вместе с тем оно приняло во внимание и пожелания папы о борьбе с неверными. Епископ, позднее кардинал, Уольсей думал обеспечить Англии своеобразную роль примирителя и арбитра народов Европы. К договору присоединился и папа и Испания, и только император Максимилиан чувствовал себя глубоко задетым попытками разрешить европейские дела без его санкции. В этом смысле эта новая Лига является таким же показателем новых отношений между народами, как и проект чешского короля Георгия Подебрада.

В договоре прежде всего указывается на цель Лиги — войну против Турции, но вместе с тем подчеркивается и другое начало: необходимость установления „столь желательного общего мира“ и затем повторяется, что заключается: „bona, sincera, vera, integra, perfecta, fidelis et firma Amicitia, Unio, Liga, Intelligentia, Confederatio et Pax, per Terram, Mare et

*) Dumont. Corps Diplomatique, vol. IV, 1728, стр. 266—268. Комментарий у Lange. Histoire de l'Internationalisme, vol I, 1919, стр. 118—123.

Aquas Dulces, Portus Maris et ubique locoram, futuris temporibus perpetuo duratura. . . “

Этим, однако, задача Лиги не ограничивается. Лига гарантирует своим членам безопасность и неприкосновенность владений и обеспечивает защиту для народов, входящих в нее, от нападений со стороны других государств: „ . . . Contra Invasores, Perturbatores, et Hostiles Aggressores quoscunque, praedisciti Confoederati omnes et singuli eorum perpetuis futuris temporibus erunt amici amicorum et inimici inimicorum. . . “

Гарантия осуществляется тем, что против государства, выступающего нападающей стороной и нарушителем мира, сначала предпринимаются дипломатические шаги со стороны членов Лиги и, наконец, в случае неуспешности этих шагов, члены Лиги в течение одного месяца объявляют себя врагами правонарушителя и затем в течение второго месяца вторгаются в неприятельскую территорию. Предусматривается объединение и морских сил и свободный пропуск войск одних членов Лиги через территории других.

Соглашение о Лиге является открытым, и, в течение восьми месяцев после ее подписания, все христианские государства могут присоединиться к этому Союзу.

Эта Лига оказалась недолговечной, и через два года после смерти императора Максимилиана возник спор между самими членами Лиги, и, таким образом, это объединение европейских государств оказалось мимолетным и непрочным.

В позднейшее время имелась только одна попытка установления мира через сохранение существующего порядка отношений. Это был Священный Союз, заключенный государствами Европы после поражения Франции в 1815 году. Государства, заключившие договор, заявляли тогда пред лицом вселенной о „непоколебимой решимости . . . руководствоваться не иными какими либо правилами, но заповедями святой веры, любви, правды и мира. . . “ На самом деле это было стремлением не только раз навсегда закрепить новый территориальный порядок, но еще и желанием не допустить свободного развития народов Европы и обеспечить интересы отдельных династий. Национальные революции в Европе привели к полной ликвидации принципов Священного союза.

Новые, более своеобразные формы объединения государств дает лишь конец XIX-го и начало XX-го века.

§ 27. Несмотря на то, что процесс культурного объединения человечества, о котором говорил Руссо еще в XVIII веке, шел после потрясений, вызванных Великой Французской Революцией, чрезвычайно интенсивно, доктрина XIX века дала очень мало в смысле разработки идеи юридической организации на-

родов. В конце сороковых годов немецкий юрист Ф. Кальтенборн формулировал свое учение о международном общении, нарощение которого объясняется наличием общего социального закона равновесия между субъективным началом (идеями современного суверенного государства) и объективным моментом (началом общения), причем здесь совершенно произвольно смешивается в одну историю, теория и догма, а должное принимается за сущее. Другие ученые стали затем повторять это учение о „международном общении“, причем традиционно оговаривались, что целью международного права отнюдь не может быть объединение народов в одно государственное целое. И даже, как утверждал один из самых крупных ученых в области международного права в России, проф. Ф. Мартенс, „международное общение“ „должно быть свободной ассоциацией независимых государств, основанной на полном уважении к индивидуальности каждого народа. . . Его органами служат международные конгрессы и конференции: у него нет, как у государства, органов законодательной, исполнительной и судебной власти“^{*)}. Конечно, у „международного общения“, если понимать под ним правовое общение, вытекающее из наличия признания общего права, не было и нет законодательных и исполнительных органов. Можно даже сомневаться в праве называть это общение государств „ассоциацией“, как это делает проф. Мартенс и другие ученые, потому что юридического титула в основе общения нет, но и проф. Мартенс и другие юристы всегда стремились доказать нечто большее, а именно, что по природе своей международное общение является началом постоянным и неизменным и что оно должно остаться в таких формах, в каких оно существует сейчас. При таком своеобразном статическом понимании международного права юристы по традиции относились отрицательно к идеям международной правовой организации человечества, и наука оказалась застигнутой врасплох кризисом 1914—1918 гг. Исключением являются лишь проекты Блюнчли, Фиоре и Лориера, на которых и следует остановиться несколько подробнее.

Блюнчли формулировал свои идеи в 1878 году в журнале „Die Gegenwart“. Народы Европы должны объединиться, чтобы обеспечить мир и сообща решать политические дела. Ор-

^{*)} Мартенс. Современное международное право цивилизованных народов, т. I, 1898, стр. 223—224, ср., однако, стр. 245: „Образцовое устройство союза государств есть прототип той организации международного общения, о которой можно мечтать.“ Но, союз государств в своем дальнейшем развитии нормально стремился перейти в союзное государство (см. пример Нидерландов, Швейцарии, Соединенных Штатов Америки и Германии).

ганами лиги народов являются Союзный Совет, Сенат, Исполнительный Комитет и Секретариат.

Союзный Совет состоит из уполномоченных правительств, и Совету подчинены все власти международного характера, как судебные, так и административные, и вместе с тем он осуществляет с Сенатом законодательные функции.

Сенат состоит из народных представителей, делегированных от законодательных палат разных государств, и является учреждением, созываемым лишь через два или три года, кроме чрезвычайных случаев, когда возможна и экстренная сессия.

Исполнительный Комитет состоит из представителей одних только великих держав и главная его функция — осуществление принудительных мер против государства—правонарушителя. Но, чтобы охранить маленькие государства от произвола великих держав, принудительные меры, предложенные Комитетом, должны получить санкцию Сената. Кроме того, эти меры должны быть одобрены, как Комитетом, так и Союзным Советом большинством $\frac{3}{4}$ голосов.

Союзный Совет и Секретариат имеют постоянное пребывание в определенном городе Европы и имеют свой собственный бюджет.

Заслугой Блюнчли является стремление наряду с официальной дипломатией выдвинуть и народное представительство, но ошибка его заключается в желании ограничить лигу народов узкими пределами Старой Европы. Европейские государства стали державами мировыми, конфликты и борьба народов распространяются сейчас по всей вселенной, и поэтому задача, выдвинутая Блюнчли об обеспечении мира в Европе, находится в органической связи с проблемой мира для всех стран света.

Итальянский ученый Фиоре (Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica, 3 ed. 1906) отвергает и идею универсального государства и идею конфедерации народов. Но он желает заложить рациональные основы Союзу мира государств, главная цель которого ограничить применение насилия и допустить войну лишь в виде исключения, каждый раз по особому решению Международного Конгресса, как возмездие против правонарушения.

Общие Международные Конгрессы должны формулировать международное право, общее для всех цивилизованных народов.

Специальные Конференции, где будут представлены только великие державы, должны быть органами посредничества и примирения между народами.

Международные Третейские Суды должны разрешать споры о праве, возникшие между государствами.

Наконец, органами международного принуждения должны быть союзные войска, составленные из континентов, пропорциональных территории и численности населения государств, участников лиги.

Фиоре, в сущности, защищает именно идею конфедерации государств, и его принципы получили отчасти свое воплощение в Лиге Наций.

Лоример (см. его *Law of nations. vol. I., 183* и далее) в своих проектах 1871 г. и 1877 г. тоже исходит из необходимости создать специальные международные органы для выполнения законодательных, судебных и административных функций (Международная палата депутатов, Международный Сенат и Международный Суд), но настаивает на принципе неравенства государств и хочет этот принцип последовательно провести в международной организации. Голоса депутатов и представителей государств не равны, но соразмеряются с реальным значением каждого государства в отдельности. Количество голосов, принадлежащих представительству каждого государства, определяется числом его населения, величиной бюджета и размером ввоза и вывоза.

Начала, выставленные Лоримером, получили практическое применение при попытках организации постоянных третейских международных судебных органов на Гаагских Конференциях, но соответственные проекты, исходившие от великих держав, встретили самую резкую оппозицию со стороны маленьких государств, считавших, что это нарушение принципа равноправия народов в их взаимных сношениях.

На самом деле равенство перед международным судом и равенство в юридическом смысле совсем не обуславливает необходимости для всех равного участия в международных организациях. Реализовать последнее так же трудно, как и провести до конца начало единогласия в решениях, что с тем же успехом можно вывести из своеобразной теории равенства государств, понимаемого не в своем правовом значении, но в чисто житейском смысле.

§ 28. Если доктрина дала чрезвычайно мало для идеи международной организации, то сама жизнь выдвинула в XIX веке и в начале XX века ряд прецедентов, имевших большое влияние на объединение народов.

В Новом Свете молодые американские республики, немедленно после своего освобождения от испанской власти, приступили к попыткам создания объединения в пределах Южной Америки. Конгрессы в Панаме (1826 г.) и в Лимес 1847—1848 г.

и 1864 г.) выдвинули ряд задач, сводившихся к тому, чтобы обеспечить друг другу свободу и независимость, провозгласить начала американского международного права и учредить постоянный международный третейский суд для разрешения возникающих споров. Договоры, подписанные на этих конгрессах, однако, не были ратификованы.

Гораздо большее значение имело пан-американское движение, охватившее позднее весь материк Нового Света*). Представители Южной, Центральной и Северной Америк собрались на конгресс в Вашингтоне в 1889—1890 гг. и должны были выработать условия новой жизни для американских государств. Инициатива и главная роль в этих проектах принадлежала Соединенным Штатам. Конгресс преследовал три цели:

- а) ограничить насилие в международных американских отношениях учреждением обязательного третейского суда;
- б) установить таможенный союз, обнимающий все американские государства и ограничить импорт из Европы;
- в) облегчить торговые и культурные сношения между американскими народами, установивши единство мер, веса, монеты, таможенных пошлин; однообразную охрану промышленной и литературной собственности и т. д.

Экономического объединения достигнуть не удалось, вследствие слишком крупных противоречий между интересами Южной и Северной Америки, но зато впервые был подписан коллективный договор, устанавливающий для большинства американских народов обязательный третейский суд. Из принципа обязательности допускается лишь одно исключение, когда вопрос, вызвавший конфликт, угрожает существованию государств (договор 28 апреля 1890 года).

Пан-американские конгрессы продолжали собираться позднее (в 1901 г., в 1906 г., в 1911 г. и т. д.), и на заседании в Мексике (1906 г.) было торжественно провозглашено существование Международного Американского Союза с органами в виде периодических конференций и с постоянным Секретариатом. В конечном итоге, если этими конгрессами и не были достигнуты крупные успехи в смысле политического объединения Америки, то зато было кодифицировано международное административное и частное право и были заложены те начала,

*) R. Büchi. Die Geschichte der Pan-Amerikanischen Bewegung mit besondern Berücksichtigung ihrer völkerrechtlichen Bedeutung. 1914.

R. G. Usher. Pan-Americanism. 1915. H. Wehberg. Die pan-amerikanische Bewegung. 1914.

которые приведут к невозможности в будущем вооруженных столкновений между американскими народами.

В мировом масштабе те же цели преследовали и Гаагские Мирные Конференции, созванные по инициативе России в 1899 и 1907 гг.

Первоначальной целью созыва Мирных Конференций было ограничение возможности столкновений между всеми государствами и средством для этого должно было быть ограничение вооружений на суше и на море. Вооруженный мир в Европе привел к тем результатам, которые были предсказаны Кантом. Бремя военных расходов становилось непосильным для великих держав и дальнейший их рост грозил вызвать мировую катастрофу. Поэтому в циркуляре графа Муравьева от 24/12 августа 1898 года указывалось, что главная задача Конференции: „поддержание общего мира и возможное сокращение чрезмерных военных расходов“.

От этих первоначальных широких планов пришлось отказаться. Политическая обстановка в Европе исключала возможность создания Союза Мира, и поэтому в конечном итоге Гаагские Конференции занялись по существу совершенно другой проблемой: кодификацией международного права и, главным образом, права формального. Но тут России пришлось столкнуться с резкой оппозицией великих (Германия, Австрия) и мелких держав, считавших всякое принятие правовых обязанностей в области международного суда ограничением своих суверенных прав.

В сущности, Гаагские Конференции дали очень мало нового. Они лишь зафиксировали действующее право в сфере войны и мирного улажения конфликтов, причем и тут кодификация в Гааге значительно отстала от американской работы в Вашингтоне в 1890 году, потому что принцип обязательности третейского суда был отвергнут даже для конфликтов второстепенного характера, конфликтов, не затрагивавших ни жизненных интересов, ни чести государств.

Однако, в Гаагских конференциях впервые приняли участие (в 1907 году) представители почти всех государств мира (44) и, при признании принципа периодичности созыва Конференций (через каждые семь лет), можно было говорить о рождении Международного Союза Государств, конечной целью которого было установление правопорядка в международных отношениях.

§ 29. Только мировая война призвала к жизни те мысли, которые были развиты с такой силой Кантом и которые, казалось, были забыты наукой международного права в XIX веке.

В Америке, особенно в Соединенных Штатах, принятие участия в войне обозначало не отказ от старых традиций Вебстера, Монроэ и Джефферсона, но лишь новое расширение тех принципов, которые лежали в основе внешней и внутренней политики Соединенных Штатов. Общественный договор нашел свое воплощение не только в процессе создания из свободных граждан таких государственных образований, как отдельные Штаты, но он получил свою высшую реализацию в конституции Северо-Американского Союза.

Вместе с тем Вильсон сам признавал значение религиозного момента для развития своих идей, ссылаясь на свое шотландское происхождение. Вспоминая учение ковенантеров-пресвитериан, он говорит, что он также сторонник договора (Covenant) и именно мирового договора всех народов: „I am a covenanter“ (в речи, произнесенной в Канзас-Сити в сентябре 1920 года^{*)}). Соединенные Штаты Америки должны взять на себя инициативу по установлению вселенского правопорядка^{**}). И, если уже в 1916 г. президент говорит, что он будет молиться за то, чтобы мировая война привела бы по крайней мере к организации международного суда и общих гарантий мира, то в речи 27 сентября 1918 года еще яснее обрисовываются основные идеи Вильсона. В потрясениях великой войны зарождается воля всего человечества. Вместо отдельных разрозненных стремлений государств, начинают проявляться общие настроения всех народов, сознающих свое единство. Отдельные люди могли вызвать вооруженную борьбу, но свыше их сил положить предел этой схватке народов. Бурным течением событий увлечены все государства различной силы и могущества, различной расы и различного богатства. И эта буря, потрясающая весь мир в самых его основах, приведет к новому порядку международных сношений.

Есть одна цена, которая должна быть уплачена за мир всеми, кто будет приглашен на Мирную Конференцию, и этой ценой будет учреждение Лиги Наций, орудия примирения народов, гарантирующего, что условия мирного договора действительно будут выполняться. Соглашение о Лиге Наций должно быть нераздельной частью мирных договоров и надо, чтобы в основе нового порядка лежали бы принципы общей,

^{*)} Baker. W. Wilson and World Settlement, vol. I, 1922, стр. 213 и д.

^{**}) Baker приводит отзыв английского профессора L. P. Jacks, правильно уловившего основную идею президента Вильсона о социально-служебной роли Американских Штатов в смысле создания мирового правопорядка: „The germinating idea of W. Wilson's policy is that America because of her greatness, of her power, of her vast potentialities is a servant among the nations, not a master...“ Цитир. по Baker, Op. cit. vol. I. стр. 17.

равной для всех справедливости, чтобы не было допущено осуществление ни одного частного интереса отдельного государства, противоречащего общим интересам всех народов, чтобы не имели место какие бы то ни было сепаратные соглашения или союзы внутри обширного общения грядущей Лиги Наций, чтобы не было и попыток предоставить в экономическом отношении исключительно благоприятное положение отдельному народу, чтобы не было экономической блокады и бойкота без решения Лиги Наций, для которой это должно служить средством воздействия против правонарушителя и, наконец, надо совершенно и навсегда покончить с системой тайной дипломатии и все договоры должны быть целиком известны всему свету. Таковы были те идеальные принципы, которые должны были лежать в основе соглашения, утверждающего правовое объединение всех народов*).

И грядущая организация должна покоиться не на устаревшей идее политического равновесия, но на идее права. В послании конгрессу 26 ноября 1917 года Вильсон утверждает: „Надо осуществить право, вытекающее из законного стремления к справедливости, на основе которой, как единственного прибежища нашего существования и нашей свободы, должны покоиться все законы и все учреждения семьи, государства и всего человечества“.

Те же начала находят особенно сильную защиту в Англии. Во время войны там образовались два общества: „League of Nations Society“ и „League of Free Nations Association“; и целый ряд лиц, начиная с министра-президента Асквита, лорда Грея, Сесила, Гендерсона и других из самых различных партий объединились в пропаганде идеи Лиги Наций. Мотивы морального характера, экономические соображения и, наконец, наличие самой британской мировой империи, как своеобразного федеративного целого, определили популярность в Англии идеи Международного Союза государств.

Если Американские Штаты могли считать, что мир должен быть преобразован по их образу и подобию, то аналогичные начала провозглашались и английскими государственными людьми.

Южно-африканский министр-президент генерал Смутс был апологетом британской державы, которая, по его мнению, не является простым господством над другими народами, но представляет из себя Commonwealth of Nations, систему, веду-

*) Ср. Lalouel. Les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du Pacte. Revue générale de droit international public, 1922, 156—157, и д.

щую не к ассимиляции и денационализации народов, но, наоборот, к самому полному и блестящему их развитию, примером чего являются буры, интересы, религия, язык и культура которых также обеспечиваются под знаменем Великобритании, как под своим собственным. Ген. Смутс утверждал, что в отношении ко всем государствам надо осуществить тот же принцип не общей державы, но объединения для общего обеспечения свободы и прав всех народов*).

Англо-саксонская теория исходит из идеи особой роли и особого значения, которые принадлежат ее расе в организации человечества. Можно было думать, что организация народов поэтому отразит в большей степени влияние именно Англии и Америки, но при осуществлении этих теорий оказалось, что приходится принять во внимание существующее право. В этом праве был свой смысл и своя логика, и Лига Наций не стала поэтому простым осуществлением начал, провозглашенных в Англии и Америке.

ГЛАВА XVI.

Соглашение о Лиге Наций на Парижской Конференции 1919 года.

§ 30. Первоначальный проект президента Вильсона и его положительные стороны и недостатки. § 31. Обсуждение проекта Соглашения в комиссии и принятие Соглашения Конференцией 28 апреля 1919 года. § 32. Причины оппозиции Америки и отказ ее в ратификации Версальского договора. § 33. Ратификация мирных договоров и вступление в силу Соглашения о Лиге Наций.

§ 30. В основе Соглашения о Лиге Наций лежал проект, выработанный президентом Вильсоном отчасти самостоятельно, отчасти под влиянием официального проекта комиссии лорда Филлимора и предложений генерала Смутса*).

*) Ср. J. C. Smuts. The League of Nations. A practical suggestion. 1918 и д. Tchernoff. Les Nations et la Société de Nations. 1919, стр. 76 и д. Заслуживает внимания и проект Брайса, приведенный у L. S. Wolf. The Framework of a Lasting Peace. 1917 и американский проект League to enforce Peace: Draft Convention for League of Nations by Group of American Jurists. Description and comment by Theodore Marburg. 1918.

**) Кроме упомянутых в главе VI, посвященных Версальскому договору книг и особенно House and Seymour, Lansing, Temperley Thompson, довольно подробно изложены работы Конференции по составлению Соглашения о Лиге Наций у Baker, W. Wilson and World Settlement. vol. I, 1922, стр. 213—343. Проекты Соглашений Лиги Наций:

Президент Вильсон чрезвычайно долго и упорно обдумывал детали проекта Соглашения о Лиге Наций. Если для него принципиально была совершенно ясна цель Союза народов — поддержание общего мира, то гораздо сложнее и труднее оказалось осуществить некоторые другие провозглашенные им начала. Как утверждал Вильсон в своих речах, надо было в международных отношениях на страже права создать силу, более могущественную, чем отдельные народы или коалиции народов. Эта сила была нужна, чтобы заставить народы уважать принятые ими правовые обязательства. И, если в 1916 году мысль об этом еще не была отчетливо сформулирована Вильсоном, то в следующем году он приходит к тому результату, что в основе Союза Мира должна лежать идея взаимной гарантии народами их территориальной неприкосновенности и политической независимости. Но эта гарантия может быть основана только на наличии материальной силы, готовой оказать сопротивление правонарушению. На насилие можно отвечать только насилием, и в конечном итоге Вильсон пришел к необходимости организации международного принуждения. Это начало уже получило признание в пан-американском договоре 1915 года, и об этом говорит и последний 14-ый пункт его речи 8 января 1918 года. В статье III проекта Вильсона определенно указывается, что договаривающиеся державы обязуются взаимно гарантировать друг другу политическую независимость и территориальную неприкосновенность. Отсюда вытекает обязанность при нападении на одну из договаривающихся держав не только объявить блокаду нападающему государству, но и отправить против него военные силы для общей экзекуции (ст. X)*).

Но, если Вильсон, следуя заветам сторонников идеи вечного мира, провозглашал начало взаимной гарантии народами своих владений, то он вместе с тем ясно сознавал, что вся-

Филлимора, Смутса, три проекта самого Вильсона и других в той же работе, vol. III, 1922, стр. 67, 88, 94, 100, 117, 130, 144 и 152.

Ср. La lou e l. Conceptions politiques de la Société de Nations. Revue générale de droit international public. 1922, стр. 162—222.

Schücking und Wehberg. Die Satzung des Völkerbundes. 1921. стр. 6—16. Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate. 1919. 66 Congress. I Session, Docum., 106.

*) Эти статьи встретили чрезвычайно резкую оппозицию в Америке и даже в кругах, непосредственно близких Вильсону, особенно со стороны ст. секретаря Лансинга. Последний считает совершенно неприемлемым, чтобы по постановлению Лиги Наций американские войска отправлялись в Азию или Европу, или чтобы в Америку для экзекуции являлись войска европейских или азиатских великих держав. Lansing. The Peace Negotiations. A Personal Narrative. 1921, немецкий перевод стр. 29. Baker. W. Wilson and World Settlement, 1922, I vol. стр. 314 и д.

кий территориальный порядок не может оставаться неизменным. Поэтому та же статья (III), которая устанавливает принцип круговой поруки друг за друга, старается наметить мирные пути для изменения границ между государствами. В случае изменения условий, или при наличии соответственных стремлений со стороны заинтересованных народностей, Совет Лиги Наций большинством $\frac{3}{4}$ голосов может осуществить необходимые территориальные изменения, обеспечивая справедливое материальное вознаграждение государству, которое лишается части своей территории. Этот принцип Вильсона в его первоначальной форме был отвергнут, несмотря на то, что он делал возможным (конечно, теоретически) разрешать самые большие вопросы жизни Европы, не прибегая к войне.

В этом отношении следует отметить, что Версальский, Сен-Жерменский и Трианонский договоры установили прямо противоположное начало, провозглашая принцип „неотчуждаемости независимости Австрии и Венгрии (об этом см. выше гл. VI, VIII и IX).

Особенностью проекта президента Вильсона является и упорное желание провести ограничение вооружений и зафиксировать соответственную обязанность в тексте Соглашения*).

Вооруженные силы государств должны быть в соответствии лишь с потребностями безопасности внутри страны и с теми требованиями международного характера, которые выдвигает Лига Наций. Проблема разоружения связывается с мирным договором, образует его нераздельную часть, и договорное соглашение должно содержать общую отмену воинской повинности и установление принципа, что армия может пополняться только добровольцами и милицией, причем численность и состав ее находятся под международным контролем. И в этом отношении мирные договоры резко разошлись с проектом Вильсона, потому что разоружение реализуется только для побежденных (см. выше отдел I часть, II).

Наконец, Вильсон не мог пожертвовать своим принципом самоопределения народов. Он слишком настойчиво клеймил передачу народностей по простому произволу правителей, чтобы допустить при заключении мира осуществление в грандиозном масштабе дележа территорий, отобранных у Германии и Турции. В своих речах Вильсон не делал различия между народами по степени их культуры и поэтому единственная возможная попытка оправдать аннексии нецивилизованностью соответственных национальностей безусловно для него отпадала.

*) О борьбе президента Вильсона за всеобщее разоружение см. Baker. Op. cit. vol. I. 1922, стр. 343 и д.

В дополнительных пунктах к проекту Соглашения Вильсон поэтому старался возможно подробнее выяснить положение земель, попадающих на попечение Лиги Наций. В пределах Лиги Наций аннексии не допустимы. При будущем управлении этими народами должно руководиться началом, вытекающим из требований разума и справедливости, началом самоопределения национальности и добровольного согласия со стороны подданных на установление той или иной формы правления. Правда, Лига Наций может передать функции попечительства и покровительства над этими народностями определенным державам, но тогда население должно признать и санкционировать соответственное правление.

Такими условиями Вильсон желал примирить свои принципы с тенденциями великих держав присоединить к себе области Турции и колонии Германии не столько во имя национального принципа (хотя это начало тоже играло известную роль), сколько во имя своих политических интересов.

Проект Вильсона написан очень тяжелым языком. Он придает Совету Лиги Наций чисто бюрократический характер, в нем нет ясности и отчетливости, но зато он весь проникнут определенным идеализмом и стремлением подчинить политику праву. В своем первоначальном виде Лига Наций должна была определить содержание и характер мирных договоров, но в результате переговоров получилось обратное. Лига Наций стала политическим орудием мирных договоров. Это было следствием полной изолированности Вильсона, не встретившего достаточно сочувствия своим планам со стороны союзников и в последний момент покинутого и своей родиной, не желавшей во имя чисто моральных мотивов идти на новые жертвы для Европы.

§ 31. Что касается внешней истории возникновения Соглашения, то она является, в сущности, довольно простой. К моменту начала мирных переговоров, кроме проекта Вильсона, имевшего наибольшее значение, были представлены проекты, выработанные в Англии (комиссией Филлимора и генералом Смутсом), во Франции и Италии.

На втором пленарном заседании 25 января 1919 года был поднят вопрос о необходимости заключения Соглашения, устанавливающего Лигу Наций. В состав специальной комиссии, которая должна была выработать окончательный текст Соглашения, должны были войти 10 представителей великих держав (по 2 делегата от каждой) и 5 представителей других государств. Уполномоченные Бельгии и других стран решительно протестовали против такого состава комиссии, но Клемансо указал, что вопрос уже решен Советом союзников. Конферен-

ция, в конце концов, согласилась со своим председателем. Перед закрытием заседания была принята резолюция, устанавливающая следующие принципы:

1. Для поддержания нового мирового порядка, установленного союзниками в настоящее время, необходимо создание Лиги Наций. Она должна быть органом международного сотрудничества, чтобы обеспечить выполнение принятых государствами на себя международных обязательств и чтобы предотвратить в будущем войны.
2. Соглашение об этом Союзе должно быть составною частью общего мирного договора и Союз должен быть открыт для всех цивилизованных народов, стремление которых быть полезными членами Союза заслуживает доверия.
3. Члены Союза должны периодически собираться на международные конференции. Союз должен иметь постоянные органы и секретариат, назначение которых вести дела Союза в перерыве между конференциями.

Комиссия была составлена из представителей Англии, Франции, Италии, Соединенных Штатов Америки, Японии, Китая, Бразилии, Бельгии, Португалии и Сербии*). 6 февраля были допущены и представители Чехо-Словакии (Крамарж), Греции (Венизелос), Польши (Дмовский) и Румынии (Диаманди).

Заседания Комиссий были закрытыми и протоколы заседаний пока не опубликованы, поэтому самая важная часть работы по составлению Соглашения остается недоступной для научного исследования. Комиссия имела десять заседаний и к 14 февраля ее работы уже закончились. Делегаты 14 государств, представленных в Комиссии, единогласно приняли проект Соглашения в окончательной редакции.

Союзники, однако, считали необходимым, чтобы Соглашение получило одобрение и со стороны нейтральных государств, поэтому в Париж были приглашены делегаты 13 государств, в войне не участвовавших (Аргентины, Венесуэлы, Голландии, Дании, Испании, Колумбии, Норвегии, Парагвая, Персии, Сальвадора, Чили, Швейцарии и Швеции). На этой Конференции (20—21 марта) председательствовал лорд Сесиль, и она внесла лишь совершенно незначительные изменения в проект Соглашения.

*) Делегатами Соединенных Штатов были Вильсон и Гоуз; Франции — профессор Ларнод и Буржуа; Англии — лорд Сесиль и Смутс; Италии — Орландо и Шалоя; Японии — Макино и Чинда. Протоколы пленарных заседаний Конференции приведены у Kluyver: Documents on the League of Nations. Leiden. 1920. Ср. Baker. W. Wilson and World Settlement 1922, I vol; стр. 276 и д.

В конце марта и начале апреля комиссия союзников имела еще пять заседаний и, наконец, 28 апреля 1919 года на пленарном заседании Конференции окончательно было принято Соглашение, устанавливающее Лигу Наций. С точки зрения правовой Лига Наций, однако, народилась 28 июня 1919 года, когда был подписан Версальский мирный договор, нераздельно частью которого является Соглашение.

§ 32. Выше (гл. XII, отдел I) были указаны в общих чертах причины, вызвавшие отказ Соединенных Штатов Северной Америки от ратификации Версальского договора. Для американских законодательных палат и для общественного мнения одним из главных препятствий, помимо политических соображений, было нежелание войти членом в только что созданную, главным образом усилиями американского президента, Лигу Наций.

Американская критика Лиги Наций имеет правовой характер и тесно связана с процессом ее возникновения. Кроме того, она направлена не столько против деталей, сколько против самого существа Лиги Наций и именно поэтому надо остановиться на этой критике несколько подробнее.

1. В Америке считали более правильным идти по пути, указанному Гаагскими Конференциями. Охрана мира и охрана существующих территориальных владений не должна быть основной задачей Лиги Наций. Главная ее цель — усиление авторитета третейских судов и посредничество в тех спорах между государствами, которые не могут быть разрешены дипломатическим путем через непосредственные переговоры между двумя сторонами в конфликте *).
2. Применение международного принуждения, блокады и, в крайнем случае, войны опасно и неприемлемо с точки зрения их правовых последствий. При осуществлении принудительных мер великие и более могущественные державы будут в более привилегированном положении.

*) Lansing. The Peace Negotiations, a personal narrative. 1921 г., немецкий перевод, стр. 29, 47—50, стр. 94 и д. Ср. также Anderson. United States congressional. Peace resolution. American Journal of International Law. 1920, стр. 384 и д. Finch. The treaty of Peace with Germany in the United States Senate. Americ. Journ. of Intern. Law. 1920, стр. 156 и д. The League Campaigne in the Swiss and American Republics, part II, the United States and the Treaty, докладная записка World Peace Foundation by League of Nations III, № 4, стр. 164 и д., и интересное письмо United States Senator G. M. Hitchcock to President Wilson, March 4, 1919 containing suggestions for amendment in Covenant to satisfy american criticism у Baker W. Wilson and World Settlement vol. III, 1922, стр. 174 и д.

В итоге будет нарушен основной принцип равноправия государств в международных отношениях.

Наряду с этим война может быть решена в Америке только постановлением законодательных палат и это их право является с точки зрения американской конституции неотчуждаемым *).

3. Лига Наций нарушает принцип равноправия государств, устанавливая в своей организации, что представители великих союзных держав образуют постоянное большинство в Совете (пять из девяти, ст. 4). Таким образом, утверждается начало господства Пентархии над миром и этим отвергается характер Лиги Наций, как свободной ассоциации **).
4. Система мандатов над немецкими колониями и турецкими владениями несовместима с принципом самоопределения народов. Система мандатов не возлагает определенной ответственности за управление страной, ни на державу-попечительницу, ни на Лигу Наций. Эти государственные образования остаются без единой государственной власти ***).

Таковы были главные принципиальные возражения, которые, в сущности, сводились к тому, чтобы ослабить те реальные средства, которыми располагает Лига Наций для поддержания мира между своими членами.

В 1890 году в Вашингтоне был принят принцип обязательного третейского суда для американских государств, и принятие этого начала отнюдь не предотвратило длительных и кровопролитных войн, особенно в Центральной Америке.

Задача Гаагских Конференций, в конце концов, ограничилась не столько подготовкой мира, сколько правовой подготовкой войны (путем кодификации законов войны на суше, на море и норм нейтралитета). Мировая война заставила народы искать новых путей для предотвращения постоянного применения насилия в международной жизни. Для юристов, живущих догмой, и для политиков эти новые пути могут показаться опасными и неприемлемыми, но они были совершенно неизбежны.

Проблема Лиги Наций выдвинула необходимость для поддержания международного правопорядка обеспечить в некоторых случаях применение силы, и такое принуждение связывается с началом высшего авторитета в международных отношениях.

*) Lansing. Op. cit., стр. 29—30, 39 и далее.

***) Lansing. The Peace Negotiations. A Personal Narrative. 1921, немецкий перевод 1921, стр. 109 и далее.

****) Id., стр. 111 и далее.

Синтез права и власти в сношениях христианских народов средневековой Европы был почти достигнут в духовном господстве Римской Церкви. Теперь народы стоят перед той же проблемой и цели те же. Пока речь не может идти об универсальном государстве, но лишь о союзе государств, и этот союз тоже нуждается и в силе, и в высшем моральном авторитете. Отвержение Лиги Наций Америкой привело лишь к одному результату: в Совете Лиги Наций установилось, благодаря отсутствию представителей Соединенных Штатов, не только равновесие между великими и малыми державами, но, согласно решению Собрания на сессии 1922 года, малые державы получили в Совете 6 переменных представителей при 4 постоянных представителях великих держав. Все четыре проблемы: взаимной гарантии, принуждения, неравенства в управлении и отрицания абсолютности принципа национального самоопределения настолько тесно связаны со всем существом Лиги Наций, что, видоизменяя их, возвращаются к состоянию международной анархии и отвергают Лигу Наций, как Союз Мира. Само по себе провозглашение начал желательности третейского суда недостаточно: нужно так или иначе организовать и международное принуждение и определить более точно, когда вступает в силу обязанность для государств действовать сообща против правонарушителя. Соединенные Штаты Америки слишком мало заинтересованы политическими судьбами Европы и, в свою очередь, считают себя хозяином Нового Света. Президент Вильсон хотел, чтобы Соединенные Штаты были бы *primus inter pares*, но обязанности для Соединенных Штатов превысили бы выгоды от охранения мира и не оправдали бы тяжелого бремени политической и моральной ответственности, возлагаемой на устроителя судеб вселенной.

Отказ от взаимных гарантий неприкосновенности членом и от организации принуждения делал бы Лигу лишь бессильным и бесцельным призраком. Утверждение же этих начал, если не обеспечивает полностью жизни народов под сенью прочного правопорядка, то зато оставляет открытой возможность в будущем пойти по пути, предугазанному поборниками идеи мирного сближения государств вселенной.

§ 33. Обмен нотами, ратифицирующими Версальский мирный договор, последовал 10 января 1920 года, обмен ратификациями Сен-Жерменского договора последовал 16 июля 1920 года, и с этого времени окончательно вступило в силу Соглашение о Лиге Наций для союзников: Бельгии, Боливии, Бразилии, Великобритании, Канады, Австралии, Южной Африки, Новой Зеландии, Британской Индии, Гаити, Гватемалы, Гондураса, Греции, Италии, Китая, Кубы, Либерии, Никарагуа, Панамы,

Перу, Польши, Португалии, Румынии, Франции, Сербии-Хорватии-Славонии, Сиаму, Уругвая, Чехо-Словакии, и Японии (всего для 29 государств).

Из нейтральных к Соглашению присоединились: Аргентина, Венесуэла, Голландия, Дания, Испания, Колумбия, Норвегия, Парагвай, Персия, Сальвадор, Чили, Швейцария и Швеция (13 государств).

На первом общем Собрании Лиги Наций приняты: Австрия, Болгария, Коста-Рика, Люксембург, Албания и Финляндия (6 государств), на втором: Латвия, Литва и Эстония (3) и на третьем была принята Венгрия. Всего к 1923 году членами Лиги Наций состояли 52 государства. 19 государств оставались вне Лиги Наций; из союзных держав: 1) Соединенные Штаты Америки, 2) Геджас и 3) Эквадор; из прежних участников мировой войны с противной стороны: 4) Германия и 5) Турция; из великих держав — 6) Россия; из мелких государств: 7) Лихтенштейн, 8) Монако, 9) Исландия, 10) Сан-Марино, 11) Андорра, 12) Мексика, 13) Сан-Доминго, 14) Афганистан, 15) Непал, 16) Бутан, 17) Арабское государство (особенно Оман), 18) Абиссиния и 19) Египет *).

На самом деле Лига Наций объединяет почти все культурные государства и принятие таких государств, как Германия и Турция, лишь вопрос времени. Несколько сложнее обстоит дело с Соединенными Штатами Северной Америки, где и сейчас наблюдается отрицательное отношение к Лиге Наций, и с Россией, внутренний строй которой находится в слишком резком противоречии со строем других государств и нынешнее правительство которой самым решительным образом отвергает не только возможность вступления в Лигу Наций, но не желает даже признавать факта ее юридического существования **). В этом отношении советское правительство идет значительно дальше американского.

*) Подробности см. W. Schücking и H. Wehberg. Die Satzung des Völkerbundes. Berlin. 1921, стр. 117 и далее.

**) Ср., например, ноту комиссара по иностранным делам Чичерина от 10 июля 1921 года: „Официальная пресса различных стран публикует сообщения, что группа известных держав, именующая себя Лигой Наций, создала специальный комиссариат для оказания материальной помощи русским эмигрантам. Соответственным правительствам сделано предложение использовать для этого заграничные фонды русского правительства. Правительство, образующие группу под названием Лиги Наций, предполагают, без уполномочия русского правительства, использовать эти деньги для поддержания врагов России“. В конце ноты указывается, что помощь русским эмигрантам из русских средств будет рассматриваться, как враждебное выступление группы держав, именующей себя „Лигой Наций“ по отношению к советской России. Нота проведена у Schücking. Die Satzung des Völkerbundes. 1921, стр. 157—158.

ГЛАВА XVII.

Соглашение о Лиге Наций и мирные договоры.

§ 34. Самостоятельный характер Соглашения о Лиге Наций. § 35. Связь Соглашения с Версальским договором. Связь Соглашения с Сен-Жерменским, Трианонским договорами и договором в Нельи.

§ 34. Соглашение о Лиге Наций не является простой частью мирных договоров и если, главным образом, по политическим соображениям, на Мирной Конференции в Париже сочли нужным связать чисто внешним путем два самые различные по существу акта, то этим простым механическим объединением отнюдь не могут быть стерты те глубокие и коренные различия, которые существуют между договорами, закончившими войну и являющимися лишь сделками о происшедших территориальных изменениях, и соглашением, созидающим новое объективное право, новые формы международного правотворчества, новые формы международного суда и международного управления*).

Тут имеется на лицо такое полное и непреодолимое различие, что можно только удивляться, как ни в литературе, ни в самой Лиге Наций не было обращено на это должного внимания:

1. Различие тут не только в том, что договоры, закончившие войну, являются простыми сделками, не имеющими характера нормативного по содержанию своему, но являющиеся нормативными лишь в силу своего повторения, как однородные юридические действия, как правовые прецеденты, тогда как нормы соглашения о Лиге Наций являются новым правом, разрушающим в некоторых случаях и международный обычай, и международные прецеденты (например, традиционное учение о нейтралитете, см. ниже).
2. Помимо этого, соглашение о Лиге Наций является еще системой особых норм, имеющих исключительное значение, потому что, подобно государственным основным законам, эти нормы определяют порядок правотворчества

*) В этом отношении совершенно были необоснованы утверждения Бальфура, Буржуа и Вивиани на первой сессии Собрания Лиги Наций. Ср. Schücking und Wehberg. Die Satzung des Völkerbundes. 1921, стр. 18—20 и д.; соображения самого Шюкинга по этому вопросу совершенно неубедительны: *op. cit.* стр. 21. Включение Соглашения о Лиге Наций в мирные договоры было результатом настойчивого желания президента Вильсона возможно теснее связать мир с Лигой Наций. Соглашение о Лиге Наций должно быть „Integral part of the general treaty of peace“; см. Baker. W. Wilson and World Settlement, vol. I, 1922, стр. 235—249.

при дальнейшем развитии международных отношений комплекса государств, объединенных в Лигу Наций. Это — целая правовая система, имеющая крупные пробелы, потому что было бы бесцельной тратой времени искать в соглашении что нибудь аналогичное провозглашению субъективных публичных прав граждан. Проблема декларации основных прав государств уже поставлена на очередь в Америке (Американским Институтом Международного Права на сессиях в 1921—1922 гг.), но пока она не зафиксирована в соглашении, имеющем международно-правовую силу. Если, однако, Соглашение имеет и в других отношениях пробелы, то все-таки оно является основным законом мирового объединения народов и оно определяет функции Общего Собрания, как компетентного во всех делах, касающихся сохранения мира и, следовательно, и в деле кодификации международного права, особенно формального (развитие начал посредничества, третейского суда, учреждение Постоянной Палаты Международного Суда). Затем Соглашение устанавливает принцип публичности международных договоров и, что имеет совершенно исключительное значение, устанавливает право Собрания на пересмотр международных договоров, ставших неприменимыми.

3. Из права пересмотра международных договоров Собранием Лиги Наций вытекает примат Собрания по отношению к договаривающимся державам. Примат Собрания Лиги Наций, однако, определяется соглашением и, следовательно, Соглашение стоит выше всех мирных договоров. Поэтому Соглашение, определяющее права Собрания Лиги Наций, конечно, не может быть ни в коем случае частью каких либо мирных договоров.
4. По своим правовым целям Соглашение тоже не совпадает и не может быть частью мирных договоров. Цель Соглашения — общий мир, и Соглашение устанавливает тот Союз Мира, о котором говорил Кант. И никто иной, как Кант, указал на глубокую разницу между мирным договором, заканчивающим одну войну, и Соглашением, конечная цель которого сделать войны вообще невозможными. Цель Соглашения, конечно, шире и задача его более всеобъемлюща, чем задачи отдельного договора, — разрешить один конкретный спор в его индивидуальности. Мало того, задачи мирного договора и Соглашения могут не только относиться, как часть к целому, но задачей мирного договора может быть подготовка будущей войны и тогда Соглашение и договор будут находиться

между собой в противоречии и Соглашение будет стремиться аннулировать подобный договор (ст. 20).

5. По субъектам, принявшим Соглашение и признавшим его правовую обязательность, оно тоже резко отличается от мирных договоров. В Соглашении, установившем Лигу Наций, приняли участие 13 нейтральных государств, и поэтому, конечно, совершенно неправильно в тексте Соглашения говорится о „союзных и дружественных великих державах“. С точки зрения правовой конструкции вопрос о союзе и дружбе, как и победе в мировой войне, является совершенно безразличным и поэтому правительство Швейцарской Республики было совершенно право, вычеркнув эти слова в своем правительственном сообщении о Соглашении, устанавливающим Лигу Наций.

Конечно, между мирными договорами и Соглашением о Лиге Наций имеется самая тесная связь и в этом нет ничего удивительного, потому что союзники в ряде случаев не могли ограничиться чисто механическим процессом присоединения к победителям той или другой территории. Пришлось создать очень сложную систему международного управления, международного контроля и международной юрисдикции, но вся эта система построена на принципе верховенства Лиги Наций, объединяющей в себе, как высшей инстанции, все три основные функции международного правопорядка: правотворческую, административную и судебную.

Включив Соглашение в текст мирных договоров, союзники и сам президент Вильсон думали сделать невозможными попытки некоторых держав (особенно Соединенных Штатов Северной Америки) отвергнуть Лигу Наций и принять только мир. Но цель эта не была достигнута, и в конечном итоге получилось лишь другое логическое противоречие, Германия, как держава, подписавшая договор, является одним из учредителей Лиги Наций, но вместе с тем она не является членом этого нового Союза государств.

Поэтому гораздо более целесообразно было выделить Соглашение, а не придавать его тексту всех мирных договоров и, таким образом, создавать совершенно неправильное представление о взаимоотношениях Соглашения и договоров.

§ 35. Что касается специального вопроса о взаимоотношении Версальского договора и Соглашения о Лиге Наций, то об этом уже пришлось упомянуть при рассмотрении условий этого договора. В настоящем месте я только подчеркну отдельные характерные моменты взаимоотношения этих двух актов.

Если не считать отдельных не совсем удачных выражений (ст. 1 и ст. 4), по существу только одна статья Соглашения находится в тесной связи с Версальским договором. Это статья 22, устанавливающая систему попечительства Лиги Наций над немецкими колониями, уступленными Германией союзникам, и над турецкими азиатскими владениями. Здесь принципиально признается начало самоопределения народностей, и роль самой Лиги Наций и держав, которые осуществляют попечение, действуя от имени Лиги Наций, ограничивается формой протектората для бывших турецких владений, которые признаются временно независимыми государствами (на самом деле, правильнее было бы сказать, полу-независимыми или полусуверенными государствами), формой правления с ограниченной компетенцией для немецких колоний в Центральной и Восточной Африке и формой, напоминающей простое инкорпорирование, для западно-африканских и бывших тихоокеанских немецких владений.

В свою очередь Версальский мир дает самые разнообразные функции Лиге Наций. В ведение Лиги Наций, как фидеикомиссара, поступает бассейн реки Саар; Лига Наций является покровителем города Данцига, и в этом отношении она делегирует осуществление (временное) верховных прав специальным органам: Комиссии в бассейне реки Саар и верховному комиссару в Данциге.

Лиге Наций принадлежит решение о принадлежности Эйпена и Мальмеди (принимая во внимание народное голосование, уже высказавшееся за присоединение к Бельгии), об окончательной участи бассейна реки Саар (через 15 лет, на основе народного голосования) и, наконец, Совету Лиги Наций предоставлено разрешить вопрос о „неотчуждаемости“ австрийской независимости.

Кроме этого, в области управления Совет Лиги Наций может предпринять расследование о разоружении Германии, о порядке и размерах таможенных пошлин, о судоходстве, об отношении к подданным союзников в прежних неприятельских странах.

В области регулирования судоходства по рекам, объявленным международными, Лиге Наций принадлежит право санкции общего регламента.

Если Германия и Польша не могут достигнуть единения относительно регулировки вопроса о путях сообщения, вопрос этот разрешается Советом Лиги Наций.

Точно также Совету принадлежит право определить ту часть капитала по социальному обеспечению и государственному страхованию, которую Германия должна выплатить в виду

уступки своей территории (по отношению к Эльзасу и Лотарингии это было осуществлено в июне 1921 года).

В смысле организации международной юрисдикции, по Версальскому договору, Лига Наций должна разрешать все споры, возникающие из пользования водными и сухопутными путями и портами; специальные судебные органы могут быть созданы для разрешения споров, возникающих в связи с открытием для свободного судоходства Кильского канала, или регулированием судоходства по Неману, или в связи с притязаниями прибрежных стран по отношению к рекам, объявленным международными. Точно также Совету Лиги Наций принадлежит право создания международного суда для разрешения вопросов, могущих возникнуть в связи с организацией охраны рабочего труда.

Из этого сухого перечня видно, насколько сложной является компетенция Лиги Наций и насколько осуществление целого ряда условий мира зависит исключительно от энергии и организаторских способностей Совета Лиги Наций. При этом надо отметить, что во всех перечисленных случаях выполнение мирного договора зависит от Лиги Наций, но не наоборот. Деятельность Лиги Наций, как она определена в Соглашении, ни в какой степени не зависит от проведения в жизнь статей Версальского мира.

Совершенно аналогичный характер имеет и связь постановлений Сен-Жерменского, Трианонского договоров и договора, заключенного в Нельи, с Соглашением о Лиге Наций.

Сен-Жерменский договор подтверждает неотчуждаемость независимости Австрии и то же начало для Венгрии провозглашает Трианонский мир, причем и в первом и во втором случаях для „отчуждения“ нужно единогласное решение Совета Лиги Наций.

В компетенцию Совета входит и назначение третейских судей и вообще урегулирование вопросов, могущих возникнуть в связи с эксплуатацией железнодорожных линий и телеграфных и телефонных сообщений между Австрией, Венгрией и соседними с ними государствами. Точно также Совету принадлежит разрешение споров, могущих возникнуть в связи с постройкой новой альпийской дороги через Предильский перевал, и дороги ведущей от Братиславы (Чехо-Словакия) в Наги и Канищу (Венгрия).

Однако, самой важной проблемой был вопрос об организации покровительства национальным меньшинствам (в Австрии, Венгрии и Болгарии). Обязательства этого рода имеют международный характер и находятся под гарантией Лиги Наций. Они не могут быть изменены без согласия большинства Совета

Лиги Наций. Каждый член Совета может обратить внимание на совершенные нарушения этих обязательств, и, в соответствии с полученными сведениями, Совет может принять против государства-правонарушителя самые действительные меры.

Различие во взглядах в случае правонарушений между государством, не выполнившим своих обязательств, и одним из членом Лиги Наций должно рассматриваться как дело, подлежащее рассмотрению (по ст. 14 Соглашения) Постоянной Палатой Международного Суда. Решение Палаты должно быть признано окончательным и подлежит немедленно исполнению.

ЧЕТВЕРТАЯ ЧАСТЬ.

Лига Наций в действующем праве.

ГЛАВА XVIII.

Юридическая природа Лиги Наций *).

§ 36. Лига Наций, как союз государств. Черты отличия от других союзов государств. Черты отличия от всемирных уний — международных административных союзов. § 37. Лига Наций и суверенитет государств, входящих в ее состав. Проблема разграничения компетенций. § 38. Лига Наций, как субъект международного права.

§ 36. *Лига Наций, как союз государств.* Лига Наций не является *civitas maxima*, мировым государством, объединяющим все народы вселенной в одну политическую организацию, включающую всякое другое равноправное образование.

Лига Наций не обладает верховною исключительною властью над народами, и эта власть не локализуется в известных территориальных пределах, и Лиге Наций не известен тот ком-

*) Brunet. La Société des Nations et la France. 1921, стр. 119—141. Van Eysinga. Le droit de la Société des Nations et les constitutions nationales, Revue de droit International 1920, стр. 143 и д. Grunbaum Ballin. De l'utilité d'une juridiction spéciale pour le règlement des litiges intéressant les services de la Société des Nations. Id., 1921, стр. 67. Huber. Die allgemeinen politischen Grundlagen des Völkerbundesvertrages. 1920. Kraus. Vom Wesen des Völkerbundes 1920. Larnaudé. La Société des Nations. 1920, стр. 4 и далее. Lenz. Die Völkerbundakte und der Souveränitätsbegriff. Preussische Jahrbücher, september 1920 стр. 340. Sarolea. Versailles und der Völkerbund. 1920. Schücking und Wehberg. Die Satzung des Völkerbundes 1921, стр. 56 и далее. Scelle. Le Pacte des Nations. 1919, стр. 230 и д. von Thadden. Völkerrecht und Völkerbund 1920.

плекс людей, который обнимал бы почти всех жителей земного шара и который бы составлял для нее элемент подвластных, или элемент народа. С людьми Лига Наций вступает в сношения только при посредстве государств, подданными которых эти люди являются. Не имея ни верховной власти, ни территориальной, ни личной сферы господства, Лига Наций не является государством*).

Лига Наций является союзом государств, в основе которого лежит международное соглашение. Это международное соглашение имеет самовольный, спонтанный характер и было следствием инициативы государств, бывших союзными в мировой войне, к которым присоединились и государства нейтральные. Международное соглашение, лежащее в основе Лиги Наций, имеет открытый характер. В принципе соглашение должно охватить все государства вселенной и поэтому, несмотря на некоторые формальные ограничения (см. гл. V), всетаки в нем принимается во внимание возможность присоединения и других держав при условии согласия государств, уже являющихся членами Лиги.

Свобода выхода является по соглашению ограниченной, именно установлено предупреждение о выходе за два года и необходимость выполнения международных обязательств, включая и вытекавшие из факта принадлежности к Лиге Наций. Таким путем устанавливается принцип постоянства в организации. Тот же принцип находит свое осуществление в начале бессрочности соглашения, не содержащего указания на то, что оно заключено на вечные времена, но не предусматривающего срока истечения своей правовой силы, как это нормально бывает в договорах, устанавливающих чисто-политический или военный союз.

Наконец, другой чертой соглашения является то, что оно относится к категории соглашений, дающих общие рамки (Rahmen-Verträge, термин швейцарского ученого Губера) и разрешающих членам заключать другие договоры, которые будут преследовать в более тесном кругу начала, провозглашенные соглашением (поддержание мира через установление третей-

*) Совершенно неправ Ларнод, утверждая, что Лига Наций не только не civitas maxima, но и не принадлежит ни к одному из типов сложного государства, не являясь ни федерацией, ни конфедерацией государств: „La Société des Nations n'est pas une Société d'Etats analogue soit à l'Etat fédéral soit à la Confédération d'Etats, soit à toute autre forme d'Etat non unitaire. Elle ne ressemble à rien à ces types de groupements d'Etats que le droit international essaie, sans y parvenir d'ailleurs complètement, d'emprisonner dans les catégories rigides, à caractères nets et tranchants. Elle est une formation d'un type nouveau...“ Larnaud. Op. cit. стр. 4, ср. Schücking und Wehberg. Op. cit., стр. 57—58.

ского суда, обязательного посредничества, анкетных комиссий, и т. д.).

Субъектами соглашения были независимые государства, которые и в дальнейшем сохранили свою полную самостоятельность. Они свободно согласились на известное сотрудничество и единение для осуществления задач, которые они не могли реализовать собственными силами. Это знаменует переход от чисто отрицательной тенденции: защиты исключительно своих эгоистических интересов и стремления создавать нормы, главным образом, запретительного характера — по *force* — к положительному правотворчеству через создание для этого общих постоянных органов. Принципу „*incohérence*“ и „*morcellement*“ по терминологии Фурье, противопоставляется момент „*combinaison*“, „*ordre sociétaire*“. Однако, задача охраны мира внутри членом Союза и защита от угроз извне требует не только наличности добровольного сотрудничества, но и долга подчиниться правовому порядку, определяющему условия взаимоотношения членом Лиги. Это не противоречит принципу добровольного объединения, потому что свобода не равносильна анонии, а, наоборот, только твердый правопорядок более всего гарантирует свободное развитие как личностей внутри государства, так народов в их общении*).

Союз государств нормально имеет постоянные органы для реализации своих основных целей. Точно также и Лига Наций имеет и Собрание, и Совет и, наконец, подчиненный орган:

*) Принцип охраны самостоятельности членом Союза неоднократно выдвигался, как цель различных существовавших конфедераций.

Договор Северо-Американского Союза 1778 г. (ст. III) гласил: „The said States hereby severally enter into a firm league of friendship with each other, for their common defence, the security of their liberties, and their mutual and general welfare, binding themselves to assist each other against all force offered to, or attacks made upon them, or any of them, on account of religion, sovereignty, trade, or any other pretence whatever...“

Договор 22 Швейцарских кантонов 1815 г. (§ 1): „Die 22 souveränen Kantone der Schweiz vereinigen sich durch den gegenwärtigen Bund zur Behauptung ihrer Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit gegen alle Angriffe fremder Mächte und zur Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern“.

Акт Германского Союза 1915 г. (ст. 2) „Der Zweck des Bundes ist: Erhaltung der äusseren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten“.

Венский Акт 1820 г. ст. I: „Der Deutsche Bund ist ein völkerrechtlicher Verein der deutschen souveränen Fürsten und freien Städte zur Bewahrung der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit ihrer im Bunde begriffenen Staaten und zur Erhaltung der inneren und äusseren Sicherheit Deutschlands“.

Секретариат. В конечном итоге Лига Наций является Союзом государств, объединенных в одно целое взаимным соглашением с целью охраны владений и безопасности его членов, для поддержания всеобщего мира и для реализации ряда целей, вытекающих из потребностей международного оборота, причем объединение это является по существу бессрочным и имеет постоянные органы, поддерживающие непрерывность деятельности Союза*).

Но есть черты различия между Лигой Наций и другими ранее существовавшими союзами государств. Прежние союзы, как Нидерланды, Германия, Соединенные Штаты Америки, Швейцария объединяли в одно политическое образование государства, тесно связанные или историческими традициями; или этнической близостью, и в основе их лежало решительное запрещение войн внутри союза. Третейское разбирательство признавалось в принципе единственно допустимым. И поэтому в германском союзе, согласно акту 1815 года, члены союза должны были разрешать свои споры сначала в сейме и, наконец, в случае неудовлетворительного решения сейма, спор для окончательного обсуждения для предотвращения вооруженного столкновения передавался в *Austregalinanz*. Аустрегальный суд и был высшей инстанцией третейского суда, получившего дальнейшее развитие по акту 1834 года**).

Лиге Наций неизвестно абсолютное запрещение вести войну между членами: предусматриваются только сложные формы посредничества и третейского суда, в сущности, не исключающие войну.

*) Еллинек дает следующее определение Союза государств: „Когда государства создают длительный политический союз, цель которого по меньшей мере общая защита и который располагает постоянными союзными органами, тогда возникает союз государств“. (Jellinek *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. 1882, стр. 172), и затем несколько более подробнее в учении о государстве: „Союз государств есть длительное соединение независимых государств, основанное на соглашении и имеющее целью защиту пределов Союза извне и поддержание мира внутри между союзными государствами, хотя может быть указано и преследование и других целей. Это соединение нуждается в постоянной организации для реализации союзных целей“. Jellinek. *Allgemeine Staatslehre*. 1900, стр. 696, и д.

***) Точно также и в союзе Швейцарских кантонов уже в XV веке твердо выработался принцип недопустимости войны, как вида самопомощи, между кантонами, и для улажения междукантональных споров, был установлен постоянный третейский суд. В XVI веке, согласно Утрехтскому соглашению, Штаты Нидерландов тоже установили третейский суд для ликвидации конфликтов между Штатами. Ср. *Westerkamp. Staatenbund und Bundesstaat*. 1892, стр. 33, стр. 119 и д., 214 и д. и *Westerkamp Das Bundesrecht der Republik der Vereinigten Niederlande*. 1890.

Другою чертою несходства является резко выраженная международная правоспособность прежних союзов государств, являвшихся бесспорно юридическими лицами в международных сношениях и имевших полную дееспособность в виде права активного и пассивного посольства, права заключения международных договоров и, наконец, право войны и мира*).

Формулировка начал международной дееспособности для Лиги Наций, наоборот, не нашла себе прямого признания в соглашении, и построение этих начал по аналогии не всегда может быть оправдано.

Лига Наций, поэтому, несмотря на чрезвычайно большое сходство в деталях своей организации с швейцарской или германской конфедерацией, все же является союзом государств *sui generis*.

Но Лига Наций очень резко отличается от международных административных союзов. Последние (в особенности всемирные унии: Почтовый, Телеграфный и др. союзы) имеют резко выраженный специальный характер. Они созданы для одной определенной цели. Поэтому их отнюдь нельзя было рассматривать, несмотря на противоположные взгляды ф. Штейна и Мартенса, как прообраз или зачаток грядущей мировой организации. Тут специализация имеет такой резко выраженный характер, что выйти за пределы ее невозможно.

Наоборот, компетенция и цели Лиги Наций имеют общий характер. Лига Наций в своей деятельности охватывает почти все отношения государств, регулируемые международным правом. При широте и всеобъемлющем характере задач Лиги, возможна кумуляция разных целей, и Лига будет стремиться охватить все стороны внешней жизни государства, и международная администрация тоже находит свое высшее объединяющее учреждение в Лиге Наций.

В конечном итоге не международная администрация создала новый правопорядок в международных отношениях, но она

*) Надо отметить, однако, что понятие международной дееспособности союза государств выработалось далеко не сразу. Первоначально в XIV веке швейцарские кантоны сохраняли каждый в отдельности полностью свое право вести войну, и заключать мир, но в виду того, что другие кантоны обязаны были оказывать помощь своему сочлену в Союзе при войне, возникла необходимость для других кантонов каких-нибудь гарантий, чтобы война не начиналась без серьезного основания. В результате Бернского соглашения (1353 г.) содержит впервые определенное предписание, чтобы до объявления войны каким либо кантоном в отдельности состоялось бы предварительное соглашение между всеми членами Союза. Но и даже после принятия этого начала, война велась не от имени Союза, а от имени отдельных кантонов, которым другие члены Союза должны были лишь оказывать помощь. *Milty. Die Bundesverfassung der Schweizer Eidgenossenschaft*. 1891, стр. 75 и д.

должна была подчиниться организации, преследующей прежде всего цели формально-правовые — поддержание мира и ограничение насилия в жизни народов.

§ 37. *Лига Наций и суверенитет государств — членов Лиги.* Лига Наций, не являющаяся новым государственным образованием, сохраняет за своими членами их суверенные права, их свойство быть в своей сфере совершенно независимыми, быть у себя высшею властью, осуществлять *summius imperium*, быть неподчиненными всякой иной внешней власти и вместе с тем подчинять исключительно своей воле все лица и корпорации, находящиеся в пределах их территории (ср. Ebers. *Die Lehre vom Staatenbund.* 1910).

Извне и внутри государства члены Лиги остаются вполне самостоятельными, и нормально Лига Наций, как я уже указывал выше, не вступает в правоотношения и не осуществляет непосредственно мер принуждения против индивидов, подданных различных государств. Принуждение по отношению к людям по прежнему монополизирована государственной властью и, таким образом, Лига Наций сама по себе не может заставить людей подчиниться своим решениям.

Но, если принципиально за государствами, членами Лиги Наций, сохраняется их полная самостоятельность, то это не исключает необходимости устойчивой правовой регламентации, создающей известные рамки для осуществления прав государств, вытекающих из их внешней и внутренней независимости. Эти рамки или границы определяются не волей отдельных государств, но соглашением, установившим Лигу Наций, причем в виду тех широких общих выражений, которые лежат в основе соглашения, границы эти не являются жесткими и неподвижными, но гибкими и подвижными и зависят в большей мере от авторитета, которым будет пользоваться Лига. Во всяком случае, со стороны Лиги тенденция будет иметь резко выраженный расширительный характер и это вполне понятно, потому что для устойчивости международного правопорядка нужно возможно большее ограничение начала безусловной самостоятельности государств в их внешних сношениях. И может наступить такой момент, когда нельзя будет больше говорить о внешнем суверенитете государств.

Наоборот, внутренняя самостоятельность государств в принципе не только не ограничивается (за очень редкими исключениями), но, наоборот, должна быть предметом охраны со стороны Лиги Наций. И, если начало это было с большей силой формулировано Кантом и затем Вильсоном в целом ряде его речей, то оно находит свое признание во вступительной части соглашения, где говорится о соблюдении принципов междуна-

родного права, как известно, отвергающего начало вмешательства.

Принимая во внимание эти две тенденции, лежащие в основе соглашения, можно приступить к более детальному выяснению соотношения компетенций Лиги Наций и ее членов.

1. Начало внешнего суверенитета государств находит свое выражение и признание в соглашении в двух принципах.

Государство свободно входит в состав Лиги Наций и поэтому оно обладает и правом свободно покинуть Лигу Наций, когда оно, по своему самостоятельному решению, сочтет дальнейшее пребывание невозможным. Соглашение, в отличие от договоров других ранее существовавших союзов государств, предусматривает выход из состава членов, причем, однако, необходимо предупредить за два года и выполнение всех международных обязательств.

Другим положением, воплощающим начало внешней независимости государств, является принцип равенства государств в международных отношениях. Если все государства самостоятельны и независимы в одинаковой степени, они должны быть и равноправны. Из этого вытекает принцип единогласия при принятии международными собраниями тех или других решений. Большинство не может навязывать своей воли меньшинству. Такой принцип анархического *liberum veto* трудно совместим с организацией устойчивого и длительного правопорядка*). В действительности это начало, несмотря на свое принципиальное признание в соглашении, находит и крупные ограничения. Во-первых, в силу специальных норм, содержащихся в соглашении, или мирных договорах, в отдельных случаях единогласие не является необходимым. Но, кроме того, по целому ряду вопросов компетентен с правом принимать окончательные решения и выступать от имени Лиги Наций Совет, где далеко не представлены все члены Лиги, но который, однако, в правовом смысле может возлагать обязательства на всю Лигу (в Совет входило 5 постоянных представителей великих держав и 4 временно избираемых представителя других государств, но после 1922 года, согласно решению Со-

*) Почти во всех исторических Союзах государств решения принимались не единогласно, но по большинству голосов. Так было в Северо-Американском Союзе 1778 г., в Швейцарии по конституции 1815 г. и в Германском Союзе по актам 1815 и 1820 г.

брана, входят 4 постоянных члена и 6 временно избираемых).

Проблема организации заставила отказаться от идеи последовательного проведения начал равноправия, и, поскольку начало равенства вытекает из признания принципа внешней самостоятельности государств, ограничивается и это последнее начало.

Еще более государства ограничиваются в своей международной дееспособности и в этом отношении тоже имеется на лицо противоречие с принципом внешнего суверенитета, допускающим лишь полную дееспособность вовне государств.

В трех основных функциях проявляется внешняя дееспособность государства:

- а) в праве поддерживать сношения с другими государствами через своих представителей и принимать у себя представителей других государств (*jus legationum*).
- б) В праве вступать в юридические сделки с другими государствами и особенно заключать международные договоры (*jus foederum ac tractatum*) и, наконец, —
- в) в праве вести войну и заключать мир (*jus belli ac pacis*).

Если члены Лиги Наций по прежнему ничем не связаны в смысле осуществления *jus legationum*, то зато в большей степени ограничиваются их права по заключению договоров и ведению войны.

Что касается заключения договоров, то члены Лиги Наций не могут заключать договоров, несовместимых с принципами, провозглашенными в соглашении и вместе с тем они должны аннулировать все договоры, ранее заключенные и противоречащие целям Лиги Наций. Этим, однако, соглашение не ограничивается. Все вновь заключенные договоры должны регистрироваться Секретариатом Лиги Наций и должны им опубликоваться во всеобщее сведение. Таким образом, делается попытка положить предел тайным договорам.

Наконец, Лига Наций ограничивает и право государств на ведение войн, заставляя их принять посредничество Совета или же подчиниться решению третейского суда, причем война является недопустимой против стороны, подчиняющейся такому решению (подробнее см. гл. XXIII). Надо только отметить, что соглашение не упраздняет совершенно права государств вести войну; оно только ограничивает его, возлагая обязанность на государства предварительно исчерпать все мирные средства разрешения конфликта. Из принципа внешней не-

зависимости государств вытекает и другое право: оставаться нейтральным, не принимая участия в войне, ведомой другими государствами. Соглашение о Лиге Наций устанавливает другой прямо противоположный принцип: всякая война и даже опасность войны между государствами, не входящими в состав Лиги, является делом, касающимся всех членов Лиги. Из этого вытекают и известные обязанности поддерживать ту сторону, права которой нарушены нападением. Таким образом, нейтралитет в своей старой классической форме перестает существовать.

2. Внутренняя самостоятельность государства выражается в том, что государство исключительно компетентно в регулировке положения своих подданных, подчиненных только его власти. В абсолютной форме принцип этот, однако, не осуществлялся во всей своей последовательности, потому что в силу требований международного права, согласно различным договорам, государство часто принимало на себя особые обязательства по охране религиозных или национальных прав людей, бывших его подданными (ср., например, Вестфальский мирный договор 1648 г., Ништадский мир России и Швеции 1721 г., многочисленные договоры, заключенные с Турцией и т. д.).

Мировая война выдвинула с еще большей необходимостью проблему защиты национальных меньшинств после того, как вся карта Европы оказалась совершенно переделанной. В более широкой форме предполагали кодифицировать принцип охраны национальных прав японские делегаты на Мирной Конференции. Они настаивали на том, чтобы во вступительной части соглашения после слов, устанавливающих обязанность для членов Лиги поддерживать международные отношения на открытом признании начал справедливости и чести, был прибавлен абзац: „и принятием основ равноправия национальностей и справедливого обращения с их представителями“*).

*) Это предложение японского делегата бар. Макино было поддержано представителем Китая, но встретило оппозицию британской и американской делегаций, не желавших произнести публично осуждения законодательным актам Америки, Австралии и Южной Африки, ограничивающих допуск и права лиц желтой расы в их пределах. Предложение Японии было принято в Комиссии о Лиге Наций 11 голосами против 6, но председатель комиссии, президент Вильсон, заявил, что, в виду отсутствия единогласия, предложение Японии считается отвергнутым. Вaker Woodrow Wilson and World Settlement, II, 1922, стр. 233 и д.

Тогда это начало было отвергнуто, но в мирных договорах (с Австрией, Турцией, Болгарией и Венгрией) и в специальных договорах с Польшей, Румынией, Чехо-Словакией и королевством Сербов, Хорватов и Словенов было провозглашено начало покровительства меньшинствам со стороны Лиги Наций*). На ряде заседаний в феврале, октябре и ноябре 1920 года Совет постановил осуществлять это начало попечения о национальностях. Согласно постановлению Совета Лиги Наций от 28 октября 1920 года, государства, представленные в Совете, имеют право и обязанность привлекать внимание Совета на факты нарушения или на возможность таких нарушений прав национальных меньшинств со стороны держав, принявших на себя соответственные обязательства. И государства, не представленные в Лиге Наций и сами национальные меньшинства могут непосредственно обращаться в Совет с петициями, заявлениями и отчетами о своем положении, но Совет должен приступить к рассмотрению этих заявлений лишь в случае, если один из членов Совета привлечет внимание Совета на эти факты. Секретариат обязан доводить до сведения и членов Совета и всех членов Лиги о поступивших заявлениях. В особенно экстренных и важных случаях Секретариат может ускорить рассылку поступивших заявлений, и с другой стороны члены Совета имеют право для разбора заявлений предложить назначить экстренное собрание Совета. Вместе с тем Совет обратился к делегатам представленных в Совете госу-

*) *Annales des Nationalités*, années 1915, 1916, 1917, 1918, publiées par la Librairie Centrale des Nationalités à Lausanne. Bordin. *Das positive Recht der nationalen Minderheiten*. 1922. R. Buxton. *Nationality*. 1916. Epstein. *Der nationale Minderheitenschutz, als internationale Rechtsproblem*. 1922. Fouques Duparc. *La protection des minorités de race, de langue et de religion. Etude de droit des gens* 1922. Cabys. *Le Problème des Nationalités*. 1916. Hildebrand. *The problem of the nationality*. 1916. Jaszy. *Das Nationalprogramm*. 1916. Kohl. *Avant-projet d'un traité général relatif aux droits de minorités nationales*. 1917. Laun. *Zur Nationalitätenfrage*. 1916. Laun. *Entwurf eines internationalen Vertrags über den Schutz nationaler Minderheiten*. 1920. Opet. *Der Schutz nationaler Minderheiten*. 1919. Rauchberg. *Der internationale Schutz der nationalen Minderheiten*. 1922. Schücking und Wehberg. *Die Satzung des Völkerbundes*, 1921, стр. 71 и д. Vichniak. *La protection des droits des minorités dans les traités internationaux*. 1919—1920, 1921. Wolfzendorff. *Grundgedanken des Rechts der nationaler Minderheiten*. 1922. Ср. коллективный труд, изданный von Tiedje в Берлине: *Das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen*. 1921 и Dickinson—Willoughby—Th. Ruysen. *Question des minorités*. *Rapport de la commission sur les minorités de race, de la religion*. Prague. 1922.

дарств с напоминанием о том, какие обязанности по охране национальных меньшинств лежат на державах, представленных в Совете.

Подобными нормами в известной степени ограничивается сфера внутренней самостоятельности государств. Надо, однако, отметить, что вся эта организация национальных меньшинств должна функционировать, главным образом, для Центральной Европы и отчасти для Турции, но она не имеет обязательного характера для самих великих держав, считающих, что для их владений (особенно для колоний) система охраны меньшинств является излишней, потому что они сами собственными средствами могут установить у себя мир национальностей.

Наконец, имеется еще и другая область, где компетенция Лиги Наций вторгается в область внутреннего суверенитета в более узкой сфере, но всетаки в области, имеющей для государства совершенно исключительное значение. Пр. Мартенс считал, что существует особое „основное международное право государства на самосохранение“, из наличия которого вытекает необходимость иметь средства для охранения своей государственной жизни и прежде всего вооруженные сухопутные и морские силы, крепости, и т. д. Конечно, ни такого международного права, ни такой обязанности нет. Дело самого государства иметь средства обороны и нападения, и до последнего времени, если не считать Первой Гаагской Конференции, попытки международной регуляции этой проблемы не имели места.

Если мирные договоры для контроля разоружения дают известные права Совету Лиги Наций, который может на месте произвести расследования в странах, вышедших побежденными из мировой войны, то в соглашении это начало находит свое применение и в виде одного из условий для приема новых членов (ст. I). И наряду с этим в менее определенной форме государства признают необходимость для поддержания мира сократить вооружения до минимума, совместимого с безопасностью государств и долгом выполнять обязательства, возложенные соглашением.

Осуществление разоружения даже в самых незначительных размерах связано с известным контролем и с необходимостью назначения международного органа, вступающего в непосредственные отношения с местными государственными учреждениями.

В итоге здесь устанавливается принцип ограничения свободы деятельности государства в очень важной отрасли внутреннего управления.

Проблема более детального выяснения компетенции Лиги Наций и подробный анализ прав и обязанностей государств, как членов Лиги Наций, будут подробно рассмотрены в дальнейшем изложении.

Надо только подчеркнуть, что Лига Наций является единством в сношениях не только извне, но и по отношению к своим собственным членам, находящимся в подчиненном положении по отношению к органам Лиги Наций, таким, как Совет или Собрание, которые могут принимать решения, обязательные для государств. Таким образом, внутри Лиги отношения перестают быть договорными и становятся отношениями подчинения.

§ 38. *Лица Наций, как субъект международного права.* Нормально субъектами международного права являются государства. Но, кроме единичных государств, субъектами международного права могут быть и соединения государств, причем в таких случаях государства отнюдь не теряют своей международной правоспособности.

Надо отметить, что при наличии двух таких категорий субъектов права, союзное единство является лишь единством в пределах, установленных договором или соглашением, лежащим в его основе. Вместе с тем здесь наблюдается нечто значительно большее, чем простое существование двух независимых и параллельных компетенций. На самом деле здесь происходит перемещение компетенций, причем в той сфере, где компетентно союзное единство, государство не может быть компетентно. Если война ведется Союзом, отдельные государства не могут заключать мира. Мир может быть заключен только Союзом (акт Германского Союза 1815 года). В итоге можно указать, что, если Союз государств и является субъектом международного права, то дееспособность его имеет более ограниченный характер, чем дееспособность его членов.

Различие состоит в том, что дееспособность Союза должна быть выведена из соглашения, установившего объединение государств, причем здесь может быть допущено лишь ограниченное толкование, тогда как, наоборот, дееспособность государств — членов Союза признается за общее правило и ограничения за исключение.

Отсутствие в соглашении специальных норм, устанавливающих пределы дееспособности Лиги Наций, делает затруднительным точное выяснение допустимости для Лиги Наций

права активного и пассивного посольства, права заключения международных сделок и договоров и права ведения войны и заключения мира.

Правда, в этом отношении, независимо от соглашения, уже имеются правовые прецеденты. При Лиге Наций находятся представительства около 20 государств, причем эти представительства именуются *Liason entre les gouvernements et le Secrétariat de la Société des Nations*. Лига Наций вынуждена отправлять в другие страны комиссаров со специальными полномочиями, как, например, Фр. Нансена, С. Гора и других. Постоянное представительство от Лиги Наций пока нет ни в одном государстве, но может возникнуть и подобная необходимость. Комиссары, действующие от имени Лиги Наций, пользуются всеми дипломатическими привилегиями.

Что касается соглашений и договоров, то об этом тоже нет специального упоминания, но вместе с тем имеются некоторые косвенные указания, имеющие большое принципиальное значение. При наличии конфликта между государством, не входящим в состав Лиги, и членом Лиги, Совету принадлежит право выработать условия разрешения спора. Эти условия, конечно, могут быть выработаны лишь путем договора, заключенного между сторонами в конфликте и Советом. Наконец, при практическом осуществлении разоружения (согласно ст. 8), или при реализации системы мандатов (ст. 22) нормальным путем было бы заключение соответственных международных договоров между заинтересованными государствами и Лигой Наций.

Наконец, Лиге Наций принадлежит и право объявления войны, потому что соглашением предусматриваются случаи, когда Лига Наций должна выступать в защиту своих членов, подвергшихся без повода со своей стороны нападению. Если Лига Наций может вести войну, она, конечно, может и заключать мир.

Таким образом, Лига Наций обладает почти в полной мере международной дееспособностью, хотя в отдельности права ее в этом отношении и не нашли отчетливой формулировки в тексте самого соглашения.

ГЛАВА XIX.

Субъекты Лиги Наций*).

§ 39. Государства — члены учредители Лиги Наций и их особые права.
§ 40. Положение государств, не состоящих членами Лиги Наций. § 41. Прием новых членов Лиги. Условия приема по соглашению и согласно правовым прецедентам. § 42. Условия выхода из Лиги Наций.

§ 39. *Государства — члены учредители и их особые права.* Субъектами Лиги Наций являются государства. Ни частные лица, ни общества, ни партии, ни религиозные образования не являются членами объединения, имеющего цель — создать постоянную правовую организацию для народов всего мира. Слово нация, или народ употребляется лишь как синоним государства. С точки зрения традиционной для наличности государства необходима верховная власть, осуществляемая над комплексом людей в известных территориальных границах, и, при наличности образования, отвечающего этим основным условиям, можно говорить о государстве.

Однако, вопрос обстоит несколько сложнее, когда имеется на лицо не простое государство, бесспорно суверенное во внешних и внутренних сношениях, но когда приходится иметь дело с государствами сложными, с соединениями государств, или с государствами полу-суверенными с ограниченной самостоятельностью, или с государственными фрагментами, являющимися переходною ступенью между государством не-суверенным и автономной провинцией.

Субъектами Лиги Наций могут быть и государства сложные, причем в союзном государстве будет иметься налицо одно государственное единство и, следовательно, союзное государство будет иметь одно представительство. Иначе обстоит дело с союзами государств, где будут представлены лишь отдельные государства, но не союз в целом. В настоящее время в Лиге Наций имеется ряд союзных государств, как Швейцария, Бразилия, Аргентина, и нормально им принадлежит одно представительство. Вопрос, однако, получает несколько более сложный характер, если центрально-американские государства осуществляют

*) Детальный и документальный обзор у Schücking und Wehberg. Die Satzung des Völkerbundes. 1921, стр. 97—161. Ср. и Scelle. L'admission de nouveaux membres de la Société des Nations par l'Assemblée de Genève. Revue générale de droit international public. 1921, стр. 122 и д. Большое значение имеют доклады комиссий о приеме новых членов на первой, второй и третьей сессии. Ср. Actes S. N. 1. A. s. p., стр. 597—614, стр. 664—669, прения там же, стр. 568 и д. 581 и д. 642 и д. Actes S. N. 2. A. s. p., стр. 315—320, стр. 333. 340. Actes. S. N. 3. A. s. p. I, стр. 115 и д.

договор 1921 года и, объединившись в одно союзное государство, попытаются сохранить все свои 5 представительства.

Наряду, однако, с государствами суверенными в Лигу Наций входят и британские государства-колонии, государства не-суверенные, только что переставшие быть автономными колониями, чтобы стать „nations“ и войти равноправными членами с другими суверенными государствами в Лигу Народов. Если британские государства-колонии вошли в Лигу, то, конечно, это объясняется не только политическими мотивами со стороны британской империи, располагающей в настоящее время 6 представительствами в Лиге Наций, но и мотивами правовыми*). Дело в том, что за время мировой войны произошел полный перелом в строении британской мировой империи, которая как будто стремится непосредственно перейти от унитарного государства к мировой конфедерации, или к системе персональной унии, причем этот процесс только начался. Колонии добились того, что в 1917 году министр колоний Борден признал вступление в военный кабинет министр-президентов колоний началом новой эры, и 17 мая 1917 года Ллойд Джордж торжественно провозгласил необходимость установления тесной связи с колониями путем „постоянных совещаний между автономными нациями и свободным государством — британской империи“. Из колоний возникли владения, „dominions“, из владений — автономные нации — не-суверенные государства. Не надо забывать, что эти колониальные государства, по количеству населения (Индия), или потому что они охватывают целую часть света (Австралия), играют совершенно исключительную роль в мировом обороте. Эти образования, помимо того, имели и до войны довольно широкие права в смысле заключения договоров. В настоящее же время Канада и Австралия имеют, например, в Вашингтоне самостоятельное дипломатическое представительство**).

*) На четвертой сессии в 1923 году была принята Ирландия, и, таким образом, британская империя располагает 7 представителями в Лиге Наций.

**) Необходимо только отметить, что переход британских колоний от типа государственных фрагментов к типу не-суверенных государств совершается прецедентным путем и пока не находит своего формального выражения в законодательных актах. Между тем знаменитая резолюция имперской Конференции 1917 года говорила о возможных изменениях конституционных основ британской империи и требовала, чтобы в таком случае были приняты во внимание права автономных наций, образующих свободную британскую державу „imperial Commonwealth“, и особенно права Индии, являющейся самой значительной нацией империи. Ср. O. Koehltreuter. Das öffentliche Recht Grossbritanniens in den Jahren 1914—1921. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. XI, 1922, стр. 43. О процессе этой трансформации: H a t s c h e k. Britisches und Römisches Weltreich. 1921, §§ 6, 11—14. A. B. Keith. Imperial Unity and the Dominions. 1916. Löwenstein. Das Prob-

При мирных переговорах и при подписании договоров принимали участие специальные делегаты от британских колоний-государств, и эти же государства: Канада, Австралия, Южная Африка, Новая Зеландия и Индия фигурируют в качестве членов Лиги Наций, причем этим создается не только простой прецедент, но отсюда вытекает и второй абзац ст. I, который гласит, что, наряду с государствами, земли и колонии, свободно управляемые, могут стать членами Лиги.

Соглашение в статье I (первый абзац) говорит следующим образом о членах-учредителях Лиги Наций: „членами-учредителями Лиги Наций являются те из держав, подписавших договор, имена которых перечислены в приложении к Соглашению, также как и другие государства, упомянутые в приложении, которые присоединяются к настоящему Соглашению без каких-либо оговорок, путем заявления, переданного в Секретариат через два месяца по вступлении Соглашения в силу, причем сообщение о сем будет сделано всем другим членам Лиги“. Другими словами, здесь идет речь о двух группах членов-учредителей: а) держав союзных, принимавших участие в войне и подписавших мирный договор, б) держав нейтральных, не подписавших и не ратификовавших договоры, но приглашенных в количестве тринадцати присоединиться к Соглашению, устанавливающему Лигу Наций.

Что касается особых прав членов-учредителей, то они сводятся к тому, что им принадлежит право приема новых членов большинством двух третей голосов, причем они могут обсуждать вопрос о том, насколько вновь принимаемое государство может дать действительные гарантии в выполнении принимаемых на себя обязательств.

Помимо того, имеется и другое преимущество членов-учредителей. Вновь поступивший член обязан подчиниться выработанным Лигой Наций нормам, обязательным для него, относительно его вооруженных сил. Наоборот, члены Лиги Наций до принятия общих договоров об ограничении вооружений в этом отношении совершенно свободны от всяких обязательств. Таким путем над новыми членами создается своеобразная опека, совершенно неведомая членам-учредителям.

lem des Federalismus in Grossbritannien. Annalen des Deutschen Reichs. 1921/1922, Heft 1—2. M. Schmidt. Vorherrschaft des Mutterlandes und Selbständigkeit der Dominions. Handbuch der Politik, Bd. V, 1922 стр. 73 и д. Совершенно особое значение имеет The Commonwealth of Nations. An Inquiry into the nature of citizenship in the British Empire and into mutual relations of the several communities thereof. Edit. by L. Curtis. London. 1916, где впервые делается попытка наметить правно-политическое решение проблемы.

§ 40. *Государства вне Лиги и их отношение к Лиге.* Вне Лиги Наций, кроме совершенно незначительных африканских (напр. Абиссинии), азиатских (кроме Турции) и европейских государств, бывших противниками Согласия в мировой войне, остаются Соединенные Штаты Америки и Россия.

Уже на первом собрании Лиги Наций некоторые делегаты настойчиво подчеркивали значение привлечения в Лигу Наций государств, оставшихся пока вне ее. Делегат Южной Африки, сэр Режинальд Блакенберг, настаивал на необходимости привлечь Германию в Лигу*), а президент Швейцарской республики Мотта с большим подъемом указал на то, что недопустимо, чтобы вне Лиги были бы такие державы, как Америка, Германия и Россия. Необходимо пойти на жертвы и сделать все допустимые уступки, чтобы обеспечить присоединение к Лиге великой американской демократии. Надо, чтобы и русский народ вошел в Лигу. Конечно, сейчас он еще в состоянии брожения и развала, но надо сделать все, чтобы облегчить великому русскому народу возможность стать на ноги.

Что касается Германии, то она просила о допуске в Лигу на Мирной Конференции, и, с точки зрения Швейцарии, отказ союзников в приеме Германии является непонятным. Делегату Швейцарии могли возражать представители Великобритании и Франции, но для большинства делегатов разных государств Старого и Нового Света было ясно, насколько принципиально был прав Мотта, утверждая, что, оставаясь не всеобъемлющей по своему составу, Лига Наций не будет жизнеспособна. Быть может Лига и проживет два-три года, или даже больше, но не будучи универсальной, она будет в себе самой носить семя длительного и неизбежного разложения**).

Однако, особенностью соглашения, учреждающего Лигу Наций, является то, что сфера компетенции Лиги Наций отнюдь не ограничивается одними членами, но имеет тенденцию распространиться в некоторых отношениях (по крайней мере теоретически) и на все государства всего света. Согласно ст. 3 и 4 Соглашения, Собрание и Совет могут интересоваться всеми делами, касающимися поддержания общего мира, но еще дальше идет ст. 11, определяющая, что Лига Наций должна предпринять меры и в случае возникновения войны, лишь косвенно

*) Actes S. N. 1. A. s. p. стр. 566.

***) Actes S. N. 1. A. s. p. стр. 573, возражения французского делегата Вивиани: стр. 573—576. Интересно указание Вивиани, что одним из препятствий к принятию на первой сессии в 1920 г. прибалтийских государств и Грузии было нежелание предрешать будущий порядок их взаимоотношений с Россией. В 1921 году эти мотивы, очевидно, потеряли свое значение, потому что Эстония, Латвия и Литва были приняты в Лигу Наций.

затрагивающей одного из членов Лиги Наций. В таком случае Лига выступает тоже для поддержания мира. Таким путем и для неучастников Соглашения возникает своеобразная обязанность, возлагаемая на них без их ведома, не вести войн между собой и в этом отношении тоже подчиниться сложному порядку, предлагаемому Соглашением для регулировки международных конфликтов. По существу, подобная норма одновременно является и отрицанием обязанностей нейтралитета и восстановлением теории вмешательства, знакомой Европе еще в начале XIX века, но надо отметить и глубокое коренное различие между практикой Священного Союза и выступлениями Лиги Наций. В первом случае дело шло исключительно о политических целях, о борьбе с национальным и революционным движением, наоборот, Лига Наций пытается в мировом масштабе установить форму своего обязательного посредничества и третейского суда лишь для предотвращения войн, могущих всегда охватить более широкий круг государств.

Однако, эти стремления Лиги Наций возложить правовые обязательства на не членов Лиги могут быть осуществимы лишь при условии дальнейшего роста авторитета Лиги, потому что при настоящих условиях она была совершенно бессильна предотвратить даже войны членов Лиги с третьими державами (Польша с Россией, Греция с Турцией).

Но в ряде других случаев, как при регистрации договоров, охране рабочего труда, предоставлении Лиге Наций контроля над договорами относительно торговли женщинами и детьми, или специального покровительства обществами Красного Креста, определенно указывается, что обязательства возлагаются только на членов Лиги, и в ст. 94 говорится, что подчинение международных административных союзов Лиге Наций может последовать только при наличии согласия всех государств — участников этих союзов.

В некоторых случаях и представители государств, не вступивших в Лигу Наций, могут привлекаться для участия или в работах комиссии, или конференций. Представители Соединенных Штатов были приглашены для участия в комиссии по обсуждению вопросов, связанных с Аландскими островами и в работах особого финансового и хозяйственного отдела и т. д.

Для участия в Брюссельской Финансовой Конференции 1920 года были приглашены делегаты от Соединенных Штатов, от Германии, Венгрии, Армении, Болгарии, Финляндии, Австрии и т. д., т. е. от государств, не состоявших в это время членами Лиги. То же самое было и на Барселонской Конференции (1921 г.), созванной для обсуждения вопросов, касающихся транспорта.

В результате, несмотря на официальное отсутствие ряда государств в Лиге Наций, последняя все таки стремится к тому, чтобы к активной деятельности были привлечены все народы, и в этом отношении Лига задается целью ускорить и облегчить тот процесс собирания народов, который является ее основной задачей и который встречает затруднения в своем осуществлении, как по политическим, так и по юридическим мотивам.

§ 41. Прием новых членов в Лигу. Лига Наций не является замкнутым единством, но, наоборот, открытым и одна из задач ее будет выполнена, когда все 19 государств, еще находящихся вне Лиги, войдут в нее. Второй абзац ст. I гласит: „Каждое государство, земля (dominions), или колонии, свободно управляемые и не упомянутые в приложении к Соглашению, могут стать членами Лиги, если они будут приняты двумя третями Собрания, под условием, что они дают действительные гарантии своего искреннего желания выполнять международные обязательства и что они примут условия, выработанные Лигой, относительно вооружений сухопутных, морских и воздушных“:

Первое условие — это принятие государств и „dominions“, или колоний. Это соответствует тем задачам, на которые я указывал при рассмотрении субъектов Лиги Наций. Можно только подчеркнуть, что, когда идет речь о колониях, то говорят о государствах-колониях английского типа.

Второе условие — это осуществление в государствах принципов свободного управления. Свобода понимается в данном случае в смысле наличия демократического представительного образа правления. Строй может быть республиканский, или конституционно-монархический, но он должен давать гарантии правового государства. Наряду с этим потеря самостоятельности тоже создает затруднения для вхождения в Лигу Наций.

Третьим условием является выполнение со стороны вновь принимаемого члена международных обязательств. Нормально государства, возбуждавшие вопрос о приеме в состав Лиги Наций, прилагали торжественную декларацию о соблюдении ими международных обязательств. Но на первой сессии Собрания в 1920 году французский представитель Вивиани заявил, что уважение к международному праву надо доказать не словами, но делами. В основе этого условия лежит, однако, как на это указывает

Шюкинг *), стремление поставить выполнение мирных договоров в тесную связь с приемом в Лигу Наций. Из центрально-европейских государств, принимавших участие в мировой войне против Согласия, будут допущены в Лигу, только те, которые выполняли возложенные на них мирными соглашениями условия.

Относительно того, кто компетентен в решении вопроса о достаточности гарантий, имеются две различные точки зрения. Барту считал, что вопрос о гарантиях должен быть разрешен предварительно и единогласно. Наоборот, Собрание в своей практике на первой и второй сессии установило принцип, что не только сам прием, но и достаточность гарантий устанавливаются Собранием большинством двух третей голосов **).

Наконец, последним условием является принятие того порядка ограничения вооруженных сил, который будет одобрен Лигой Наций.

Во всех мирных договорах уже предусмотрено разоружение побежденных держав. Что же касается остальных государств, то условия разоружения, или вернее ограничения вооружений, определяются каждый раз индивидуально, в зависимости от политической обстановки и географического положения, Советом Лиги, которому и принадлежит в дальнейшем пересмотр установленных им норм, потому что международная конъюнктура меняется и почти невозможно создать в каждом отдельном случае неизменные правила. Пересмотр может последовать, как по инициативе Совета, так и самого заинтересованного государства. Кроме того Совет на первом своем Собрании обратил внимание последнего на то, что в особых случаях точное определение ограничения вооружения для отдельного государства не представляется возможным. Однако, из

*) Schücking und Wehberg. Die Satzung des Völkerbundes 1921, 113.

***) На первой сессии Собрания Лиги Наций (в 1920 г.) было намечено рассмотрение следующих пунктов при приеме новых членов:

1. Последовало ли заявление о приеме в нужной форме?
 2. Правительство, подающее заявление, является ли признанным *de jure* или *de facto* и какими государствами?
 3. Идет ли речь о государстве с прочным правительством и определенными границами? Каков объем территории и какова численность населения?
 4. Имеет ли государство вполне самостоятельное правление?
 5. Каково его отношение согласно его заявлениям и действиям к:
 - а) выполнению международных обязательств?
 - б) условиям Лиги об ограничении вооружений?
- Такое расширительное толкование условий приема вряд-ли можно считать правильным.

этого не должен вытекать отказ в приеме подобного государства *).

Правила приема далеко не являются такими скромными и безобидными, как это может показаться на первый взгляд. При совещании о приеме обсуждается ряд вопросов, имеющих чрезвычайное значение для принимаемых государств. Рассматривается и внутреннее государственное устройство и гарантии, которые может дать новый член в смысле выполнения принятых им раньше и вновь принимаемых международных обязательств. В сущности, делается грандиозная попытка установления единства не только в смысле единой над-государственной системы, но и в смысле осуществления в своеобразной форме завета Канта о том, что для прочности Союза Мира нужно, чтобы члены его имели однородные принципы государственного строя. В Лиге Наций это начало, однако, не имеет характера общеобязательной для всех членов правовой нормы, но имеет лишь характер предписания для вновь принимаемых государств. При принятии Албании, Болгарии, Люксембурга, Финляндии, Эстонии, Латвии и других мелких образований такая практика не могла создать особенных затруднений, но при привлечении на лоно Лиги Наций великих держав, как Соединенные Штаты Америки или как Россия, ясно, что самый порядок приема будет крупным препятствием к тому, чтобы эти державы стали членами Лиги и чтобы Лига Наций действительно приняла необходимый для самого ее существования вселенский характер.

*) Во всяком случае процедура приема новых членов сопровождалась иногда, особенно по вопросу о приеме Болгарии, целым расследованием о том, насколько Болгария выполнила условия мирного договора, насколько новое болгарское правительство по своему составу отлично от правительства, вовлекшего болгарский народ в войну и т. д., О принятии Болгарии см.: Actes S. N. 1. A. sr. стр. 581 и д. и очень подробный доклад Комиссии, *ibid*: стр. 597, и д.

Вопрос о принятии Коста-Рики возник, несмотря на то, что Коста-Рика была союзной державой во время мировой войны только потому, что в ней произошло *pronunciamento* и установилась военная диктатура генерала Топико. После того как генерал отказался от власти и собралась законодательная палата, Коста-Рика в 1920 году возбудила ходатайство о приеме в Лигу Наций. Ср. речь делегата Колумбии Рестрепо: Actes S. N. 1. A. s. p. стр. 584; доклад Комиссии: *ibid*. стр. 606 и д.

Интересно, что ходатайство о приеме Украины (отвергнутой Собранием на первой сессии) было возбуждено от имени Петлюры, совершенно не располагавшего к концу 1920 г. территориальным господством над украинскими землями. Между тем доклад Комиссии говорит о 40 миллионах жителей, о материальных богатствах территории и т. д.: Actes S. N. 1. A. s. p. стр. 614—668. С точки зрения политической представляют интерес речи на первой сессии Собрания о признании отделившихся от России государств Брантинга (Швеция), Падеревского (Польша), Ионеску (Румыния) и Зока ед Доуле (Персия).

§ 42. *Условия выхода из Лиги.* В противоположность другим Союзам государств, нормально объявлявших соединение государств на вечные времена и поэтому не допускавших выхода из Союза, Лига Наций, в виду сравнительно гораздо меньшего политического единства, лежащего в ее основе, допускает свободный выход из состава Лиги Наций. Первый случай выхода предусмотрен I статьей.

1. Абзац первый статьи I гласит: „Всякий член Лиги может, после предупреждения за два года, уйти из состава Лиги под условием выполнения всех международных обязательств, включая и вытекающие из означенного соглашения“.

Однако, это не единственный возможный выход из Лиги. Соглашение предусматривает и другие случаи:

2. При изменении основных начал Соглашения, если один из членов окажется в меньшинстве и его соображения не будут приняты во внимание, он может отказать в ратификации принятых изменений и немедленно, не дожидаясь двухлетнего срока, выйти из состава Лиги (ст. 26).

3. Может иметь место и выход недобровольный: исключение из состава Лиги, как результат правонарушений или невыполнений принятых в силу соглашения международных обязательств. Тогда требуется единогласное решение всех остальных членов Коллегии.

При добровольном выходе из состава Лиги может возникнуть вопрос о том, насколько выполнены членом, покидающим Лигу, его обязательства. Инстанцией, которая должна установить этот факт, конечно, не могут быть органы Лиги, являющейся стороной при несогласии Лиги с уходящим членом, но должен быть специально для этого созданный третейский суд.

ГЛАВА XX.

Органы Лиги Наций*).

§ 43. *Общая характеристика органов Лиги Наций.* Органы международного управления, суда и правотворчества. § 44. *Собрание Лиги Наций, ее состав, компетенция, порядок ее деятельности и ее местопребывание.* § 45. *Совет Лиги Наций, его состав; члены постоянные и временные; расширение Совета; компетенция его, и порядок его деятельности.* § 46. *Организация Секретариата и бюджет Лиги Наций.*

§ 43. *Общий характер органов Лиги Наций.* В основе создания Лиги Наций лежит прежде всего идея сохранения

*) Schücking und Wehberg. Die Satzung des Vökerbundes, 1921, стр. 161—248. Проблема организации Лиги Наций и вопрос о взаимоотно-

мира между народами. Это начало можно было осуществить двояким образом: или можно было попытаться идти по пути кодификации международного права, провозглашаемого на мирных конференциях и затем осуществлять его применение через посредство международного суда, посредничества и управления, причем параллельно требовалось бы рано или поздно организовать и международное принуждение, путем ли угроз, путем ли мирной блокады, путем ли войны — безразлично*).

Но можно было оставить этот путь, по которому как будто должно было пойти мировое объединение государств, начавшееся складываться на Гаагских Конференциях, и можно было постараться вместо длительной и тяжелой эволюции использовать политическую конъюнктуру для создания таких органов, которые непосредственно, действуя автоматически, предотвращали бы войну и насилие в международных отношениях, совершенно независимо от кодификации права.

В таком случае не проблема правотворчества и суда, но проблема управления в широком смысле этого слова играет решающую роль. Но нельзя ни теоретически, ни практически игнорировать того факта, что управление должно быть подчиненным не только потребностям минуты и целесообразности, но и прежде всего моменту правовому, потому что иначе создается вместо одного произвола лишь другая форма произвола. Простые фразы о сохранении мира и о выполнении международных обязательств не могут заменить правовых пустот. Если не хронологически, то зато по внутреннему смыслу каждая деятельность не может ограничиться простыми намеками на порядок, наоборот, она требует примата точного права.

Между тем при реализации Лиги Наций ее англо-саксонские вдохновители старались главное внимание обратить на проблему практического осуществления, совершенно не учитывая того, что цель, которую они себе поставили, является

шениях Совета и Собрания обсуждался на первой сессии Лиги Наций. Ср. Actes S. N. I. A. s. p., The first assembly, a study of the proceedings of the first assembly of the league of nations by a comtee of the league of nations Union including Lord Robert Cecil, Lord Pillimore. 1921.

Rougier. La première Assemblée de la Société des Nations. Genève, novembre-décembre — 1920. Revue générale de droit international public, 1921, стр. 197 и д.

Ср. Доклад Вивиани и Роуэлла на первой сессии Собрания в 1920 г. Actes S. N. I. A. s. p., стр. 281—303.

*) Эти начала нашли очень отчетливую формулировку в проектах Лиги Наций, выработанных Швецией и Норвегией и представленных на Мирную Конференцию 20—21 марта 1919 года. Ср. также проект, выработанный в 1921 году Русским Национальным Обществом Лиги Наций и представленный на пятую Конференцию Союза Наций. Обществ Лиги Наций.

прежде всего функцией права и что, если они попытаются игнорировать этот последний момент, работа Лиги в большей степени будет бесплодной.

В виду подобной чисто практической тенденции, в соглашении о Лиге Наций совершенно нет попыток резко дифференцировать органы по их функциям и даже нет стремления создать какую либо иерархию и затем попытаться, хоть в грубых чертах, отделить суд от управления. Одни и те же органы провозглашают нормы права и затем сами же их применяют. Конечно, было-бы очень трудно провести резкую границу между управлением и судом в международных отношениях, где действуют такие институты, как добрые услуги, посредничество, или простое установление известных фактов (анкетные комиссии), без попыток такие решения обосновать нормативным путем, причем все эти институты являются своеобразным суррогатом процесса. Однако, несмотря на наличие подобных институтов, все-таки можно было отметить постепенную и непрерывную тенденцию, в особенности с начала XX века, создать более чистые формы процесса и хоть немного приблизиться к нормальному типу судопроизводства.

В организации Лиги Наций лежит попытка перенести центр тяжести на самые несовершенные формы международного процесса и вместе с тем ярко выражена чрезвычайно примитивная мысль обойти слишком сложный механизм нормального порядка и создать простую элементарную систему, которая, однако, на самом деле оказалась чрезвычайно сложной и еще больше запутается при неизбежных попытках в ее дальнейшем развитии дифференцировать разные функции, которые пока остаются смешанными в одних руках.

Согласно проекту, принятому 28 апреля 1919 года на Мирной Конференции, у Лиги Наций были два главных органа и один подчиненный (Секретариат). Собранию принадлежала вся полнота власти в пределах, установленных проектом, а рядом с Собранием действовал Исполнительный Совет, который тем самым становился в несколько подчиненное положение по отношению к Собранию. Впоследствии слово „исполнительный“ было выброшено, и в итоге получились два совершенно равноправных органа, ни в коем случае друг другу не подчиненные, с функциями, почти совпадающими, но различными, по своей организации и по составу. В пределах Лиги Наций, таким образом, установился своеобразный *condominium*, иными словами, — двоевластие.

Ст. 2 Соглашения говорит: „Деятельность Лиги, как она определена в настоящем соглашении, осуществляется Собранием и Советом, которым придается постоянный Секретариат“.

Ни в этой статье, ни в дальнейших нет разграничения компетенции между Советом и Собранием*).

При обсуждении на первой сессии вопроса об организации Лиги Наций и вопроса о взаимоотношениях между Советом и Собранием, французский делегат Вивиани жаловался, что последний вопрос является очень запутанным и неясным, причем ссылаясь на то, что он сам не был одним из творцов Соглашения. В дальнейшем, однако, именно делегаты Франции и Англии пытались сохранить эти потемки и неясности по мотивам не правовым, а чисто политическим. Франция и Англия не желали допустить, чтобы в Лиге Наций одержали бы верх тенденции широкого и терпимого отношения ко всем народам одинаково и чтобы правовые обязанности не имели бы характера односторонних обязательств для одних государств и связывали бы великие державы в такой же степени, как и народы более слабые в политическом отношении.

Совет в большей степени представляет великодержавные интересы, тогда как Собрание, где заседают делегаты государств почти всего мира, отражает интересы всечеловеческие.

Вместо того, чтобы открыто признать нежелательность расширения компетенции Собрания, докладчики по данному вопросу, Вивиани и Роуэлль, ссылались на бессодержательные заявления Бальфура в роде того, „чем меньше мы будем стремиться выяснить особые функции Собрания и Совета и их взаимоотношения, тем лучше будет для блага Лиги в целом“ или же: „затруднения между Собранием и Советом надо разрешить не на основе заранее выработанных правил, но, согласно чувству такта и здравому смыслу, решая дело так, как оно этого заслуживает“ (*comme il convient*). При такой точке зрения и сама Лига Наций является ненужным учреждением, потому что современные народы могли бы решать свои споры — тоже согласно чувству такта и здравому смыслу. И, если докладчики, как представители двух великих держав, постарались усилить неясности Соглашения, то с единственной целью упрочить положение Совета в ущерб Собранию. И усиление значения Совета нашло выражение в резолюции 7 декабря 1920 г. (см. ниже), которая запрещает Собранию рассматривать дела, находящиеся в производстве Совета, без согласия последнего.

Но если такова была точка зрения представителей двух великих держав, то другие члены Собрания в робкой форме защищали и другие мысли о примате Собрания, как органа действительного представительства всех народов.

*) Ср. доклад Вивиани и Роуэлля на первой сессии. Actes S. N. 1. A. s. p., стр. 281—284.

Лорд Роберт Сесиль, выступая в качестве представителя Южной Африки, выразил надежду на то, что с течением времени выяснится роль Совета, как исполнительного органа Собрания, причем Совет несет ответственность перед Собранием. Нельзя допустить, чтобы ряд вопросов, имеющих такое серьезное значение, как вопрос об ограничении вооружения, о запрещении частной выделки оружия, об организации мандатов, ускользали бы от компетенции Собрания только потому, что ими занимается Совет: Если бы было иначе, возникла бы опасность для самого существования Лиги Наций. Лорд Роберт Сесиль настаивал на том, что Собрание и Совет одинаково могут рассматривать вопросы, входящие в компетенцию Лиги *).

Сэр Вильям Мейер (Индия) указывал на недопустимость рассматривать Собрание, как простую регистрационную машину. Собрание имеет право финансового контроля и оно должно иметь полное право обсуждать проблемы, рассматриваемые Советом и может по этим вопросам не только принимать решения, но и изменять проекты Совета **).

Делегат Греции Политис подчеркнул, что нельзя говорить о полном равноправии Совета и Собрания. По более важным вопросам не Совету, а Собранию принадлежит право окончательного решения. Отчет предоставляется Собранию Советом и в ряде статей 2, 3 и 4 Собрание упоминается раньше Совета. И это понятно, потому что в Собрании представлены не несколько держав, а все государства ***).

Фактически, однако, Совет более подвижен, работа его почти непрерывна и освещенность его лучше. И пока нет Собрания, в перерыве между сессиями, Совет может проявлять свою инициативу, но с момента открытия сессии все вопросы общего характера должны проходить через Собрание.

Конфликт двух точек зрения является характерным, потому что это конфликт не только двух мировоззрений: старой дипломатии и нового порядка отношения народов, но еще и конфликт между попытками установить, с одной стороны, в международной жизни олигархический и авторитарный строй, а с другой — принципы представительства и свободного конфедерализма.

Борьба этих двух тенденций пока не закончилась, и в дальнейшем она будет продолжаться, создавая, если не угрозу существования Лиги, то обещая в будущем ряд тяжелых конфликтов.

*) Actes S. N. 1. A. s. p., стр. 288.

***) Ibid., стр. 289.

****) Ibid., стр. 290.

На первой сессии остановились на компромиссе и приняли резолюцию, утверждающую, что: „Собрание и Совет имеют каждый в отдельности свои права и свои обязанности. Ни один из них не может разрешать вопросов, предоставленных в силу договоров и соглашений другому“, и затем было прибавлено дополнение: „Но Совет и Собрание имеют право обсуждать и рассматривать вопросы, входящие в общую компетенцию всей Лиги“ (резолюция 7 декабря 1920 года).

Конечно, есть целый ряд вопросов, входящих в исключительную компетенцию Совета, и есть значительно меньшее количество вопросов, по которым компетентно только Собрание (см. ниже), но есть проблема охранения мира, которая может быть тесно связана и с одними и с другими вопросами и тогда в них будут одинаково компетентны и Совет, и Собрание. Правда, члены Совета входят и в Собрание, но это не уничтожает возможности конфликта и при таком порядке, когда нет ни подчинения, ни высшей инстанции, конфликты могут стать неразрешимыми.

Для взаимоотношений Совета и Собрания нет аналогии с внутри-государственными отношениями. Совет не является ответственным министерством, и, хотя он представляет годовой отчет о своей деятельности Собранию, он перед ним не отвечает и не нуждается ни в одобрении, ни в санкции для мер, им принимаемых. Совет вместе с тем не является верхней палатой, потому что он действует без всякой связи (кроме нескольких редких случаев) с Собранием и чаще всего его решения являются прямым результатом его же инициативы. Но самое главное, что исключает возможность аналогий с законодательными внутри-государственными учреждениями, это наличие того факта, что дело идет не о правотворчестве, а больше всего о вопросах управления, причем тут в одинаковой степени конкурируют оба учреждения.

Наряду с Советом, Собранием и Секретариатом Лиги Наций создались и другие органы, имеющие более специальный характер.

1. В области управления тройкого рода органы:

а) комиссии, как, например, по вопросу о разоружении, по вопросу о торговле опиумом и т. д.

б) технические организации для охраны труда, для финансов и промышленности, путей сообщения и общественной гигиены,

в) подчиненные Лиге международные административные союзы с международными бюро.

Особыми органами, выполняющими по существу функции верховной власти, являются правительственный комиссар в рай-

оне реки Саар, верховный комиссар в Данциге и государства, принявшие мандат на управление турецкими областями и немецкими колониями.

2. В области суда: Постоянная Палата Международного Суда (см. ниже, отдел III).

3. В области правотворчества:

а) отдельные комиссии по вопросу о пересмотре соглашения, о блокаде, как средстве воздействия против государства-правонарушителя, по вопросу о матрикулярных взносах членов и т. д.

б) повидимому предусматривается, наконец, пока только в проекте, и созыв особых международных конференций для кодификации международного права.

§ 44. *Собрание Лиги Наций.* Статья третья Соглашения содержит следующие указания о Собрании Лиги Наций:

„Собрание состоит из представителей членов Лиги.

Собрание созывается в определенно указанные сроки, или в другое время, если обстоятельства этого требуют, в месте пребывания Лиги, или в другом месте, которое будет указано.

Собрание компетентно во всех вопросах, касающихся или деятельности Лиги, или затрагивающих общий мир.

Каждый член Лиги не может иметь более трех представителей в Собрании и располагает только одним голосом“.

В дальнейших статьях устанавливается, что местопребыванием учреждений Лиги Наций будет Женева (ст. 7), что первое заседание Собрания будет созвано американским президентом Штатов (ст. 8) и что все решения, кроме случаев, специально упомянутых в договорах и Соглашении, принимаются единогласно (ст. 5).

1. *Состав Собрания Лиги Наций.* Все члены Лиги Наций (в настоящее время 52 государства) располагают правом иметь представительство в количестве не более трех членов в Собрании, причем в данном случае проводится принцип равноправия, и представительство Либерии или Гаити имеет такие же права, как и представительство великих держав таких, как Франция, Япония или Италия. В привилегированном положении находится лишь одна мировая держава — британская империя, имеющая, кроме голоса Великобритани, 6 голосов британских государств-колоний. Как известно, именно это своеобразное положение Англии встретило в Америке резкую критику и целый ряд американских государственных деятелей требовал предоставления Соединенным Штатам тоже 6 голосов.

Ни Соглашение, ни устав, принятый Собранием, не предусматривают порядка назначения представителей государств — членов Лиги в Собрание. Попытки (как это было сделано в гер-

манском проекте Лиги Наций, представленном Мирной Конференции) наряду с представительством правительства организовать народное мировое представительство — мировой парламент из делегатов законодательных палат разных стран, не получили санкции со стороны союзников, которые предпочли создать лишь дипломатические конференции. Однако, некоторые правительства не ограничились посылкой профессиональных дипломатов и, например, Дания была представлена в Собрании наряду с дипломатическим агентом и двумя лицами, выбранными из состава двух наиболее крупных политических партий: либеральной и социалистической.

Члены Собрания являются представителями своих государств и их голосования, решения и предложения признаются обязательными для их государств. Собрание не является парламентом, где каждый народный представитель свободен от каких-либо инструкций и отвечает только перед своей совестью. Как верно заметил Шюкинг, Собрание является конгрессом послов, уполномоченных государствами и связанных определенными инструкциями. Именно поэтому Собранию принадлежит право поверки полномочий, но, конечно, Собранию безразлично, насколько отдельные делегаты связаны инструкциями от своих правительств. В свою очередь, государство ни в коем случае не может освободиться от обязательств, возникших для него из деятельности его представительства в Собрании, ссылаясь на нарушение им инструкций. Отдельные делегаты, конечно, сохраняют право воздержаться от голосования, указывая на то, что они не получили соответственных инструкций.

В виду того, что каждая делегация имеет один голос, можно было ожидать, что отдельные делегаты должны действовать всегда солидарно. На самом деле бывали случаи, особенно в английском представительстве, когда отдельные делегаты защищали свою собственную точку зрения, несоответствующую официальным взглядам правительства. Члены делегаций при осуществлении своих функций пользуются всеми правами дипломатического иммунитета (лично неприкосновенностью, неподсудностью гражданской и уголовной и т. д.) (ст. 7).

2. *Компетенция Собрания Лиги Наций.* Согласно резолюции, принятой на первой сессии, компетенция Собрания должна быть резко ограничена от компетенции Совета, но в действительности такого разграничения фактически не удалось установить, и если Собрание не в праве изменять или дополнять решений Совета, то в праве их всегда обсуждать.

Ведению Собрания подлежат прежде всего дела, касающиеся Лиги в ее целом. Согласно вступительной части Соглашения, такими делами являются: осуществление начал сотrud-

ничества между народами и поддержание международного мира в безопасности. Но, кроме этих забот, мирные договоры возлагают на Лигу осуществление целого ряда функций административного, судебного и правотворческого характера, не определяя точно, какой орган Лиги является компетентным в этих вопросах (ср. гл. XVI. Соглашение о Лиге Наций и мирные договоры). Таким образом, в подобных случаях одинаково компетентны и Собрание и Совет, причем действует начало приоритета, т. е. орган, уже взявший в свои руки определенную задачу раньше другого, тем самым и присвоил себе исключительную компетенцию по данному вопросу.

Что касается *исключительной компетенции Собрания*, то она охватывает следующие дела:

1. По вопросам организационным:

- а) Только одно Собрание решает вопрос о приеме новых членов, большинством двух третей голосов при условии выполнения новым членом международных обязательств и ограничения их вооружений (ст. 2).
- б) Только Собранию принадлежит право выбора шести непостоянных членов Совета, причем Собранию принадлежит право установить и порядок выбора.

2. По вопросам текущей деятельности Лиги:

- а) Собрание обсуждает годовой отчет Совета о его работах и представляет свои соображения по поводу отчета,
- б) Собранию принадлежит исключительное право утверждения бюджета Лиги, по представлении соображений бюджетной комиссией.

3. В области управления только Собранию принадлежит право назначения государств попечительниц над турецкими областями и немецкими колониями и только Собрание определяет пределы полномочий государств-попечительниц.

4. В области формального права Собрание тоже имеет специальные функции:

- а) Собрание принимает сообщения членов Лиги относительно возникших недоразумений или конфликтов, угрожающих общему миру (ст. 11 Соглашения).
- б) Собрание путем посредническим может улаживать конфликты между государствами, согласно просьбе заинтересованных сторон, или по предложению Совета. В таком случае при принятии решения большинством членов Собрания, решения тем самым становятся обязательными, и стороны должны подчиняться состоявшемуся постановлению Собрания (ст. 15).

5. В области договорного права Собранию принадлежит инициатива предложения членам пересмотреть заключенные договоры, ставшие с течением времени неприменимыми.

Что касается дел, по которым требуется *взаимодействие с Советом*, то эти дела распадаются на три группы:

1. По вопросам, касающимся пересмотра Соглашения о Лиге Наций, требуется решение Собрания простым большинством и ратификация этим большинством принятых изменений, причем, повидимому, Совет должен санкционировать эти решения единогласно.

2. По вопросам организационным необходимо решение по большинству голосов в Собрании и единогласное в Совете.

3. По вопросам, касающимся организации Постоянной Палаты Международного Суда, Собрание и Совет каждый в отдельности выбирают из списков, представленных им членами Лиги, судей и их заместителей; по предложению Совета Собрание может увеличить число членов Палаты Международного Суда и Собрание решает вопрос о содержании судей и определяет все расходы, связанные с существованием Палаты.

Таковы вопросы, специально упомянутые в Соглашении, или установленные прецедентами и входящие в компетенцию Собрания. Конечно, деятельность Собрания отнюдь не ограничивается этими рамками. Общие задачи Лиги настолько широки, что и работа Собрания должна охватить все самые разнообразные стороны международной жизни.

На первой своей сессии Собрание приняло устав Постоянной Палаты Международного Суда (19 декабря 1920 года) и этим создало новые пути для развития международного формального права. Собрание надо признать компетентным и в области правотворчества в самом широком смысле этого слова, но пока оно к кодификации международного права не приступало, предполагая для этого созвать специальные конференции.

Помимо чисто правовых проблем, международная жизнь ставит на очередь и ряд других вопросов, как, например, организацию помощи голодающему населению в России, или борьбу с эпидемиями, или, наконец, выдвигает такую сложную проблему, как оказание немедленной помощи в финансовом отношении Австрии при наличии известного постоянного контроля со стороны Лиги Наций (на третьей сессии в сентябре 1922 года *).

*) На порядке дня третьей сессии Собрания Лиги Наций, открывшего свои заседания 4 сентября 1922 года, стояли следующие вопросы:

1. Организационные вопросы Лиги Наций:
Рассмотрение предложения Канады отказаться от ст. 10 (о взаимной гарантии владений членов Лиги), проект голландского делегата ф. Карне-

В конечном итоге деятельность Собрания не укладывается в такие определенные рамки, как работа внутри-государственных законодательных палат и дальнейшее развитие, конечно, не пойдет по пути сужения компетенции органов Лиги Наций, но лишь по пути специализации и выдвинет необходимость создания не только постоянных комиссий, но и расширения административных отделов, задача которых готовить решения Собрания (под наблюдением Совета) и затем эти решения приводить в исполнение.

3. *Местопребывание Собрания и порядок его деятельности.* Собрание Лиги Наций должно открывать свои заседания ежегодно, согласно созыву, исходящему от Председателя Совета, в первый понедельник сентября месяца в Женеве.

Кроме этих нормальных ежегодных сессий, существуют еще и сессии чрезвычайные, созываемые по инициативе отдельных членов или группы членов. Инициатива может исходить и от Совета и в таком случае достаточно его решения большинством голосов.

Порядок дня составляется, по указаниям Председателя Совета, Генеральным Секретарем. Каждое государство до открытия сессии сообщает имена своих представителей Секретариату. По прибытии представителей в Женеву они представляют свои верительные грамоты Секретарю.

Внешняя сторона открытия заседаний и работа Собрания является достаточно простой. Заседание Собрания открывается

бека о регистрации договоров, доклад комиссии о мирном улажении конфликтов, распределение расходов Лиги.

2. *Деятельность технических организаций Лиги:* Доклады экономической и финансовой комиссии, комиссии путей сообщений и транзита, комиссии общественной гигиены (по вопросу о борьбе с эпидемиями в Восточной Европе).

3. *Проблема разоружения:* Доклад временной смешанной комиссии о разоружениях и ответы разных правительств согласно запросам, произведенным по решению Собрания на второй сессии.

4. *Бюджет Лиги Наций.* Рассмотрение сметы на 1922 г., проверка отчетности за 1921 г. и отчет контрольной комиссии. Вопрос об источниках и размере содержания для членов Постоянной Палаты Международного Суда.

5. *Гуманитарная деятельность Лиги Наций:* Доклад верховного комиссара Лиги доктора Нансена о положении русских беженцев и отчеты комиссии по борьбе с торговлей опиумом, по борьбе с торговлей женщинами, анкетной комиссии о насильственном переселении в Турцию женщин и комиссии о сотрудничестве лиц интеллигентного труда.

6. *Политические вопросы:* Рассмотрение прошения Венгрии о ее приеме в члены Лиги и об аналогичных прошениях, могущих поступить для рассмотрения на будущей сессии. Рассмотрение протеста Литвы по поводу занятия поляками Вильно и, наконец, рассмотрение австрийской проблемы.

Председателем Совета и затем Собрание переходит к избранию президиума и к проверке полномочий. Соповещения ведутся устно, причем Секретариат обеспечивает переводы речей с английского на французский и обратно, что же касается других языков, употребление их допускается, но тогда перевод их на английский и французский языки должен быть обеспечен собственными средствами делегации.

Проекты резолюций и постановлений подлежат голосованию, причем решения простым большинством допускаются в виде исключения лишь в случаях, предусмотренных Соглашением и договорами (например, при приеме новых членов, при увеличении Совета постоянными и переменными членами, при выборах комиссий). Каждому члену Лиги принадлежит в Собрании лишь один голос, но этим голосом каждый член в принципе может аннулировать почти любое постановление Собрания.

Заседания Собрания публичны, и только в особых случаях специальным постановлением Собрание может объявить свои заседания закрытыми, но во всяком случае решения по вопросам, стоящим на порядке дня и рассмотренным на закрытых заседаниях, должны быть сообщены на публичном заседании.

§ 45. *Совет Лиги Наций.* Вторым верховным органом Лиги Наций является Совет, в состав которого входят представители великих союзных держав (Англии, Франции, Италии и Японии) и, кроме того, представители до 1922 года лишь четырех, а после 1922 года, согласно решению Собрания, представители шести других государств — членов Лиги. До первых выборов, согласно ст. 24 Соглашения, в Совет входили делегаты: Бельгии, Бразилии, Испании и Греции.

С одобрения большинства Собрания Совет может призвать и других членов Лиги, представительство которых будет постоянным в Совете. По получении того же одобрения, Совет может увеличить число членов Лиги, избираемых Собранием, чтобы быть представленными в Совете.

Совет собирается, когда обстоятельства этого требуют, не менее одного раза в год, в месте пребывания Лиги или в другом месте, каковое будет им указано.

Совет компетентен во всех вопросах, касающихся деятельности Лиги или затрагивающих общий мир.

Каждый член Лиги, не представленный в Совете, может отправить своего представителя для принятия участия в заседаниях Совета, когда Совет приступит к обсуждению вопроса, специально интересующего этого члена.

Каждый член Лиги, представленный в Совете, располагает только одним голосом и имеет только одного представителя (ст. 24 Соглашения).

Из других статей можно установить, что решения Совета принимаются единогласно, кроме случаев, специально упомянутых в Соглашении и договорах. Что касается вопросов о составе комиссий и порядке делопроизводства, то они решаются простым большинством (ст. 5). Первое заседание Совета созывается президентом Соединенных Штатов Америки (ст. 5); местопребывание органов Лиги Наций может быть перенесено постановлением Совета из Женевы в другой город (ст. 7); члены Совета (как и члены Собрания) пользуются при выполнении своих обязанностей всеми дипломатическими правами и привилегиями (ст. 7), и все должности в Совете (и Собрании) одинаково доступны и женщинам и мужчинам (ст. 7).

I. Состав Совета. Совет первоначально должен был состоять, по Соглашению, из 9 членов, из которых пять являлись представителями великих союзных и дружественных держав, т. е. Англии, Соединенных Штатов Америки, Франции, Италии и Японии, и эти пять членов имели право всегда сохранять за собой представительство в Совете.

Остальные четыре места были переменными для занятия их другими членами Лиги, свободно избираемыми Собранием.

Такое распределение вызвало критику не только со стороны держав, лишенных постоянного представительства, но и со стороны Соединенных Штатов (см. особенно резкие выпады Лансинга в его личных воспоминаниях против господства Пентархии). Швейцарское правительство указало совершенно основательно в своем послании по поводу Лиги Наций (4 августа 1919 года), что первоначальное соотношение 5 к 4, в сущности, совсем не так неблагоприятно для средних и малых государств, если принять во внимание, что население великих держав достигает 700,000.000, а всех других государств членов Лиги 550,000.000. Благодаря отсутствию Соединенных Штатов Америки в Лиге, в Совете установилось после 1922 года численное превосходство малых держав. Что касается замещения шести мест (с 1922 г.), являющихся переменными, китайской делегацией было предложено (Собрание приняло это предложение еще на первой сессии в виде пожелания), распределять места между группами государств так, чтобы в случае, если три места получили Европа и Америка, то одно место было бы обеспечено за Азией, Австралией и Африкой.

На первой сессии были выбраны в Совет: Бразилия, Испания, Бельгия и Китай, причем было постановлено, что продолжительность пребывания в Совете ограничивается четырьмя годами с тем, что каждые два года происходит частичное обновление (два члена выбывают).

Соглашение предусматривает увеличение числа членов Совета, причем для этого нужно единогласное решение Совета и решение большинством голосов со стороны Собрания. Предусматривается увеличение как числа постоянных, так и переменных мест. Английский официальный комментарий указывает, что увеличение предусматривается в связи с вступлением в будущем в Лигу России и Германии.

II. Компетенция Совета. Выше была указана общая компетенция Совета и Собрания. Теперь надо остановиться только на специальной компетенции Совета.

1) По вопросам организационным Совету принадлежит право надзора над Секретариатом и назначение его персонала, санкция порядка дня для Собрания, созыв Собрания в нормальные сроки и в чрезвычайных случаях и составление отчетов о деятельности Совета. Наконец, председатель Совета открывает Собрание.

Совету принадлежит право перенесения места пребывания органов Лиги из Женевы в другой город. Совет определяет расходы Лиги, составляет бюджет и, в случае неутверждения бюджета Собранием, может продолжать производить все необходимые расходы. Под контролем Совета находятся и комиссии, созданные для обсуждения ряда специальных вопросов, затронутых в Соглашении: о разоружении, о толковании ст. 18, и т. д.

2) В области международного управления Совет является объединяющим и высшим органом для так называемых технических организаций Лиги Наций, ведающих общественной гигиеной, борьбой с эпидемиями, путями сообщения и транспортом, борьбой с торговлей женщинами и детьми и, наконец, финансовыми и экономическими вопросами.

Точно также Совету принадлежит право создавать комиссии по вопросу о борьбе с торговлей опиумом, об организации помощи детям в странах, пострадавших от войны, о создании ассоциации умственного труда и т. д.

3) В области формального права компетенция Совета имеет особо важное значение:

Совету принадлежит право определять средства для обеспечения территориальной неприкосновенности и политической самостоятельности всех членов Лиги при нападении со стороны третьих государств или при наличии угрозы такого нападения.

Совет решает вопрос о средствах предотвращения войны или опасности войны.

Совет определяет меры, которые необходимо принять, чтобы обеспечить исполнение состоявшегося третейского суда.

В тех случаях, когда необходимо прибегнуть к военным действиям, инициатива должна исходить от Совета и, следовательно, он от имени Лиги объявляет войну и обращается к членам Лиги с предложением осуществить обязательства, вытекающие из участия Лиги в войне.

В случае, если стороной в конфликте является государство, несостоящее членом Лиги, Совету принадлежит право решить, какие обязанности должны быть возложены на такое государство, чтобы обеспечить мирное разрешение спора.

Точно также, если две стороны в конфликте не входят в Лигу и не желают принять на себя обязательства, возлагаемые на членов Лиги, Совету принадлежит право решить, к каким мерам надлежит Лиге прибегнуть по отношению к двум таким государствам.

В области суда Совет решает, на каких условиях могут быть допущены для разбора конфликта Постоянной Палатой Международного Суда государства, не являющиеся членами Лиги. На Совете лежала и обязанность выработать устав для Палаты, который был утвержден на первой сессии Собранием.

На Совет возлагаются и подготовительные работы по разрушению и решение, на каких условиях — в смысле ограничения вооружений — могут быть приняты новые члены.

Кроме того Совету принадлежат чрезвычайно разнообразные функции, вытекающие из мирных договоров и касающиеся как выполнения условий мира, так и решения целого ряда споров в области путей сообщений, режима портов, международных рек, таможенных тарифов, выполнения денежных обязательств со стороны Германии и, особенно, защиты прав национальных меньшинств, как в государствах, бывших противниками союзников, так и в державах, вновь возникших (ср. глава XVI).

3. *Порядок деятельности Совета.* По существу Совет является органом, лишь реализующим высшее управление и высший надзор в деятельности Лиги. Хотя он должен собираться лишь периодически и не менее одного раза в год, в действительности, Совет собирается гораздо чаще, и за три года было уже более 20 сессий Совета.

Совет созывается Председателем, причем порядок дня составляется заранее Генеральным Секретарем, представляющим доклад о деятельности Секретариата. Совет выбирает своего Председателя и товарища Председателя, причем, согласно принятому уставу, выборы действительны только на один год и замещение производится в алфавитном порядке членов, представленных в Совет.

Созыв Совета может последовать не только по инициативе

Президиума, но и трех членов Лиги, не представленных в Совете и сделавших соответственное заявление Секретариату.

Заседания Совета закрыты, но протоколы и решения публикуются во всеобщее сведение. Однако, согласно постановлению Собрания на первой сессии, Совет согласился придать своей деятельности возможно более открытый характер.

Что касается голосования, то принципиально решения принимаются единогласно. Но бывают и исключения:

а) по вопросам организационным: исключение члена, не выполняющего международного обязательства, производится большинством всех голосов, кроме самого правонарушителя; решение вопросов внутреннего распорядка и выборы комиссий принимаются абсолютным большинством (ст. 5)*);

б) также обстоит дело и по вопросам формального права: при посредничестве решения могут быть приняты единогласно, или большинством голосов;

в) по вопросам, связанным с выполнением некоторых условий мирных договоров (регулировка режима бассейна реки Саар, решение о производстве расследования для выяснения действительности разоружения центральных держав, решение по вопросу об изменении порядка охраны права национальных меньшинств, и т. д.).

Таким образом, при решении целого ряда вопросов пришлось отказаться от принципа единогласия.

Органом для обслуживания деятельности Совета и выполнения его решений является Секретариат.

§ 46. *Организация Секретариата.* Статья 6 Соглашения устанавливает подчиненный орган Лиги: „Постоянный Секретариат находится в месте пребывания Лиги. Он состоит из Генерального Секретаря и других необходимых секретарей и персонала. Имя первого Секретаря указано в приложении. Впоследствии Генеральный Секретарь будет назначен Советом с одобрения большинства Собрания. Секретари и персонал Секретариата назначаются Генеральным Секретарем с одобрения Совета. Расходы по содержанию Секретариата возлагаются на членов Лиги в пропорциональном порядке, принятом для международного Бюро Всемирного Почтового Союза“.

*) Ст. 5. Соглашения гласит: „Помимо случаев, специально оговоренных настоящим Соглашением или договором, решения Собрания и Совета принимаются единогласно членами Лиги, представленными на заседании.“

Все вопросы делопроизводства, возникшие на заседаниях Собрания и Совета, включая и избрание комиссий, которым поручается производить расследование отдельных проблем, устанавливаются Собранием и Советом и разрешаются большинством членов Лиги, представленных на заседании.

Первое заседание Собрания и первое заседание Совета будут созваны Президентом Соединенных Штатов Америки“.

ГЛАВА XXI.

Функции Лиги Наций. Лига Наций и международные договоры.

§ 47. Регистрация и публикация международных договоров. § 48. Пересмотр международных договоров. § 49. Аннулирование международных договоров, несовместимых по своему содержанию с Соглашением о Лиге Наций. § 50. Лига Наций и соглашения, преследующие обеспечение мира. Доктрина Монроэ и Лига Наций.

§ 47. *Регистрация и публикация договоров.* В международных сношениях договор является почти единственной формой правоотношений. Договор лежит в основе прав и обязанностей, связывающих государства и, если государства желают установить новое право, они устанавливают его в форме договора-соглашения, являющегося источником права, определяющим в будущем целый цикл притязаний, обязательств и действий договаривающихся сторон. Если государства желают правовым путем разрешить возникший между ними конфликт, они опять таки заключают договор (компромисс), являющийся записью, откуда возникает третейский суд, разрешающий спор на основе права.

Если, наконец, государства желают организовать в какой либо области международное управление, они опять вступают между собой в договорное отношение, и договоры лежат в основе всемирных уний — международных административных Союзов, таких, как Почтовый, Телеграфный и других, охватывающих сейчас всю вселенную.

В виду того, что нормально государства находились между собой не в состоянии подчинения, но координации, понятно, что при сношениях между собой они могли лишь договариваться, причем обе стороны действовали самостоятельно и независимо, и право заключения договора вытекало из их дееспособности, а последняя определялась наличностью их существования, как суверенных государств.

В этом отношении члены Лиги перестают быть совершенно автономными и вынуждены считаться с правилами, имеющими характер основных норм нового правопорядка. Соглашение о Лиге Наций создает особые условия регистрации и публикации договоров, и, таким образом, делает невозможным заклю-

Китай, Индия и Япония (61—73 единиц) ко второму; Аргентина, Бразилия, Испания, Канада, Чехословакия и др. (30—40 единиц) к третьему и т. д. и, наконец, к последнему классу отнесены (2 единицы) — Австрия, Панама, Коста-Рика и т. д. Actes. S. N. 3 A. s. p. стр. 382.

Генеральным Секретарем был выбран англичанин сэр Генри Друммонд, заместителем его Монне (француз) и помощниками: Анцилотти (итальянец) и Нитобе (японец). Общий состав Секретариата достигает 300 человек и разделен на 11 отделений: 1) политическое отделение, 2) юридическое отделение, 3) хозяйственное и финансовое отделение, 4) отделение общего управления (гор. Данциг, бассейн р. Саар) и охраны прав национальных меньшинств, 5) отделение транзита и путей сообщения, 6) отделение информационное, 7) отделение мандатов для турецких областей и немецких колоний, 8) отделение международных бюро и союзов, 9) отделение по вопросам специальным и общественной гигиены, 10) отделение по вопросу о разоружении и 11) отделение по финансовому управлению Лиги.

Местопребыванием Секретариата является Женева. Секретарь, его заместитель и помощники, как и начальники отделений и другие агенты, пользуются правами дипломатического иммунитета (ст. 7).

Все места (как и в Собрании и в Совете) одинаково доступны и мужчинам и женщинам.

Здания и участки земли, занятые под учреждения Лиги и под ее собрания, являются неприкосновенными (ст. 7).

Если в ст. 6 говорится об издержках Секретариата, то под этим подразумеваются вообще все расходы Лиги на содержание всех ее установлений. Бюджет Лиги в части доходов определяется матрикулярными взносами членов Лиги, причем порядок взносов установлен тот же, что и во Всемирном Почтовом Союзе. Согласно этому порядку, все государства разбиваются на 7 классов, причем каждый класс обязан дать взносы в размере суммы, вычисляемой в единицах. Государства первого класса должны делать взносы в размере 25 единиц, второго — 20, третьего — 15, четвертого — 10, пятого — 5, шестого — 3 и седьмого — 1. Такой порядок, выработанный еще до войны, не соответствует в настоящее время платежеспособности разных стран*), и поэтому особая комиссия рассматривает вопрос о реформе взносов.

Бюджет составляется под контролем Совета и окончательно утверждается Собранием.

*) Société des Nations. Organisation du Secrétariat et du Bureau International du travail. Genève. 1921.

В первом классе, наряду с Великобританией, Францией, Соединенными Штатами Америки, Италией, Японией, британской Австралией, Индией и т. д. фигурирует и Австрия. Конечно, ей сейчас не под силу взносы в иностранной валюте в том размере, в каком это было возможно в 1914 году. Поэтому на сессии 1922 года для бюджета 1923 г. Англия и Франция были отнесены к первому классу (90 единиц, с вычетом для Франции 17 единиц); Италия

чение договоров, несовместимых с принципами публичности. Затем устанавливается возможность международным путем пересматривать договоры или ставшие неприменимыми, или создавшие положение, угрожающее общему миру. Наконец, предусматривается и аннулирование договоров, противоречащих основным принципам Лиги Наций.

Ст. 18 Соглашения гласит: „Всякий международный договор, или международное обязательство, заключенное в будущем членом Лиги, должно быть немедленно зарегистрировано в Секретариате и возможно скорее им опубликовано. Ни один из этих договоров или международных обязательств не вступит в силу раньше, чем не будет зарегистрирован“.

С 10 января 1920 года Соглашение вступило в силу и, следовательно, все договоры, заключенные после этого срока, должны подлежать регистрации и публикации. Если государства, являющиеся членами Лиги, заключат секретный договор и не представят его Секретариату для регистрации, они тем самым нарушат статью 18. В сущности, тайные договоры косвенно признаются запрещенными, хотя ясной и определенной нормы, запрещающей заключение подобных договоров, в Соглашении нет.

Статья 18 Соглашения имеет большое теоретическое и принципиальное значение, потому что она связывает действительность договора не с его ратификацией, а с моментом, когда состоялась его регистрация Секретариатом Лиги Наций*). В виду того, что подобное толкование вызвало большие сомнения, на первой сессии была назначена особая комиссия для истолкования этой статьи. Во всяком случае необходимо считать, как это делает Шюкинг, что стороны являются связанными с момента ратификации и уже не могут предпринимать шагов, противных договору, но что только после регистрации договор получает для сторон полную обязательность, причем правовая сила хронологически отодвигается назад к моменту ратификации.

Регистрация и публикация обязательны только для членом Лиги, и если другие государства, не будучи членами Лиги, как, например, Германия, представляют свои договоры в Секретариат Лиги, то это зависит только от их доброй воли.

Все договоры членом Лиги подлежат регистрации и публикации, и в этом отношении Англия была неправа, не представивши финансовых соглашений, касавшихся вопросов по ликвидации разных сделок, имевших отношение к военным операциям

*) Против подобных взглядов и за действительность договора с момента ратификации выступил итальянский делегат Титтонн на первой сессии Собрания (1920 г.). На тако же точке зрения и Scelle. Le pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix. Paris. 1919. стр. 168.

и заключенных в очень большом количестве с разными членами Лиги, причем Англия утверждала, что регистрация подобных соглашений и бесполезна и нецелесообразна (февраль 1921 г.).

Секретариат ведет впервые в международной жизни (если не считать попытку пап в средневековье содержать при дворах разных государей апостолических нотариусов) полную и чрезвычайно подробную регистрацию договоров, для чего существуют особые книги, где отмечаются все даты и подробности относительно приготовления договора, его подписания, ратификации, условий оповещения об отказе и т. д. Таким образом, в Секретариате сосредоточивается бесспорный материал, имеющий чрезвычайное значение в дальнейшем при простом разногласии сторон или при их спорах.

Публикуются договоры в специальном сборнике, выходящем не-периодически: „Recueil des Traités et des Engagements enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations“, причем первый том вышел в сентябре 1920 года и десятый в конце 1922 года.

§ 48. *Пересмотр договоров.* В проекте Соглашения о Лиге Наций, выработанном президентом Вильсоном (ср. гл. VI), чрезвычайно отчетливо была выражена идея о необходимости, наряду с взаимной гарантией территориальной неприкосновенности и безопасности членом Лиги, установить принцип допущения изменений в создавшихся территориальных отношениях при этнических, политических и социальных переменах, когда дальнейшее сохранение старых договорных отношений может создать реальную угрозу всеобщему миру. Провозглашением этого принципа устанавливалось общее начало, что выше договоров должна стоять идея мира и что гарантия со стороны Лиги Наций не равносильна попыткам создать неподвижные окаменелые отношения, которые могут быть нарушены лишь насильственным путем.

От этих идей не отказались и на Мирной Конференции, и ст. 19 Соглашения предусматривает подобные случаи: „Собрание может от времени до времени приглашать членом Лиги пересмотреть договоры, ставшие неприменимыми, также как и рассмотреть международные положения, сохранение которых может стать опасностью для всеобщего мира“.

В ст. 19 предусматривается два различных случая: предложение со стороны Собрания членом пересмотреть договоры, причем это предложение не имеет ясно выраженного характера возложения определенной обязанности на членом, которые могут и не подчиниться подобному „приглашению“, и, во-вторых, решение Собрания самому рассмотреть вытекающее из существующих договоров положение, угрожающее общему миру.

Решение, принятое в таком случае, бесспорно создает права и обязанности для заинтересованных сторон. И в том и в другом случае дело идет о принятии решения, имеющего чрезвычайные важные правовые последствия. Поэтому, вопреки мнению Шюкинга (*Die Satzung des Völkerbundes*, 408) и Ламмаша (*Völkermord oder Völkerbund*, 112), в данном случае необходимо единогласное решение Собрания.

Инициатива предложения о пересмотре договоров может исходить от Совета, или от отдельных членов Лиги, или от самих заинтересованных государств. Сторонами в споре не должны быть исключительно члены Лиги, но могут быть и другие государства.

Собранию принадлежит право осветить вопрос самым глубоким и разносторонним образом и если, наконец, из соблюдения договоров возник конфликт, угрожающий непосредственно опасностью войны, тогда Собрание может предложить посредничество или третейский суд, и стороны, являющиеся членами Лиги, обязаны, прежде чем прибегнуть к вооруженной силе, исчерпать все мирные способы разрешения конфликта.

На первой сессии Собрания два южно-американских государства, Перу и Боливия, сделали заявление о необходимости пересмотра договоров, заключенных ими с Чили в 1883 и 1904 гг., но представители Чили по этому вопросу решительно протестовали, указавши на то, что в данном случае не могут быть признаны компетентными ни Собрание, ни Лига Наций (делегация Чили отчасти была права, потому что Лига Наций, признавши доктрину Монроэ, тем самым ограничила свою компетенцию по американским делам).

§ 49. *Аннулирование договоров, несовместимых с Соглашением.* Ст. 20-ая Соглашения, в противоположность неясной и спорной ст. 19-ой, дает определенную формулировку обязанности государств—членов Лиги аннулировать договоры, несовместимые с Соглашением: „Члены Лиги признают каждый относительно себя самого, что настоящее Соглашение делает ничтожным все обязательства и соглашения, несовместимые с его принципами, и торжественно обязуются не заключать ничего подобного в будущем.“

„Если, до своего вступления в Лигу, один из членов принял на себя обязательства, несовместимые с началами Соглашения, он должен принять немедленно меры, чтобы освободиться от подобных обязательств.“

Если договор, несовместимый с Соглашением, был заключен между двумя государствами, ставшими членами Лиги, он автоматически становится ничтожным. Однако, формально же-

лательно определенное признание сторонами договора недействительным.

Если же только одна сторона является членом Лиги, то она со своей стороны должна предпринять шаги для погашения соответственного договора, причем и тут желателен двусторонний акт, констатирующий аннулирование договора.

Благодаря системе регистрации и публичности, все новые договоры с момента вступления в силу делаются доступными для оценки их с точки зрения их совместимости с Соглашением и, при сомнениях, каждому члену Лиги принадлежит право возбудить вопрос о действительности того или другого договора.

На Парижской Мирной Конференции, на совещании с нейтральными государствами в 1919 году лорд Сесиль указал, что Соглашение о Лиге Наций не запрещает оборонительных союзов, причем в данном случае известную роль играет тот факт, что Лига Наций еще не сформировалась достаточно прочно, что она сама не может дать всех нужных гарантий против правонарушения и что поэтому государствам надо обеспечивать себя собственными силами против возможных нападений.

Надо отметить, однако, что по форме почти все политические союзы и до и после мировой войны преследовали одну и ту же цель: оборону и обеспечение мира, и поэтому допущение оборонительных союзов равносильно допущению союзов, преследующих в скрытой форме агрессивные цели. С точки зрения чисто правовой, если бы гарантии Лиги Наций были бы действительны, отпала бы необходимость и военных и политических оборонительных союзов.

Вопрос этот получил большое практическое значение, потому что 28 июня 1919 года Англия, Соединенные Штаты Америки и Франция подписали договор гарантий и военного союза, причем Совету Лиги Наций принадлежало право решить, соответствует ли этот договор началам Соглашения, или же нет с условием, что, в случае отрицательного решения Совета, договор аннулируется. Однако, эта политическая и военная конвенция осталась нератификованной, и поэтому Совету не пришлось обсуждать поставленную ему проблему.

Из других союзных договоров можно отметить военное соглашение Франции с Бельгией 2 сентября 1920 года и ряд союзных договоров, создавших „Малое Соглашение“ и гарантирующих от нападения извне государства — наследники империи Габсбургов. Это оборонительные договоры Чехо-Словакии с Королевством Сербов, Хорватов и Словенов (14 августа 1920 года), Чехо-Словакии с Румынией (23 апреля 1921 года),

Королевства Сербов, Хорватов и Словенов тоже с Румынией (7 июня 1921 года) и Польши с Румынией (3 марта 1921 года).

Помимо политических и военных союзов, между членами Лиги могут быть заключены и соглашения торгового и таможенного характера, и последние действительны, поскольку они не направлены определенно против интересов другого государства — члена Лиги.

Государства сохраняют свое право объединения в сложное государство, причем в этом отношении Лига Наций не может ни накладывать своего veto, ни создавать особых затруднений. Это начало тоже получило практическое значение в виду предполагавшегося объединения четырех центрально-американских республик в одно союзное государство по договору 1921 года.

§ 50. *Соглашение о Лиге и партикулярные договоры, преследующие те же цели.* Выше я указал на то, что Соглашение о Лиге Наций является Rahmen Vertrag, договором, определяющим общие рамки или границы, в пределах которых возможны соглашения, направленные к поддержанию мира в более узком кругу государств. Это соглашения, устанавливающие специальную обязанность для договаривающихся сторон подчиниться в определенных случаях решению третейского суда, или, в случае недоразумений, обратиться для выяснения фактических обстоятельств к анкетным комиссиям (в этом смысле были заключены многочисленные договоры Соединенными Штатами Америки при ст. секретаре Брайане).

Подобные договоры, преследующие ту же цель, что и Соглашение о Лиге Наций, но в меньшем масштабе, конечно, вполне допустимы, и статья 21 лишь подтверждает это начало:

„Международные обязательства, как договоры о третейском суде, и соглашения местного характера, как доктрина Монроэ, обеспечивающие мир, не признаются противоречащими ни одному условию настоящего Соглашения“.

Что касается взаимоотношения между доктриной Монроэ и Соглашением о Лиге Наций, то тут дело обстоит гораздо сложнее.

Американский президент Монроэ в 1823 году, когда возникла угроза со стороны Священного Союза вмешаться в революционные события, разыгравшиеся в Америке и приведшие к освобождению от испанской власти целого ряда колоний, в торжественном послании конгрессу формулировал определенные начала, имевшие политический и правовой характер и послужившие исходным пунктом для выработки целой своеобразной правовой системы, конечная цель которой было установление в Новом Свете гегемонии Штатов.

Президент Монроэ формулировал следующие принципы:

1. Новые государства, возникшие в Америке, имеют право охранять свою национальную независимость, и ни одно европейское государство не может стремиться к их подчинению.
2. Европейские государства не могут ни притеснять американские государства, ни вмешиваться в их внутренние дела, ни контролировать их каким бы то ни было способом.
3. Европейские государства не могут колонизовать Америку, потому что американский материк уже весь находится под властью цивилизованных народов.

На ряду с подобными рода правопризнаниями Монроэ признавал и некоторые обязанности за Соединенными Штатами:

1. Штаты готовы уважать неприкосновенность существующих европейских колоний в Америке, и
2. Штаты не собираются вмешиваться в европейские дела, если только для них не возникнет непосредственной опасности. *)

Впоследствии эта доктрина стала моментом, не только оправдывавшим желание полного исключения из политической жизни Нового Света Европы, но и мотивом, вызвавшим в Соединенных Штатах сознание необходимости заботиться о водворении прочного международного порядка в Америке. В этом смысле доктрина Монроэ была в известной степени причиной созыва, по инициативе Штатов, пан-американского конгресса в Вашингтоне в 1889—1890 г.г. (ср. глава XIV) и дальнейшего стремления Штатов предотвратить войны в Центральной и Южной Америке и распространить свое влияние на целый ряд мелких американских государств, вбирая их в сферу своего политического господства.

В конечном итоге, несмотря на ярко выраженный политический характер и несмотря на свою неопределенность, доктрина Монроэ получила косвенное признание еще на второй Гаагской Конференции, когда, при обсуждении проекта палаты третейского суда, американцы внесли оговорку о сохранении

*) Ср. Alexandre Alvarez. Le droit international americain. Paris. 1910. стр. 133 и д. Kraus. Die Monroedoctrin in ihren Beziehung zur americanischen Diplomatie und zum Völkerrecht. Berlin 1913. Hall. The Monroe Doctrine and the great war. Chicago 1920. Hart. The Monroe doctrine. 1910. Philip Marshall-Brown. The Monroe doctrine and the League of Nations. Americ. Journal of International Law. 1920. стр. 208 и далее. Lannoy. La doctrine Monroe et le Pacte des Nations, Revue de droit international. 1920, стр. 375 и д. Ср. и Baker. W. Wilson and World Settlement, vol. I, 1922, стр. 323 и д.

за ними прав, вытекавших из доктрины Монроэ, и, наконец, открытое более торжественное признание в Соглашении о Лиге Наций.

Доктрина Монроэ была исходной точкой для развития гегемонии Штатов в Новом Свете, но она была исходным моментом и для объединения всей Америки в Союз Мира, который был создан на американском материке раньше, чем в Европе.

Но вместе с тем доктрина Монроэ устанавливает принцип исключительности господства американцев в Новом Свете. Она одинаково отвергает проникновение в Новый Свет Европы и Азии и будет сопротивляться и идее господства Мирового Союза Народов, потому что тогда может возникнуть опасность принуждения со стороны большинства, как европейских, так и азиатских государств, против американского меньшинства.

Доктрина Монроэ, вследствие своей неопределенности и неясности, может быть непреодолимым затруднением при дальнейших попытках реализации в Америке норм Соглашения, установившего Лигу Наций, потому что всякая попытка может быть оспорена ссылкой на доктрину Монроэ.

Правда, Лиге Наций в лице ее Собрания принадлежит в спорных случаях право решить, насколько обоснована ссылка на доктрину, но всетаки, даже при ограничительном толковании этой своеобразной теории, она является очень серьезным препятствием для осуществления принципов Лиги Наций на американском материке.

ГЛАВА XXII.

Функции Лиги Наций. Лига Наций и международное управление.

§ 51. Лига Наций и управление бывшими немецкими колониями и турецкими провинциями. § 52. Лига Наций и проблема международной охраны рабочего труда. § 53. Лига Наций и ее специальные задачи в области международного управления. § 54. Лига Наций, как высшая объединяющая инстанция для всемирных уний. § 55. Лига Наций и общества Красного Креста.

51. *Лига Наций и ее мандаты.* Лига Наций имеет совершенно исключительные права над бывшими немецкими колониями, отошедшими от Германии по Версальскому договору, и над турецкими азиатскими владениями: Сирией, Палестиной и Месопотамией, отошедшими окончательно от Турции по Лозанскому договору 24 июля 1923 года. *)

*) Abdallah Sfer Pacha. Le Mandat Français en Syrie et au Liban. 1922. An't onelli. L'Afrique et la Paix de Versailles. 1921. Baker

Нет сомнений, что Лиге Наций в целом принадлежит осуществление над этими областями функций, очень сходных с верховным управлением. Как создавалась система перехода этих колоний и провинций под управление Лиги Наций, является еще и сейчас тайной, потому что переговоры об установлении особого режима для бывших немецких и турецких владений, уже предусматривавшегося в проектах Лиги Наций, в особенности у Вильсона и у генерала Смутса, велись на Мирной Конференции секретно и не оставили письменных официальных следов. Можно только отметить, что решение колониальных вопросов было проникнуто у президента Вильсона большим идеализмом и содержало настойчивое проведение начал самоопределения для всех народов и категорическое запрещение аннексий.

Генерал Смутс в своих проектах шел значительно дальше и предполагал назначить держав-покровительниц не только для германских и турецких владений, но и для русских, в частности для Закавказья и Закаспийской области.

На Мирной Конференции задались целью примирить три различных начала: 1. принцип самоопределения народностей, 2. верховное наблюдение Лиги Наций и 3. начало разделения немецких колоний и турецких владений, согласно секретным политическим соглашениям, заключенным между великими державами.

Эти три принципа трудно совместимы, и представитель Геджаса на Мирной Конференции, Ростем Хайдар, заявил 14 февраля 1919 года, что имеются тайные договоры, имеющие целью дележ народов, которые должны быть поставлены лишь в условиях покровительства со стороны великих держав, и что

W. Wilson and World Settlement vol. I, 1922, стр. 250 и д. Baty. Protectorates and Mandates. British Year Book of International Law. 1921—1922, стр. 109 и д. N. Bentwich. Mandated Territories: Palestine and Mesopotamia. British Year Book of Intern. Law., 1921—1922, стр. 48 и д. M. Bileski. Das Mandat des Völkerbundes. Zeitschrift für Völkerrecht. 1922, N. 1. Coriceanu. Les mandats internationaux 1921. Robin. La système des mandats coloniaux. Revue de droit international, 1920, особ., стр. 344 и д. M. Schoch. Völkerbundmandate und Kolonialpolitik. Handbuch der Politik. bd. V, 1922, стр. 417—437. Woolf. Mandates of empire. 1920. Société des Nations. Commission permanente des mandats. Procès-verbaux. Genève. 1921. Actes S. N. 1. A. s. p. 204, 712 и д. 733 и д. Actes S. N. 2 A. s. p. 342—357. Actes. S. N. 3 A. s. p. II. 100 и д. S. N. 3. A. s. p. I, 144 и д. 163 и д.

Société des Nations. Mandat (britannique) pour la Palestine. 1922. Mandat (français) pour la Syrie et Liban. 1922. Mandat belge sur l'Est Africain. 1922. Mandat britannique sur l'Est Africain. 1922. Mandat britannique sur le Cameroun. 1922. Mandat britannique sur le Togo. 1922. Mandat français sur le Togo. 1922.

эти договоры должны быть аннулированы в силу ст. 19 Соглашения.

На второй сессии Собрания Лиги Наций Нансен, выступая в качестве докладчика от имени комиссии по мандатам, указал на то, что вопрос о мандатах — один из важнейших в деятельности Лиги. В данном случае проявляется ярче всего истинное назначение Лиги, стремящейся к тому, чтобы не допустить простых захватов территорий, но чтобы установить принципы управления колониями, согласно интересам самого туземного населения: Лига Наций начинает здесь осуществлять совершенно новые задачи в области международной администрации и этим открывается новая эра в развитии истории человечества.

Нансен с большим сочувствием отозвался о проектах мандатов, выработанных Англией и Францией, заметив, что они требуют лишь редакционных исправлений.

На самом же деле проекты мандатов были чрезвычайно неудовлетворительными, потому что в них не находят в достаточной мере своего признания то начало, что державы-попечительницы являются лишь органами Лиги Наций и что мирные договоры о таких образованиях, как Палестина, Сирия и Месопотамия говорят, как о независимых народах. Роль держав-попечительниц и служебная, и подчиненная: они должны подготовить почву для самостоятельного существования освобожденных от турецкого и немецкого владычества областей и затем должны просто оттуда уйти, не имея никаких оснований притязать на владение временно переданными на их попечение землями. И эти принципы менее всего находят свое применение в той системе управления, которую французы и англичане установили в занимаемых ими территориях.

И действительно, если народам должно быть обеспечено свободное национальное развитие и если их пожелания должны быть приняты во внимание, тогда исключается система военной оккупации и насильственного установления режима, выгодного лишь для оккупантов, как это было сначала в Сирии и Палестине, а с 1922 года и в Месопотамии.

Что же касается роли Лиги Наций, то она не может осуществлять суверенитета над этими областями (как это утверждает Шюкинг — *Die Satzung des Völkerbundes*, стр. 423, и д.), потому что Лига Наций не является государством. Верховная власть принципиально не осуществляется и теми державами, которым поручен контроль и помощь в управлении туземному населению. Верховная власть принадлежит самим вновь возникшим под попечением Лиги Наций образованиям, которые поэтому в мирных договорах и признаются „*Etats provisoirement indépendants*“ или

в Соглашении „*Nations indépendantes*“. Но это касается лишь первой группы (мандаты А — турецкие владения, по культуре стоящие гораздо выше бывших германских африканских и тихоокеанских владений). Что же касается колоний германских, то тут положение несколько сложнее, потому что верховные права осуществляются государствами, которым дан мандат Лигой Наций и которые действуют, как органы Лиги Наций. Лига Наций дает бланкетную норму, которая заполняется государством в силу своих суверенных прав. В этом отношении управление германскими колониями чрезвычайно близко подходит к инкорпорированию и разница (и очень существенная) лишь в том, что государство, получивши мандат, осуществляет свои права лишь временно, во-вторых, в том, что государство, получивши мандат, находится под наблюдением Лиги Наций и, в третьих, в том, что государство связано определенными условиями (запрещение возводить укрепления, привлекать туземное население к отбыванию воинской повинности и т. д.).

В виду того, что высшее наблюдение принадлежит Лиге Наций, можно было думать, что Лига Наций будет субъектом мирных договоров и получит особые права при самом отказе от своих территорий со стороны Германии и Турции. На самом деле немецкие колонии были переданы Германией непосредственно союзным и дружественным великим державам, тогда как Палестина, Сирия и Месопотамия, по Севрскому и затем Лозанскому миру, были признаны со стороны Турции государствами временно независимыми. Таким образом, и в договорах проводится различие между правовым положением бывших турецких владений, ставших государственными образованиями, и германскими колониальными владениями, но ни в одном из договоров нет упоминания о правах Лиги Наций.

Распределение мандатов фактически произошло помимо Лиги Наций, и Совет союзников на заседании 7 мая 1919 года признал следующее распределение земель, отобранных у Турции и Германии вне пределов Европы:

а) Сирия и Либан переходят под управление Франции. Месопотамия и Палестина предоставляются в управление Англии.

б) Немецкая Восточная Африка переходит в управление Англии и Бельгии, Того и Камерун — в управление Франции и небольшая пограничная полоса этой колонии у Нигера — в управление Англии.

с) Немецкая Юго-Западная Африка переходит к британскому Южно-Африканскому государству, Острова Самоа — Новой Зеландии, остров Науру — Англии, другие немецкие

острова севернее экватора — Японии, и южнее экватора — Австралии.

Для бывших турецких и немецких владений Соглашение устанавливает различный режим. Статья 22 Соглашения так формулирует принципы, лежащие в основе установления системы мандатов:

„Следующие принципы находят свое применение в колониях и территориях, которые в результате войны перестали быть под суверенитетом государств, ранее ими управлявших, и которые населены народами, еще неспособными к самостоятельному управлению при особенно тяжелых условиях современной жизни. Процветание и развитие этих народов представляют священную задачу цивилизации и поэтому следует в настоящее соглашение включить гарантии для осуществления этой миссии.

Лучший метод практически реализовать этот принцип — поручить опеку над этими народами нациям, уже достаточно развитым, которые в виду своих ресурсов, своего опыта и своего географического положения могут лучше всего принять на себя подобную ответственность и которые соглашаются ее принять; они осуществят эту опеку в силу мандата и от имени Лиги.

Характер мандата должен различаться согласно степени развития народа, согласно географическому положению территории, согласно экономическим условиям и другим подобным обстоятельствам:

(Мандаты А). Некоторые области, ранее входившие в состав империи Османов, достигли такой степени развития, что их существование, как независимых наций, может быть временно признано, при условии, что они будут руководствоваться советом и помощью державы, получившей мандат, до момента, когда они станут способны существовать самостоятельно. Пожелания этих областей должны быть приняты во внимание при выборе мандатора.

(Мандаты В). „Степень развития, которого достигли другие народы, особенно Центральной Африки, требуют от державы, получившей мандат, чтобы она осуществляла администрацию территории на условиях, которые наряду с запрещением злоупотреблений, как торговля невольниками, торговля оружием и алкоголем, обеспечили бы свободу совести и религии, без каких либо других ограничений, кроме потребных с точки зрения общественного порядка и добрых нравов, и с запрещением давать туземцам военную подготовку, кроме случая создания полиции, или для защиты территорий и на условии, что

и другим членам Лиги будут обеспечены одинаковые условия для торговли и обмена.

(Мандаты С). Наконец, имеются такие земли, как Юго-Западная Африка, или некоторые острова на Тихом Океане, которые, вследствие слабой плотности населения, малого объема территории и их удаления от центров цивилизации, их географического соприкосновения с территорией державы, получившей мандат, или по другим условиям, могут рассчитывать на лучшее управление только под законами мандатора, как нераздельная часть его территории, с оговоркой относительно гарантий, вышеуказанных в интересе туземного населения.

Во всех этих случаях мандатор должен представлять Совету ежегодный отчет о территориях, ему порученных.

Если порядок правления, контроля и администрации, который надлежит осуществлять мандатору, не был предметом предварительного соглашения между членами Лиги, Совет примет по этому поводу особые решения. Постоянная комиссия должна принимать и рассматривать ежегодные отчеты держав, получивших мандаты, и представлять свои соображения по всем вопросам о выполнении мандатов.

В дальнейшем придется остановиться на четырех вопросах: 1) распределение мандатов, 2) порядок осуществления мандатов, 3) контроль со стороны Лиги Наций и 4) организация постоянной комиссии по мандатам.

1) Лиге Наций принадлежало право распределения мандатов, причем следовало принимать во внимание и желание местного населения. Однако, на самом деле великие „союзные и дружественные“ державы распределили между собой мандаты путем заключения особых договоров, получивших одобрение со стороны Совета Лиги Наций *o t f a t*.

Совет Лиги Наций должен был ограничиться утверждением мандатов, представленных соответственными государствами.

Мандаты С были утверждены Советом 17 декабря 1920 года. Но с другими мандатами возникли крупные затруднения, вследствие оппозиции Соединенных Штатов, и только 20 и 24 июля 1922 года Совет дал санкцию мандатам В и А, кроме английского мандата для Месопотамии, который и сейчас остается неутвержденным*).

2) Относительно порядка осуществления мандатов на первой сессии Собрания Лиги Наций была принята резолюция, установившая, что: а) государство, получившее мандат, не должно использовать область, переданную ему на попечение, для увеличения своих сил, б) оно не может присвоить себе или

*) Actes S. N. 3. A. s. p. II, стр. 100—101.

своим друзьям исключительную монополию по эксплуатации естественных богатств, в) для управления должен быть выработан возможно скорее Statut organique, который должен получить утверждение Лиги Наций. Эти три пожелания касаются мандатов А*).

Что же касается мер, предусмотренных при осуществлении мандатов В, то для борьбы с торговлей невольниками, алкоголем и оружием 10 сентября 1919 года в Сен-Жермене были заключены специальные соглашения. Детали порядка управления мандатами В и С должны быть выработаны соответствующими государствами и одобрены органами Лиги Наций.

3) В докладе, представленном Совету Лиги Наций бельгийским делегатом Гиманс (1920 г.), подчеркивается, что Лига Наций отвечает за администрацию со стороны мандатаров и что Лига Наций не допустить попыток возобновления старой колониальной политики. Поэтому Совет должен не только следить за тем, как выполняется административная работа соответствующим государством, но он должен еще точно выяснить, соответ-

*) Принцип открытых дверей в территориях, находящихся под попечением великих держав, был нарушен Англией, которая на конференции в Сан-Ремо в 1920 г. подписала соглашение с Францией о порядке распределения и эксплуатации нефтяных богатств в Европе и Азии. Еще в первой половине 1914 года было создано, главным образом, английскими капиталистами Турецкое Нефтяное Общество, получившее концессию на эксплуатацию нефти в Багдаде и Моссуле. В Сан-Ремо Великобритания дала гарантию Франции уступать ей ежегодно четверть добываемой нефти по рыночным ценам и, в случае, если предприятие останется в частных руках, четверть в участии капиталом. Соединенные Штаты Америки в ноте от 20 ноября 1920 г. заявили энергичный протест против нарушения статьи 22 Соглашения, потому что Англия создает для себя право монопольной эксплуатации богатств в территории, занимаемой ею по мандату Лиги Наций. Англия, в свою очередь, ссылалась на преюстицию и считала, что концессия сохраняет силу и для Месопотамии. На самом деле в международном смысле тут преюстиция никакого нет, потому что дело идет о частно-правовой сделке, не сохраняющей, по международному праву, силы для нового государства.

В проекте мандата для Месопотамии Англия устанавливает следующие основные принципы: 1) в трехлетний срок будет выработана конституция независимого арабского государства; 2) для охраны территории англичане могут содержать свои войска и могут привлекать и туземное население к военной службе; 3) Англия принадлежит право контроля внешних сношений и Англия выдает ехекуатиг иностранным консулам, вместе с тем Англия охраняет интересы подданных Ирака (Месопотамии) за границей; 4) Англия гарантирует неприкосновенность территории Ирака в смысле недопустимости уступок части ее другим государствам; 5) режим капитуляций отменяется; 6) должна быть установлена правовая система, охраняющая права иностранцев и не противоречащая принципам мусульманского законодательства и, наконец, остальные пункты обещают установить свободу совести и слова, обеспечить гражданские права и установить принцип равноправия иностранных подданных перед лицом закона с местными жителями, а вместе с тем в этих пунктах признаются принципы, содержащиеся в международных соглашениях, по поводу запрещения торговли невольниками, опиумом, алкоголем и оружием.

ствуем ли созданное управление интересам туземного населения*).

Совету Лиги Наций принадлежит высший контроль над деятельностью государств-мандатаров и Совет, в случае невыполнения обязательств мандатаром, может лишить его мандата, и в особо важных случаях может и исключить его из состава Лиги.

4) Для непосредственного ведения дел, связанных с осуществлением мандатов и для рассмотрения ежегодных отчетов была составлена в 1920 году Советом Лиги Наций специальная комиссия из 9 членов.

§ 52. *Лига Наций и охрана труда.* Соглашение о Лиге Наций впервые формулирует общие обязанности государств, членов Лиги, в области охраны труда**). Члены Лиги Наций „постараются обеспечить и поддержать справедливые и гуманные условия труда для мужчин, женщин и детей, как на своей собственной территории, так и в странах, с которыми они ведут торговые и промышленные сношения, и для этой цели они обязуются установить и поддерживать необходимые международные организации“ (ст. 23).

В тексте Версальского договора мотивы изложены гораздо ярче и цели указаны значительно детальнее (часть XIII):

Текст конституции должен быть утвержден Советом Лиги Наций (Times, 30 августа 1921 г.). В такой форме мандат становится формой протектората с запрещением для Месопотамии поддерживать самостоятельные внешние сношения.

Французский проект для Того и Камеруна тоже содержал норму, возбуждавшую некоторые сомнения: „местные войска в случае общей войны для отражения нападения могут быть использованы и вне территории, находящейся под действием мандата“. The African World. 8/X — 1921. Надо отметить, что запрещение использовать туземцев для увеличения военных сил имеет характер общей нормы, касающейся всех территорий, находящихся под действием мандатов.

*) Нормально Лига Наций должна была бы допустить право туземного населения обращаться с петициями в Совет и Собрание, но на сессии 1920 г. было принято предложение Нансена о подаче петиций через местную администрацию (Actes S. N. 3. A. s. p. I, 142 и д.). Представитель Гаити протестовал против такого решения, но безрезультатно. Actes S. N. 3. A. s. p. I, 157 и 166.

**) Bauer. Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft. 1918. Eckardt, Kuttig und Manes. Das internationale Arbeitsrecht im Friedensvertrage. 1921. Godart. Les clauses du travail dans le traité de Versailles. 1920. Heyde. Die Sozialpolitik im Friedensvertrag. 1919. Festy. Les clauses ouvrières dans le traité de paix. Revue d'économie politique, novembre-décembre 1919. de Maday. La charte de travail. 1920. Mahain. L'organisation du travail de la Société des Nations et la Conférence de Washington. Revue économique internationale. Décembre 1920. Manes. Internationales Arbeitsrecht im Friedensvertrag. 1919. Pic. Le droit international ouvrier dans le traité de Versailles. Bureau international de Genève et Conférences internationales de travail. Revue générale de droit international

„Принимая во внимание, что целью Лиги Наций является установление общего мира и что такой мир должен быть упрочен лишь на основе социальной справедливости;

„принимая во внимание, что существуют такие условия труда, которые являются несправедливостью для большего числа людей, что влечет за собою нищету и лишения и что в свою очередь вызывает недовольство, создающее угрозу всеобщему миру и всеобщей гармонии, и принимая во внимание, что необходимо улучшить эти условия: например, в том, что касается урегулирования вопроса рабочих часов, определения продолжительности рабочего дня и рабочей недели, условий найма рабочих, борьбы с безработицей, обеспечения заработной платы в размере, дающем возможность жить в допустимых условиях, защиты трудящихся от болезней общих и профессиональных и несчастных случаев, связанных с работой, охраны труда женщин, детей и подростков, страхования от старости и увечий, охраны интересов рабочих, ищущих труда за границей, утверждения принципа свободы синдикатов, организации образования как технического, так и профессионального и других подобных мер*).

„Принимая во внимание, что отказ со стороны какого либо народа в установлении действительно гуманного режима труда,

public. 1922. N1—2. Scelle. De Genève à Washington. La Conférence du travail. Revue politique et parlementaire. Janvier 1922.

Издания постоянного Бюро по охране труда очень многочисленны (выходят с 1920 года): 1) Revue internationale de travail, 2) Bulletin Officiel, 3) Informations quotidiennes, 4) Etudes et documents, 5) Série bibliographique, 6) Série législative, 7) Documents de la Conférence du travail, 8) Etudes spéciales (анкеты по отдельным экономическим проблемам, в этом издании вышла в 1920 году книга: Les conditions du travail dans la Russie des Soviets; enquête préliminaire). Председателем Правления состоит Фонтен и управляющим делами является известный французский политический деятель Тома.

* В отделе II (ст. 427 Версальского договора) указывается еще на следующие особые задачи и принципы, которые должны лежать в основе охраны труда:

- 1) Труд не должен рассматриваться как товар или предмет торговли.
- 2) Право ассоциаций должно быть признано в границах, определенных законом.
- 3) Недельный отдых должен быть обеспечен продолжительностью в 24 часа.
- 4) Труд детей должен быть запрещен и молодым людям обоого пола должно быть обеспечено время для завершения образования.
- 5) Должна быть обеспечена равная заработная плата за одинаковый труд, независимо от пола.
- 6) Рабочее законодательство должно одинаково относиться ко всем рабочим в стране.
- 7) Фабричная инспекция должна быть расширена и должна иметь женский персонал для наблюдения за женским трудом.

создает затруднения для усилий других народов, стремящихся к улучшению положения участи рабочих в их собственной стране;

„Высокие Договаривающиеся Стороны, движимые чувством справедливости и человечности, также как и желанием обеспечить длительный общий мир, условились о нижеследующем...“

1. *Организация охраны труда.* Постоянными органами для охраны труда является прежде всего Общая Конференция представителей членов Организации (все члены Лиги Наций являются членами Организации), которая собирается не менее одного раза в год и которая является высшей инстанцией, вырабатывающей новую систему права. На первой Конференции в Вашингтоне от 29 октября до 29 ноября 1919 года был выработан проект международной конвенции, устанавливающей 8-ми часовой рабочий день в сутки и 48 часов в неделю для промышленных предприятий, с исключениями для некоторых стран, как-то: Румынии, Греции, Японии и Индии. На этой же Конференции обсуждался и вопрос об охране труда женщин и детей, об условиях работы, опасной для здоровья и о мерах борьбы с безработицей.

Другим органом, исполнительным по отношению к Конференции, является Правление, состоящее из 24 членов, из которых 12 представителей разных правительств, шесть лиц, избранных на Конференции и являющихся делегатами принимаемых и еще шесть лиц, также избранных на Конференции и представляющих служащих и рабочих.

Наконец, Правлению подчинено бюро, в котором сосредоточен весь материал как по рабочему законодательству, так и по разным специальным вопросам, подлежащим обсуждению на Конференции, или в Правлении.

2. *Гарантия исполнения.* Создать соглашения, предусматривающие международную регулировку труда, не так сложно, как создать условия, при которых действительно все государства будут одинаково добросовестно выполнять принятые ими на себя обязательства. В виду того, что малейшие отклонения могут создать в экономическом отношении конъюнктуру, более благоприятную для государства, отклоняющегося от общих норм, при создании Международной Организации охраны труда пришлось много внимания уделить органам, которые должны улаживать возникшие конфликты.

Прежде всего, устанавливается своеобразное право петиций, которые могут подаваться непосредственно профессиональными рабочими или другими организациями. Петиции могут быть направлены против правонарушений своего правительства и могут быть адресованы Правлению, которое имеет право огласить подобное, поступившее на его имя заявление.

Однако, гораздо большее значение придается заявлению одного из членов Организации, что другим членом не выполняются принятые и всеми ратификованные конвенции. В таком случае дело может быть передано специальной анкетной комиссией, которая на месте устанавливает все фактические обстоятельства и затем (и в этом отношении ее права идут значительно дальше обыкновенных анкетных комиссий) определяет те меры, которые надлежит принять, чтобы дать удовлетворение пострадавшей стороне и чтобы оказать экономическое давление на государство-правонарушителя.

В случае, если после сообщения сторонам через Правление состоявшегося решения, стороны отказываются исполнить постановление комиссии, дело переносится в Постоянную Палату Третейского Суда, которая и разрешает спор окончательно без какой-либо дальнейшей апелляции (ср. отдел III).

§ 53. *Специальные задачи Лиги в области управления.* В Соглашении (ст. 23) указывается наряду с охраной рабочего труда еще на несколько специальных задач, осуществление которых возлагается на Лигу Наций. Прежде всего это задачи гуманитарного характера, которые тесно связаны с особыми условиями жизни туземного населения в африканских колониях *).

I. Члены Лиги Наций обязуются в своих колониях установить справедливое отношение к туземному населению и поручают органам Лиги Наций общий контроль над торговлей оружием, патронами и снарядами в странах, где такое наблюдение необходимо для общей пользы (ст. 23, пункты: в и д).

Справедливое и гуманное отношение должно найти свое выражение в охранении начал свободы совести и религии и затем в принятии мер против вымирания туземного населения, что отчасти вызывается отсутствием санитарных организаций, отчасти ввозом огнестрельного оружия, отчасти и подвозом спиртных напитков. Наконец, мерой, являющейся обязательной для каждого члена Лиги, является борьба с торговлей невольниками.

*) Деятельность Лиги Наций в отношении гуманитарном не ограничивается определенными рамками. В первые же годы своего существования Лига Наций организовала несколько крупных гуманитарных дел, имевших очень большое значение. Во первых — помощь детям в центральных странах Европы, во вторых — помощь русским эмигрантам, и в третьих — помощь немецким и австрийским пленным, вывезенным из России Нансеном в количестве более 400.000 человек. *Réatriement des prisonniers de guerre*, издание Société des Nations, Genève, 1922. Кроме того, Лигой Наций была организована в широком масштабе помощь русскому голодающему населению и затем осенью 1922 г. экстренная помощь беженцам на Ближнем Востоке. *Actes S. N. 3. A. s. p. I, 81, 96, 123, 137, 151 и д.*

В этом отношении известные нормы были провозглашены Актом о Конго 1885 г. и затем Брюссельским против-невольничным актом 1890 года. Договор, заключенный в Сен-Жермене 10 сентября 1919 года, является пересмотром и дальнейшим расширением этих двух конвенций. В Сен-Жерменском договоре ст. II определяет, что договаривающиеся державы и в будущем будут заботиться о сохранении туземного населения в колониях и об улучшении его морального положения и своею особой задачей будут считать полное подавление рабства в какой бы то ни было форме и недопущение торговли невольниками на суше и на море.

Все организации научного, религиозного или благотворительного характера будут находить поддержку, поскольку задача их направлять туземцев по пути развития культуры и моральных начал. Всем религиозным учреждениям и всем представителям разных вероучений гарантируется свобода совести и культа. Единственным ограничением должно быть требование общественной безопасности.

Что касается до запрещения продажи спиртных напитков, то это предусмотрено специальной конвенцией, подписанной в Сен-Жермене 10 ноября 1919 года и определяющей порядок создания особого центрального бюро под покровительством Лиги Наций. Запрещение выделывать и ввозить спиртные напитки охватывает материк Африки без Алжира, Туниса, Марокко, Триполи, Египта и британской Южной Африки.

Запрещение свободной торговли оружием и огнестрельными припасами раньше (согласно Брюссельскому акту 1890 года) было продиктовано, главным образом, гуманитарными и затем политическими (опасение восстания туземцев) соображениями. Новый договор 10 сентября 1919 года „Convention relative au contrôle du commerce des armes et des munitions“ идет гораздо дальше и значительно расширяет зону запретного вывоза, которая обнимает Африку, Азию и почти все государства, не входящие в Лигу Наций. Нормально поставки оружия могут иметь место только между договаривающимися державами. Для наблюдения над исполнением договора и для сбора сведений о вывозе оружия из всех стран, вступивших в соглашение, учреждается особое центральное бюро.

2. Затем выдвигаются и другие специальные задачи для Лиги Наций. Последняя должна установить общее наблюдение над заключением и выполнением соглашений по борьбе с торговлей женщинами и детьми и с торговлей опиумом и другими наркотическими средствами *).

*) Société des Nations. Rapport sur les travaux de la Commission consultative sur le trafic d'opium. Genève 1922. Trafic de l'opium.

В этом отношении рядом государств были предприняты шаги, но шаги эти не привели к заключению общих конвенций, обязательных для всех членов Лиги. В 1921 году по инициативе Совета была созвана особая Международная Конференция, которая собралась в Женеве и наметила ряд мер для борьбы с торговлей женщинами и детьми. Однако, в настоящее время затруднения в получении паспортов и виз настолько велики, что этим самым затрудняется в большой степени и торговля живыми людьми.

Что касается вопроса о борьбе с торговлей опиумом, то это была особенно важная проблема для народов Азии и с 1909 года по 1913 год состоялся ряд конференций для принятия целой системы запретительных мер против своб одного вывоза и ввоза опиума, действующего чрезвычайно разрушительно на здоровье. Благодаря оппозиции некоторых государств, особенно Турции, достигнуть соглашения до 1914 года не удалось. Между тем в Китае, благодаря междоусобной войне и благодаря открытому покровительству торговле опиумом со стороны отдельных губернаторов, вопрос этот стал чрезвычайно острым. 21 февраля 1921 года Совет Лиги Наций создал особую комиссию по вопросу о торговле опиумом, которая наметила ряд мер, направленных к немедленной борьбе с ростом потребления опиума в Китае, а затем должна была установить нормы количества опиума, нужного для медицинских целей и научных работ.

3. В области общественной гигиены задача Лиги Наций — поддерживать и организовывать борьбу с эпидемиями. В 1920—1921 гг. в Польшу был занесен из России сыпной тиф и Лига Наций тогда организовала особый сбор среди членов для борьбы с эпидемией. Средства оказались очень небольшими, и Лига Наций ограничилась лишь поддержкой существующих польских санитарных организаций*).

Supplément au Résumé des réponses au questionnaire sur l'opium de 1921. Genève 1922.

Société des Nations. Rapport sur les travaux de la Commission consultative de la traite des femmes et des enfants. Genève. 1922. Procès-verbal. Commission consultative de la traite des femmes et des enfants. Genève. 1922.

*) Société des Nations. Europe Orientale: Renseignements épidémiologiques. Genève. 1922. Maladies épidémiques en Europe centrale et orientale. 1922. Лига Наций занялась и пересмотром Санитарной конвенции 1913 года. Société des Nations. Rapport de la Commission chargée de procéder à une enquête sur les dispositions internationales relatives à la prévention des maladies épidémiques dans certaines régions du Proche Orient. Annexe: Les modifications proposées pour . . . la Convention sanitaire internationale de 1913. Genève.

Вместе с тем на сессии 1920 года Собрание Лиги Наций постановило объединить в Лиге Наций международные учреждения, цель которых — обеспечение общественной гигиены, включая и существующее с 1907 года в Париже „Office International d'Hygiène Publique“. Наряду с этим учреждением, принявшим название Комитета, создана особая комиссия с постоянным бюро*).

4. Другой задачей, имеющей совершенно исключительное значение в жизни новой Европы, является необходимость осуществления членами Лиги мер, чтобы обеспечить свободу сношений и транспорта, также как и одинаково справедливое отношение в области торговли ко всем членам Лиги, принимая, однако, во внимание специальные нужды областей, разоренных во время мировой войны 1914—1918 гг. (абзац е ст. 22).

Вопрос о путях сообщений и о транзите был поднят уже на Мирной Конференции и только по техническим причинам не удалось включить в мирные договоры регулировку этой важной проблемы. Впоследствии, по инициативе Совета Лиги, был создан особый временный комитет, которому была поручена разработка этих вопросов и который получил название „Comité provisoire des communications et du transit“. Наряду с комитетом вопросы сообщений и транзита были детально рассмотрены на международной Барселонской Конференции в марте и апреле 1921 года, наметившей и санкции для выполнения норм, ею установленных, в виде создания особых анкетных комиссий и, наконец, в виде передачи спорных случаев для решения в последней инстанции — Постоянной Палате Международного Суда.

Барселонская Конференция выработала порядок деятельности международных конференций по вопросам о сообщениях и транзите, предусмотрела организацию технической постоянной международной комиссии и приняла проекты соглашений, устанавливающих свободу транзита среди договаривающихся держав и определяющих детали пользования речными путями сообщениями**).

Раньше, в октябре 1920 года Парижская Конференция установила проект соглашения, предусматривающего облегчения при получении виз и паспортов, но этой Конференции не удалось даже приблизительно создать условия, близкие к порядку до

*) Société des Nations, Comité d'hygiène, Genève, 1922.

**) Société des Nations, Rapport de la Commission consultative et technique de communications et du transit, Genève, 1922, Situation générale des transports en 1921, avec une introduction de Tajani. Genève 1922.

мировой войны. Государства сочли необходимым сохранить в своих руках полное право контроля в особенности над правом въезда иностранцев. Вместе с тем вопрос о железнодорожных сообщениях, требующий новой и более детальной регулировки, остается тоже пока открытым*).

5. Что касается экономических проблем, то они были рассмотрены на международной финансовой Конференции в Брюсселе, которая была созвана по инициативе Совета и заседала под председательством швейцарского делегата Адора от 24 сентября до 8 октября 1920 года. На этой конференции были представлены 29 государств и она, главным образом, обсуждала четыре проблемы: 1. государственных финансов, 2. денежного обращения и вексельных курсов, 3. международной торговли и 4. международного кредита.

Доклад, представленный в Совет Лиги, является сводкой работ Конференции, установившей глубокие причины того экономического кризиса, который переживает не только Европа, но и весь мир. И Конференция наметила ряд предварительных мер, необходимых для оздоровления международной торговли. Для государств является необходимым сокращение расходов и это возможно только при сокращении вооружений, составляющих 20% всех расходов у многих стран Европы. Затем необходимо установить равновесие между доходами и расходами и для этого требуется дальнейшее увеличение налогов; главное, однако, — усиление производительности труда и снабжение европейских стран необходимым сырьем при условии организации долгосрочного кредита со стороны соответственных импортеров. В виду того, что целый ряд государств нуждается во внешних займах, их необходимо организовать, но исключительно международным путем. Наконец, Конференция наметила и ряд практических мероприятий для облегчения между государствами мелких кредитных операций. И, несмотря на то, что Конференция не должна была касаться мирных договоров, она все таки подчеркнула, что невыясненность суммы денежных возмещений со стороны Германии отражается болезненно на экономической жизни всей Европы.

Для рассмотрения всех сложных экономических проблем была создана временная финансово-хозяйственная комиссия,

*) Société des Nations. Comptes rendus et textes relatifs à la convention sur la liberté du transit. Genève 1921.

Comptes rendus et textes relatifs à la convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international et à la déclaration portant reconnaissance du droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime. Genève 1921.

Comptes rendus et textes relatifs aux recommandations sur le régime international des voies ferrées et aux recommandations sur les ports soumis au régime international. Genève 1921.

начавшая свои работы в Женеве в конце 1920 года. Специальный отдел в этой комиссии занялся разработкой вопросов, связанных с международной торговлей: об организации ввоза и вывоза, о положении торговых судов, о распределении сырья, о незаконных формах торговой конкуренции, и т. д.*).

В марте 1921 года великие державы обратились к Лиге Наций с предложением организовать финансы Австрии, и финансовая комиссия выработала ряд мер, которые должны были привести Австрию к бюджетному равновесию, но которые вместе с тем были связаны с немедленным открытием необходимых кредитов под условием их обеспечения государственными доходами. Практическое осуществление этих мер встретило большие затруднения и поэтому только на третьей сессии Собрания Лиги Наций вопрос был поставлен во всей своей полноте (сентябрь 1922 года) и, наконец, получил свое благоприятное разрешение.**) При финансовой комиссии кроме того создан особый отдел, цель которого быть центральным органом для международной статистики.

§ 54. *Лига Наций и мировые административные унии.* Лига Наций должна в своей деятельности объединить все существующие международные административные союзы и установить наблюдение над работой их постоянных органов: бюро. Статья 24. Соглашения гласит:

„Все международные бюро, ранее учрежденные, согласно коллективным договорам, при условии согласия со стороны договаривавшихся сторон, будут подчинены Лиге. Все другие международные бюро и все комиссии, преследующие цель — урегулировать вопросы международного характера, созданные впоследствии, будут подчинены Лиге.

По всем вопросам, представляющим международный интерес, урегулированными общими соглашениями, но находящимися вне контроля международных комиссий и международных бюро, Секретариат Лиги должен, в случае просьбы сторон и с согласия Совета, собирать и сообщать все необходимые сведения и оказывать необходимую и желательную помощь.

*) Société des Nations. Rapport sur la session du Comité Economique. Commission économique et financière. Genève 1923.

Ср. Conférence douanière internationale. Octobre 1922. Documents. Genève 1922.

**) Результатом совещаний Собрания и затем Совета было решение оказать Австрии финансовую поддержку при условии принятия последней ряда мер для сокращения бюджета. См. гл. IX. (I отдел). Société des Nations. Reconstruction de l'Autriche. Accords, préparés par la Société des Nations... avec les documents et déclarations publiques relatifs. Genève 1923.

Совету принадлежит право отнести в расход Секретариата содержание бюро или комиссий, подчиненных Лиге.

В настоящее время имеется до 16 различных международных бюро (Геодезического союза, основанного в 1864 году, Телеграфного союза, существующего с 1865 года, Почтового с 1874 года, Мер и весов с 1875 г., Охраны промышленной собственности с 1883 г., Охраны произведений литературы и искусства с 1886 г., Борьбы с работоторговлей и с торговлей огнестрельным оружием с 1890 г., Публикации таможенных тарифов с 1890 г., Транспорта грузов по железным дорогам с 1890 г., Регулирования сахарной промышленности с 1902 г., Сейсмологического с 1903 г., Санитарного с 1903 г., Сельского хозяйства с 1907 г., Беспроволочного Телеграфа с 1908 г., Составления географической карты земли с 1909 г.) и кроме того, особое бюро Постоянной Палаты Третейского Суда в Гааге с 1900 года.

Что же касается международных комиссий, то таковыми являются речные комиссии (для судоходства по Рейну, Дунаю, Конго и по всем немецким рекам согласно Версальскому договору) и комиссии санитарные (Санитарные Советы в Бухаресте, Константинополе и Танжере).

Объединения всех этих международных органов осуществить пока не удалось, вследствие того, что тогда пришлось бы в соответствующую техническую организацию Лиги допустить с правом решающего голоса и государства не членов Лиги, но участников соответственных международных союзов.

Что касается новых международных бюро, то, согласно Сен-Жерменской конвенции от 10 сентября 1919 года, предусмотрено создание бюро по вопросу о борьбе с торговлей огнестрельным оружием и припасами и с торговлей спиртными напитками и кроме того особой комиссии по вопросам воздухоплавания, согласно конвенции от 13 октября 1919 года.

§ 55. *Лига Наций и Международный Красный Крест.* Лига Наций, помимо всего, является еще покровительницей обществ Красного Креста, созданных в Европе по инициативе швейцарца Анри Дюнан в шестидесятых годах XIX века. Во время войны среди союзников возникла идея мировой организации обществ Красного Креста, причем цель этих обществ не должна была ограничиваться помощью раненым и больным во время войны, но задачи их ставились гораздо шире: мировая уния должна принять на себя заботы по охранению здоровья, по принятию мер против заболеваний и должна стремиться к уменьшению вообще человеческих страданий. 5 мая 1919 года в Женеве была основана „Ligue des Sociétés de la Croix Rouge“ и, таким образом, создано центральное учреж-

дение, установившее непосредственную связь с Лигой Наций*).

В свою очередь X конгресс прежних обществ Красного Креста (в 1921 году) постановил обратиться в Лигу Наций с просьбой, чтобы общества в своей гуманитарной деятельности находили авторитетную поддержку со стороны Лиги Наций. Ст. 25 Соглашения возлагает на членов Лиги обязанность поддерживать и всячески облегчать деятельность всех национальных организаций Красного Креста.

ГЛАВА XXIII.

Функции Лиги Наций. Лига Наций и международный процесс.

§ 56. Общая характеристика форм международного процесса. Виды его: анкета, посредничество и третейский суд. Война, как вид самопомощи в международном праве. § 57. Лига Наций и международное посредничество. Особые случаи посредничества Лиги Наций. § 58. Лига Наций и международный третейский суд. § 59. Лига Наций и Постоянная Палата Международного Суда. § 60. Лига Наций и международная война. § 61. Лига Наций и проблема ограничения вооружений.

§ 56. *Формы международного процесса.* Правопорядок не только провозглашает юридические нормы, но и стремится всегда обеспечить правовые способы применения провозглашенных им норм**). Международное право тоже пытается установить известные формы поисков и применения материальных норм. Но в данной сфере нет государственной власти, именем которой осуществляется суд и разрешается спор о праве. Нет и принудительного исполнения в той форме, как она осуществляется внутри государства. В международном праве два начала являются особенно характерными: 1) избрание суда по взаимному договорному соглашению и 2) добровольное исполнение состоявшегося решения.

*) Bourquin. La Ligue des Sociétés de la Croix Rouge. Revue de droit international. 1920, N 1. G. Mils on. La ligue de Sociétés de la Croix Rouge, Revue politique et parlementaire 1919, CII., стр. 101—109.

***) Некоторые частные проекты Лиги Наций особенно настойчиво выдвигали необходимость организации международного суда и международного посредничества. Ср. H. La Fontaine. The Great Solution „Magnissima Charta“. Boston. 1916. H. Lamm asch. Der Völkerbund zur Bewahrung des Friedens. Entwurf eines Staatsvertrags mit Begründung. Olten. 1918. Loder. Organisation centrale pour une paix durable. Recueil de rapports sur les différents points du programme minimum. La Haye. 1916. Наиболее детальное рассмотрение вопроса о функциях Лиги Наций в области международного процесса у Schücking und Wehberg. Die Satzung des Völkerbundes. 1921, стр. 280, 289, 313, 350 и 374. v. Magyary. Die Internationale. Schiedsgerichtsbarkeit im Völkerbunde. 1922.

Такая форма применения норм не является исключительной особенностью междугосударственных отношений. И в области междундивидуальных сношений при слабой степени развития государственного правопорядка споры о праве решались точно таким же путем. Древнейшие отношения индо-европейских народов особенно характерны признанием подобного начала. „Спорящие стороны выбирали доверенного человека. Последний устанавливал, кто из сторон был прав. Подобное установление имело лишь то значение, что проигравший в споре, если он не подчинялся решению, возбуждал недовольство среди своих соплеменников, которые помогали выигравшему в споре в самовольном осуществлении его права“*).

Но даже позднее, когда уже стала складываться судебная организация, даже тогда и обращение в суд и исполнение приговора было добровольным. Если одна из сторон впоследствии отказывается принимать участие в процессе или если проигравшая сторона отказывается привести в исполнение решение суда, то у последнего не было власти заставить стороны исполнить постановление и не было силы сломить сопротивление правонарушителя. Оставалось лишь одно средство: исключить из правового общения нарушителя общего мира, но по существу в основе такого суда лежал принцип договорного решения правового спора. **)

В международном праве в виду того, что субъектами его являются свободные и независимые государства, примитивные формы процесса, включая и последнее крайнее средство — самовольное осуществление насилия через войну, являются единственно существующими, хотя постепенно развитие и упрочение правопорядка ведут к тому, что мирные формы процесса пускают глубокие корни и делаются первые попытки создания таких юридических органов, которые по многим внешним признакам походят на внутри-государственные судебные установления (Международная Призовая Палата в первоначальном проекте 1907 года, до подписания протокола 19 сентября 1910 года, в Центральной Америке: Corte de Justicia Centroamericana 1907—1918 г.г., и, наконец, более всего: Постоянная Палата Международного Суда, существующая в Гааге с февраля 1922 года).

Наряду с формами третейского суда, который создается договорной записью, устанавливающей суд для разбора

*) Mathias. Die Entwicklung des römischen Schiedsgerichts. 1881 стр. 5, ср.: H. Lammasch. Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihren ganzen Umfange. 1914, I вып. стр. 3—4.

**) Zallinger. Wesen und Ursprung des Formalismus im altdeutschen Privatrecht. Wien. 1878, стр. 28.

или отдельного спора, или целых категорий спорных вопросов на основе применения юридических норм, в международном праве создались другие более своеобразные формы решения междугосударственных столкновений. Это — анкетные комиссии, органы, созданные ad hoc со специальной целью установления лишь фактических обстоятельств дела, и посредничество, или добрые услуги, сущность которых состоит в том, что конфликт находит свое разрешение путем выступления третьей державы, стремящейся дипломатическими переговорами положить конец спору двух государств, не могущих найти исхода для своих несогласий в непосредственных сношениях друг с другом.

1. *Анкетные комиссии.* Гаагские Конвенции 1899 и 1907 гг. содержали в соглашениях о мирном решении международных столкновений статью „О сохранении всеобщего мира“, согласно которой все договаривающиеся державы обязывались „прилагать все усилия к тому, чтобы обеспечить мирное решение международных несогласий“.

Для этой цели должны были служить „международные следственные анкетные комиссии“, которые, однако, могли функционировать лишь в спорах, не затрагивающих „ни чести, ни существенных интересов и проистекающих из разногласия в оценке фактических обстоятельств дела“. Обязанность подобной комиссии — „облегчить разрешение споров выяснением вопросов факта“ (ст. IX, первой Конференции). В основе таких комиссий лежит свободное договорное соглашение сторон.

Гораздо большее значение имели в смысле признания не одной простой желательности и полезности этих комиссий, как это делала Гаагская Конвенция, но в смысле наложения на договаривающиеся стороны определенной правовой обязанности, многочисленные договоры, заключенные во время мировой войны Соединенными Штатами Северной Америки по инициативе статс-секретаря Брайана. С 1914 по 1915 год было заключено 16 подобных договоров, устанавливавших обязанность для договаривавшихся держав в случае, если споры между ними не могут быть улажены дипломатическим путем, передать рассмотрение их в фактическом отношении специальной международной анкетной комиссии, причем до представления отчета этой комиссии, каковое должно последовать в течение одного года, стороны должны были воздержаться от враждебных выступлений. Эти 16 договоров были заключены Соединенными Штатами Америки со следующими государствами, причем все эти договоры ратификованы и вступили в силу: с Гватемалой, Боливией, Португалией, Коста-Рикой, Данией, Италией, Норвегией, Перу, Уругваем, Парагваем, Китаем, Францией, Великобританией.

нией, Испанией, Россией и Швецией*). В первом договоре, заключенном с Сальвадором, но не ратификованном, стороны обязывались в течение работ следственной комиссии воздерживаться от каких бы то ни было увеличений своих морских и сухопутных военных сил.

2). *Посредничество*. Гагская первая Конвенция предусматривала посредничество, как способ мирного разрешения международных конфликтов путем дружественных стараний, или дружественного выступления третьей державы. Державы должны были, прежде чем прибегнуть к оружию, обращаться „насколько позволят обстоятельства“, к добрым услугам или посредничеству одной или нескольких дружественных держав.

Наряду с этим признается „полезным и желательным“, чтобы одна или несколько держав по собственной инициативе предлагали свои услуги во время конфликта и даже во время войны, причем подобное выступление не должно было рассматриваться сторонами в конфликте, как действие недружелюбное (статьи II и III).

Задача посредника заключается „в согласовании противоположных притязаний и в успокоении чувства неприязни, если оно возникло между государствами, находящимися в споре“.

При принятии посредничества, по Гагской конвенции, стороны сохраняли полную свободу в смысле вооружений и военных приготовлений и, в случае войны, продолжали ее вести независимо от переговоров.

Вместе с тем в конвенции определенно подчеркивалось, что посредничество и добрые услуги „имеют исключительное значение совета и отнюдь не могут почитаться обязательными“ (ст. XVI).

В Гааге, помимо этого общего вида посредничества, установили еще особый „специальный“ вид посредничества, который состоял в том, что каждая из обеих находящихся в конфликте сторон, избирает другую державу, которой она поручает „войти в непосредственное сношение с державой, избранной другой стороной — с целью предупредить нарушение мирных отношений. Пока длится это поручение, срок коего, если не будет постановлено иначе, не может превышать тридцати дней, находящиеся в споре государства прекращают всякие непосред-

*) Schücking und Wehberg. Die Satzung des Völkerbundes, 1921, стр. 291—292, также Lange. Die amerikanische Friedensverträge. Kristiania. 1913. Договоры эти изданы Carnegie Endowment for the International Peace. Treaties for the Advancement of Peace с предисловием James Brown Scott. New York. 1922. Особенного внимания заслуживают попытки Аргентины, Бразилии и Чили установить постоянную анкетную комиссию согласно договору 25 мая 1915 г. См. издание Carnegie Endowment. Appendice, стр. 147—152.

ственные между собой сношения по предмету спора, каковой считается переданным исключительно на обсуждение держав-посредниц...“ (ст. VIII). Роль государств-посредников напоминает роль секундантов в дуэли.

В международной практике „специальный“ вид посредничества ни разу не нашел применения, и вряд ли когда либо его найдет, что же касается общего посредничества, то, благодаря оговорке „насколько позволят обстоятельства“, в наиболее важных европейских конфликтах оно тоже не находило своего применения.

Посредничество является резкою противоположностью третейского суда. Посредничество выставляет пожелания и советы, а третейский суд решает спор. Посредничество руководится интересами целесообразности, а третейский суд основывает свое решение на правовой норме.

3. *Третейский суд**). В отличие от посредничества, имеющего дипломатический и политический характер, третейский суд имеет характер правового института и является единственной формой международного процесса, дающего сторонам гарантии, что спор будет разрешен юридическим путем, применением к конкретному случаю общей нормы материального права, а не попытками создать *modus vivendi* путем взаимных уступок, согласно политическим соображениям, или случайным потребностям момента.

В основе третейского суда лежит договор заинтересованных сторон (третейская запись). Договор может быть заключен для ликвидации одного конкретного спора путем решения избираемых для этого определенных третейских судей.

Но, наряду с такими отдельными третейскими записями, может быть установлено в заключаемых государствами договорах особое, так называемое компромиссарное условие (условие о третейской записи), в силу которого договаривающиеся государства обязуются передать на решение третейского суда все споры, которые могут возникнуть при толковании и применении договора. Такие условия предусмотрены в целом ряде торговых договоров и в коллективных договорах, установивших всемирные административные союзы (например, в договоре о всемирном почтовом союзе).

Наконец, могут быть заключены, так называемые, третейские договоры общего содержания, которые определяют, что по некоторым категориям несогласий (обыкновенно делается

*) H. Lammasch. Die Lehre von der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfange. I—II. 1914. Strupp. Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit. 1914. Strupp. Die wichtigsten Arten der völkerrechtlichen Schiedsgerichtsverträge. 1916.

оговорка: „кроме вопросов, затрагивающих жизненные интересы, или независимость и честь договаривающихся сторон“), признается компетентным третейский суд. Компетенция последнего, в силу таких договоров, является вполне ясной и определенной и уже государства несвободны в дальнейшем отказываться от передачи суду тех дел, которые указаны в соглашениях. Эти ограничения свободы государств, правда, договорного характера, но в таких случаях суд уже не является учреждением функционирующим *ad hoc*, но институтом, в принципе действующим немедленно по возникновении соответственных споров.

Целый ряд третейских договоров не содержит никаких ограничений и, благодаря этому, все споры, возникшие между договаривающимися государствами, подлежат судебному третейскому решению. Первый такой договор был заключен в 1902 году между Чили и Аргентиной, затем в 1905 году между Италией и Данией, Голландией и Италией, Голландией и Данией, Данией и Португалией, Италией и Аргентиной и, наконец, такой же характер имеет коллективный договор между пятью центрально-американскими республиками в 1907 году.

Развитие третейского суда шло независимо от попыток общей кодификации международного формального права на Мирных Конференциях. Эти попытки были не особенно удачны в виду сильной оппозиции целого ряда государств и особенно Германии. Поэтому на Гаагских Конференциях не удалось провести в общем коллективном договоре ни начала обязательности третейского разбора хотя бы по второстепенным вопросам, ни принципа создания настоящей Постоянной Палаты Третейского Суда.

В первой Гаагской конвенции содержатся общие начала относительно третейского суда. Для разрешения спора между государствами действует международный третейский суд, составленный по выбору сторон и постановляющий свой приговор на основании уважения к праву. Обращение к суду влечет за собою обязательность подчиниться его решению.

По вопросам юридического характера и, главным образом, по вопросам толкования или применения международных договоров третейский суд признается самым действительным и справедливым средством решения споров, не улаженных дипломатическим путем. После указания на существование различных видов третейских договоров, конвенции подчеркивают, что договаривающиеся державы сохраняют за собой право заключать новые соглашения, общие и частные, с целью распространить обязательность третейского суда на все те дела, которые они признают возможным ему подчинить (ст. VII—XI).

Дальнейшие статьи регулируют организацию и порядок деятельности Постоянной Палаты Третейского Суда, которая лишь по имени является „постоянной“, а на самом деле имеет лишь постоянную канцелярию и список судей, из числа которых стороны могут свободно наметить необходимый для них состав.

4. *Война в международном праве.* Но ни анкетная комиссия, ни посредничество, ни третейский суд не могли быть исключительными средствами разрешения споров между государствами. Последним средством было осуществление для защиты своего права насилия, в применении которого и судьей и стороной было само государство. Самопомощь становится неизбежной только тогда, когда нет других способов охраны своего правопритязания, и поэтому в новейшее время замечалась сильная тенденция путем развития третейского суда съузнить сферу применения военного насилия со стороны государств. Но при кодификации международного права в Гааге государства упорно старались сохранить за собой право силой разрешать свои правовые споры, и только мировая катастрофа вынудила народы искать новых путей и привела к попыткам ограничить войну не только открытием других правовых возможностей для разрешения споров, но и стремлением признавать войну допустимой и, следовательно, правомерной только в известных определенных случаях, причем тогда государству, действительно защищающему свое право, обязаны помогать все члены Лиги, или, по крайней мере, следует по отношению к нему соблюдать дружественный нейтралитет. Война должна ограничиться лишь случаями крайней необходимости, а нормально должны применяться мирные способы разрешения международных конфликтов, т. е. посредничество и третейский суд. При этом впервые в международных отношениях предусматривается и санкция в виде коллективных мер Лиги против государства-правонарушителя. Война перестает быть индивидуальным делом каждого государства и становится предметом общих забот Международного Союза. Все государства члены Лиги принимают обязательства не только сами за себя воздерживаться от неправомерных насилий, но вырабатывается принцип общего приговора и общих мер против нарушителей мира и порядка, из эгоцентрической и индивидуалистической правовая система становится социально-служебной и для этого создаются и особые новые органы. И это ограничение насилия вследствие общей гарантии неприкосновенности владений и вследствие действий скопом против правонарушителя создают условия, благоприятные для развития юридических способов разрешения международных споров, потому что впервые вырабатывается система санкций против неправильных действий отдельных го-

сударств. Благодаря такому обобществлению правового строя, формальное право получает новую силу и будет стремиться к тому, чтобы возможно больше сьюзить сферу применения индивидуального насилия государств.

Смысл новейшего развития международного права и оправдание существования Лиги Наций состоит в этом ограничении насилия в кругу нового правового общения, стремящегося в конечном итоге в одной правовой организации охватить весь мир.

§ 57а. *Лига Наций и посредничество**). Соглашение о Лиге Наций с полной определенностью устанавливает принцип посредничества в спорах государств, членом Лиги, между собой.

Статья 12-ая Соглашения гласит: „все члены Лиги улаиваются, что если между ними возникнет спор, могущий вызвать разрыв отношений, они его передадут или в третейский суд, или на рассмотрение Совета. Они улаиваются также в том, что ни в коем случае они не прибегнут к войне до истечения срока в три месяца после решения третейским судьей, или доклада Совета.

Во всех случаях, предусмотренных настоящей статьей, решение третейских судей должно последовать в нормальный срок и доклад Совета должен быть выработан через шесть месяцев после того, как ему было передано дело“.

Статья 15-ая регулирует более детально порядок рассмотрения дела в Совете:

„Если между членами Лиги возникает спор, могущий вызвать разрыв отношений, и если дело не передано, как это предусмотрено ст. 13-ой, третейскому суду, члены Лиги улаиваются передать его в Совет. Для этого достаточно, чтобы одна из сторон поставила в известность Генерального Секретаря, которому надлежит принять все нужные меры для расследования и подробного рассмотрения дела со стороны членом Лиги.

В самый короткий срок стороны должны представить данные о сущности своих притязаний со всеми относящимися к делу обстоятельствами и оправдательными документами. Совет может распорядиться о немедленном опубликовании имеющихся данных.

Совет будет стремиться к улаиванию спора. Если ему это удастся, он опубликует в размерах, каковые считает подходящими, изложение дела, содержащее фактическую сторону, ответственные объяснения сторон и условия соглашения.

*) Schücking und Wehberg. Die Satzung des Völkerbundes. 1921, стр. 280—299 и 350—374.

Если спор разрешить не удалось, Совет составляет и публикует доклад, который принимается или большинством голосов, или единогласно. Публикация имеет место для того, чтобы сделать известными все обстоятельства спора и решение, какое рекомендуется Советом, как наиболее правильное и подходящее к существу дела.

Каждый член Лиги, представленный в Совете, тоже может опубликовать изложение фактической стороны дела и свои собственные заключения.

Если доклад Совета принят единогласно, не считая голосов представителей сторон, члены Лиги обязуются не прибегать к войне против стороны, подчиняющейся заключениям доклада.

В случае, если Совету не удастся достигнуть единогласного одобрения доклада, за исключением голосов представителей сторон в конфликте, члены Лиги сохраняют за собой право поступать, как они сами сочтут нужным для охранения права и справедливости.

Если одна из сторон считает и Совет признает, что спор идет о вопросе, который международное право предоставляет исключительной компетенции этой стороны, то Совет, устанавливает это в своем докладе, но без указаний на какое либо решение.

Совет может во всех случаях, предусмотренных настоящей статьей, перенести обсуждение дела в Собрание. Точно также подлежат разбору со стороны Собрания дела по просьбе одной из сторон; эта просьба должна быть доложена Собранию в четырнадцатидневный срок после того, как дело было передано Совету.

Во всех делах, переданных в Собрание, условия настоящей статьи и ст. двенадцатой, касающейся порядка деятельности и полномочий Совета, находят свое применение к порядку деятельности и полномочий Собрания. Вместе с тем устанавливается, что доклад, выработанный Собранием, с одобрения представителей членом Лиги, составляющих Совет, и большинства других членом Лиги, с исключением в каждом случае представителей сторон в конфликте, имеет ту же силу, что и доклад Совета, принятый единогласно всеми его членами, кроме представителей сторон в конфликте“.

В основе посредничества, выдвинутого Соглашением, лежит прежде всего идея выигрыша времени, причем благодаря тому, что спор передается определенной инстанции (Совету), которая должна рассмотреть спор в шестимесячный срок, стороны поневоле должны будут отказаться от попыток быстрым нападением и решительными успехами добиться выигрыша своего притязания на поле сражения. Необходимость подчиниться

сложной процедуре и исчерпать мирные средства должны оказать разрушительное действие на военную подготовку и на общественное мнение, не могущее жить в состоянии острого напряжения около месяца. Уже на Первой Мирной Конференции русский военный делегат предлагал истечение некоторого срока между объявлением войны и началом военных действий для того, чтобы дать время в последнюю минуту сторонам, не участвующим в конфликте, предложить свое посредничество или добрые услуги.

Стороны, находящиеся в конфликте, могут сами выбрать или посредничество Совета, или третейский суд. Различие и довольно серьезное состоит лишь в том, что при выборе третейского суда необходимо согласное решение обеих сторон, тогда как передача спора Совету может последовать и по инициативе только одной стороны, которая должна сделать соответственное заявление в Секретариат, или даже по собственной инициативе Совета, или одного из его членов, или даже одного из членов Лиги, который может обратить внимание Совета и Собрания на возникающую для мира угрозу.

Стороны, находящиеся в конфликте, не должны прерывать своих дипломатических сношений до истечения законных сроков. Поэтому Голландия была неправа, прервав дипломатические сношения с королевством С. Х. С. в связи с переговорами по поводу ареста во время войны Раппопорта, австрийского консула (декабрь 1920 года).

Стороны в конфликте, однако, могут совершенно свободно продолжать свои военные приготовления, потому что в этом отношении, хотя и не имеется специального разрешения, как это было в Гаагских конвенциях, но вместе с тем нет и запрещения.

Срок в шесть месяцев для представления Советом доклада начинается с того момента, когда дело, поступившее в Секретариат, докладывается Председателю Совета.

Трехмесячный срок начинается с времени опубликования доклада, одобренного Советом. Если в шестимесячный срок доклад не представлен, стороны в конфликте получают свободу действий.

Совет не может и не должен рассматривать вопросы, касающиеся внутреннего государственного устройства членов Лиги. В таком случае Совет ограничивается лишь простым установлением подобного факта. Нормально Лига Наций не идет по стопам Священного Союза и не вмешивается в сферу внутреннего суверенитета государств. Две проблемы, однако, являются очень резким исключением: это вопрос о национальных

меньшинствах и вопрос об ограничении вооружений (о последнем см. § 61).

Что касается порядка рассмотрения дела, то он устанавливается простым решением Совета по большинству голосов. Во всяком случае Совет не может ограничиться одними письменными подготовительными действиями, но должен допустить к устным прениям и объяснениям представителей обеих сторон.

Особенностью посредничества в новой форме является то, что оно может стать подготовительной стадией для судебного и суммарного разбора, приближающегося к судебному. Могут быть три основных случая:

1. Совет сам производит рассмотрение спора во всех его деталях.
2. Совет может передать спор правового характера, согласно ст. 14-ой, на рассмотрение в Постоянную Палату Международного Суда (ср. отдел III).
3. Совет может передать дело анкетной или следственной комиссии, доклад которой должен получить его санкцию или одобрение. Можно допустить и случай, что, после выяснения фактических обстоятельств, дело должно быть направлено для разрешения его с юридической точки зрения в Постоянную Палату.

Правовые последствия решения Совета своеобразны. В Соглашении нет прямого указания, что заключения Совета должны быть во всяком случае выполнены обоими сторонами. Но зато предусматриваются довольно энергичные санкции по отношению к стороне, не желающей подчиниться посредническому решению.

Против стороны, подчиняющейся решению, запрещается вести войну и, таким образом, если другая сторона, проигравшая процесс, попытается прибегнуть к силе, она тем самым вызывает общие репрессивные меры со стороны всей Лиги.

Если сторона, выигравшая процесс, по своей собственной инициативе начинает войну для осуществления своего законного притязания, она предоставляется своим собственным силам.

В этом отношении попытки международного принудительного исполнения в области посредничества пока имеют лишь чисто отрицательный характер и выигравшей стороне гарантируется лишь пассивная защита ее прав, но не активное их осуществление.

§ 57b. *Лига Наций и особый вид посредничества.* Лига Наций считает, по Соглашению, своим долгом охранять мир вообще, не ограничиваясь пределами своего правового общения. Конфликт может возникнуть не только между государ-

ствами — членами Лиги, но и между государствами, из которых только одно член Лиги, или между государствами, из которых оба не являются членами Лиги. И в этом случае Лига Наций в лице своих органов считает себя в праве принять меры к улажению конфликта. Это представляется дальнейшим расширением начал, согласно которым выступление в случае конфликта между двумя сторонами третьего государства с предложением добрых услуг не должно ими рассматриваться, как действие недружелюбное (1-ая Гаагская Конв., ср. § 56).

Совет Лиги Наций в таком конфликте вырабатывает порядок или условия своего посредничества, причем, если стороны принимают предложение, вступают в силу статьи 12—14-ые Соглашения. Одновременно с предложением, обращенным к государствам в конфликте, Совет, по собственной инициативе, производит расследование всех обстоятельств спора и вырабатывает условия примирения, каковые представляются ему наилучшими и наиболее действительными.

В случае отказа заинтересованных сторон принять на себя те обязательства для улажения конфликта, каковые возлагаются на членов Лиги, Совет все таки может принять другие меры и сделать все предложения, чтобы предупредить вооруженное столкновение и привести конфликт к мирному разрешению.

§ 57с. *Лига Наций и согласительные комиссии.* Соглашение нормально предусматривает посредничество со стороны Совета Лиги Наций. На обязанности последнего лежит, кроме того, и производство анкеты, когда это представляется необходимым по условиям дела. Такой порядок казался некоторым членам Лиги, особенно Швеции и Норвегии, недостаточным и уже с 1919 года оба эти государства настойчиво предлагали параллельно с Советом создать еще другие органы посредничества, которые должны были называться „согласительными комиссиями“.

На третьей сессии Собрания Лиги Наций в сентябре 1922 года была принята резолюция, которая рекомендует членам Лиги заключение конвенций, устанавливающих порядок разрешения споров между ними через особые согласительные комиссии, „Commissions de conciliation“, причем для процедуры рекомендуется применение порядка, установленного Гаагской Конвенцией 1907 года для анкетных комиссий. Надо только отметить, что функции согласительных комиссий шире анкетных. Последние должны только установить фактическую сторону, тогда как согласительным комиссиям принадлежит право разрешить спор по существу. К услугам согласительных комиссий в целях скорейшего разрешения конфликтов может прибегать и Совет Лиги Наций.

Резолюция Собрания предусматривает и устав для согласительных комиссий, состав которых определяется самими заинтересованными сторонами, назначающими каждая по два члена, из которых один только может быть национальности государства в конфликте, а другой должен быть из подданных третьего незаинтересованного государства. Председателем избирается один из последних членов. Назначение состава согласительных комиссий может последовать и независимо от спора и может иметь характер выбора на определенный срок: в таком случае комиссии делаются постоянным органом для двух или большего количества государств.

Стороны ставят в известность о споре между ними Председателя комиссии и Секретариат Лиги Наций, и Председатель созывает возможно скорее комиссию на заседание для разбора поступившего дела. Заседания комиссии нормально должны происходить в Женеве, но, согласно постановлению самой комиссии, могут быть перенесены в другое место. Комиссия может просить содействия Секретариата для своих работ. Разбор дела имеет состязательный характер и представители сторон, после представления письменного материала, дают объяснения в устной форме. В шестимесячный срок разбор дела должен быть закончен, причем решение принимается большинством голосов и комиссия представляет доклад о решении в письменной форме, который немедленно доводится до сведения сторон и Секретариата Лиги Наций. Каждая сторона должна нести расходы по вознаграждению членов по своему выбору и в половинном размере расходы по содержанию Председателя.

В основе подобного проекта лежит стремление создать более гибкие и более дешевые формы международного процесса, но насколько „согласительные комиссии“ действительно окажутся жизнеспособными, покажет их дальнейшая судьба, зависящая прежде всего от того, насколько государства пожелают заключать те договоры, которые им рекомендуются Лигой Наций.*)

§ 58. *Лига Наций и третейский суд.**)* Соглашение о Лиге Наций выдвигает посредничество не как учреждение субсидиарное и дополнительное, но как самостоятельный институт, главным образом, благодаря тому взгляду в международной практике и в международной доктрине, что есть политические споры, которые должны быть разрешены дипломатическим путем, и что

*) Les Commissions de conciliation et la Société de Nations, Revue générale de droit international public, 1922, стр. 410—428. Текст резолюции Собрания от 22 сентября 1922 г., там же, стр. 429—430.

**) Ср. особенно Schücking und Wehberg. Die Satzung des Völkerbundes 1921, 300—350 и Strupp. Internationale Schiedsgerichtsbarkeit. Handbuch der Politik, V. Bd. 1922, стр. 14 и д.

есть споры правового характера, которые должны быть переданы третейскому суду. На самом деле споры, которые ведутся государствами, есть всегда споры о праве с тем различием, что в некоторых случаях имеются пробелы в соответствующих нормах материального права и что нормы эти надо найти, причем здесь международному суду открывается широкая возможность преюдициального правотворчества. Но из за пробелов догмы права делать заключения, что спор не является правовым и поэтому вместо поисков права ограничиться простым примирением сторон, принимая во внимание их политическую роль, это значит сознательно затруднять развитие права и создавать для будущего прецеденты, имеющие иногда с точки зрения науки совершенно неприемлемый характер. Достаточно указать на события, хронологически предшествовавшие мировой войне и бывшие предлогом к ее возникновению. Знаменитый австрийский ультиматум и требования, предъявленные Сербии, были несомненно с ее суверенитетом и вытекали из своеобразного расширения понятия ответственности государства за действия его официальных органов и подданных. Между тем, конечно, по терминологии современной доктрины, конфликт между Австрией и Сербией был „политический“, а не „юридический“. Соглашение о Лиге Наций тоже не могло отказаться от традиционной терминологии и, благодаря этому, создались совершенно неожиданные затруднения при выполнении государствами членами Лиги возложенных на них обязательств не прибегать к войне, не исчерпав прежде всего мирных способов разрешения конфликтов. Затруднения возникают из того факта, что судьями в решении предварительного вопроса о том, какой орган и какой порядок компетентен в споре, являются сами стороны, которые могут признать спор не подлежащим решению третейского суда и перенести его тогда в Совет для улажения дипломатическим и посредническим способом. Одинаковые споры и права, благодаря разным мнениям сторон, будут получать разные решения и вместо однообразного применения одного и того же права будут создаваться в будущем две совершенно различные системы.

С точки зрения правовой было бы и гораздо целесообразнее и правильнее зафиксировать в самом Соглашении те вопросы, по которым обязательно обращение в третейский суд, оставивши другие проблемы в компетенции Совета. Наконец, было бы тоже возможно, чтобы специальная инстанция имела право направлять в тот или другой орган Лиги дела, сообразно их содержанию.*)

*) Это и предусматривалось в ряде первоначальных проектов, устанавливающих Лигу Наций, именно в английских проектах Фабианцев, Дикинсона, Брайса, в немецких проектах правительства и Gesellschaft für Völker-

Однако, этот вопрос не получил должного разрешения в Соглашении.

Статья 12-ая устанавливает, как было указано выше, что при возникновении конфликта, могущего вызвать разрыв сношений между государствами членами Лиги, последние обязаны его передать или на рассмотрение Совета, или в третейский суд, причем стороны не могут прибегать к войне до истечения трехмесячного срока по принятии решения судом.

Срок для вынесения третейским судом решения должен быть нормальный (в отличие от доклада Совета, которому дается лишь шесть месяцев).

Фактически сроки эти довольно продолжительны и Веберг (Satzung des Völkerbundes 297—298) приводит ряд новейших решений третейских судов, из чего видно, что средняя норма колеблется около 15 месяцев.

Статья 13-ая гласит следующее: „Члены Лиги улаживаются, что, если между ними возникнет спор, могущий, по их мнению, быть разрешенным третейским приговором, и если спор не может быть удовлетворительно урегулирован дипломатическим путем, вопрос будет целиком представлен третейскому суду.

Вопросами, вообще могущими подлежать третейскому решению, объявляются споры относительно толкования договора, или какого-либо начала международного права, относительно действительности факта, который, будучи установлен, был бы нарушением международного обязательства, или о размерах и о природе возмещения, причитающегося за подобное нарушение.

Палатой третейского суда, которой передается дело, может быть как Палата, указанная сторонами, так и предусмотренная ранее заключенными соглашениями.

Члены Лиги обязуются добросовестно выполнять состоявшиеся решения и не прибегать к войне против члена Лиги, подчинившегося решению. В случае невыполнения приговора Совет предложит меры, которые обеспечат его выполнение“.

recht и т. д. Ср. Schücking und Wehberg, op. cit. стр. 300, и д. На этой же точке зрения стояла два проекта дополнений и изменений, к статьям 12, 13 и 15 Соглашения, переданные Секретариату Лиги Наций от имени Швеции и Норвегии еще в 1919 и затем представленные Собранию Лиги Наций в сентябре 1920 года.

Эти проекты предусматривают обязанность для членов Лиги:

а) или обращаться для решения споров юридическим путем в Палату Международного Суда, или же:

б) обращаться в специальные посреднические комиссии.

Проекты эти опубликованы в Revue générale de droit international public. 1922, 431—432.

Этими двумя статьями устанавливается правовая обязанность для государств в случае, если они не пожелают избрать путь посредничества, перенести свой спор в третейский суд. Ст. 13-ая определяет лишь наличие двух условий для передачи в третейский суд: а) предположение сторон, что данный спор может быть разрешен третейским судом, и б) объективную невозможность урегулировать его дипломатическим путем. Оба момента: субъективная оценка и объективная невозможность ликвидации спора другим способом, могут совпасть, но, если эти моменты не совпадают, субъективная оценка остается последним мерилom и в итоге только стороны решают, какой путь им надлежит выбрать. Ни политические мотивы, ни моральные соображения, но право, согласно ст. 12, обязывает стороны идти на примирение. Стороны не свободны и не могут отвергнуть и посредничество и третейский суд. Поэтому, несмотря на противоположные утверждения президента Мирной Конференции Клемансо, не принимавшего участия в выработке Соглашения, необходимо признать, что Соглашение впервые в общей договорной форме устанавливает обязанность для членов Лиги при соблюдении известного рода условий (при отказе от посредничества) передать свой спор на решение третейского суда.

Материально обязанность для членов Лиги решать свои споры мирным путем связывается с указанием на то, что такому обязательному мирному решению подлежат споры, могущие привести к „разрыву“ сношений государств, т. е. споры, получившие исключительное политическое значение и в конечном результате ведущие к вооруженному столкновению. Но это, конечно, не исключает того, что и другие маловажные споры могут подлежать разбору третейским судом.

Если общая обязанность членов Лиги решать споры или через посредничество, или через третейский суд не подлежит никакому сомнению (иначе Веберг в *Satzung des Völkerbundes*, стр. 305), то зато, как я уже выше указывал, нет точного указания на компетенцию третейского суда. Особенно неудачной является редакция ст. 13, в том месте, где говорится о том, что вопросами, вообще могущими подлежать третейскому решению, являются вопросы толкования международных договоров и любых норм международного права. Всякий международный конфликт связан с международными нормами и в этом смысле подобную попытку разграничения нельзя признать особенно удачной. Но слово „вообще“ создает представление, что стороны могут быть свободны, как в передаче одних дел суду, так и в отказе довести свой спор до суда. Это неправильно, потому что стороны обязаны дело решать мирным путем

и могут спорить лишь об инстанциях, а совсем не о необходимости разбора дела Советом и третейским судом.

Представители скандинавских государств, желая создать в этом запутанном вопросе большую ясность, предложили совсем вычеркнуть слово „вообще“ и тогда получилась бы ясная формулировка компетенции третейского суда, сфера деятельности которого расширилась бы на счет посреднических функций Совета.

В 1921 году этот вопрос был рассмотрен специальной комиссией по дополнениям к Соглашению. Комиссия отвергла эту поправку, указавши, что исключение слова „вообще“ уже было предложено на Парижской Мирной Конференции, но что по целому ряду мотивов необходимо сохранение этого слова. Принцип, что при известных спорах компетенция должна принадлежать исключительно третейскому суду, несовместим с Соглашением, которое желает оставить открытыми две возможности: путь третейского суда, или посредничество Совета. Следует также упомянуть, что многие вопросы затрагивают честь и жизненные интересы, что также противоречит принципу признания обязательности.

Эти доводы комиссии представляются необоснованными, потому что разграничение компетенций не закрывает двух путей, но лишь внесет больше юридического смысла в нынешнюю международную практику, что же касается ссылки на жизненные интересы и честь, то подобной ссылки, к счастью, в тексте Соглашения нигде нет и, если такое ограничение действительно было бы принято в Соглашении, тогда значение статьи 12-ой сводилось бы к нулю, потому что государства обязались мирным путем улаживать конфликты именно более важные, которые могут привести к разрыву дипломатических сношений и к войне, т. е. конфликты, которые традиционно связывались с понятием государственной чести и жизненных интересов. В итоге остается в полной мере неясность, которая в будущем может стать предлогом для правонарушений.

Исполнение решения третейского суда осуществляется самими сторонами, при этом можно предположить, что особенных затруднений в исполнении решений не будет: международной практике XIX и XX веков, несмотря на довольно частые случаи третейских решений, почти неизвестны случаи отказа от их исполнения. Если одна из сторон, проигравшая дело, прибегнет к силе и откроет военные действия против другой стороны, Лига Наций может принять (но не обязана) против правонарушителя меры, начиная от экономической блокады и кончая войной. Нормально в виду того, что в отличие от посредничества перед Советом, обе стороны соглашаются

на установление третейского суда, вряд ли они будут доводить дело до вооруженного столкновения.

Особым случаем третейского суда будет разбор дела между двумя сторонами, не являющимися членами Лиги, если предложение Совета в связи с возникшим конфликтом передать дело третейскому суду принимается обеими сторонами.

§ 59. *Лига Наций и Постоянная Палата Международного Суда.* Лига Наций приняла на себя обязательство создать Постоянную Палату Международного Суда. До этого времени, согласно решению Гаагских Конференций, функционировала Палата Третейского Суда, состоявшая лишь из бюро и листа (списка судей). Задачей Лиги было создание судебного органа, по своей внешней организации приближающегося к внутригосударственным.

„Совету поручается выработать проект Постоянной Палаты Международного Суда и представить его членам Лиги. Этой Палате будут подсудны все дела международного характера, которые будут ей переданы сторонами. Точно также Палата будет давать свои соображения по всем спорам и вопросам, которые будут ей передаваться Советом и Собранием“ (статья 14-ая Соглашения).

Во исполнение этой статьи Совет 11 февраля 1920 года решил создать особую комиссию юристов, в которую вошли такие ученые и политические деятели, как Рут и Броун-Скотт (С. Шт. Америки), де-Лаппрадель (Франция), лорд Филлимор (Англия), Декам (Бельгия), Лодер (Голландия), Гагеруп (Норвегия) и другие. В течение одного месяца в Гааге комиссия, пользуясь целой коллекцией разных проектов Палаты, выработывала устав Палаты. Комиссия юристов решила поместить в Устав точный перечень вопросов, по которым компетенция Палаты обязательна для членов Лиги (ср. ниже отдел III), повторяя указания статьи 23-ей, но без слова „вообще“ — „généralement“. Совет, однако, при рассмотрении Устава, отказался от введения подобной нормы в Устав, но предложил, чтобы члены Лиги самостоятельно в дополнительном протоколе обязались бы по этим вопросам передавать все споры в Постоянную Палату.

Собрание Лиги Наций на своей первой сессии в заседании 13 декабря 1920 года окончательно утвердило Устав, причем настойчивые требования Бельгии, Португалии, Аргентины, Бразилии и других американских государств ясно и определенно признать принцип обязательности обращения в Палату по определенным вопросам не увенчались успехом, вследствие решительной оппозиции великих держав.

Комиссия юристов, выработавшая Устав Палаты, одновременно представила в Совет три пожелания:

1. Совет или Собрание должно взять на себя инициативу для созыва в ближайшем будущем новых всемирных конференций, чтобы продолжить работу по кодификации международного права, начатую еще на Гаагских Конференциях.
2. Необходимо принять меры для скорейшего открытия Гаагской Академии по международному праву.
3. Необходимо рассмотреть проблему о создании Палаты Международного Уголовного Суда для разбора преступлений против международного правопорядка и права.

Комиссия по юридическим вопросам при Лиге Наций возразила относительно первого пункта, что нечего создавать параллельно с Лигой другую всемирную организацию, и, таким образом, признала, что кодификация международного права является задачей Лиги. Второй вопрос был оставлен без ответа, а по третьему комиссия ответила, что Палаты Международного Уголовного Суда нельзя создавать, потому что еще не выработалось международное уголовное право в истинном смысле этого слова. Что же касается отдельных дел подобного характера, то их лучше всего направлять в Особое Присутствие Палаты Международного Суда.

§ 60. *Лига Наций и международная война.* Война является несовершенной формой международного процесса, когда применяемое государством насилие отрывается от первоначального правопритязания, когда нет материальной нормы для разрешения этой тяжбы, регулируемой силой оружия, когда нет независимого и нелицеприятного судьи и когда не правовой фактор, а совершенно мета-юридические условия дают одной стороне победу и право продиктовать разбитому противнику „закон своего мира“.

В жизни индивидуальной частые войны продолжались и при государственной власти, и последней удалось только путем длительной и упорной борьбы захватить в свои руки и суд, и принуждение и заставить индивидов отказаться от самоуправного осуществления своих притязаний.

В жизни междугосударственной дело осложняется тем, что правопорядок не может прибегнуть к тем мерам, к которым прибегала королевская власть против индивидуального самоуправства. В отношениях между государствами гораздо большее значение имеет договорный и добровольный характер подчинения нормам, сообща установленным.

Соглашение о Лиге Наций является договором Союза Мира, цель которого, как и мирных лиг в эпоху средневековья, огра-

ничить насилие во времени и пространстве, потому что общие политические условия не допускают полного и категорического запрещения войны в современных международных отношениях. И, если в XI веке Жерар, епископ Камбрэ, считал, что Церковь не может запретить частных войн, потому что „прощать несправедливость, запрещать мечь — вещь невозможная, если совершено убийство, то полагается искупление, не допускать защиту права значит еще более возбуждать мечь“, — то такова психология и современных народов, которые еще не могут отказаться от идеи необходимости войн и более всего войн, имеющих характер возмездия за действительное или фиктивное правонарушение.

Соглашение о Лиге Наций не устанавливает еще мира, хотя оно признает тот принцип, о котором Гоббс говорил, что он является первым основным законом человеческого общежития: „*quærendam esse pacem*“. Соглашение старается договорным путем ограничить войну и затем поставить ее в такие условия, чтобы она служила целям мира и права.

„Каждая война или опасность войны, которая прямо или косвенно касается одного из членов Лиги, определенно признается делом, касающимся всей Лиги в целом и на ней лежит обязанность принять меры, необходимые, чтобы действительно охранить мир народов. В таком случае Генеральный Секретарь немедленно собирает Совет по просьбе каждого члена Лиги.

Кроме того, признается, что каждый член Лиги имеет право дружественным образом привлечь внимание Собрания на все обстоятельства, которые могут повлиять на международные отношения и которые, таким образом, угрожают нарушить мир, или доброе согласие между народами, от которых мир зависит“ (ст. II *).

Согласно этой статье, каждому члену Лиги принадлежит право привлечь внимание Совета и Собрания на факты, угрожающие миру и в таком случае Совету принадлежит право принять все нужные меры. Совет не связан никакими определенными нормами и он может исчерпать все мирные способы и даже принять меры, которые могут иметь характер принуждения.

Версальский мирный договор считает, что нарушение со стороны Германии запрещения возводить укрепления и сосредоточивать войска в зоне, простирающейся на 50 километров восточнее Рейна, является угрозой общему миру — „*la paix du monde*“. В таком случае по инициативе любого члена Лиги

*) P a d o u x. Du recours à la société des Nations en cas des difficultés internationales. Revue générale de droit international public. 1920, особенно стр. 88 и далее.

может быть создан Совет для принятия соответственных мер против угроз миру.

Статья 11-ая нашла наиболее частое применение в новейшей международной практике. Укажу на некоторые наиболее яркие факты:

- а) Армения обратилась к Лиге Наций с просьбой о защите против турецких националистов и республики Азербейджан в ноябре 1920 года. Лига Наций оказалась не в состоянии предотвратить войну и поражение армян.
- б) Великобритания в июне 1920 года обратила внимание Лиги, ссылаясь на ст. 11, на критическое положение на Аландских островах, из за которого, в связи с суровыми мерами против местного населения со стороны Финляндии, возникла опасность конфликта последней со Швецией. Вопрос был разрешен следственной комиссией, составленной Советом, в смысле признания суверенных прав Финляндии над островами, но при условии широкой автономии для местного населения*).
- в) Польша в сентябре 1920 года привлекла внимание Лиги на опасность вооруженного столкновения с Литвой из за вопроса о владении Вильно. Война между двумя соседними народами была предотвращена усилиями Совета, но вопрос получил окончательное разрешение лишь в марте 1923 г., когда Совещание Послов Великих Держав определило границы между Польшей и Литвой**).
- г) Совет по собственной инициативе в конце февраля 1921 года, по получении известий о пограничных столкновениях между Панамой и Коста-Рикой, обратил внимание правительства обеих республик на их обязанности, вытекающие из принадлежности к Лиге Наций. В виду того, что Соединенные Штаты Америки предложили республикам свое посредничество, Совет воздержался от дальнейших шагов.
- д) Совет по собственной инициативе, по получении жалоб от ряда организаций населения Восточной Галиции на притеснения со стороны польского правительства, довел об этих жалобах до сведения держав, подписавших Сен-Жерменский договор, также как и Польши (1921 г.).

*) Société des Nations. La question des îles d'Aland. Supplément du Journal Officiel. Genève. 1920. Конвенция о нейтрализации Аландских островов была подписана 20 октября 1921 г. Actes. S. N. 3. A. s. p. II, 12, и д.

***) Société des Nations. Différend entre la Lithuanie et la Pologne. Rapport de la commission militaire de contrôle. Genève. 1922. Ср. P. Vileichis. Le conflit polono-lithuanien. 1921.

е) Албанское правительство, указывая на пограничные споры с Грецией и королевством Сербов, Хорватов и Словен, просило Лигу подтвердить границы 1913 года. В виду того, что конференция послов в Париже как раз была занята разрешением этого вопроса, Совет предложил сторонам временно воздержаться от вооруженных выступлений. Стороны подчинились этому решению.

Во всех перечисленных случаях меры, принимаемые Лигой, были мирного характера, но принципиально не исключаются и меры, имеющие характер коллективного принуждения. Такие же меры вытекают и из общей взаимной гарантии владений членом Лиги.

Статья 10-ая Соглашения гласит: „Члены Лиги обязуются уважать и охранять против всякого внешнего нападения территориальную неприкосновенность и существующую политическую независимость всех членом Лиги. В случае нападения, угрозы или опасности нападения Совет должен обсудить способы, чтобы обеспечить исполнение этой обязанности“.

Из этой взаимной гарантии, которая в политическом отношении лежит в основе всего Соглашения и которая является первой попыткой создания не только правового, но и политического общения, вытекает обязанность членом Лиги защищать друг друга от нападения.

Взаимная гарантия, однако, не обозначает, что существующие территориальные отношения должны иметь вечный и неизменный характер. Выше было указано, что пересмотр договоров и существующих территориальных отношений даже специально предусматривается Соглашением (в статье 19-ой). Но из гарантии вытекает запрещение насильственных территориальных изменений.

Факт нападения и войны достаточен: нет необходимости, чтобы последовало в силу мирного договора формальное отторжение территорий.

Вместе с тем ст. 10-ая говорит о „внешнем“ нападении, поэтому гарантия не распространяется на полное расчленение государств — членом Лиги путем внутренних потрясений, или на отпадение отдельных областей, провозглашающих свою независимость.

Гарантия дается членам Лиги, а не Лигой, как таковой. Поэтому каждый член в отдельности имеет право выступать против общего врага — правонарушителя и, если Совету не удастся привлечь к войне, являющейся союзной экзекуцией, большинства членом, он может ограничиться и меньшинством.

Принятие и исполнение мер принуждения, начиная с финансовых и экономических и кончая мерами военными, принадлежит Совету.

Наконец, Соглашение предусматривает войну Лиги против правонарушителя, как общую санкцию норм, определяющих обязанность членом Лиги исчерпать мирные средства разрешения международных конфликтов, прежде чем применить вооруженное насилие.

„Если один из членом Лиги прибегает к войне, вопреки обязательствам, принятым в статьях 12, 13 и 15, он тем самым признается совершившим военные действия против всех других членом Лиги. Эти последние обязуются немедленно прервать с ним торговые и финансовые отношения и должны запретить своим подданным вести сношения с государством, нарушившим Соглашение, также как должны прекратить и все сношения финансового, коммерческого и личного характера между подданными последнего государства и подданными других государств, безразлично членом или не-членом Лиги.“

В этом случае Совет обязан указать различным заинтересованным правительствам на те контингенты сухопутные, морские и воздушные, каковые будут соответственно представлены членами Лиги для вооруженных действий, назначенных для того, чтобы заставить уважать обязательства Лиги.

Из Лиги может быть исключен каждый член, виновный в нарушении одного из обязательств, вытекающих из Соглашения. Исключение принимается большинством всех остальных членом Лиги, представленных в Совете“ (ст. 16-ая).

Провозглашением подобных начал Лига Наций пытается организовать свое правовое общение на совершенно новых началах. Военное насилие перестает быть простым индивидуальным способом осуществления своего правопритязания и становится органической частью нового правопорядка. Тут осуществляется своеобразная попытка синтеза силы и права и делается первый шаг к созданию последовательной организации международного принуждения.

Если угроза миру и правонарушение есть общее дело всей Лиги, она должна обеспечить и применение того насилия, которое должно наказать правонарушителя. Война тут принимает характер наказания и в последнем итоге Лига сохраняет право прибегнуть к мере, которая пока еще не представляется очень суровой, но которая в дальнейшем, при сосредоточении всей администрации и всех культурных сношений между народами в Лиге, может быть чрезвычайно действительной и тяжелой для правонарушителя — это изгнание его из правового общения, объявление его *vogelfrei*, если и не в точном смысле

ле этого слова, то, во всяком случае, с известным параллелизмом с состоянием человека, объявляемого у древних индо-европейских народов вне закона.

Раньше международная наука считала недопустимым говорить серьезно об организации международного принуждения, и только мировая война заставила и ученых и политических деятелей подробно исследовать эту проблему.

На Мирной Конференции обсуждение статьи 16-ой вызвало совершенно справедливое замечание французской делегации, что такое сложное предприятие как организация сухопутных, морских и воздушных сил Лиги нельзя импровизировать в короткий срок и что поэтому Лига должна заранее приступить к созданию своих общих военных органов, которые должны подготовить техническую организацию военных сил Лиги. Эти соображения французской делегации нашли поддержку со стороны британского делегата, члена рабочей партии Барнеса, но вследствие оппозиции целого ряда держав, указывавших на большие технические и конституционные затруднения, французское предложение было отвергнуто.

Швейцария на совещании с нейтральными государствами еще в 1919 г. заявила, что она считает себя связанной обязанностями постоянного нейтралитета,^{*)} а скандинавские государства указали тоже на свое особое положение, на незначительность своих военных средств и на нежелательность принимать участие в военной экзекуции со стороны Лиги. Наоборот, Голландия указала, что при наличии определенных обязанностей для всех членов Лиги никто не в праве от них уклоняться.

Что касается нейтралитета Швейцарии, то Совет Лиги в своем решении от 18 февраля 1920 года подтвердил обязанность для членов Лиги уважать неприкосновенность швейцарской территории, согласно Венскому акту 1815 года. Швейцария не обязана принимать участия в военных экзекуциях Лиги и она может поддерживать дипломатические сношения с государством-правонарушителем.

Если военная экзекуция Лиги и экономическая блокада могут быть осуществлены в ряде определенных случаев, как, например, в результате покушения против территориальной неприкосновенности и политической самостоятельности членов

^{*)} Подробности у Borel. La Neutralité de la Suisse an sein de la Société des Nations. Revue générale de droit international public, 1920, XXVII, особенно, стр. 173, и д. Ср. v. Waldkirch. Völkerbund und dauerende Neutralität. Sonderstellung der Schweiz. Handbuch der Politik. V. Bd., 1922, стр. 48 и д. и работы Calonder, Laur, Moriand, Nippold, Zolter и Zurlinden, указанные в общем обзоре литературы о Лиге Наций.

Лиги (ст. 10), то статья 16-ая указывает на обстоятельстве, при которых автоматически прекращаются дипломатические и торговые отношения и, таким образом, должны начаться принудительные меры против правонарушителя.

Эти санкции принимаются, когда член Лиги, нарушая постановления ряда статей Соглашения, прибегает к войне, как к способу осуществить свое притязание. Случаи предусматриваются следующие:

- а) член Лиги начинает войну, не прибегая предварительно к третейскому суду, или посредничеству;
- б) не желает выждать трехмесячного срока, после доклада Совета или решения третейского суда;
- в) начинает войну против государства, подчиняющегося решению третейского суда;
- г) начинает войну против государства, подчиняющегося единогласному заключению Совета, и, наконец,
- д) начинает войну против государства, относительно которого Советом или Собранием признано, что, согласно международному праву, в решении спора компетентно только само это государство.

В этих пяти случаях военная экзекуция Лиги является необходимой.

Возникает вопрос, кто компетентен в установлении того, что правонарушение, действительно, имело место и что поэтому необходимо приступить к экзекуции. Согласно предположения Собрания, Совет выражает свое мнение по поводу имевшего места правонарушения, но это мнение получает исполнительную силу только после принятия его членами Лиги.

Если члены Лиги различного мнения, то для одних наступает состояние войны, для других нет. Благодаря тому, что вопрос решается не органами Лиги, а каждым членом в отдельности, возможны большие затруднения при выполнении общих военных операций.

При наступлении состояния войны Лиги с правонарушителем одним из главнейших оружий Лиги является возможно более полная блокада, причем в этом отношении не может быть нейтральных, потому что все государства, даже воздерживающиеся от участия в военных столкновениях, должны способствовать полной изоляции державы, объявленной врагом Союза. При такой изоляции нет необходимости принимать меры против поданных государства-правонарушителя в пределах других членов Лиги. На первой сессии Собрания швейцарский делегат Мотта выразил эту мысль, указавши, что блокада должна действовать территориально и должна быть направлена только

против государства в целом. Английская делегация не согласилась с этой точкой зрения, и вопрос остался открытым.

Главным средством, чтобы сломить волю правонарушителя, должна быть блокада и только при явной недостаточности этого средства Совет может предложить, какие контингенты и в каком размере должны выставить члены Лиги для военных операций. Если экзекуция поручается отдельным членам, они выступают в качестве органов Лиги.

Переговоры о возобновлении сношений могут вестись с правонарушителем Советом. На правонарушителе лежит обязанность несения издержек за экзекуцию и возмещение всего причиненного им ущерб.

Кроме военной экзекуции, предусматривается Соглашением еще другая санкция: исключение из правового общения (ср. выше). Раньше в примитивную эпоху подобная санкция была чрезвычайно действительна для отдельных людей. Правонарушитель вне союза и вне семьи был беззащитен и бесправен. Ему отказывали в огне, воде и в пользовании семейным имуществом, и его личность и жизнь переставали быть под защитой мира, потому что в основе социального примитивного права лежит круговая порука всех.

Для современных государств пока вопрос обстоит совсем не так остро и для существования правонарушителя при современных условиях международной жизни нет непосредственных угроз.

§ 61. *Лига Наций и проблема ограничения вооружений**). С проблемой войны тесно связана проблема разоружений. Функциональную связь и взаимную зависимость этих двух проблем установили и Руссо, и Кант, и Бентам, и все они выяснили, как вооружения сами по себе могут стать фактором войны. Поэтому первоначальной задачей Мирных Гаагских Конференций была не столько кодификация международного права, сколько желание осуществить в широком масштабе ограничение вооружений и, таким образом, упразднить один из факторов, который вел народы с неизбежностью к европейской, а затем и мировой катастрофе.

Эта чисто политическая проблема получает свое правовое значение, поскольку она находит свое воплощение в Соглаше-

*) Ср. Kobatsch. Die volks- und staatswissenschaftliche Bilanz der Rüstungen. 1911. de Meester. La limitation internationale des armements. 1917. Toinet. La limitation conventionnelle des armements. 1912. Wehberg. Limitation des armements relevé des projets émis pour le solution du problème, précédé d'une introduction historique. Bruxelles. 1914. Wehberg. Die internationale Beschränkung der Rüstungen. 1919.

нии, имеющем характер объединения всех основных начал нового международного материального и формального права.

„Члены Лиги признают, что сохранение мира требует сокращения национальных вооружений до минимума, совместимого с национальной безопасностью и с выполнением международных обязанностей, вытекающих из общих выступлений Лиги.

Совет, принимая во внимание географическое положение и особые условия каждого государства, вырабатывает планы этого сокращения для того, чтобы передать их на рассмотрение и решение различных правительств. Эти планы следует подвергать новому рассмотрению, или если понадобится, пересмотру не менее, чем каждые десять лет.

После принятия различными правительствами предлагаемых ограничений, установленные, таким образом, ограничения не могут быть превышены без согласия Совета.

Полагая, что частное изготовление огнестрельных припасов и военного материала вызывает большие возражения, члены Лиги поручают Совету приступить к обсуждению мер для предотвращения проистекающих от этого нежелательных последствий, принимая во внимание нужды тех членов Лиги, которые не могут изготовлять огнестрельных припасов и военного материала, нужных для их безопасности.

Члены Лиги обязуются обмениваться самым искренним и самым полным образом всеми сведениями относительно их вооружений, их военных программ сухопутных, морских и воздушных и сведениями о состоянии тех отраслей их промышленности, которые могут быть использованы во время войны“ (ст. 8).

„Специальные комиссии должны быть созданы для представления соображений относительно исполнения условий статей 7-ой и 8-ой, точно также, как и вообще по всем вопросам, касающимся войны на суше, на море и воздухе“ (Статья 7-ая обуславливает прием новых членов в Лигу принятием с их стороны обязанности подчиниться тому порядку ограниченных вооружений, который будет для них выработан Лигой).

Этими нормами, введенными в Соглашение, не устанавливается обязанности для государств членов Лиги немедленно приступить к ограничению вооружений, о чем говорилось в первоначальном проекте Вильсона. Обязанность немедленного частичного разоружения возложена лишь на побежденные европейские государства: Германию, Австрию, Венгрию и Болгарию (ср. отдел I) и затем на государства, принимаемые в Лигу в качестве новых членов.

Между тем целый ряд членов Лиги настойчиво подчеркивал, что задачей Лиги должно быть ограничение вооружений (особенно Голландия и скандинавские страны) и, в виду такого почти единогласного давления со стороны членов Лиги, Совету пришлось в срочном порядке приступить к рассмотрению этой проблемы. Однако, достичь определенных результатов пока не удалось*).

С мая месяца 1920 года стала функционировать учрежденная Советом комиссия по разоружению, в состав которой вошли исключительно представители держав, занимающих места в Совете, причем эта комиссия выдвинула, наряду с вопросом о разоружении, ряд других параллельных проблем, вроде запрещения употреблять на войне ядовитые и удушливые газы, или вроде сформирования особой анкетной комиссии для проверки разоружения Германии. В этот период обе великие, наиболее влиятельные державы — Англия и Франция — были одинаково настроены против немедленного осуществления ограничения вооружений и поэтому даже скромное пожелание Собрания в первую сессию, чтобы члены Лиги в течении двух лет не увеличивали своего военного бюджета, не было осуществлено.

В 1921 году и особенно 1922 г., после Вашингтонской Конференции и принятия принципа мирового ограничения морских вооружений, Англия изменила свое отношение к проблеме сокращения сухопутных сил и на третьей сессии Собрания Лиги Наций в сентябре 1922 года выступила вполне определенно за осуществление принципов, провозглашенных в статье 8-ой. На заседании особой комиссии, выбранной Собранием, вопрос о разоружении был поставлен во всей полноте, причем он должен был получить свое благоприятное разрешение путем объединения его с новым договором взаимной гарантии, который должен был развить начала, уже провозглашенные в статье 10-ой, о том, что члены Лиги обязуются взаимно уважать и охранять территориальную неприкосновенность и политическую независимость друг друга, причем в случае нападения, или опасности нападения, по предложению Совета, принимаются общие меры взаимной защиты. На этих условиях Франция согласна была отказаться от своей оппозиции. Затруднения возникли только потому, что английская делегация переносила центр тяжести на ограничение вооружений, выставляя его *conditio sine qua non* для взаимной гарантии, тогда как французская деле-

*) Société des Nations. Réduction des armements. Rapport de la 3-ème Commission à la Troisième Assemblée de la Société de Nations. Genève, 1922. Ср Actes S. N. 3, p. A. p. I, стр. 237—239 и особенно речь докладчика лорда Роберта Сесиль. Id. стр. 237—247.

гация считала, что гарантия должна предшествовать сокращению вооружений.

После длительных прений на третьей сессии Собрания в 1922 году была принята следующая резолюция (XVI);

- 1) План разоружения осуществим лишь при условии всеобщности.
- 2) При современных политических условиях многие правительства могут взять на себя ответственность по разоружению лишь при условии достаточных гарантий безопасности для их государств.
- 3) Гарантии могут быть даны в виде оборонительного союза государств в одной части света, но в особых случаях могут быть созданы и чрезвычайные гарантии.
- 4) Разоружение должно быть главной целью и согласие на разоружение должно быть непременным условием для создания каких бы то ни было гарантий**).

Во всяком случае заслуга Собрания велика, потому что Собрание решило выдвинуть, несмотря на все политические осложнения, вопрос о разоружении на первый план, тогда как Совет, где находят свое отражение временные политические интересы великих держав, не особенно торопился с этой неприятной для него проблемой.

ЧАСТЬ ПЯТАЯ.

БУДУЩЕЕ ЛИГИ НАЦИЙ.

ГЛАВА XXIV**).

§ 62. Значение Лиги Наций в жизни современных народов и критика Лиги Наций. § 63. Задача Лиги Наций в области правотворчества. § 64. Задача Лиги Наций в области управления. § 65. Задачи Лиги Наций в области суда. § 66. Общая цель Лиги Наций: реформа международной жизни правом.

§ 62. *Значение Лиги Наций и ее критика.* Вместо принципа международной анархии Соглашение о Лиге Наций провозглашает начало международного правопорядка. Последний не является синонимом государства, потому что государство не рав-

*) Actes, S. N. 3, A. s. p. I стр. 291

***) Bekker. Das Völkerrecht des Zukunft. Sitzungsberichte der Heidelberger Akademie der Wissenschaften. Philosophisch-historische Klasse., bd. VI. 1915. Brunet. La Société des Nations et la France. 1921. стр. 142—247. Carnovale. Only by the abolition of neutrality can wars be quickly prevented. 5 edit. 1922. G. N. Clark. Unifying the World. 1920, Churchill

носивлю праву и не поглощает все права без остатка. Право находится вне и выше государства. Оно творит государство и оно связывает государство вопреки его воле. Но право может быть выражением индивидуалистических, изолированных тенденций отдельных государств, причем государства признаются, как единственные исключительные субъекты права, находящиеся лишь в состоянии координации и устанавливающие между собой лишь параллелизм действий. Соединения между государствами имеют временный и случайный характер и, подобно обществам низших животных организмов, все государства в своей совокупности представляют в смысле правовом простое скопление на одном месте индивидуальных образований без всякой длительной организации.

Зависимые отношения проявляются только при выполнении специальных задач, причем это временное и случайное объединение не приводит к изменениям установившегося порядка отношений.

При таком состоянии идея организации отвергается, потому что она является отрицанием идеи свободного индивидуализма в международных отношениях. Если даже и существует „правовое общение“, если даже имеются на лицо культурные связи и коллективные интересы государств, один факт остается бесспорным: в международной жизни центром деятельности является не „общение“, но части этого общения — независимые государства. И, если сделать еще один шаг, то тогда придется вступить в „Мировое Государство, а этот шаг невозможен, потому что он ведет к невозможности“ (Huber)*. И то же самое утверждали многочисленные ученые в Германии, особенно Трипель и Колер, которые считали, что для международной жизни дальше Гаагских Конференций идти нельзя и особенно в области третейского суда, что это будет противоречить и будет несовместимо с „самой природой вещей“**).

H. Semple. American Liberty enlightening the World. 1920. Higgins. The binding Force of International Law. 1918. Hobson. Problems of a New World. 1921. Feilchenfeld. Völkerrechtspolitik, als Wissenschaft. 1922. Ku-Hung-Ming. Vox clamantis. 1920. Lammach. Völkerrecht nach dem Kriege. 1917. H. Mühlestein. Europäische Reformation 1918. L. Nelson. Vom Staatenbund 1918 L. Nelson Das Völkerbundideal Handbuch der Politik, V bd. 1922 стр. 1—8. Schücking Der Weltfriedensbund und der Wiedergeburt des Völkerrechts, 1917. Sinzheimer Völkerrechtsgeist 1917. H. G. Wells. An Apology for a World Utopia (Marvin. The Evolution of the World Peace, 1921) стр. 159—191. Zitelmann Die Unvollkommenheit des Völkerrechts. 1919.

*) Max Huber. Beiträge zur Kenntniss der soziologischen Grundlagen des Völkerrechts und der Staatengesellschaft. Das Öffentliche Recht der Gegenwart, IV, 1910, стр. 133.

**) Triepel. Zukunft des Völkerrechts. 1916, стр. 13 Kohler. Die Grundlagen des Völkerrechts. 1918.

Однако, шаг этот был сделан, и он не оказался невозможным и не привел к созиданию Universal-Staat. Государства продолжают существовать, как и раньше, но их компетенция в некоторых случаях оказалась ограниченной. И если в междуобщинных отношениях был момент, когда общины сливались в общую высшую союзную организацию, цель которой было поддержание мира, круговая порука и общая защита собственности и личности каждого, причем такие организации носили разные названия: „Hundari“ (Дания), „Tinglay“ (Германия), „Häged“ (Исландия) и имели в определенном месте в обычное время свои общие собрания, на которых решались и вопросы владений и вопросы суда и коллективного принуждения, то эти объединения еще не были государством, а были лишь своеобразной конфедерацией государственных клеточек. Это было лишь переходом от индивидуалистической правовой системы к социально-служебной и коллективной с общими, а иногда и постоянными органами. Современные государства тоже стремятся положить конец своей исключительной свободе в нарушении мира по собственной инициативе. Совершенно свободно, договорным путем государства отказались от своего права быть единственным судьей в споре с другими народами и, принявши эти обязательства, впервые в международной жизни создали постоянные органы, стоящие на страже нового правопорядка. Благодаря своему правовому характеру, новая юридическая система должна перестать быть связанной с политическими мотивами и из области подчинения им становится элементом, который в конечном итоге должен подчинить политику праву.

Но правовая революция, происшедшая в сфере международных отношений, находит очень часто резкую оценку со стороны отдельных юристов, отвергающих идею мировой правовой организации в той форме, которую она приняла в наши дни. При анализе подобных точек зрения необходимо различать:

- 1) критическую оценку Лиги Наций, поскольку дело идет лишь об отрицательном приложении того или другого масштаба оценки к существующей правовой системе;
- 2) правно-политическую оценку, или положительное решение проблемы в смысле преобразования Лиги Наций и дальнейшего развития правовых принципов, лежащих в ее основе, причем возможно предложение пересмотра не только основных начал Соглашения, но и всей системы действующего международного права.

В данном месте моей задачей не может быть детальный разбор оценок Лиги Наций во всем их разнообразии. Для одних отрицательное отношение к Лиге Наций определяется ее политическим характером, наличием в ней попыток обеспе-

чить господство великих держав (Лансинг), для других Лига Наций может вообще существовать лишь при условии, если она будет ставить своей главной целью создание твердой мировой экономической организации и правильно оценит значение рабочего движения в международной жизни (Гобсон). Наконец, у третьих проблема сводится к интенсивному развитию лишь какого-либо одного из принципов, лежащих в основе Соглашения. В частности, один итальянский публицист полагает, что главной задачей Лиги должно быть полное преодоление современной теории нейтралитета (Саповале).

1. Русский ученый б. Таубе считает юридически организацию Лиги Наций чрезвычайно несовершенной*). В ней не предусмотрены функции „исполнительного производства“ и нет намека на специальные органы принуждения. Первый председатель Совета Лиги Наций Леон Буржуа должен был сам признать в одном интервью еще в апреле 1920 года, что все великое практическое значение Лиги Наций парализуется неимением в ее распоряжении каких бы то ни было средств и способов приведения в исполнение решений Совета (и Собрания).

Другим характерным моментом для Лиги Наций является то, что фактически она не стала тем правовым мирным союзом всех государств, о котором мечтал Вильсон, а стала лишь воплощением именно тех идей политического равновесия, с которыми боролся американский президент. На Парижской Конференции победили идеи Клемансо, а не Вильсона, и мировое объединение сложилось не как Союз Мира, но как Лига Войны, цель которой — закрепление существующего территориального распределения, выгодного для некоторых народов, хотя бы путем новых войн. В этом отношении бар. Таубе сближает Лигу Наций с Священным Союзом и даже, повидимому, согласен с Георгом Брандесом, что Священный Союз не был столь „определенно империалистическим“, как Лига Наций**).

Наконец, последнее замечание направлено против состава Лиги Наций, именно против не-вхождения в Лигу Наций Германии, России и Соединенных Штатов Америки, причем б. Таубе указывает на основательность мотивов отказа Соединенных Штатов, не желающих быть на страже различных захватов и не желающих санкционировать порядка, грозящего новыми военными конфликтами в Азии и Европе.

В итоге бар. Таубе резюмирует, что Лига Наций страдает: 1) юридической атрофией главнейших правовых функций каждого жизненного юридического организма; 2) политической гипер-

*) Бар. Таубе. Вечный мир, или вечная война? (мысли о Лиге Наций). 1922.

**) б. Таубе. Op. cit., стр. 97.

трофией функций власти великих держав, стоящих за кулисами союза и 3) общей анемией, или политическим малокровием из-за недостатка притока свежих сил, ввиду исключения из Лиги нескольких важнейших факторов международной жизни современного мира*).

Казалось бы, что из подобных замечаний можно сделать лишь один вывод о необходимости исцеления различных недостатков Лиги Наций через усиление правового начала, через борьбу с попытками использовать Лигу исключительно для политических, великодержавных целей и через привлечение на лоно Лиги тех держав, которые находятся вне нее.

Однако, по мнению б. Таубе, недостатки в организации Лиги Наций лишь симптомы того, что вообще в условиях современной жизни народы еще не дозрели до возможности осуществления настоящего правового союза.

Говорить в настоящее время о союзе государств так же смешно, как говорить о союзе мух и пауков**). Оказывается, что народы еще слишком грубы, эгоистичны и корыстолюбивы и слишком склонны к разрешению споров вооруженной силой, чтобы они, действительно, могли ужиться рядом в одной умиротворенной культурной семье. Оказывается, что для Лиги нет объекта мира — „мирной публики“, и поэтому она не только не изгонит хищных инстинктов народов, но, наоборот, сама станет источником новых недоразумений, конфликтов и войн.

В результате потрясений, вызванных войной, обанкротился и „культ всемогущего государства“ и „идеология рационалистического — атеистического — либерального пацифизма“, как это утверждал в одной из своих энциклик папа Бенедикт XV. Спасение народов и мир между ними установится лишь через морально-религиозное индивидуальное замирение: „Никакой пацифизм и никакая Лига Наций не спасет нас от беды, пока в область зачерствшего творения не проникнет новая жизнь из царства небесной Благости“ (Ферстер). И заканчивает свое исследование бар. Таубе словами: „только во Христе вечный мир“.

В итоге, право растворяется в религии и отвергается самоценное автономное значение правовых институтов. На самом деле религиозно-моральный момент сыграл большую роль в рождении и развитии международного права, но в дальнейшем пути развития религии и международного права разошлись, потому что христианская религия перестала носить в себе те

*) б. Таубе. Op. cit., стр. 99. На такой же точке зрения стоят в немецкой литературе особенно: Lukas. Deutschland und die Idee des Weltbundes. 1921 и Meuser. Die Grundlagen des Versailler Friedens und der Völkerbund. 1921.

**) б. Таубе. Op. cit., стр. 101.

чистые идеалы братства и любви, которые с таким ярким чувством проявлялись в творениях первых учителей Церкви. Расхождение Церкви и права и стремление народов противопоставлять своего национального Бога другим народам, желание освятить кровопролитие и насилие именем Высшей Силы красной нитью проходит через всю историю развития современных христианских народов. Официальная Церковь потеряла печать истинно-вселенского учения и стала государственной и национальной, и заветы такой Церкви не могут быть основой нового сближения народов. В свою очередь, в своем развитии право секуляризировалось и оторвалось от своих религиозных основ, и в этом была несравнимая заслуга первоучителей международного права. Вернуться к истокам европейской жизни, к эпохе, когда складывалась организация Церкви вряд ли представляется возможным и такое возвращение не уничтожило бы необходимости существования правовых институтов, бывших следствием многовекового культурного развития народов. Морально-религиозное очищение может быть одним из внешних факторов укрепления правового сознания, но оно должно отказаться от горделивой мысли вычеркнуть из социальной жизни право и установить в ней единство своего господства.

Точка зрения бар. Таубе и других многочисленных критиков, исходящих из тех же предпосылок, глубоко неисторична и рационалистична. Она неисторична в том смысле, что делает попытки воскресить идеологию первичных форм религиозного сознания и механически перенести ее в совершенно изменившуюся культурную обстановку современной жизни народов. Моральное очищение придет, но оно никогда не будет буквальным воспроизведением далекого прошлого. Такая теория рационалистична, потому что она утверждает, что Лига Наций является хитроумной политической комбинацией отдельных государств, не отдавая повидимому себе отчета в той сложной и длительной перестройке культурных отношений в области духовной и материальной, которая осуществилась во всемирных отношениях в XIX и XX веке. Все эти условия, действия которых было и останется глубоко революционным, привели к собиранию народов и к исторической необходимости дать правовые формы культурному общению народов всего мира. Это развитие было темным и бессознательным и оно в большей степени отразилось на международном праве, которое, например, в области, посвященной международному управлению, представляется хоотическим нагромождением учений о разных мировых униях, имеющих каждая очень узкие и специальные задачи*).

*) Ср. особенно Clark. Unifying the World. 1920.

Нельзя игнорировать и других сил, таких, как новые условия человеческого труда и развитие капиталистического хозяйства, приведшие к тому, что неизбежно стали складываться могущественные политические партии, которым недостаточно места для своей деятельности в узких пределах своего государства.

Наконец, мировая война сблизила народы, связала более тесно судьбу Европы с Новым Светом и с необходимостью выдвинула проблему юридической организации человечества.

Лига Наций не является историческим недоразумением, но органически связана с культурным развитием мира за два последние века. Она родилась под влиянием политических мотивов, но в области публичных отношений влияние подобного фактора не является чем то исключительным. И весьма возможно, что в самой Лиге Наций будет идти та же борьба, каковая велась государственной властью внутри отдельной державы.

Государственная власть становилась иногда самоцелью, за бывая о правовом своем назначении и о правовом долге служения, и тогда через кровавые потрясения власть призывалась к исполнению своих обязанностей. Путь этот может быть долог и тернист, может казаться и иррациональным и возможно, что для Лиги Наций он будет менее болезненным, но во всяком случае только в итоге длительного развития, роста и преобразований Лига Наций будет в силах упрочить правопорядок, установить контроль над принуждением и приблизиться к моменту совпадения своей правовой цели с технически соответственной организацией. Подходить со строгим масштабом оценки к правовому учреждению, только складывающемуся, значит отвергать начало творческого развития юридических институтов.

2. Совершенно иное освещение проблемы Лиги Наций делает молодой немецкий ученый Feilchenfeld*). Он делает своеобразную попытку самостоятельного построения законченной положительной правно-политической теории, исходя из предпосылок неокантиантской философии. Он утверждает самостоятельное и постоянное значение правно-политической теории и ставит вопросы: 1) Какова та правильная цель, которая должна быть достигнута при создании нового правопорядка? 2) Каковы правно-технические средства для осуществления этой цели?

И сразу, прежде чем приступить к более детальным ответам на поставленные вопросы, он подчеркивает безусловную необходимость не дополнять, или изменять действующее право, но реформировать его в самих его основах, потому что современное международное право покоится на неправильной идее суверенитета

*) Feilchenfeld. Völkerrechtspolitik als Wissenschaft. 1922

государств, утверждающих верховное право государственной власти быть не связанной правильным правом и моральными запретами. Государство может приказывать творить зло и не обязано приказывать творить добро. Такие теории должны быть отвергнуты, и право не может быть преобразовано путем простого перемещения суверенитета из сферы проявления многих волей различных государств в сферу проявления одной суверенной воли *civitas maxima*, как это хотят сделать Кельсен и Шюкинг.

Такие попытки свидетельствуют лишь о чрезвычайной творческой бедности международного права.

Наряду с этим и упорные поиски только формальных способов разрешения конфликтов между народами тоже являются совершенно недостаточными.

Надо выдвинуть прежде всего проблему правовой цели и, сообразно с этим, возникает вопрос о том, насколько право заслуживает своего осуществления по своему содержанию. Право может притязать на свою бесспорную реализацию только при условии правильности и последовательности провозглашенных им начал. Думают, что при всех попытках установления международного правопорядка достаточно одной техники и совершенно забывают, что предварительно нужно оценить по их характеру те материальные нормы, о применении которых идет речь. И в этом смысле международное право является не столько технической проблемой, сколько отражением глубоко укоренившегося мирозерцания, которое в противоположность теократическому-средневековому утверждает веру во всемогущество человеческого разума во всех земных делах*).

Большая часть попыток реформы международного права продиктована именно такой верой и имеет утопический и прикладной характер. Или вместо господства множества держав устанавливается принцип мирового владычества одной империи (империализм), или власть отдельных государств ограничивается Союзом народов — Лигой Наций, или складывается новое мировое союзное государство, в котором растворяются и объединяются народы всего мира. Во всех этих проектах отражается стремление ответить лишь на один вопрос, кто должен быть законодателем, но не дается никаких указаний по поводу проблемы, неизмеримо более значительной, что должен и что может опубликовать законодатель в качестве закона. Такая односторонность мышления в большой мере объясняется тем, что современная наука рассматривает право, как комплекс притязаний и обязанностей и отсюда делается вывод, что всякое огра-

*) Feilchenfeld. Op. cit. стр. 20.

ничение правового господства А повлечет за собой в качестве необходимого следствия рост правовой мощи В*).

Чтобы технически приблизиться к более правильному правотворчеству и внутри государства и в международных отношениях, надо резко отделить власть от законодательства. Творить право могут только органы, знакомые с идеальной целью права, и органы, фактически свободные от каких бы то ни было политических влияний. Чтобы право стало чистым, оно должно исходить от специальной коллегии законодателей — служителей права (*Rechtspriester*) и эти люди должны всецело посвятить себя самоотверженному священническому служению идеалу права, не будучи связаны ни подданическими, ни иными отношениями ни с одним из существующих государств**).

Исходя из подобных принципов Feilchenfeld одинаково отвергает решение проблемы об установлении международного правопорядка через Лигу Наций, или через экономическую организацию и новое более справедливое распределение материальных благ, или через прогресс научного знания, или через осуществление в мировом масштабе начал человечности и справедливости.

Сам он, однако, не выдвигает понятие одного идеального принципа, могущего охватить жизнь народов в самые различные эпохи.

Он только выдвигает некоторые положения, имеющие более прочное и более основное значение. Для него является принципиально неправильным утверждение о „равноправной“ и „товарищеской“ основе международного права, как „*ein Recht der gleichberechtigten Völkern*“. Наоборот, в международном праве, как и в других юридических дисциплинах, имеются самые разнообразные категории целевых носителей прав в зависимости от их значения при реализации идеальных задач права.

Международное право должно быть построено на принципе иерархии и оно должно в своей организации осуществить общие требования об отделении правотворчества от власти. Поэтому и Лига Наций, поскольку в ней не осуществляются общие принципы политики права, не является приемлемой с юридической точки зрения.

Если при международном суде имеются некоторые гарантии для сторон, то точно также должны быть созданы гарантии и в процессе творчества права.

Все международное право и в частности Лига Наций должны быть преобразованы согласно плану, выработанному в со-

*) Feilchenfeld. Op. cit., 158—159.

***) Feilchenfeld. Op. cit., 169—172.

ответствии с рационально-этическими постулатами. И проекты Фейльхенфельда имеют не только идеологический, но и вполне технический и прикладной характер. Минимум приближения к правовой цели должен быть реализован сейчас в сравнительно короткий промежуток времени. И эта реализация определяется верою в то, что принципы, провозглашенные немецким ученым, действительно правильны и образуют замкнутую систему аксиоматических положений, не противоречащих друг другу. И можно лишь подчеркнуть, что нужна беспредельная вера в творческую силу человеческого ума в земных вещах, чтобы считать, что одной логической последовательности самой по себе достаточно для претворения в жизнь этических и правовых положений.

На самом деле путь, по которому идет и будет идти развитие юридических международных институтов является диаметрально противоположным. В исходных моментах развития права системы объективных норм почти нет, есть веления и запреты религиозного характера, есть неясное противоречивое народное сознание, на что указывал с глубоким пониманием процесса развития права еще Савиньи в начале XIX века. Медленно, через борьбу и столкновения разных правопониманий, различных в каждой единице социального образования, складывается общая обычная система, являющаяся общей лишь по имени и, в сущности, бесконечно варьирующая в зависимости от ученой интерпретации. Это в большой степени эпоха господства доктринального ученого истолкования права. И приблизительно подобный фазис развития переживает современное международное право, только в отдельных разрозненных частях подвергшееся кодификации. Значит ли это, что в долгие века темного, почти слепого развития права, не было форм процесса и защиты права? Конечно, нет. Наоборот, независимо от зияющих пробелов и пустот материального права, творился суд и расправа и говорилось право. Правда, поиски права иногда имели очень своеобразный характер, совершенно нерациональный с точки зрения современной техники, но общим принципом было то, что обработка в логическую систему и в самоценную правовую схему всегда опаздывала по отношению к формальным запросам. И расхождение это особенно типично для некоторых народов с весьма сильно развитым правовым чувством и с малою склонностью сводить право в законченную логически самодовлеющую систему.

Суд и расправа нуждаются в санкции — в элементе принудительного осуществления, исходящего от власти, играющей сначала роль примирителя и арбитра, чтобы потом различными своеобразными средствами захватить в свои руки функции кон-

троля над исполнением и затем и само исполнение. Совпадение правотворчества и власти тоже не было случайным и власть отнюдь не является, как думает Фейльхенфельд, правом быть не связанным обязанностью творить добро и запрещать зло. Власть признавалась подчиненной религиозным заповедям и нормам естественного права. И полное освобождение власти от всяких запретов или границ, или признание, как это делается последователями идей Гоббеса и Остина в Англии, только фактических границ произволу суверенитета является показателем кризиса юридической дисциплины в конце XIX века. Говорят — право принадлежит власти, но власть вообще существует не потому, что она сильна физически, или психически, а потому, что она социально-служебна. И с этой последовательно правовой точки зрения все соображения Фейльхенфельда отпадают. Правотворчество не может быть отделено от власти. Право должно быть связано с силой, и задача права не уйти от силы через создание анемичной коллегии священнослужителей права, но, наоборот, заставить власть быть правовой.

Эта задача осуществляется для подвластных государственным господством, а для народов должна осуществиться через организацию мирового правопорядка.

Лига Наций выдвигает проблему не простого технического преодоления угрозы войны, но ставит вопрос об упрочении порядка, имеющего самостоятельное и глубокое моральное значение. Споры между народами должны разрешаться не на основе права сильного, но на основе международной нормы объективного права. И пределение войн только одно из многочисленных требований общих принципов правопорядка.

Блаженный Августин еще в V веке учил, что целью споров о праве является установление мира через подчинение сопротивляющегося. Желание создать „свой мир“, предписать свой закон и установить спокойствие через попытку сломить волю другой стороны одинаково типично для отношений хищников, как среди зверей, так среди людей, так и среди народов. Такой мир является миром кладбища, миром защиты хищнических интересов и случайного распределения благ, земель и людей. Защита мира во имя политических целей не может быть задачей Лиги Наций. Только во имя идеала — мира права и справедливости Лига Наций сама может оправдать свое существование и может стать ступенью и средством для достижения идеальной цели.

С этой точки зрения не Лига Наций, как таковая, имеет настоящее и общее значение, но лишь как один из возможных вариантов в тех поисках права, к которому стремится человечество. Общение народов может стать правовым только через

Союз народов и только через него могут быть преодолены стремления к единовластию в великом единстве всех государств. И если цель права не будет достигнута в наши дни, она все-таки останется путеводной звездой в многострадальном пути народов и будет служить им началом, влекущим к себе с неотразимой и непреодолимой силой.

И сейчас уже эта система является единственным отправным пунктом для исправления и дополнения мирных договоров. Только благодаря Лиге Наций открывается возможность для будущей жизни Европы найти безболезненные пути для перехода от невыполнимых политических требований к осуществлению начал, соответствующих принципам права и справедливости. Отрицание вечной силы за всеми условиями мирных договоров, защита национальных меньшинств, проблема экономической организации Европы, независимо от деления на победителей и побежденных, — эти начала уже сейчас выдвигаются Лигой, и если Лиге Наций удастся закрепить свое положение, то это можно будет осуществить только путем последовательной реализации юридических принципов, заложенных в ее основе.

Лига Наций уже сейчас пустила глубокие корни в современную жизнь народов. Несмотря на короткий промежуток времени, было уже около 10 случаев обращения государств к Лиге Наций для разрешения споров, которые могли привести к вооруженному столкновению. Статья 11-ая, устанавливающая компетенцию Лиги при угрозе войны, нашла свое частое применение, и такие серьезные политические конфликты, как спор Швеции и Финляндии из за Аландских островов, или спор Албании с Грецией и королевством Сербов, Хорватов и Словенов об установлении новых албанских границ, получили, благодаря выступлению Лиги Наций, благоприятное разрешение. Хотя, правда, спор Литвы с Польшей из за Вильно был ликвидирован дипломатическим, а не правовым путем.

До мировой войны вопросы такого политического и правового значения редко получали свое мирное разрешение, и в этом смысле можно сказать, что Лига Наций уже отчасти оправдала свое существование. Самый факт наличия высшей беспартийной мировой инстанции действует оздоравлиюще на международную атмосферу и даже в тех случаях, когда со стороны Лиги Наций не последовало разрешения конфликта, уже одно опубликование документов и обращение к Лиге Наций, как это было по вопросу о притеснении местного населения поляками в Восточной Галиции, или в связи с протестом короля Геджаса против насильственных действий французских оккупационных войск в Либане, или по вопросу о подавлении восстания готтентотов южно-африканскими войсками в Юго-Западной Африке, или,

наконец, по вопросу о принудительном выселении немецких колонистов из района Бромберга польским правительством в 1921 году было до известной степени передачей этих обращений на суд общественного мнения не только одной Европы, но и всего света.

Не только в смысле отрицательном: недопущения или предотвращения конфликтов, но и в смысле положительном Лига Наций, несмотря на слабые свои материальные ресурсы, считает одной из своих целей установление экономического мира в Европе, и в этом отношении работы Брюссельской Конференции имеют большое, хотя и чисто программное, значение. Практически проблема была поставлена для Лиги Наций в связи с вопросом организации финансовой и экономической помощи Австрии. Политическая сторона Сен-Жерменского договора должна остаться неприкосновенной, но именно из факта нового территориального порядка Европы должны быть сделаны соответственные практические выводы. В пределах Лиги Наций должны сложиться новые высшие экумены и эта местная экономическая и финансовая организация сотрудничества народов должна осуществиться под верховным надзором Лиги Наций.

Общие проблемы, на которых я останавлиюсь ниже, не были единственным фактором, вызвавшим к жизни Лигу Наций и утверждавшим в настоящее время необходимость ее существования. Целую сеть особых отношений Лига Наций связана с мирными договорами, с их исполнением и с организацией их контроля. Благодаря этому, и еще более благодаря проблемам специально административного и судебного характера, Лига Наций вошла в плоть и кровь современных международных отношений и ликвидация ее сопровождалась бы катастрофой, не простым переходом к прежней анархической системе, но к состоянию полного бесправия, потому что за три года существования нового правопорядка государства уже стали свыкаться с идеей необходимости и для проблем исключительного значения, и для повседневных вопросов искать общих решений со стороны органов единого вселенского правопорядка.

§ 63. *Задача Лиги Наций в области правотворчества.* Лига Наций, однако, должна не только решать текущие проблемы, но эти решения должны быть на основе права, и в связи с этим возникает проблема дальнейшей кодификации международного права.

Против кодификации международного права выдвигаются, однако, серьезные аргументы, именно, что благодаря кодификации задержится процесс органического развития права И, действительно, есть также институты в международном праве

которые, под влиянием разных условий, постепенно видоизменяются, причем с точки зрения правно-политической фиксации подобных норм может быть признана нежелательной. Другим крупным затруднением является невыясненность источников международного права, трудности отыскания норм в виду большого количества иногда противоречивых преюдиций и прецедентов, и чрезвычайной ограниченности общих договоров — соглашений, к тому же имеющих почти исключительное отношение к праву войны и нейтралитета. Главным затруднением, однако, является спорность и неопределенность основных посылок, лежащих в основе современной международно-правовой системы, исходящей из принципа простого сосуществования совершенно свободных, независимых и никому не подчиненных государств. Эти основные послылки уже не могут получить своего полного логического осуществления в новой системе взаимоотношений государств, тогда как традиционная доктрина, работающая в области догмы, исходит именно из подобных начал. Новейшая точка зрения признания примата общего правопорядка и провозглашения в границах этого правопорядка основных личных прав государств пока не получила санкции со стороны современной науки международного права.

И именно вследствие полного изменения всей системы международно-правовых отношений, еще не получивших определенной кристаллизации, но находящихся в состоянии брожения и длительного переустройства, говорить сейчас о полной кодификации международного права невозможно.

Если общая кодификация сейчас не только затруднительна, но даже невозможна, то зато частичная кодификация необходима, и особенно она необходима не в проблемах международной жизни, регулируемых обычаем, сколько в новых вопросах, выдвинутых мировой войной.

Имеются также новые проблемы, регулирующиеся способами, совершенно неприемлемыми с точки зрения права, которое не знает деления на союзников и не-союзников, на победителей и побежденных и которое оперирует с гораздо более абстрактным и общим понятием юридического лица. Из некоторых вопросов на Мирной Конференции хотели сделать чисто политические проблемы, упустив из виду, что право исключает политику. Проблема национальных меньшинств должна была получить определенное решение только для побежденных и для вновь возникших молодых государств. Великие державы и некоторые члены-учредители Лиги Наций освобождались от подобных обязанностей и таким образом, получались две меры и две системы права. И представитель Латвии имел полное право на третьей сессии Собрания (в 1922 г.) торжественно

заявить, что право должно быть одно для всех, и для старых и для новых членов Лиги, и для великих и для малых держав. Из единства права вытекает и единство мер по охране национальных меньшинств во всех государствах, и отсюда вытекает необходимость общей кодификации всей системы охраны национальных меньшинств.

Совершенно также обстоит и с проблемой ограничения вооружений, которое должна иметь обязательный характер для всех членов Лиги, и не только для побежденных и новых членов.

Если установлен новый Международный Суд в Гааге, то не должно зависеть от произвола Совета допускать туда государства не-членов Лиги, а двери Суда должны быть широко открыты для всех государств, ищущих справедливости и беспристрастного решения, и соответственное начало должно найти свое место в нормах, специально кодифицированных.

Одной из главных задач Лиги в ее правотворческой работе должно быть европейское и мировое регулирование свободы коммерческих сношений и постепенное уничтожение сложной системы особых фискальных сборов и пошлин, создающих в Европе порядок, напоминающий дореволюционный режим во Франции*).

Другой целью Лиги Наций должно быть восстановление 2-го из четырнадцати пунктов Вильсона о свободе морей. И если, благодаря усилиям Англии, президенту Вильсону пришлось отказаться от этого пункта, то Лиге Наций, в большинстве объединяющей народы, заинтересованные в уничтожении господства на море одной державы, легче, если не сразу поставить проблему во всей ее полноте, то всетаки принятием ряда начал поколебать принцип единовластия на океане и предоставить высшее господство в водном пространстве международной инстанции. Первым шагом к этому было бы осуществление разоружения на море, уже начатого принципиально в Вашингтоне в 1921 году. Затем необходимо создание международной морской полиции для выполнения функций, которые осуществлялись раньше национальными морскими силами. Наряду с этим желательна и кодификация общих принципов полной нейтрализации со срытием всех укреплений международных проливов и каналов, соединяющих открытые моря. Однако, пользование морскими сообщениями без права пользования остановками и угольными станциями является *jus nudum*, и поэтому возни-

*) Ср. Загорский. Международные экономические проблемы. Прага. 1922 г. стр. 166, и далее.

кает более сложный вопрос интернационализации тех угольных станций, которые лежат на мировых морских путях.

Новые проблемы выдвигает и принцип свободы воздухоплавания, и если пока подобная обязанность возложена на побежденные государства, в будущем она должна быть признана общим правилом (некоторые начала уже кодифицированы в соглашении о воздухоплавании от 13 октября 1919 года).

Бесконечные вопросы возникают и в связи с новой организацией международного управления и все эти задачи пока разрешались отдельными договорами и, благодаря этому, получалась чрезвычайная пестрота и несогласованность деятельности различных административных органов. Пока Лига Наций тоже придерживается этой системы и, благодаря этому, наряду с организацией общественной гигиены, существуют самостоятельные бюро по борьбе с торговлей опиумом и спиртными напитками и в будущем, может быть, народятся еще самостоятельные бюро, которые, в сущности, следовало слить в одно общее управление общественного здоровья с соответственными подразделениями и общими задачами, охватывающими всю деятельность нынешних отдельных автономных комиссий.

§ 64. *Задачи Лиги Наций в области управления.* В области управления Лига Наций не располагает ни достаточными материальными ресурсами, ни достаточным авторитетом, чтобы урегулировать те запутанные финансовые отношения, которые установились после мировой войны между самими победителями в виде различных долговых обязательств и между победителями и побежденными в связи с вопросом о возмещениях. Однако, на заседании Собрания Лиги Наций 19 сентября 1922 года эта сложная проблема была поставлена на обсуждение. Практически, однако, разрешить этот вопрос без участия Соединенных Штатов Северной Америки вряд ли будет возможно. Зато целая область других отношений: регулировка путей сообщения, режим водных и морских путей, отчасти уже предусмотрены материальным правом, и в этом отношении задача Лиги возможно скорее и энергичнее осуществить эти нормы, установивши в пользовании международными путями действительную свободу.

Выше я уже указывал на различные функции Лиги Наций в области управления; надо только упомянуть то, что целесообразное международное управление может быть достигнуто только при полной централизации в Лиге всех технических административных мировых уний. Допуск не-членов Лиги в соответственные технические организации не может быть препятствием для такого объединения. Только сосредоточив все отрасли администрации в своих руках, Лига может самым рациональным образом использовать свой авторитет для дальнейшего

укрепления и развития тех бесчисленных связей, которые уже сейчас являются могучим фактором не только для материального, но и для духовного сближения членов Лиги.

§ 65. *Задачи Лиги Наций в области суда.* Международный суд до последнего времени сохранил свои особенности. Международный суд был и остается третейским судом, где стороны сами добровольно улаживаются о том, что спор их подлежит разбору судьями, свободно ими выбираемыми. Постепенно это начало находит ограничения и прежде всего в выборе судей. Палата третейского суда в Гааге является своеобразным потенциальным судебным органом, где уже имеются списки судей и где уже определен порядок судопроизводства. Однако, постоянства судей еще нет. Только на второй Мирной Конференции обсуждался проект новой Палаты, действительно постоянной, но проект не получил санкции Конференции, потому что последняя исходила из того начала, что суд является общим учреждением для всех государств, которые потому все в количестве 44 и должны иметь свое представительство в суде, потому что иначе был бы нарушен принцип равноправия государств. Подобные взгляды были как бы рецепцией тех принципов, которые лежали в основе примитивного междуобщинного суда, когда обязательно все общины должны были быть представлены, чтобы символизировать, что весь народ творит суд. В Гааге проект постоянной палаты оказался неприемлемым и только в области призовой юрисдикции была учреждена Международная Призовая Палата, по внешним признакам напоминающая нормальный внутри-государственный суд, но на самом деле бывшая лишь более совершенной формой международного третейского суда*).

Лигой Наций была создана новая Постоянная Палата Международного Суда (ср. отдел III), которая является сейчас наиболее совершенной формой международной юрисдикции. В основе разбора спора в этой Палате, однако, лежит тоже принцип добровольного соглашения сторон, причем некоторые члены Лиги, подписавши дополнительный договор, признали, что по целому ряду вопросов „юридического характера“ они обязаны передавать спор на решение в новую Палату. Этим определяется тот путь, по которому в ближайшее время должно идти развитие международного формального права. Вопреки тому, что утверждает Трипель*) о невозможности расширения принципа обязательного третейского суда, это единственный путь

*) A. Cavaglieri. La Natura Giuridica della Corte Internazionale delle prede. Roma. 1913, особенно стр. 13, 14 и далее.

*) Triepel. Die Zukunft des Völkerrechts. 1916. стр. 14.

для нормального расширения компетенции международного суда. Государства по прежнему добровольно и согласно принципу взаимности признают, что толкование международных договоров, или вообще норм международного права, или же выяснение фактических обстоятельств, представляющих нарушение международных прав, или же размера возмещения в связи с правонарушением, должно быть подсудно Палате, и этим вместо решения *post factum* они вперед принимают на себя обязательство по определенным делам идти в суд и подчиниться его решению. Таким путем дается заранее правовая гарантия, что наиболее значительные споры будут переданы действительно независимой и беспристрастной инстанции. Постоянная Палата становится органом не только в силу своей организационной правоспособности, но и по своей предметной правоспособности, и в этом и состоит смысл и цель ближайшего развития международного суда.

Другой задачей Палаты является полный отказ от практики третейских судов (особенно Гаагской Палаты третейского суда по Казабланскому инциденту, русско-турецкому спору, Венеццвальскому конфликту) играть роль посредников, „*aimables compositeurs*“, и избегать формулировки нормативной основы решения. Право выполняет другие функции, отличные от работы дипломатии. И прежде всего третейский суд должен нет и нельзя его найти, правотворчество переходит к суду и последний может творить новое право, но он не может ни отказывать в решении, ссылаясь на отсутствие, или неясность материальных норм, ни в то же время не может решать без всякого правового основания. Задачи новой Палаты в Гааге поэтому чрезвычайно трудны, но вместе с тем ей, быть может, предстоит и благодарная цель: своими преюдициями обновить международное право и указать ему новые пути развития.

Цель Палаты, однако, может быть достигнута, если доступ к ней будет одинаково открыт для всех народов всего света.

§ 66. *Общая цель Лиги Наций.* Для президента Вильсона Лига Наций должна была стать высшим органом, осуществляющим те начала справедливости, которые лежат в основе отношений индивидов. Если существует биологический закон проявления в онтогенезисе филогенетических начал, то в развитии международных отношений происходит обратное: род человеческий — *genus humanus* — как будто воспроизводит в своем развитии фазы индивидуальной и простейшей коллективной человеческой жизни. Но тут имеется только параллелизм. Международные сношения так же, как и человеческие, ведут к созданию Союза Мира, но в обстановке и при условиях неизме-

римо более сложных, потому что сами государства являются только отвлеченным единством и вместе с тем они гораздо более упорно охраняют свой личный суверенитет, чем отдельные люди.

Если Лига Наций, как Союз Мира, и родилась, то не столько в результате чисто идеологических мотивов, но гораздо больше в силу соображений практически-политических, стремления двух великих держав победительниц: Франции и Англии создать гарантии новому территориальному распределению. Правда, в Англии совпадение требований политических с моральными запросами породило даже воодушевление в пользу установления Лиги Наций, но все таки главным моментом были соображения политические.

Однако, Лига Наций, родившись, стала не столько политическим, сколько правовым орудием и вместе с тем постепенно, незаметным образом, она изменяет свою форму, переставая быть в исключительной зависимости от факторов, ее создавших. Не под влиянием внешних толчков в ней произошли изменения, которые приведут позднее к полному ее преобразованию, но под влиянием своей правовой сущности она постепенно начинает эмансипироваться от той печати, которую хотели наложить на нее ее творцы и вдохновители.

Это освобождение от политического характера с неизбежностью должно развиваться. Лига Наций или совсем перестанет существовать, или пойдет по пути универсальности, как по своему объему, охватывающему всю вселенную, так и по духу свободного объединения, который в ней будет царить. Важно не проведение принципа равноправия, что при всякой организации невыполнимо, важно не привлечение делегатов от народных представительств разных стран, важно лишь осуществление верховенства права в международной жизни и подчинение политики велениям права. В Лиге Наций заложены начала, которые должны с неизбежностью привести к новому порядку отношений государств, но какими путями произойдет это осуществление, через потрясения и борьбу, или через мирное развитие, это — тайна недалекого будущего.

Постоянная Палата
Международного
Суда

ШЕСТАЯ ЧАСТЬ.

ГЛАВА XXV.

Юридическая природа Постоянной Палаты Международного Суда.*)

§ 67. Постоянная Палата и внутри-государственные суды. § 68. Постоянная Палата, как высшая форма международного третейского суда. § 69. Материальное право, применяемое Постоянной Палатой.

§ 67. Постоянная Палата Международного Суда, устав которой был принят Собранием Лиги Наций 13 декабря 1920 г. является новой своеобразной формой третейских судов. Несмотря на свое название, Постоянная Палата, как и Призовая Палата 1907 г., не может служить примером судебных международных учреждений, аналогичных внутри-государственным судам.

Из факта существования Призовой Палаты Лист еще до мировой войны делал выводы, что Международный Союз Государств переходит из фазы общественной организации в организацию властную. Союз Государств, который устанавливает над национальными судами мировой суд, является не простым объединением, но коллективным существом, не соединением лиц,

*) Błociszewski. De la compétence de la Cour permanente de Justice Internationale. *Revue générale de droit international public*, 1922, No. 1—2. Hammerskjöld. Le règlement de la Cour permanente de Justice Internationale. *Revue de droit international*, 1922, No. 2—3. Hudson. The Permanent Court of Internationale Justice, *Harvard Law Review*, 1922, XXXV. Le Lapradel. La Cour de Justice Internationale. *La Vie des Peuples*, VI, 1922. Lémonon. La Cour permanente de Justice Internationale. *Journal de droit international (Clunet)*, août—octobre, 1922. Loder. The Permanent Court of International Justice and Compulsory Jurisdiction. *British Year-Book of the International Law*, 1921—1922. Richard. The Jurisdiction of the Permanent Court of International Justice *British Year-Book of Intern. Law*, 1921—1922. Ruegger. La Constitution de la Cour permanente de la Justice Internationale. *La Société des Nations* XL, 14, 1922. Scott. L'élection des juges de la Cour Permanente de Justice Internationale. *Americ. Journal of Intern. Law*, 1922, XVI, I. Schücking und Wehberg. Die Satzung des Völkerbunds, 1921, стр. 313—350. Специальную монографию Постоянной Палате Международного Суда посвятил Mogrelet. *L'organisation de la Cour Permanente de Justice Internationale*, 1921. Ср также K. Strupp. *Internationale Gerichtsbarkeit. Handbuch der Politik*, V

но новым юридическим лицом*). И Фрид одновременно утверждал, что суверенитету государств нанесен смертельный удар фактом установления первого настоящего суда международного общества**).

Проект Призовой Палаты не претворился в жизнь, но все те соображения, которые имели место по поводу него, с тем же правом могут быть отнесены к новой Постоянной Палате.

Между тем и в основе не реализованной Призовой Палаты и в основе Палаты Международного Суда лежит договор. Только благодаря добровольному соглашению разных государств и народилась новый международный суд. И этот суд будет иметь силу исключительно для договаривающихся держав, добровольно учредивших или присоединившихся к Лиге Наций. И даже в пределах Лиги компетенция Палаты определяется каждый раз взаимным согласием сторон, решающих сообща о передаче своего спора на решение Палаты. Если есть державы, признавшие для себя обязательность обращения по ряду вопросов в Палату, то сделали они это опять путем подписания особого соглашения-протокола, приложенного к Уставу. Для суда внутри-государственного объективный порядок предписывает в ряде случаев обращение в суд и подчинение его решению вне и помимо воли субъектов права, тогда как в международных отношениях вплоть до последнего времени исходным моментом было или партикулярное, или коллективное соглашение государств, определявшее их решение передавать свои споры в третейский суд.

Кроме этого основного различия по характеру материальных норм, лежащих в основе государственного суда, создаваемого законом, и международного суда, создаваемого соглашением, сохраняет свою силу и другое глубокое различие в динамике процесса, где в одном случае выступает государственная власть, именем которой творится суд и которая устанавливает свое отношение к спорящим сторонам, а в другом действует лишь временно *ad hoc* созданная правовая организация, не располагающая ни бесспорным авторитетом, ни исключительностью, характерной для внутри-государственного суда.

Bd. 1922, стр. 14 и его подготовляющаяся к печати работа: *Der Völkerbundsgeschichtshof*. (Stier-Soemé. *Handbuch des Völkerrechts*.) Документы в Actes. S. N. I, A. s. p. и отдельное издание: *Société des Nations, Cour permanente de la Justice internationale, volumes I—III. 1921. Genève, et Publications de la Cour permanente de la Justice internationale. 1921—1922. La Haye.*

*) *Liszt. Das Wesen des völkerrechtlichen Staatenverbandes und der internationale Prisenhof. Festgabe der Berliner juristischen Fakultät für Gierke. III, стр. 19—45.*

**) *Fried Die zweite Friedenskonferenz. 1908, стр. 185.*

Наконец, имеется еще один момент, отличающий все существующие международные суды от внутри-государственных.

Суд своим решением дает санкцию тем или иным правам. И санкция, как говорит проф. Гольмстен, имеет не теоретический, а практический характер. Санкция имеет бесспорный авторитет, как эманация государственной власти. „Она обладает несокрушимой силой: ей все органы государства и частные лица должны подчиниться в том смысле, что или они должны совершить известные активные действия, необходимость коих проистекает из судебного решения“... или „должны воздержаться от тех или других действий, идущих в разрез с решением“*). Но наряду с этим суд делается еще и органом, непосредственно предписывающим принудительные меры и затем органом, контролирующим выполнение этого принуждения**).

Международным судам эта функция незнакома. Они дают только признание прав или непризнание, они творят право, но неведом контроль над исполнением. Институт судебных приставов или судебной полиции пока ограничивается лишь внутри-государственными отношениями, а между народами действует лишь начало добровольного исполнения.

§ 68. Постоянная Палата Международного Суда, созданная Лигой Наций, является высшей формой третейских судов, благодаря двум моментам, имеющим совершенно исключительное значение: 1) в смысле организационном новая Палата действительно является постоянным международным судом; 2) в смысле своего личного состава новая Палата дает такие гарантии, что можно утверждать, что международный суд будет впредь осуществляться не путем случайного выбора лиц, иногда совершенно неподготовленных для выполнения подобной задачи, но лицами наиболее для этого квалифицированными.

Этими двумя моментами новая Палата резко отграничивается от Гагской Палаты 1899 г. и от других третейских судов, создаваемых путем специального компромисса между государствами, находящимися в конфликте. Старые формы третейских судов, как на это указывает ст. I устава новой Палаты, продолжают существовать, но параллельно и рядом с ними выростает новая разновидность международного суда, на особенностях которого необходимо остановиться подробно.

I. В итоге работ Гагских Мирных Конференций ни проект постоянной Палаты третейского суда, согласно американскому

*) Гольмстен. Учебник Русского Гражданского Судопроизводства 1913 г. стр. 6.

**) *Ibid.* стр. 7.

и русскому предложению на второй Конференции, ни проект Призовой Палаты не получили своей реализации. Оба проекта оказались на бумаге и сейчас относятся не к сфере действующего права, но к области истории.

В конечном результате оба проекта Палат, предусмотренных в Гааге, оказались несуществующими и их пережила лишь их предшественница, Палата третейского суда, установленная еще на первой Конференции в 1899 г. Как я уже указывал выше, эта Палата 1899 г. является лишь простым списком судей, составленным путем внесения туда каждой договаривающейся державой имен не более четырех лиц, получающих звание членов Палаты.

Такая Палата по взаимному согласию сторон была компетентна для разбора дел, если не предусмотрена какая-либо другая инстанция.

Стороны сами намечают по общему списку состав суда, для них желательный, причем международное бюро при Палате в Гааге является канцелярией суда.

В сущности, эта Палата, которая номинально продолжает и сейчас существовать в Гааге, не имеет реального бытия и неправильно называется постоянной. Можно, конечно, для отдельного спора создать суд, но он исчезает после состоявшегося решения. „Своеобразная постоянная палата, где судьи вступают в исполнение своих обязанностей и прекращают их с началом и концом каждого процесса, согласно случайностям индивидуальных выборов, по способу, который напоминает избрание присяжных заседателей для одного дела по их списку, или же избрание сторонами защитников из адвокатов по очередному их списку“ (de Lapradelle*).

На самом деле нужно реальное присутствие суда и его реальное постоянство: самим фактом своего существования международный суд должен оказывать известное моральное давление на стороны в том смысле, чтобы они не могли отговариваться затруднениями по созданию суда, или отсутствием лиц и учреждений, действительно компетентных для решения спора. И известный французский ученый подчеркивает, что не только функция порождает орган, но и обратно орган вызывает к жизни определенные функции. „Создайте постоянную палату, всегда готовую решать международные споры, и этим вы установите постоянный призыв в пользу третейского суда и этим же вы облегчите его работу, освобождая государство от всех

трудностей, сопряженных с организацией третейского разбирательства, которую они, хотя могут и отвергать, но которая вместе с тем является уже вполне готовой для деятельности без какого-либо специального соглашения“ (de Lapradelle*).

В практике XIX и XX веков поиски авторитетных третейских судей иногда были, действительно, и очень продолжительны и тяжелы. Очень часто выбор останавливался на царствующих монархах, или на главах государств (напр., при споре Чили с Аргентиной по вопросу о границах судьей был выбран в 1902 году король Эдуард VII, при споре Германии с Великобританией и Соед. Штатами Америки в связи с ответственностью за ущерб, причиненный иностранным подданным на островах Самоа, судьей был выбран в 1902 году король Швеции и Норвегии, в 1904 году король Италии разрешил пограничный спор между Бразилией и Англией по вопросу о британской Гвиане, в 1906 году король Испании разрешил пограничный спор между Гондурасом и Никарагуа и т. д.), и тогда третейские решения чаще всего совершенно теряли свой юридический характер и становились посредническими попытками, где главная цель была удовлетворить одинаково обе стороны. Такой же характер получали третейские решения, когда они принимались не коллегиями юристов, а отдельными учеными, как, например, профессором Мартенсом, который неоднократно пытался играть роль *amiable compositeur*, особенно в деле ареста голландскими властями английского подданного, капитана корабля *Costa Rica Packet* в 1897 году. Еще хуже с точки зрения правовой были результаты, когда в качестве третейских судей выступали профессиональные дипломаты, и особенно коллегия послов, как это было в 1901 году в Константинополе, когда роль третейских судей приняли на себя представители великих держав.

Конечно, в целом ряде европейских стран были юристы-специалисты по международному праву, пользовавшиеся бесспорным авторитетом в научной среде, но их имена не были достаточно известны ни общественному мнению стран, находящихся в конфликте, ни дипломатии, до последнего времени очень мало интересовавшейся проблемами науки права.

При создавшихся условиях для организации третейского суда, даже для государств действительно и искренно желавших решить свой спор мирным путем, имелись на лицо чрезвычайные затруднения. Для того, чтобы преодолеть затруднение, оставалось лишь одно средство — создать судебный орган с постоянным составом из действительно выдающихся юристов,

*) De Lapradelle. La Conférence de la Paix, Revue générale de droit international public. 1899, стр. 809.

*) Ibid, стр. 795.

которые своей коллективной работой создали бы такой авторитет для нового суда, что все государства признали бы самым нормальным путем решения конфликтов обращение к такому международному трибуналу.

Палата третейского суда в Гааге только отчасти устранила эти затруднения, потому что она тоже не давала сторонам готовый состав суда, но лишь предоставляла им возможность в пределах сотни имен наметить желательных лиц, причем, если согласное назначение лиц нельзя было провести, стороны в конфликте сохраняли право обращаться к третьей державе или к услугам других дружественных государств, которым тогда предоставляется наметить личный состав суда. В результате происходила лишь длительная задержка и по существу затруднения оставались непреодоленными, потому что и третьи государства выступали лишь в роли защитников интересов сторон в конфликте. И только Палата Международного Суда по уставу 1920 года, действительно, является первым постоянным междугосударственным судебным третейским органом.

2) При существовавшей практике споры государств разрешались лицами, которые по своей образовательной подготовке, умственным и служебным качествам были, в действительности, неспособны являться судьями в международных конфликтах. И в списке Гаагской Палаты 1899 года фигурировало много лиц, насчитывавших за собой очень плодотворную административную, дипломатическую или военную деятельность, но не имевших никакого отношения к науке международного права. И если, с одной стороны, практика третейских судов грешила до 1899 года тем, что суд был чаще всего не коллегиальный, а единоличный, то проект Гаагской Палаты, хотя и устанавливал более правильную коллективную организацию суда, но слишком увеличивал список привнесением туда такого количества лиц, что состав Палаты становился чрезмерно разнообразным и многочисленным. Вместе с тем судьи менялись в зависимости от дел. Одни и те же споры могли получать совершенно различное решение и бывали случаи, когда судьи настолько увлекались посредничеством, что совершенно игнорировали нормативную основу приговора и забывали „говорить право“, как это было, например, в Казабланском конфликте, когда обе стороны оказались в одинаковом положении. Французские военные власти могли ловить дезертиров из иностранного лагеря, хотя бы немцев и австрийцев, а немецкий консул мог оказывать этим же дезертирам помощь (1909 г.). Такое посредничество вместо третейского суда могло быть объяснено только случайным подбором судей. Постоянная судебная коллегия, имеющая в виду не дипломатические соображения, но

необходимость применять право, такого решения, конечно, не вынесла бы.

Вместо отдельных случайных решений, неизбежно противоречивых, хотя бы вследствие постоянной смены личного состава, для международного суда нужна определенная и цельная система преюдиций, которые в одних случаях дополняли бы действующее право, в других случаях его бы реформировали. Нет другой области права, где так сильно чувствовались бы пробелы, неясности и противоречия, как в области международной. Чтобы не приводить других примеров, достаточно указать на полное принципиальное признание за государствами внутренней самостоятельности, исключительности себе подчинять, но не быть подчиненным, и на ряду с этим такое важное ограничение этого права договорными нормами, устанавливающими права контроля Лиги Наций над положением национальных меньшинств не только в побежденных союзниками государствах, но и в ряде других государств. Между тем сейчас истолкование этих договоров должно быть одной из функций новой Постоянной Палаты, и ясно, что толкование во всех случаях должно быть однородным и должно исходить из правовых, а не политических мотивов. Для такой задачи нужна постоянная однородная коллегия юристов, пользующаяся бесспорным международным авторитетом, а не случайные собрания, деятельность которых ограничивается несколькими месяцами и затем кончается навсегда.

В международной жизни дипломатия и правительство думали, что окольными путями, обойдя право и его запросы, можно лучше обеспечить мир, чем принятием определенных обязанностей и определенного суда. После мировой войны итти по окольным путям оказалось невозможным, и вопросы, разрешение которых выдвинула сама жизнь, оказались такими сложными, что решать их прежним способом было немыслимо.

Лига Наций будучи по существу своему первой попыткой реализации устойчивого международного правопорядка, неизбежно выдвинула проблему международного суда в новой форме. Две основных черты международного третейского суда: его договорная основа и начало добровольного выполнения приговора остались в силе, но зато создается действительно постоянная, достаточно авторитетная коллегия, состоящая из наиболее выдающихся юристов всего мира. И никто другой, как член нынешней Палаты, известный французский ученый профессор Парижского Университета Вейсс, в 1909 году писал, что в виду отсутствия законодательной власти в международных отношениях нужно, чтобы решениями третейских судов установились юридические нормы, не уступающие *jus scriptum*, писанному пра-

ву*). Такая задача под силу только действительно постоянному судебному коллегиальному органу, каковым и является, по уставу 13 декабря 1920 года, Постоянная Палата Международного Суда.

§ 69. Задача международного суда, как и суда внутри-государственного — признание или отвержение права за той или другой спорящей стороной, причем признание или отвержение не зависит от произвола суда, но зависит от нормы материального права, которая является основой всякого судебного решения.

В этом отношении третейский международный суд резко отличается от частного внутри-государственного третейского суда, где обе стороны по взаимному соглашению не желают строгого применения объективного права, т. е. закона, а желают, чтобы третейский судья по совести, или по своим личным юридическим убеждениям разрешил бы возникший между ними конфликт.

Наоборот, в международных отношениях единственной формой суда был до последнего времени третейский суд, и задачи его — прежде всего применение материальной нормы права, нашедшей свое выражение в договоре, или в обычае. Однако, этот основной момент всякого правильного судопроизводства упорно игнорировался международной практикой, которая даже в решениях Гагской Палаты сознательно оставляла в стороне действующее право и старалась избежать в своих третейских решениях как правового обоснования, так и юридической мотивировки (дело Калифорнийских учреждений 1902 года, дело о рыбной ловле около побережья Лабрадора и Ньюфаунленда 1910 года, дело Саваркара 1911 года и т. д.). В этом отношении наблюдалось очень сильное регрессивное движение, и практика последних десятилетий приводила к тому, что можно было сомневаться в дальнейшем развитии международного суда и можно было думать, что посредничество в новой скрытой форме будет единственным способом разрешения международных конфликтов.

Устав новой Постоянной Палаты дает определенный ответ на вопрос, какое международное право должно находить с ее стороны применение (в этом смысле до известной степени прецедентами были: устав Палаты Центрально-Американского Суда 1907 г., статья XXI; и устав Международной Призовой Палаты, ст. VII).

Постоянная Палата Международного Суда применяет:

1. Международные конвенции общего и специального характера, устанавливающие правила, специально признанные сторонами в конфликте.

*) M. Weiss. L'arbitrage de 1909 entre la Bolivie et le Pérou. Revue générale de droit international public. 1909, стр. 106.

2. Международный обычай, как свидетельство общей практики, признанной всеми за право.
3. Общие принципы права, признанные цивилизованными народами.
4. С оговоркой, содержащейся в ст. 59, решения судов и учения публицистов, наиболее квалифицированных, как вспомогательное средство выяснения норм права.

Настоящая статья не содержит ограничения права Палаты, при взаимном согласии сторон постановлять решение *ex aequo et bono* (ст. 33).

Ст. 59-ая определяет, что решение Палаты обязательно только для тяжущихся сторон и только для случая, разобранного судом, и, таким образом, применение в конкретном случае преюдициальной и доктринальной нормы не должно создавать прецедента.

1) Палата прежде всего применяет международные договоры (конвенции), при чем применение в отдельном случае договорных норм, вытекающих из партикулярного соглашения сторон, конечно, особых затруднений не встретит.

Гораздо сложнее обстоит дело с договорами-соглашениями, имеющими не партикулярный, а общий характер. Такие договоры могут найти свое применение лишь в случае, если обеими сторонами это соглашение признано. Подобная оговорка делается в отдельных случаях применение соглашений довольно затруднительным. Не надо забывать, что даже такие соглашения, как Парижская декларация 1856 г., Гагские конвенции 1899 и 1907 гг. и особенно Лондонская декларация 1909 года далеко не получили общего признания со стороны всех держав. И еще на второй Гагской Конференции 1907 года делегация Колумбии напомнила, что ее правительство не ратификовало и не присоединилось к Парижской декларации 1856 года. В итоге даже конвенции, содержащие нормы, имеющие почти бесспорный характер, могут быть оспорены сторонами, и в одних случаях суд будет их применять, а в других отвергать. Институт международного права выработал правила гораздо более целесообразные, когда он говорил о применении принципов, формализованных в соглашениях, и, таким образом, не ставил вопроса о применении соглашений в зависимости от того, были ли они ратификованы и подписаны в каждом отдельном случае.

2) Международный обычай должен находить свое применение лишь при установлении его полной бесспорности при наличии его воплощения в международной практике, получившей общее применение. Целый ряд институтов международного права, особенно система иммунитета дипломатических представителей, или же система начал свободы моря и господства государства в территориальных водах, точно так же как и си-

стема остановки, осмотра и обыска торговых судов в военное время, выработались обычным путем, но в дальнейшем те же начала получают иногда еще и договорную санкцию и, таким образом, одни и те же нормы могут применяться и как право договорное и как право обычное. При нахождении и применении обычая играет очень крупную роль юридическая подготовка судей, стоящих пред трудной задачей отличить бесспорный обычай от простых повторяющихся прецедентов, применение которых устав Палаты совершенно игнорирует.

3) Общие принципы права могут быть установлены судьями, как логически вытекающие или дополняющие действующее договорное право, а в некоторых случаях по аналогии с правом внутри-государственным. Иногда международные сделки принимают по внешней форме характер частно-правовых отношений и в таком случае должны быть по аналогии сконструированы соответственные нормы, потому что в подобных случаях перенесение публично-правовых принципов в международные отношения было бы совершенно бесплодно. Если Версальским договором устанавливается институт фидеикомисса для Лиги Наций в бассейне реки Саар, то Лига Наций нормально и обладает только правами фидеикомиссара, и если Франция получает право собственности на каменноугольные копи в том же районе, то в случае спора придется применять нормы, регулирующие право собственности на недвижимость. Поэтому в целом ряде случаев международному суду придется применить не только нормы международного права в истинном смысле этого слова, но и общие начала права, как частного, так и публичного. Надо только оговориться, что это не будет применением определенных норм внутри-государственного национального права, но лишь принципов права, общих „цивилизованным народам“.

4) Особое значение имеет для международного права еще два „источника права“: а) преюдиция — решения прежних третейских судов и б) учения публицистов по международному праву, всех наиболее крупных ученых, мнение которых получило нормативное значение.

а) Нормально преюдиции не могут служить достаточно авторитетным источником права, потому что, как я указывал выше, третейские решения произносились судами при достаточно случайном составе и суды эти не создали ничего подобного системе английских судебных решений, или даже системе французской юриспруденции. Такой же отрывочный и бесплодный характер имели решения Гаагской Палаты по положению 1899 года. Редкое исключение составляет лишь известное дело

Алабамы в 1872 году, в связи с которым были установлены принципы нейтралитета в морской войне, или еще раньше менее известное дело по поводу американского суда „Армстронг“ (1852 г.), также как и несколько других дел, главным образом, из американской практики.

б) Значительно большее значение имеют мнения ученых юристов, исполняющих в сущности ту же работу, что и анонимные авторы разных „coutumiers“, сборников обычаев, главным образом, в области гражданского права, когда не было еще приступлено к частичной и общей кодификации права государственными органами. Но необходимо указать, что простая ссылка на мнения ученых недостаточна, нужен и известный объективный критерий, который неоднократно предлагался в разных видах в литературе международного права.

Такой критерий выставил английский ученый Филлимор, который предлагал признать правовую силу лишь за теми мнениями ученых, которые противоречат противоприказаниям их государств. Геффер считал, что дипломатия права, ссылаясь на Ваттеля, Гроция, Кюльбера и Георга Мартенса, потому что смерть наложила на их труды отпечаток беспристрастия. Надо наряду с этим отметить, что очень крупную работу по предварительной кодификации международного права сделал Институт Международного Права и именно этому ученому учреждению и его членам, являющимся исключительно выдающимися учеными в области науки международного права, должно было принадлежать *jus respondendi*, право давать свои отзывы, имеющие нормативное значение*).

5) Международный суд, однако, обладает возможностью не только применять действующее право, или дополнять его, руководствуясь общими принципами права, или даже видоизменять его, присоединяясь к мнению доктрины, которая может отвергать установившийся обычай и существующие прецеденты. Суд в праве сделать шаг еще дальше и совершенно отказаться от применения определенной материальной нормы и постановить свое решение по внутреннему своему интуитивному правопреубеждению *ex aequo et bono*. Однако, это широкое право суда не должно привести к попыткам вернуться к посредничеству, к дипломатическим попыткам никого не обидеть, а признать обе стороны одинаково правыми. Интуитивное правопреубеж-

*) Ср. гр. Камаровский. Основные вопросы науки международного права. Москва 1892 г., стр. 141. Ср. с Петражицк им. Теория права, выпуск II, стр. 581—583.

дение должно найти такое же последовательное осуществление, как и всякое иное веление права, и судьи должны „говорить“ право, а не быть посредниками, одинаково приятными для правых и неправых.

ГЛАВА XXVI.

Организация Постоянной Палаты.

§ 70. Личная правоспособность суда. § 71. Предметная правоспособность суда. § 72. Стороны и их представители в процессе.

§ 70. Для того, чтобы международный суд в виде Постоянной Палаты мог функционировать, должен быть выполнен ряд условий, касающихся личного состава и касающихся объекта (предмета) его деятельности. Комплекс первых условий образует понятие личной правоспособности суда, а комплекс вторых условий составляет компетенцию суда, или его предметную правоспособность.

Что касается условий личного состава, то, во первых, может идти речь об условиях общего порядка назначения или выбора судей и затем об условиях состава судей в зависимости от дела, подлежащего судебному разрешению.

1) Что касается общих условий выбора или назначения судей, то они должны соответствовать тем условиям, которые выдвигает устав и которые были незнакомы прежней международной практике.

В международной жизни, при установлении третейского разбирательства, судьи выбирались самими заинтересованными сторонами, в то время как внутри государств состав суда нормально совершенно не зависел от воли тяжущихся. Третейские судьи, кроме того, всегда были подданными того или иного государства, и в конечном итоге были связаны своими подданическими отношениями. И в материальном отношении было большое различие. Судьи внутри государства получали определенное содержание, тогда как третейские судьи такого содержания не получали.

И в этом отношении устав устанавливает и довольно долгий срок службы судей и дает им определенное содержание и вместе с тем эмансипирует их от полной зависимости от своего государства предоставлением им прав и привилегий дипломатического характера.

Центр тяжести, однако, лежит не только в этих правах судей-членов Палаты, но в том порядке их назначения, который

должен иметь место и который является необходимым условием для их деятельности, как членов суда.

а) Порядок призвания в члены Палаты является несколько сложным, потому что на Парижской Конференции сохранилось еще в сильной мере стремление не создавать слишком многочисленную судебную коллегию, но вместе с тем оставить за более влиятельными государствами их право на национальное представительство в международном суде. Это своеобразное недоверие к суду и желание иметь всегда в нем защитников своих притязаний противоречит правовой конструкции суда, но это стремление не удалось преодолеть ни в Гааге, ни в Париже.

„Постоянная Палата Международного Суда является учреждением, состоящим из членов, избранных, независимо от их национальности, из лиц, пользующихся наиболее высоким моральным авторитетом и объединяющих условия, необходимые для осуществления в их странах самых высоких судебных должностей, или являющихся юристами, известными своими познаниями в области международного права“ (ст. 2).

„Палата состоит из пятнадцати членов, из одиннадцати судей и четырех судей-заместителей. Число судей и судей-заместителей может быть увеличено Собранием, по предложению Совета Лиги Наций, до пятнадцати судей и шести судей-заместителей“ (ст. 3).

Судьи и судьи-заместители избираются двустепенными выборами. За три месяца до производства выборов в Собрании и Совете, Генеральный Секретарь Лиги Наций обращается к членам Гаагской Палаты 1899 г. (которые в количестве не более четырех назначались от каждого государства, участника Конференции 1899 и 1907 гг.), разбитым на национальные группы, точно так же, как и к новым государствам, не участвовавшим в мирных Гаагских Конференциях, которые тоже предварительно назначают не более четырех лиц, имеющих особенно большие заслуги в области международного права, и все эти национальные группы намечают достойных кандидатов в Постоянную Палату.

Прежде чем национальные группы специалистов в области международного права наметят достойных лиц, они должны по этому поводу запросить мнение высшего судебного учреждения страны, юридических высших школ и факультетов, Академий Наук и национальных отделений Международных Академий, посвященных изучению права.

Каждая национальная группа может представить не более четырех кандидатов и из них только двоих собственной национальности.

Генеральный Секретарь Лиги Наций составляет алфавитный список всех лиц, указанных таким образом. Только эти лица могут подлежать избранию.

Окончательные выборы всех членов Палаты производятся на заседаниях Совета и Собрания. Оба эти учреждения отдельно друг от друга сначала избирают судей, а потом судей-заместителей. Эти одновременные выборы объясняются, конечно, стремлением великих держав, особенно сильно представленных в Совете, не допустить, чтобы в состав Палаты не вошли бы в достаточном числе их подданные.

Избиратели должны принимать во внимание, что члены Палаты должны не только индивидуально удовлетворять известным условиям в смысле морального авторитета, способности занимать у себя высшие судебные должности и бесспорной компетенции в науке международного права, но, кроме того, члены Палаты должны обеспечить представительство в суде „великих форм цивилизации и главных юридических систем всего света“ (ст. 9).

Для выборов необходимо абсолютное большинство голосов, как в Собрании, так и в Совете. Принципиально признается допустимым избрание не более одного лица одной и той же национальности и, если Совет и Собрание наметили двух лиц одной и той же национальности, более старшее по возрасту признается избранным. Если при первом голосовании избрано недостаточное число членов, происходит второе и третье голосование. При наличности еще остающихся свободных мест после третьего голосования, создается особая посредническая комиссия, по инициативе Собрания или Совета в составе трех членов от каждого учреждения. Эта комиссия совершенно самостоятельно, независимо от кандидатских списков, намечает наиболее достойные имена, которые и ставятся отдельно на баллотировку в Собрании и Совете.

В случае, если посредническая комиссия устанавливает, что она не может обеспечить замещение остающихся вакантных мест, уже назначенные члены Палаты самостоятельно озабочиваются пополнением своего состава, причем срок для этого определяется Советом Лиги Наций, и лица должны быть привлечены из числа получивших наибольшее число голосов в Собрании и Совете. Затем устав (ст. 10—12) устанавливает срок избрания членов в девять лет с тем, что, по истечении этого срока, члены, выбывающие из состава Палаты, могут быть снова избраны. Они осуществляют свои функции до замещения, причем и после замещения обязаны закончить дела, разбором которых они заняты (ст. 13).

На освобождающиеся места выборы производятся в том же порядке, что и в первый раз. Член Палаты, избранный на место лица, срок избрания которого не истек, лишь заканчивает срок деятельности своего предшественника.

Судьи-заместители вступают в исполнение своих обязанностей по очереди, устанавливаемой Палатой, согласно времени избрания и затем возрасту (ст. 15). Таковы условия относительно порядка замещения членов Палаты*).

б) Но устав выдвигает и ряд других требований по отношению к членам суда, имеющих характер гарантий их беспристрастной судебной деятельности и касающихся соблюдения условий, нарушение которых может повлечь за собой необходимость оставления занимаемых судьями должностей.

Члены Палаты не могут исполнять никаких обязанностей политического или административного характера. Однако, это запрещение не относится к судьям-заместителям во время, свободное от выполнения ими судебных функций в Палате. Сомнительные случаи разрешаются постановлением Палаты. Члены Палаты не должны выступать ни в одном международном деле в качестве агентов, советников или адвокатов. По отношению к судьям-заместителям это запрещение сохраняет силу только в делах, в которых они призваны к исполнению своих обязанностей в состав Палаты.

Палате принадлежит право единогласным решением установить, что члены ее не соответствуют предусмотренным выше условиям и поэтому должны быть освобождены от выполнения своих обязанностей. Секретарь Палаты сообщает об этом в официальной форме Генеральному Секретарю Лиги Наций, и подобное сообщение влечет за собою освобождение места члена Палаты.

Члены Палаты при исполнении своих обязанностей пользуются правами дипломатического иммунитета. Каждый член Палаты, перед тем как приступить к выполнению своего служебного долга, должен в публичном заседании дать торжественное заявление в том, что он будет исполнять свои обязанности самым беспристрастным образом по долгу своей совести.

Палата избирает на каждые три года Председателя и Товарища Председателя. Они могут быть вторично избраны.

*) На второй сессии Собрания в 1921 году были избраны Советом и Собранием судьями: Altamira (Испания), Anzilotti (Италия), Barbosa (Бразилия), Bustamante (Куба), лорд Finlay (Англия), Max Huber (Швейцария), Loder (Голландия), Moore (Соед. Штаты Америки), Nyholm (Дания), Oda (Япония) и Weiss (Франция), и судьями-заместителями: Reichmann (Норвегия), Negulesco (Румыния), Wang Chung Hui (Китай) и Иванович (Королевство С. Х. С.).

Палата назначает своего делопроизводителя, который может совмещать и должность Генерального Секретаря Постоянной Палаты Третейского Суда (по положению 1899 г.).

Местопребыванием Палаты является город Гаага, где должны жить Председатель и делопроизводитель Суда.

в) Необходимым условием деятельности Палаты в пленарном заседании является кворум, причем таковой устанавливается в одиннадцать членов. Если это число не имеется налицо, Палата может пополнить себя добавлением судей-заместителей. Только при наличии числа, определенного уставом, состав Палаты будет надлежащим, и она будет правоспособна при обсуждении дела и вынесении решения.

II) Помимо этих общих условий, касающихся назначений и перемен в личном составе, устав предусматривает особый порядок при разборе отдельных дел, а) в зависимости от частных отношений к делу личного состава и б) в зависимости от перемен личного состава в связи с особыми задачами, возлагаемыми на Палату по тем или другим делам.

а) При разборе конкретного дела состав суда будет надлежащим, если ни один из членов Палаты не находится в таких личных отношениях к разбираемому делу, которые могут отразиться на его беспристрастии. Поэтому устав запрещает членам принимать участие в разборе дел, в которых они раньше выступали в качестве агентов, адвокатов или советников, защищая интересы одной или другой стороны. Точно также члены Суда не должны участвовать в деле, в котором они уже были судьями в национальном, или в третейском международном суде, или которое ими разбиралось в качестве членов анкетной комиссии. В сомнительных случаях затруднения разрешаются постановлением Палаты.

б) В зависимости от некоторых категорий дел Палата изменяет свой состав и кворум.

1) Для дел, касающихся международной охраны труда, согласно нормам, содержащимся в XIII отделе Версальского мирного договора, также, как и в других мирных договорах, Палата определяет особое присутствие в составе пяти судей на три года, принимая во внимание, чтобы было обеспечено представительство разных юридических систем. Кроме того, избирается еще два судьи-заместителя. Это присутствие приступает к разбору дела по поступлении заявления сторон. Если нет особого пожелания со стороны заинтересованных государств, остается в силе общий кворум в одиннадцать членов. Во всяком случае, в присутствие входят четыре специалиста по вопросам труда в качестве вспомогательных членов (ассессоров). В случае, если только одна из тяжущихся сторон имеет своего

члена в Палате, Председатель предлагает одному из членов освободить свое место для члена национальности другой тяжущейся стороны. Избрание дополнительных членов, специалистов в области охраны труда (ассессоров), производится Палатой, согласно списку, составленному из лиц в количестве не более двух, представленных каждым членом Лиги Наций и по такому же количеству лиц по списку, исходящему от Правления международного бюро по охране труда. В свою очередь, Правление должно составить этот список наполовину из представителей предпринимателей и наполовину из представителей рабочих.

По вопросам, касающимся охраны труда, Международное Бюро должно представить все необходимые сведения Палате, для чего Палата должна ознакомить Директора Бюро со всем имеющимся по соответствующему делу письменным материалом.

2) Для дел, возникших по вопросам пользования портами, водными и сухопутными путями сообщения, согласно отделу XII Версальского договора и соответственным отделам других мирных договоров, Палата тоже создает особое присутствие из пяти членов на три года на тех же условиях, что и для разбора конфликтов по охране труда. Точно также намечаются и четыре специалиста по данным вопросам, которые входят в состав Палаты в качестве дополнительных членов. Список этих дополнительных членов, называемых „ассессорами по делам транзита и сообщений“, составляется так, чтобы в нем фигурировали два представителя от каждого члена Лиги Наций.

3) Перемены личного состава, наконец, могут иметь место в связи с тем, что сторонами в процессе выступают государства, не имеющие совершенно судей своей национальности, или с тем, что только одна сторона имеет в составе Палаты члена своей национальности, а другая лишена подобного представительства. В таком случае заинтересованная сторона может просить о введении в состав Палаты члена своей национальности, выбирая его из числа судей-заместителей или, в случае неимения такого, выбирая его из списка кандидатов, представленных национальными группами. То же самое имеет место, если обе тяжущиеся стороны не имеют судей своей национальности. Они выбирают их из числа судей заместителей или из числа кандидатов.

Принятие подобных условий для личного состава объясняется известным недоверием к международному суду и желанием государств иметь защитников своих национальных интересов. В этом смысле стороны сохранили возможность оказывать непосредственное влияние на состав Палаты подобно тому, как это было и раньше при создании ad hoc третейских

судов, или при избрании состава Гагской Палаты по положению 1899 года.

§ 71. Во внутри-государственных отношениях, благодаря наличности большого количества самых разнообразных судов, вопрос о предметной правоспособности или компетенции каждого суда имеет совершенно исключительное значение. В международной жизни этот вопрос не имеет такого значения, потому что действуют исключительно суды третейские, компетенция которых определяется компромиссом, т. е. договорным соглашением самих тяжущихся сторон.

Выше я указывал, что наряду с отдельными третейскими судами, которые попрежнему могут устанавливаться спорящими сторонами, продолжает функционировать, правда больше по имени, чем в действительности, Гагская Палата 1899 года. Таким образом, имеются сейчас три типа третейских судов, считая и Постоянную Палату 1920 г., три типа различных по своей организации и по степени своего постоянства.

Между этими тремя типами судов нет ни отношения субординационного, ни координационного. Все эти три типа судов действуют совершенно самостоятельно и независимо друг от друга, и их компетенция определяется каждый раз для каждого отдельного дела добровольным соглашением сторон. Желательно, конечно, в будущем, чтобы последнее слово в международных спорах при пересмотре решения в апелляционном или кассационном порядке принадлежало бы одной определенной инстанции и этой инстанцией могла быть только Постоянная Палата Международного суда 1920 г.

Но кроме дел, направляемых в Палату соглашением сторон, у Постоянной Палаты имеется еще определенная категория дел, по которым стороны обязаны обращаться в Палату, причем имеются в виду четыре группы споров.

а) Члены Лиги Наций могут одновременно с принятием устава, подписать приложенный к нему протокол, в силу которого подписавшие его государства обязуются без каких-либо дополнительных соглашений во взаимных отношениях друг с другом передавать на судебное решение Палаты следующие вопросы юридического характера:

- а) истолкование договоров;
- б) всякий вопрос международно-правового характера;
- в) вопрос о действительности факта, из установления которого вытекает нарушение международного обязательства;
- г) вопрос о природе и размерах возмещения за нарушение международного обязательства.

Принятие протокола может обозначать простое принятие соответственного обязательства, или же принятие его под условием взаимности.

В случае сомнений Палата сама решает вопрос о своей компетенции (ст. 36). Дополнительный протокол относительно обязательной передачи дел, перечисленных в пунктах а, б, в, и г, был подписан Болгарией, Голландией, Данией, Швейцарией, Сальвадором, Коста-Рикой, Уругваем, Люксембургом, Либерией и Финляндией.

Однако, ст. 36-ая имеет более общее значение, поскольку она в общей форме подчеркивает желательность передачи дел юридического характера Палате.

б) Другую группу дел, по которым компетентна Палата, образуют вопросы, специально упомянутые в мирных и некоторых других новейших договорах. Эти вопросы следующего характера:

- а) конфликты в связи с международной охраной труда (ср. выше п. 1);
- б) истолкование договора о воздухоплавании 13 октября 1919 года;
- в) споры о путях сообщения и о транзите по мирным договорам и согласно Барселонской Конвенции 1921 года;
- г) споры о применении ст. 327 Сен-Жерменского мирного договора по поводу телеграфных и телефонных сообщений между Австрией и Чехословакией;
- д) споры о защите национальных меньшинств, согласно мирным договорам и договорам великих союзных держав с Польшей 28 июля 1919 года, с Чехо-Словакией 10 сентября 1919 года, с Румынией 9 декабря 1919 года, с Арменией 10 августа 1920 года и с Грецией 20 августа 1920 года*).

*) Ср. раздел 3 ст. 12-ой договора союзных держав с Польшей (28 июня 1919 г.): „Польша, кроме того, соглашается признавать в случае несогласия в мнениях по вопросам права или факта, касающихся этих статей (где идет речь об охране прав меньшинств) между польским правительством и одной из дружественных или союзных держав, или другой державой-членом Совета Лиги Наций, что это различие в мнениях будет рассматриваться как несогласие, имеющее международный характер, согласно статье 14 Соглашения о Лиге Наций. Польское правительство соглашается, чтобы все подобные споры, по просьбе другой стороны, передавались на рассмотрение Постоянной Палаты Международного Суда. Решение Суда будет окончательным и будет иметь ту же силу, что и решение согласно ст. 13 Соглашения“. В таких же выражениях повторяется эта статья и в других шести договорах, касающихся защиты прав национальных меньшинств. Ср. Błociszewski, De la compétence de la Cour Permanente de Justice Internationale. Revue générale de droit international public. 1922. № 1—2, стр. 28, и д.

в) Кроме того, устав определяет общую норму, что при отсылке дел существующими договорами или соглашениями на судебное разрешение Лиги Наций, органом, которому дело подведомственно, является Постоянная Палата Международного Суда (ст. 37).

ГЛАВА XXVII.

Порядок производства в Постоянной Палате.

§ 73. Третьей записью и подача заявлений. Предварительная письменная подготовка. Слушание дела. § 74. Постановление решения. § 75. Пересмотр решения.

§ 73. Устав Постоянной Палаты дает лишь общие указания на ту форму, которую должен принять международный процесс перед Палатой, представляя самой Палате выработать более детальный и определенный порядок производства.

Одним из главных предварительных вопросов в международном процессе является вопрос языка, ибо совершенно ясно, что даже от выдающихся юристов нельзя требовать знания всех новых языков, а, с другой стороны, ведение дела переводчиками чрезвычайно осложняет и удлиняет судебное разбирательство. Устав определяет, что официальными языками Палаты являются французский и английский. Если обе стороны согласятся, чтобы все производство велось на французском языке, решение будет также постановлено на французском языке; если же стороны условятся, чтобы производство велось на английском языке, в таком же языке будет объявлено постановление. Допускается пользование и другими языками, но решение Палаты тогда одновременно произносится на французском и английском языках, причем Палата оговаривает, какой язык надо считать обязательным.

Судебное разбирательство начинается или путем нотификации компромисса, или, в случае обязательной для сторон компетенции Палаты, путем односторонней подачи заявления со стороны государства, права которого были нарушены. Нотификация компромисса и передача заявления происходят в Канцелярии Суда, причем в обоих документах должно быть указано содержание спора и должны быть названы обе тяжущиеся стороны.

Канцелярия немедленно сообщает заинтересованным государствам о поступлении соответствующего заявления и, вместе с тем, доводит о заявлении до сведения других членов Лиги через посредство Генерального Секретаря.

Если по обстоятельствам необходимо принятие временных охранительных мер, Палата делает об этом постановление и ставит об этом в известность обе стороны.

Письменная подготовка (следствие) состоит из представления сторонами объяснений, ответных объяснений и возражений.

После окончания письменной подготовки (письменного следствия), Палата назначает день публичного заседания.

В день заседания сторонам предоставляется право изложить положение дела с указанием на его фактические и юридические обстоятельства. Судебными прениями руководит председатель, или товарищ председателя, а в случае отсутствия или задержки того и другого — старейший из присутствующих судей.

Устные прения происходят публично, кроме случаев, когда закрытие дверей постановлено Палатой, или когда об этом ходатайствуют обе стороны. Прения заносятся в протокол, который подписывается Председателем и делопроизводителем. Только этот протокол признается единственно достоверным. Палата по своему усмотрению определяет меры процессуального характера; она постановляет в какой форме и в какие сроки устные прения сторон должны закончиться и она принимает все меры для освещения и оценки доказательств.

До начала прений Палата может предложить агентам представить все нужные документы и все необходимые объяснения. В случае отказа одной из сторон, она принимает этот отказ к сведению. В любое время Палата в праве поручить любому органу, комиссии, бюро, учреждению или отдельному лицу произвести необходимую анкету, или экспертизу.

Во время устных прений в порядке, установленном Палатой, судьи могут поставить свидетелям и экспертам все нужные вопросы.

После того, как в сроки, определенные Палатой, последовало предъявление всех документов и были выслушаны свидетельские показания, Палата может отказать принимать от сторон дальнейшие документы и свидетельские показания.

В случае неявки одной из сторон, или если эта сторона не предъявляет доказательств, другая сторона может ходатайствовать об удовлетворении ее притязаний Палатой. В таком случае Палата должна убедиться не только в том, что она компетентна в разрешении спора, но и в том, что притязания второй стороны обоснованы и фактически и юридически.

После того, как под руководством Палаты агенты, советники и адвокаты предъявили все объяснения, каковы были необходимы, председатель объявляет устные прения закрытыми.

§ 74. Последним моментом процесса является судебное решение. Для совещания Палата удаляется в отдельное помещение, причем обсуждение Палаты происходит при закрытых дверях и остается секретным.

Решения принимаются по большинству голосов присутствующих судей. В случае равенства голосов мнение Председателя дает перевес.

Решение должно быть мотивировано и в нем упоминаются имена судей, принявших участие в заседании. Если решение не является выражением единогласного мнения всех судей, судьи, оставшиеся при особом мнении, могут его приложить при решении.

Судебное решение подписывается Председателем и делопроизводителем и объявляется на открытом заседании в присутствии представителей (агентов) сторон, специально для этого приглашенных.

Решение обязательно только для сторон в споре и только для случая, подлежащего разбирательству. Оно является окончательным и не подлежит обжалованию. В случае споров по поводу смысла и значения решения, Палате принадлежит право по просьбе любой стороны дать соответственное истолкование.

Судебное решение Палаты, конечно, обладает и другими свойствами, которые не упомянуты в Уставе. Оно не только является неизменным и неопровержимым, в смысле невозможности обжалования, но оно еще обязательно, т. е. имеет силу правового авторитета не только для сторон, но и для других третейских судов и для самой Палаты, затем исполнимо, т. е. подлежит исполнению со стороны государства, на которое возложена правовая обязанность, и затем оно должно быть исключительно, т. е. недопустимо для одной стороны по тем же основаниям снова возбуждать правовой спор против другой стороны.

Эти начала не всегда находят свое последовательное осуществление в международной практике и поэтому было бы более правильно упомянуть об этом в уставе.

§ 75. В принципе всякое судебное решение окончательно решает спор, но эта окончательность не исключает в некоторых случаях пересмотра решений суда высшей инстанцией. В международном процессе и у Гагской Палаты, и у Постоянной Палаты Международного Суда нет высшей инстанции. Между тем бывают такие случаи, когда установление новых фактических данных может выяснит ошибку судебного решения. Если эти данные были неизвестны Палате и той стороне, которая впоследствии на них ссылается, пересмотр решения допускается уставом, причем производство пересмотра

начинается с постановления Палаты, где определенно указывается на наличие новых фактических данных, на значение их в качестве достаточных мотивов для пересмотра и на необходимость, вследствие этого, принять соответствующее заявление стороны в процессе.

Палата может в некоторых случаях постановить о предварительном исполнении приговора, прежде чем приступить к пересмотру решения.

Прошение о пересмотре должно последовать не позднее, чем через шесть месяцев после открытия новых фактических обстоятельств.

По истечении дополнительного десятилетнего срока, после объявления судебного решения, прошения о пересмотре Палатой более не принимаются*).

Постоянная Палата, по уставу 13 декабря 1920 года, несмотря на то, что ее можно считать в настоящее время наиболее совершенной формой международной юрисдикции, все же в некоторых отношениях не является значительным шагом вперед. Если личный состав ее дает необходимые гарантии, то наряду с этим вмешательство сторон в виде попыток обеспечить свое национальное представительство в суде вряд ли является приемлемым с правовой точки зрения.

Главное, однако, это неясность компетенции Палаты и возможная конкуренция с ней других третейских судов, которые по аналогичным делам будут давать различные решения. Стороны в конфликте могут в одном случае передать свой спор Палате, в другом — третейскому суду, специально для этого сконструированному, и в третьем, наконец, предпочесть дипломатическое или посредническое решение.

В этих отношениях Палата не соответствует тем началам, которые лежат в основе Лиги Наций, как общей правовой организации, преследующей цели мира. В других областях, особенно в смысле управления, государства легче соглашаются на международный контроль, но в сфере суда, несмотря на то, что именно эта область развивалась особенно сильно в XIX и

*) Кроме решений, Палата может давать и простые заключения или отзывы по спорным юридическим вопросам. Такой характер имеет и разъяснение по толкованию договора Сов. России с Финляндией, заключенного в Юрьеве, 14 октября 1921 года, по статьям, касающимся предоставления автономии Восточной Карелии. Чтобы заключение Палаты, которое она должна дать на сессии 1923 года, имело силу, надо было, чтобы внесение спора на обсуждение Палат последовало с согласия обеих сторон в конфликте.

XX веках, государства упорно не желают связывать себя обязательствами.

В этом отношении Лиге Наций принадлежит особенно трудная, но вместе с тем и благодарная задача, потому что принятие начала обязательности обращения в Палату по вопросам юридического характера знаменовало бы гораздо более прочное завоевание на пути упрочения мирового правопорядка, чем борьба с отдельными факторами и причинами войн. В последнем итоге международное насилие является суррогатом процесса. Поэтому развитие международного формального права более всего способствует сокращению поля применения вооруженной силы для поисков и осуществления народами своего непризнанного или оспариваемого другими права.

Алфавитный указатель.

- Абиссиния 177, 199
Австралия 176, 197, 198
Австрия, границы по Сен-Жермен.
дог. 92, 93
— помощь финансовая 94
— присоединение к Германии 57, 95
Агенты сторон (в межд. процессе) 315
Административные межд. бюро 243,
244
— союзы 187, 243
Адрианополь (возврат Турции по Ло-
занскому дог.) 122
Адрианопольский мир 1829 г. 22
Адриатическое море 26, 91, 98
Айнтаб 113
Алабамское дело 305
Аландские острова 265
Александретта 113
Албания 23, 203, 266
Алжир 29, 132
Алкоголь (запрещ. торговли спирт-
ными напитками) 239
Алжезирас, (договор, конферен-
ция) 31, 32
Ангорский договор Франции с ту-
рецкими националистами 1921 г.
113, 117
Андорра 177
Анкетные комиссии 241, 247, 248
Аннам 30
Анцилотти 220, 309
Арабское национ. движение 107
Арабские государства 111, 112, 177,
230, 234
Ардаган 24, 127, 129
Аргентина 173, 196
Аренда (договоры аренды) 61
Армения 107, 113, 114, 265
Асквит 168
Афганистан 33, 132, 177
Афинский мир 1913 г. 27
Африка (африканские немецкие ко-
лонии по Версальскому договору
1919 года) 60, 61, 228, 231, 232,
233, 234, 235
Багдад 28, 108
Багдадская жел. дорога 28, 29, 115
Балтийское море 42
Бальфур 207
Банат см. Воеводина
Барселонская конференция 1921 года
200, 241
Барту 202
Батум 23, 111, 127
Бельгия, нейтралитет, нарушение и
отмена 53
— новые границы 52
Бельты и Зунд 65
Берлинский конгресс и трактат
1878 г. 23, 24
Берлинский мирный договор 1921 г.
80, 81, 82, 83, 84
Бенгам 270
Битлис 113
Блокада, мирная и экономическая
268, 269
Блюнчли 162, 163
Болгария, независимость 26
— положение по мирному догово-
ру в Нельи 1919 г. 102, 103, 104,
105, 106.
— принятие в Лигу Наций. 203
Болезни см. эпидемии.
Боливия 45, 176, 224
Бразилия 176, 196, 216

Брайана америк. ст.-секр., догово-
ры 247, 248
Братислава 89, 97, 185
Босния и Герцеговина, присоеди-
нение к Австро-Венгрии 23, 24, 25
— присоединение к Королевству
С. Х. С. 90
Босфор и Дарданеллы 108, 110, 115,
116, 119, 120, 121, 122
Брест-Литовский мир 1918 г. с Сов.
Россией 42, 127, 327
— 1918 г. с Украиной 127
Броун-Скотт 262
Брюссельская конференция 1920 г. 200
Буржуа Л. 51, 178, 276
Буковина 91
Бутан 177
Бухара 29
Бухарестский мир 1913 г. 27, 102
— 1918 г. 42
Бюджет Лиги Наций 220

Ван 113
Вашингтон 36
Вашингтонский конгресс 1889—1890
года 165
Вашингтонская конференция и до-
говоры 1921—1922 г. 272, 227
Великие и союзные державы 174, 175
215, 216
Великобритания, мировое распро-
странение 30—34
— представительство в Лиге На-
ций 197
— строй имперский 197
Венгрия, по Трианонск. договору
1920 г. 95—101
Версальский мир 1919 г., общая ха-
рактеристика 50—52
— территор. и политические усло-
вия 52—65
— экономические условия 65—76
— гарантии 76—79
Верхняя Австрия 92
Верхняя Силезия (плебисцит, раз-
дел) 58—59
Вестфалия 15
Вивиами 178, 201, 205, 207
Вильно 265
Вильсон, конфликт с американск.
законодат. палатами 80—81
— проект Лиги Наций 169, 170,
171, 172
— четырнадцать пунктов 38—40
Воеводина (Банат) 97

Вмешательство 200
Возмещения (репарации) 70—76
Воздухоплавание (конвенция 1919
года) 288
Возражения сторон 315
Война, кодификация права войны 175
— межд. правов. значение вой-
ны 251, 252
— и Соглашение о Лиге На-
ций 263—270
Восточная Африка (б. герм.) 60, 231
Восточная Карелия 317
Восточная Пруссия 58, 59
Восточная Фракия 110—116
Выбор подданства (optio) по Верс.
договору 56, 57, 59
— по Лозанскому дог. 123
— по Сен-Жерм. дог. 89, 90
— по Трианонск. дог. 99
Высший Лейпцигский Суд 63
Выход из состава Лиги Наций. 204

Гаагские мирные конференции 1899
и 1907 гг. 166
— конвенции и анкетные комис-
сии 247
— и посредничество 248, 249
— и третейский суд 249, 250, 295,
301.
Гагеруп 262
Гаити 45, 176
Галиция Восточная 91-93, 265
— Западная 91
Галлиполи 111, 119
Гамбург 58
Ганото 43
Гарантии мирных договоров. 76-79
94-95.
— при разоружении. 273
Гарантия территориальной непри-
косновенности по проекту прези-
дента Вильсона 170, 171, 174
— по Соглашению о Лиге Наций 266
Гардинг, американ. президент 81
Гарибальди 16
Гаррингтон, англ. команд. союзн.
войсками в Константинополе 116
Гватемала 45, 177
Геджас 45, 50, 177, 229
Генеральный Секретарь Лиги На-
ций 219-220
Генуэзская конференция 128
Георгий Подебрад, король чешский
147-151.
Германия и Лига Наций 177, 199, 200

Германия и объединение 17-18
— тройственный союз 18-20
— и ее мировое распространение
14, 15.
— территориальное и экономиче-
ское положение по Версальскому
договору 43, 84, 87, 90, 91
Герц 87, 90, 91
Герцеговина см. Босния.
Гигиена общественная см. здоровье
общественное.
Голландия 63, 177, 250, 268, 313
Гольштиния см. Шлезвиг.
Гондурас 45, 176, 299
Гор С. 195
Государства, как субъекты Лиги На-
ций 196, 204
— их дееспособность 190, 191
— равноправие 175, 189
— суверенитет внутренний 191, 194
— сувер. внешний 189, 191
— учредители Лиги Наций 196, 198
Градиска 87, 90, 91
Границы согл. Верс. миру 52, 61
— договору в Нельи 103
— Лозанскому дог. 122, 123
— С. Жерменск — 88, 93
— Трианонск — 97, 68
Грей Э. 22, 168
Греция, независимость 22
— борьба с Турцией 1920—1923 гг.
116 119
— по Севрск. дог. 110, 111
— по Лованск. — 122
Гродий Г. 305

Далмация 90, 91
Дамаск 113
Дания 17, 58, 177, 211, 275
Данте 145, 146
Данциг по Версальск дог. 59, 60
— соглашение с Польшей 60
Данцигский коридор 51
Дарданеллы см. Босфор
Дедеагач 106
Декан 262
Декларация Парижская 1856 г. 303
Декларация Лондонская 1909 г. 303
Делегаты государства на Собрании
Лиги Наций 210, 211
Державы великие см. велик. держ.
Дипломатические сношения, разрыв
их между членами Лиги Наций
254

Дипломатический иммунитет в ор-
ганизации Лиги Наций 220
— членов Постоянной Палаты Меж-
дународного Суда 306, 309
Добровский 12
Добруджа 24, 27, 102
Добрые услуги см. посредничество
Договоры между. и Лига Наций
— аннулирование 224, 226
— пересмтр. 223, 224
— публикация 221, 223
— регистрация 221, 223
— секретные 222
— третейские 221, 249, 296, 297
Друммонд Г. 220
Дубровник см. Рагуза
Дунай, комиссии речные 61—62,
100—101
Дееспособность см. государство
Дюбуа 146—147

Еврейское государство см. Палестина
Египет, англ. протекторат, 30, 31,
107.
— национ. движение 131, 132
— по Лозанскому договору 123
Единоегласие в решениях Совета и
Собрания Лиги Наций 202—216,
219
Ефрат 107

Женева, местопребывание Секрета-
риата Лиги Наций 220
Женевская конференция 1921 г. 240
Женевское соглашение Польши и
Германии 1921 г. 59
Женщины, охрана их труда 236,
237
— запрещение торговли ими 240

Зальцбург 92
Замирение см. мир, Союз Мира
Западная Пруссия 58, 130
Запись третейская (compromissum)
249, 296
Зара 90, 95
Заявление о желании войти в Лигу
Наций 202
Здоровье общественное и Лига На-
ций 240, 241

Имброс 115, 121, 122
Империи, их борьба 14, 15

Империи и национальности 14
134—135
— их рост 29, 34
— и Союз Мира 135
Индия 29, 30, 109, 112, 132, 133,
176, 208
Институт международного права 305
Интервенция см. вмешательство.
Ирак см. Месопотамия.
Ислам 112
Исландия 177, 275
Испания 31, 176, 215
Источники межд. права, согласно
Уставу Постоянной Палаты межд.
Суда 302, 306
Истрия 90
Италия 10, 12, 15, 17, 26, 35, 44, 45,
90, 98, 108, 113, 122, 176, 216

Каботажное плавание, вдоль турецко-
го побережья по Лозанскому
договору 126
Кавалла 27, 102
Казабланка, инцидент и судебное
решение 300
Капр 30, 107
Калькутта 107
Кальторп, англ. адмирал 40, 106
Камбоджа 30
Камбон Ж. 22, 43
Камерун 30, 60, 231, 235
Канада 176, 197, 198, 213
Кант 155, 157, 158, 166, 179
Капитуляции и их отмена по Лозан-
скому договору 123, 124
Карагач 125
Каринтия 90
Карниолия 91
Карс 24, 127, 129
Кейнс 75
Кель 56
Киао-Чау 61, 81
Кипр 111, 123
Китай 29, 50, 176, 217
Клагенфурт 91
Клемансо 43, 45, 46, 260
Клотц 71
Ковейт 30
Кодификация международного права
285, 286, 287
Колониальные владения великих
держав 29, 31, 134
Колумбия 177
Комиссия по возмещениям 71, 75—76

Комиссия Финансовая по Севрск.
договору 114
Конго 32
Конгрессы пан-американские . 165
Конференции Мирные см. Гагские
Конференции.
Константинополь 13, 23, 109, 110,
117 121
Конфискация частной собственности
по Верс. договору 67, 68
— по Сен-Жерменск. дог. 93
— по Трианонск. дог. 99
— по догов. в Нельи 105
Концессии в Турции по Лозанскому
договору 125—126
Корея 29
Коста-Рика 177, 203
Кошут 35
Краков 41, 91
Красный Крест 244, 245
Крит 25, 27
Куба 176
Курдистан 114

Лансинг 83, 174—175
Лапрадель де 262, 298, 299
Лариод 184
Латвия 177, 203
Лауэнбург 17
Лемнос 115, 121, 122
Либан 231
Либерия 176
Лига Наций в доктрине . 144—157,
161—164
— в истории (правовые прецеден-
ты) 157—161, 164—166
— и договор Версальский 180—182
— и договор Лозанский 123
— и договор в Нельи 182
— и договор Сен-Жерменский 182
— и война 251, 252, 263, 273
— и мирные способы разрешения
междунаро. конфликтов 245—251,
252—263
— и организация международного
управления 228—245, 288
— и организация международного
правотворчества . 263, 285—287
— как Союз Мира 143, 144,
273—275
— как Союз Государств . 194—195
— как субъект права 183—194
— как фидеикомиссар 56, 304
— и мандаты 175, 228, 235

Лига Наций и покровительство на-
циональным меньшинствам 191—
193, 286, 287, 313
— как сверх государство . 184, 274
— вступление в Лигу Наций 201,
202—204
— выход из Лиги Наций 204
— и доктрина Монрое 226—228
— члены Лиги Наций 196—198
— будущее Лиги Наций . 273—291
— и Соедин. Штаты Сев. Америки
174—176
Литва 92, 177, 265
Лихтенштейн 177
Лотарингия . 17, 18, 39, 41, 50, 54,
55, 70
Любляны (Лайбах) 91
Люксембург 53—54

Мадагаскар 30
Мадзини 16
Маледония 23, 25, 27, 102
Мальмеди 52
Мандаты, их организация 228—235
— их распределение 231
Манчини 10—11
Марица 102
Марокко 31, 32, 63, 113, 132
Медиация см. посредничество
Международная комиссия союзников
в Болгарии 104—105
Международное право, его развитие
144, 273, 275, 290, 291
— его отношение к внешней поли-
тике 8—9
Международный порядок, его
организация 273—275

Междусоюзнические контрольные
военные комиссии 78, 94
Международная Призывная Палата
см. Призывная Палата.
Мекка и Медина 112, 115
Мексика 133
Мемель 60
Меньшинства национальные см. на-
циональные меньшинства.
Месопотамия 107, 108, 111, 112,
115, 228—234
Мир, обеспечение его как цель Лиги
Наций 144
Монако 177
Монроэ доктрина 81, 133, 226—228
Морене 52

Моссул 108, 112
Мудания, перемирие с турецк. на-
ционалистами 1922 г 118
Мудрос 40, 106

Напитки спиртные, запрещение тор-
говли ими 238—239
Нансен 195, 230
Наступательные союзы 225
Национальности, борьба их 9, 10, 11,
130, 132
— и империи 14—15, 134, 135
— теория национальностей 9, 11
Национальное государство 9, 13
Национальные меньшинства и охра-
на их прав Лигой Наций
191—193
— по договору в Нельи 105
— по Лозанскому дог. 123
— по Сен-Жерменскому дог. 89, 91
— по Трианонскому дог. 99
— по договору с Королев. С. Х. С.,
Польшей, Румынией и Чехо-Сло-
вакией 192, 313
Нейтрализация Черного моря . 120
Нейтралитет Швейцарии и Лига
Наций 268
Нейтральное постоянно государство:
Бельгия и Люксембург 53, 54
Нейтральные государства в мировой
войне и их присоединение к Со-
глашению о Лиге Наций 177
Нельи, договор союзных держав с
Болгарией 102—106
Непал 177
Никарагуа 45, 85, 177
Нидерланды см. Голландия.
Нитобе 220
Ништадский мир 191
Новая Зеландия 176, 198
Ново Гибридские острова 31
Неман 60, 61

Оборонительные союзы . 225—226
Обычное межд. право 303
Общение международное по учению
Кальтенборна и Мартенса . 162
Общественное мнение, как санкция
межд. права 285
Объявление войны Лигой Наций
195, 269
Объявление войны членами Лиги
Наций 266, 270

Ограничение вооружений, неудача на Гаагской Конференции 1898 г. 166
 — по проекту Вильсона . . . 171
 — по Соглашению и согласно об-суждению в Совете и Собра-нии Л. Наций . . . 270—273
 — по мирным договорам 76—78, 95, 101, 105—106
 Одер 61, 130
 Оман 177
 опиум, запрещение торговли им 240
 Органы Лиги Наций, их взаимо-действие . . . 204—208, 209, 210
 — компетенция 211—214, 217—218
 — конкурирующая деятельность 207, 208
 — отдельные государства, как орга-ны Лиги Наций . . . 230—231
 — с финансовой компетенцией (бюд-жетное право) 220
 Организация вселенной, правовая 290—291
 — Лиги Наций 204—206
 — Секретариата Лиги Наций 219, 220
 — Собрания Лиги Наций 210—211
 — Совета Лиги Наций . . . 215—217
 Орландо 45
 Оружие, запрещение торговли им 239
 Палата, международная призовая см. Призовая международная палата
 Палата Постоянного Международна-го Суда, возникновение 262, 263
 — организация 306—314
 — предметная правоспособность 312—314
 — материальное право, применяемое Палатой 302—306
 — юридическая природа ее 295—302
 Палестина . 107, 108, 111, 228, 230, 231
 Памир 29
 Панама 45
 Пантера 32
 Парагвай 173, 177
 Парижская Мирная Конференция 1919 г. 43, 50
 — состав ее 45
 — организация 45—46
 — деятельность 43—48
 Пашич 45
 Пентархия 175

Пересмотр международных догово-ров 223—224
 Персидский залив 107
 Персия 32, 173, 177, 203
 Перу 45, 173, 177, 224
 Плебисцит 54, 58, 91
 Пожелания комиссии по выработке устава Пост. Палаты Межд. Суда 263
 Политис 208
 Польша . . . 58, 59, 91, 92, 173, 177, 203, 313
 Португалия 45, 177
 Портсмутский мир 1905 г. . . . 32
 Посредничество в действующем пра-ве 248, 249
 — по соглашению о Лиге Наций 252—256
 Постоянная Палата междунар. Суда см. Палата Пост. Межд. Суда
 Правоспособность международная Лиги Наций 194, 195
 Пражский мир 1866 г. 17
 Председатель Совета Лиги Наций 214, 215, 218
 Призовая Междун. Палата, ее юри-дическая природа . . . 295—296
 Процесс международный, виды его 245—252
 — развитие в будущем . . 317—318
 Пруссия 13, 17
 Публикация международных догово-ров 221—222
 Работоторговля, запрещение ее . 239
 Рабочие, охрана их труда см. труд
 Равноправие государств . 175, 189
 Разоружение международное см. ограничение вооружений
 Разрыв дипломатических сношений см. дипломатические сношения
 Рапальский договор Сов. России с Германией 120—219
 Ратификация международных дого-воров 222
 Революция, Французская великая, и теория национальностей . . 9, 10
 Регистрация междунар. договоров 221—223
 Резолюция 25 января 1919 г. об учреждении Лиги Наций . . 173
 Резолюция о создании Постоянной Палаты Межд. Суда 262

Резолюция комиссии по выработке устава Пост. Палаты Межд. Суда см. пожелание комиссии
 Рейн, как политическая граница 46 — комиссия судоходства по Рейну 62
 Реаигия и межд. право в прошлом и настоящем 277—278
 Рим, идея мирового правопорядка 158
 Римская церковь 158—159
 Родос 111—122
 Россия, мировое распространение 13, 29
 — мирный договор с Германией 126—129
 — мирный договор с Турцией 129
 — и Лига Наций . . . 177, 199, 203
 — союз с Францией 21, 22
 Ростем-Хайдар 229
 Русско-турецкие войны . . . 22—23
 Русско-японская война . . . 31, 32
 Румыния . 23, 24, 45, 97, 100, 101, 177, 309
 Руссо Ж. Ж. 7, 153—154
 Саар, бассейн реки, правовое поло-жение 56—57
 — плебисцит 57
 Сальвадор 177
 Самоа 61, 231
 Самос 122
 Сан-Доминго 177
 Сан-Марино 177
 Сан-Стефанский мир 23
 Севрский мирный договор 1920 года 106—119
 Сен-Жерменский мирный договор 1919 года 84—95
 Сен-Пьер, аббат 150—153
 Сербия . 11, 23, 25, 26, 27, 49, 90, 97—98
 Сиам 85, 177
 Сирия 108, 113, 115, 228—231
 Секретариат, организация 219—220
 — отделы 220
 Собрание Лиги Наций, компетен-ция 212, 213
 — Лиги Наций, порядок деятель-ности 214—215
 — Лиги Наций, его сессия . . 214
 — " " состав . . . 210—211
 — " " отношение к Совету Лиги Наций . . 206—209, 213
 Совет Лиги Наций, компетенция 217—218

Совет Лиги Наций, порядок деятель-ности 218—219
 — Лиги Наций, состав . . 215, 216
 — " " отношение к Со-бранию Лиги Наций . . 206—209, 213
 Согласительные комиссии 256—257
 Соглашение о Лиге Наций, право-вое значение 178—180, 184
 — вступительная часть 144
 — статья 1-ая 196—198
 — " 2-ая 204, 205, 206
 Соглашение статья 3-ая . 210—215
 — " 4-ая 215—219
 — " 5-ая 216, 219
 — " 6-ая 219—220
 — " 7-ая 220
 — " 8-ая 270—273
 — " 9-ая 271
 — " 10-ая 266
 — " 11-ая 264
 — " 12-ая 252
 — " 13-ая 259—260
 — " 14-ая 262
 — " 15-ая 252—255
 — " 16-ая 267—270
 — " 17-ая 255—256
 — " 18-ая 221—223
 — " 19-ая 223—224
 — " 20-ая 224—226
 — " 21-ая 226—228
 — " 22-ая 228—235
 — " 23-ая 235—243
 — " 24-ая 243—244
 — " 25-ая 244—245
 — " 26-ая 204
 Соединенные Штаты Северной Аме-рики 35—40, 45, 80—84, 175—176
 С. Х. С., королевство 41, 85, 81, 90—91, 97, 98, 177, 192, 254, 266, 284
 Тенедос 115, 121, 122, 123
 Технические комиссии 209
 Технические организации . . . 209
 Территориальная неприкосновен-ность см. гарантия неприкосно-венности территориальной
 Тибет 32
 Того 231, 235
 Тонкин 30
 Трансильвания 27, 97
 Трансвааль 30
 Трапезунд 113
 Трентино 17, 90

Третейская запись см. запись третейская	
Третейский суд в международном праве	246, 249—251
— суд и Лига Наций	257—263
Трианонский мирный договор 1920 г. 95—101	
Триест	17, 90
Триполи	31, 113, 239
Труд, международная организация охраны труда	235—238
Тунис	29, 132, 239
Турецко-итальянская война	26
Туркестан	29
Турция, территориальное положение согласно Лозанскому договору 1923 г.	122—123
— территориальное положение согласно Севрскому договору 1920 г. 110—114	
— отмена капитуляций	123—124
— экономическое положение по Лозанскому договору	125—126
Украина	127, 203
Универсалиям средневековья	158,
— схоластиков	8
Уругвай	45, 177
Утрехтский мир 1713 г.	31
Финляндия	177, 200, 265, 317,
Фиоре	163—164
Фох	41, 43
Фракия	110—111, 117, 118, 122
Франция 92, 30, 31, 32, 33, 39, 41, 45, 46, 54—57, 70—80, 108, 113, 122, 132, 177, 215, 216, 225, 231, 262, 272, 287, 291, 309,	

Цель идеальная Лиги Наций	283
Черное море 13, 40, 42, 119, 120, 121	
Черногория	26, 27, 39
Чили	177, 250, 289
Чичерин	177
Чехо-Словакия 41, 57—58, 88—90, 97, 101, 177, 182, 225, 313	
Шантунг	61, 81
Швейцария	173, 177, 199, 268
Швеция 173, 177, 191, 196, 205, 256, 263, 289	
Шлезвиг и Гольштиния	17, 58
Шюкинг	211, 222
Югославия см. С. Х. С. королевство	
Южная Африка 176, 198, 199—231, 239	
Эгейское море	23, 27, 106
Эквадор	50, 177
Эйпен	52, 181
Эльба	61
Эльзас 17, 18, 39, 41, 54—55, 70	
Эпидемии см. болезни.	
Эрзерум	108, 113
Эстония	177, 203
Япония 31, 35, 45, 63, 75, 133, 173, 177, 191, 210, 215, 216, 220, 232, 309	

ОГЛАВЛЕНИЕ.

I. Мирные договоры.

Часть первая	стр. 7—34
Глава I. § 1. Право и внешняя политика. § 2. Развитие международных отношений в конце XIX и начале XX веков: борьба национальностей и борьба империй	7
Глава II. § 3. Нарождение новых великих держав: Италии и Германии. § 4. Франкфуртский мир и союз Австрии и Германии в 1879 г. § 5. Двойственный союз России и Франции	15
Глава III. § 6. Борьба России за освобождение балканских народов и Берлинский договор 1878 г. § 7. Разложение Оттоманской империи и борьба ее с балканским союзом (1912—1913 гг.). Великие державы на Ближнем Востоке	22
Глава IV. § 8. Мировое расширение Англии, России, Франции и Германии. Соглашение Англии с Францией (1904 г.) и с Россией (1907 г.)	29
Часть вторая. Договоры, закончившие мировую войну. 35—135	
Глава V. § 10. Программа мира Вильсона. § 11. Перемирие с Болгарией, Турцией, Австрией и Германией	35
Глава VI. § 12. Мирная Конференция в Париже. § 13. Версальский мирный договор 28 июня 1919 года и его общая характеристика. § 14. Территориальные, политические и правовые условия договора	43
Глава VII. §§15—16. Экономические условия Версальского договора и его специальные и общие гарантии	65
Глава VIII. § 17. Берлинский договор 23 августа 1921 года Германии с Соединенными Штатами Северной Америки	80
Глава IX. § 18. Сен-Жерменский договор 10 сентября 1919 года (мир с Австрией)	84
Глава X. § 19. Трианонский мир 4 июня 1920 года с Венгрией	95
Глава XI. § 20. Договор, заключенный в Нельи с Болгарией 27 ноября 1919 года	102
Глава XII. § 21. Севрский мир, заключенный с Турцией 10 августа 1920 года. § 22. Лозанский договор 24 июля 1923 года	106
Глава XIII. § 23. Рапальский договор 16 апреля 1922 года Советской России с Германией. Его прецеденты и его содержание	126
Глава XIV. § 24. Политические и правовые итоги мирных договоров. Новые формы отношений национальностей и империй	129

II. Лига Наций.

Часть третья. Обзор истории Лиги Наций . . . 143—183

- Глава XV. Нарождение Лиги Наций. § 25. Идея правовой организации человечества в доктрине (особенно проекты короля Георгия Подебрда, герцога Сюлли (С. Пьера, Руссо и Канта). § 26. Попытки осуществления правовой организации человечества в международной жизни. § 27. Идея правовой организации человечества в доктрине XIX века (Блончли, Фиоре, Лоример). Международные прецеденты XIX и XX веков: пан-американское движение, Мирные Гаагские Конференции 1899 и 1907 гг. § 29. Движение в пользу Лиги Наций в мировую войну в англо-саксонских государствах: Англии и Соединенных Штатах Северной Америки 143
- Глава XVI. Соглашение о Лиге Наций на Парижской Конференции 1919 года. § 30. Первоначальный проект президента Вильсона и его положительные стороны и недостатки. § 31. Обсуждение проекта Соглашения в комиссии и принятие Соглашения Конференцией 28 апреля 1919 года. § 32. Причины оппозиции Америки и отказ ее в ратификации Версальского договора. § 33. Ратификация мирных договоров и вступление в силу Соглашения о Лиге Наций 169
- Глава XVII. Соглашение о Лиге Наций и мирные договоры. § 34. Самостоятельный характер Соглашения о Лиге Наций. § 35. Связь Соглашения с Версальским договором. Связь Соглашения с Сен-Жерменским, Трианонским договорами и договором в Нельви 178
- Часть четвертая. Лига Наций в действующем праве. 183—273
- Глава XVIII. Юридическая природа Лиги Наций. § 36. Лига Наций, как союз государств. Черты отличия от других союзов государств. Черты отличия от всемирных уний — международных административных союзов. § 37. Лига Наций и суверенитет государств, входящих в ее состав. Проблема разграничений компетенций. § 38. Лига Наций, как субъект международного права. 183
- Глава XIX. Субъекты Лиги Наций. § 39. Государства — члены учредители Лиги Наций и их особые права. § 40. Положение государств, не состоящих членами Лиги Наций. § 41. Прием новых членов Лиги. Условия приема по Соглашению и согласно правовым прецедентам. § 42. Условия выхода из Лиги Наций 196
- Глава XX. Органы Лиги Наций. § 43. Общая характеристика органов Лиги Наций. Органы международного управления, суда и правосудия. § 44. Собрание Лиги Наций, его состав, компетенция, порядок его деятельности и его местопребывание. § 45. Совет Лиги Наций, его состав; члены постоянные и временные; расширение Совета; компетенция его и порядок его деятельности. § 46. Организация Секретариата и бюджет Лиги Наций 204
- Глава XXI. Функции Лиги Наций. Лига Наций и международные договоры. § 47. Регистрация и публикация международных договоров. § 48. Пересмотр международных договоров. § 49. Аннулирование международных договоров, несовместимых по своему содержанию с Соглашением о Лиге Наций. § 50. Лига Наций и соглашения, преследующие обеспечение мира. Доктрина Монрсе и Лига Наций 221
- Глава XXII. Функции Лиги Наций. Лига Наций и международное управление. § 51. Лига Наций и управление бывшими немецкими колониями и турецкими провинциями. § 52. Лига Наций и проблема международной охраны рабочего труда. § 53. Лига Наций и ее спе-

циальные задачи в области международного управления. § 54. Лига Наций, как высшая объединяющая инстанция для всемирных уний. § 55. Лига Наций и общества Красного Креста 228

- Глава XXIII. Функции Лиги Наций. Лига Наций и международный процесс. § 57. Общая характеристика форм международного процесса. Виды его: анкета, посредничество и третейский суд. Война, как вид самопомощи в международном праве. § 57. Лига Наций и международное посредничество. Особые случаи посредничества Лиги Наций. § 58. Лига Наций и международный третейский суд. § 59. Лига Наций и Постоянная Палата Международного Суда. § 60. Лига Наций и международная война. § 61. Лига Наций и проблема ограничения вооружений 245

Часть пятая. Будущее Лиги Наций 273—291

- Глава XXIV. § 62. Значение Лиги Наций в жизни современных народов и критика Лиги Наций. § 63. Задачи Лиги Наций в области правосудия. § 64. Задачи Лиги Наций в области управления. § 65. Задачи Лиги Наций в области суда. § 66. Общая цель Лиги Наций: реформа международной жизни правом 273

III. Постоянная Палата Международного Суда.

Часть шестая 295—318

- Глава XXV. Юридическая природа Постоянной Палаты Международного Суда. § 67. Постоянная Палата и внутри-государственные суды. § 68. Постоянная Палата, как высшая форма международного третейского суда. § 69. Материальное право, применяемое Постоянной Палатой 295
- Глава XXVI. Организация Постоянной Палаты. § 70. Личная правоспособность суда. § 71. Предметная правоспособность суда. § 72. Страны и их представители в процессе 306
- Глава XXVII. Порядок производства в Постоянной Палате. § 73. Третейская запись и подача заявлений. Предварительная письменная подготовка. Слушание дела. § 74. Постановление решения. § 75. Пересмотр решения 314
- Алфавитный указатель 319

Исправления.

Напечатано :

Следует читать :

1) Стр. 122.

„... и других островов Додеканеза, они переходят к Италии...“

„... и других островов Додеканеза, они переходят к Италии, которая, согласно специальной конвенции, уступает эти острова, кроме Родоса, Греции“.

2) Стр. 127.

„... Германии. Она дополнительно потребовала уплаты контрибуции в 30,000.000 рублей золотом...“

„... Германии. Она дополнительно потребовала уплаты контрибуции в 3,000.000.000 рублей золотом, ценными бумагами и продуктами...“

3) Стр. 144.

Lande frieden.

Landfriede

4) Стр. 156.

„... чтобы подчинить их действию нового публичного права к принуждению, вытекающему из применения подобного права“.

„... чтобы подчинить их действию нового публичного права и принуждению, вытекающему из применения подобного права“.