Н. Н. ГОЛУБЕВЪ.

МЕЖДУНАРОДНЫЯ АДМИНИСТРАТИВНЫЯ КОМИССІИ XIX ВѢКА.

Очерки теоріи и практики.

ЯРОСЛАВЛЬ.
Типографія Губернскаго Правленія.
1908.

К

По опредѣленію Совѣта печатать разрѣшается.
Директоръ Лицея *М. П. Чубинскій.*

Оглавленіе.

Стран.

СПИСОКЪ СОКРАЩЕНІЙ.

Clercq.=Clercq. Recueil des traités de France. t. I—XXII. Paris. 1864—1907.
Martens.=G. F. Martens. Recueil des traités.
R.=Recueil des traités. Gottingue. t. I—VII. 1791—1801.
S.=Supplément au Recueil. Gottingue. t. I—IV. 1802—1808.
N. R.=Nouveau Recueil des traités. Gottingue. t.I—IV. 1817—1842.
N. S.=Nouveaux Suppléments au Recueil. Gottingue. t. I—III. 1839—1849.
N. R. G.=Nouveau Recueil Général des traités. Gottingue. I—XX. 1843—1875.
N. R. G. 2 s.=Nouveau Recueil Général des traités, deuxième série. Gottingue. t. I—XXI. 1876—1896; Leipzig. t. XXII—XXXIV. 1897—1907.
R. d.=Revue de droit international. Bruxelles. 1869—1907.
R. g.=Revue général de droit international. Paris 1894—1907.

ОПЕЧАТКИ.

Стран.:	строка:	напечатано:	слѣдуетъ читать:
17	10 сверху	регламента;	регламента
»	19 »	собраніемъ	собраніе
18	14 »	консуломъ	консульствомъ
27	6 снизу	конвенціи	конвенціи:
67	13 сверху	1856	1851
96	3 снизу	современнаго	своевременнаго

на 99 страницѣ 21 строка сверху должна была быть поставлена на мѣсто 30-ой строки.

106	3 снизу	Bitter	Bittel.
127	4 »	или	иногда
135	12 и 13 »	союза» «Въ	союза». Въ
141	4 сверху	торовомъ	торговомъ
»	3 снизу	являющагося	являвшагося
169	4 »	Дежа	Даже
180	7 сверху	такъ какъ	такъ что
181	2 »	поряду	порядку
186	2 »	комиссіей:	комиссіей;
188	7 »	други	другихъ
197	13 »	interna	international
213	6 снизу	акты	акта
223	4 »	Parls	Paris
224	4 »	Bedentung	Bedeutung
227	2 сверху	дипломатія;	дипломатія:
»	19 »	оттоманской	египетской
229	8 снизу	30-ыхъ	80-ыхъ
230	9 »	оживлены	оживленны
236	15 сверху	ускорило	ускорила
258	6 снизу	наблюденіемъ	наблюденіе
260	10 и 11 »	международныхъ магистратовъ, обязанныхъ	международнаго магистрата, обязаннаго
265	2 сверху	вписаны	описаны
270	19 »	всемъ	своемъ
»	16 снизу	Франфіи	Франціи
»	2 »	прослѣдовалъ	преслѣдовалъ
271	12 сверху	отправительствъ	отъ правительствъ

273	16	снизу	предположеннымъ	предположенныхъ
278	16	»	Westhans	Westhaus
280	18	сверху	замѣщенія	замѣщеніе
296	4	снизу	въ	на
»	2	»	подвергаемыхъ	подвергаемыя
301	6	»	égyptsenne	égyptienne
308	13	»	протектора	протектората
323	4	»	Bancqe	Banque
354	6	»	Cordied	Cordier
384	8	сверху	аргетнинскій	аргентинскій
397	16	»	она	оно
406	16	снизу	даными	данными
430	1	»	etées	jetées
431	7	»	[1]) Такъ	[2]) Такъ
441	1	»	Parsi	Paris

Характерными для международнаго права XIX вѣка представляются слѣдующія черты: во-первыхъ вслѣдствіе развитія и усиленія матеріальной дѣятельности государствъ непрерывно умножается число коллективныхъ международныхъ соединеній направленныхъ на достиженіе общихъ всѣмъ цивилизованнымъ народамъ культурныхъ задачъ. Во-вторыхъ, вслѣдствіе упроченія взаимной зависимости государствъ въ экономическомъ отношеніи война все болѣе и болѣе становится средствомъ воздѣйствія несоразмѣрно сильнымъ и вреднымъ для международнаго оборота, далеко не компенсирующимъ тѣ выгоды, которыя могутъ проистечь для тѣхъ или другихъ государствъ отъ нарушенія мирныхъ сношеній народовъ. Въ-третьихъ признаніе состоянія мира нормальнымъ порядкомъ вещей и единеніе силъ государствъ для совмѣстнаго удовлетворенія общихъ интересовъ естественно приводятъ къ установленію прочнаго правопорядка, расчитаннаго на неопредѣленный срокъ и предназначеннаго регулировать на будущее время отношенія между значительнымъ числомъ державъ, соединенныхъ общностью преслѣдуемыхъ ими цѣлей; въ перспективѣ этотъ правовой строй имѣетъ тенденціей превратиться въ постоянную всемірную организацію всего человѣчества для надлежащей защиты права, мира и культуры.

Послѣдовательное ограниченіе замкнутости государствъ и примѣненіе принципа коопераціи стоятъ въ тѣсной связи съ экономической трансформаціей международнаго союза. Пока культура государствъ находится на низкомъ уровнѣ и всемірнаго раздѣленія труда между народами еще нѣтъ, государство, находя въ предѣлахъ своей территоріи всѣ средства для удовлетворенія собственными силами несложныхъ потребностей своего населенія, не нуждается особенно во внѣшнихъ сношеніяхъ и считаетъ возможнымъ обходиться безъ организованнаго содѣйствія другихъ государствъ; правда, ни одинъ

народъ не доходилъ до герметической изолированности, тѣмъ не менѣе однако въ древности сношенія, соглашенія и союзы въ общемъ были счастливыми, случайными и рѣдкими исключеніями изъ состоянія разобщенности, въ настоящее же время эти исключенія превратились въ общее правило. Какъ это доказано новѣйшими изслѣдователями средневѣковья, главнымъ образомъ проф. барономъ Таубе [1]), зачатки юридической организаціи международнаго общенія имѣются на лицо въ средневѣковой Европѣ; на всемъ протяженіи эпохи новаго времени замѣчается ростъ этихъ зародышей. Средневѣковое государство представляло собою сумму феодальныхъ единицъ, подчиненныхъ верховному суверену и въ свою очередь дробившихся на рядъ болѣе мелкихъ патримоніальныхъ владѣній; средневѣковое государственное хозяйство, если можно назвать такъ экономическій строй государства того времени, представляло собою точно также не единое органическое цѣлое, а механическое соединеніе мелкихъ частновладѣльческихъ хозяйствъ; при господствѣ натуральнаго хозяйства размѣры земледѣльческой и ремесленной промышленности данной экономической единицы не превышали размѣровъ собственнаго потребленія или потребностей небольшого сосѣдняго рынка [2]). Въ новое время происходитъ паралельно и одновременно процессъ объединенія разрозненныхъ феодальныхъ владѣній въ крупныя королевства и процессъ превращенія народнаго хозяйства въ единое самостоятельное экономическое общеніе и освобожденія торговли и промышленности отъ путъ, сковывавшихъ въ средніе вѣка свободный обмѣнъ между отдѣльными домашними хозяйствами; къ концу новаго времени мы видимъ рядъ независимыхъ, централизованныхъ въ политическомъ отношеніи, болѣе или менѣе замкнутыхъ въ эконо-

---

[1]) Баронъ Таубе. Исторія зарожденія современнаго международнаго права. Т. I СПБ. 1894 и т. II Харьковъ 1899.

[2]) Ср. Kiesselbach. Der Gang der Welthandels und die Entwic elung des europäischen Völkerlebens im Mittelalter. Stuttgart 1860.

мическомъ отношеніи государствъ. Въ XIX вѣкѣ начинается ограниченіе полновластія новаго крупнаго современнаго государства и его экономической самостоятельности; какъ и въ средніе вѣка, но только въ болѣе обширныхъ предѣлахъ, обнаруживается, хотя и въ менѣе интенсивной и властной формѣ, и интернаціонализація права на счетъ самодѣятельности отдѣльныхъ политическихъ тѣлъ, и интернаціонализація хозяйства отдѣльныхъ соединеній государствъ и даже цѣлыхъ странъ свѣта [1]). Благодаря техническимъ открытіямъ и изобрѣтеніямъ, утилизаціи пара и электричества, улучшенію путей и средствъ сообщенія, ускоренію и удешевленію транспорта возникаетъ крупное мануфактурное, фабричное и заводское производство, обслуживающее отдаленные и обширные рынки, прогрессивно увеличивается обмѣнъ сельскохозяйственныхъ произведеній и возникаетъ капиталистическое и денежное міровое хозяйство, основанное на началѣ раздѣленія труда; внутри этого хозяйства формируются соціально-экономическія соединенія, границы которыхъ не совпадаютъ съ политическими границами государствъ, и вслѣдствіе этого экономическія явленія начинаютъ пріобрѣтать вліяніе несравненно болѣе важное нежели ранѣе. Возникаетъ идея, что территоріи одного государства недостаточно для полнаго развитія его силъ и удовлетворенія его потребностей, что государства для собственнаго блага должны входить въ сношенія, что только усиліями цѣлой группы государствъ можно создать тѣ условія, внѣ которыхъ не можетъ развиваться современный культурный человѣкъ, и что всѣ государства необходимы другъ другу не только для полнаго удовлетворенія нуждъ каждаго изъ нихъ въ отдѣльности, но и для прогресса всего человѣчества въ цѣломъ; отдѣльное государство есть лишь одинъ изъ членовъ болѣе высшей формы соединенія людей и оно безсильно безъ посторонней помощи выполнить

[1]) Это можно прослѣдить напр. на исторіи Германскаго союза и союза Американскихъ республикъ.

свое назначеніе и охранить свои интересы пріуроченные къ центрамъ лежащимъ внѣ его территоріи. Такимъ образомъ общій результатъ изученія исторіи международнаго права XIX вѣка сводится къ констатированію 1) исчезновенія партикуляризма прошлаго и 2) уменьшенія преобладанія односторонняго интереса государства надъ общими интересами всего человѣчества; въ этомъ отношеніи разсматриваемое столѣтіе можно считать особой самостоятельной и оригинальной исторической эпохой: если международныя отношенія новаго времени нормировались идеями о свободѣ и равенствѣ суверенныхъ государствъ, то въ XIX вѣкѣ сказывается господство идеи о братствѣ культурныхъ народовъ всего міра. Только въ этомъ столѣтіи слагается представленіе о свободныхъ административныхъ союзахъ государствъ (internationale Verwaltungsgemeinschaft) направляющихъ силы отдѣльныхъ членовъ къ организованному и солидарному преслѣдованію общихъ и постоянныхъ интересовъ, развивающихся при усложненіи цивилизаціи; эти союзы для постояннаго мирнаго сотрудничества націй и для достиженія общихъ имъ всѣмъ цѣлей не были распространены до XIX вѣка въ виду отсутствія прочныхъ связей между державами различныхъ материковъ.

Въ XIX столѣтіи кромѣ того сказывается съ особенной рельефностью превращеніе международнаго союза изъ фактическаго общенія въ юридическій союзъ въ томъ отношеніи, что международные споры и столкновенія начинаютъ разсматриваться не какъ частное дѣло заинтересованныхъ сторонъ, а какъ событія затрогивающія интересы всего международнаго союза, мирныя средства признаются нормальными средствами рѣшенія международныхъ несогласій и въ обществѣ обнаруживается протестъ противъ примѣненія слѣпой и грубой физической силы во всѣхъ случаяхъ и при всѣхъ обстоятельствахъ. Война, парализуя торговыя сношенія народовъ, разоряя промышленниковъ, уничтожая и калѣча тру-

доспособное населеніе, ведя за собою голодъ и болѣзни, поражаетъ народное благосостояніе въ самомъ его корнѣ и приноситъ бѣдствія и несчастія всѣмъ, даже побѣдителю; поэтому усилія неучаствующихъ въ конфликтѣ государствъ должны быть естественно направлены къ предотвращенію кровопролитія и къ примиренію враждующихъ. Особенно ярко это измѣненіе отношенія общественнаго мнѣнія къ войнѣ обнаруживается на представленіи о нейтралитетѣ. Ранѣе въ научныхъ работахъ по этому предмету проводился единственно и исключительно тотъ взглядъ, что понятіе нейтралитета есть чисто отрицательное, а состояніе нейтралитета чисто пассивное: нейтральный не долженъ дѣлать ничего, что сводилось бы къ военнымъ дѣйствіямъ, и долженъ допускать все, что ни предпримутъ воюющіе для наилучшей охраны своихъ интересовъ. Теперь, благодаря проф. Декану, внесенъ въ теорію нейтралитета элементъ положительный и активный: нейтральныя государства считаются обязанными улаживать международныя пререканія для блага международнаго союза [1]). Какъ ни скромно это начинаніе ограничить хотя бы отчасти примѣненіе войны, но оно весьма характерно для современнаго настроенія культурнаго общества. Отсюда логическимъ является выводъ о томъ, что вполнѣ законно и желательно и образованіе лигъ между государствами для предупрежденія войны и водворенія мира въ ихъ средѣ, и присутствіе делегатовъ отъ нейтральныхъ государствъ въ посредническихъ комиссіяхъ и третейскихъ судахъ, и изъятіе отдѣльныхъ пунктовъ, особенно важныхъ въ хозяйственномъ отношеніи, какъ напр. каналовъ, рѣчныхъ сооруженій, отъ дѣйствія военной силы, или, говоря техническимъ языкомъ, примѣненіе къ нимъ начала вѣчной нейтрализаціи.

Для наилучшаго выясненія юридическаго характера того строя, который установился въ XIX вѣкѣ въ международныхъ

---

[1]) Descamps. Le droit de la paix et de la guerre. Paris 1898.

отношеніяхъ, мы разсмотримъ предварительно вопросъ о способахъ установленія международнаго права. имѣющій рѣшающее значеніе при построеніи теоріи международной организаціи. Несмотря на наличность широко развитого общенія до самаго послѣдняго времени еще проводится взглядъ о томъ, что международное право есть продуктъ воли отдѣльнаго государства; это хорошо свидѣтельствуетъ, какъ живуча еще мысль о несвязанности суверенного государства какимъ либо объективнымъ порядкомъ. Теоретическое обоснованіе международнаго права, какъ права односторонне установленнаго извѣстнымъ государствомъ для его внѣшнихъ сношеній съ другими государствами, было формулировано еще Гегелемъ и Пюттеромъ [1]). Не такъ давно проф. Бергбоомъ утверждалъ, что обязательность международнаго права покоится только на собственной волѣ отдѣльнаго государства и что нѣтъ никакой иной внѣшней силы надъ государствомъ, которая бы санкціонировала обязательность нормы. Настоящимъ источникомъ международнаго права является государственный законъ, въ которомъ данное государство признаетъ международно правовыя положенія для нормированія своихъ внѣшнихъ отношеній. Международные договоры могутъ имѣть лишь очень общее и поэтому неустойчивое и неопредѣленное (schwankend) положеніе, и это тѣмъ болѣе, чѣмъ шире предѣлы ихъ примѣненія; да и къ тому же всякій договоръ въ концѣ концовъ сводится къ закону, такъ какъ контрагенты, чтобы привести договоръ въ дѣйствіе, должны издать соотвѣтствующія распоряженія для своихъ подданныхъ объ исполненіи заключеннаго ими договора [2]). Наконецъ до крайнихъ предѣловъ развилъ

---

[1]) Hegel. Werke. Achter Band. Grundlinien der Philosophie des Rechts. Berlin 1833, 424.—Pütter. Beitrage zur Völkerrechtsgeschichte und Wissenschaft. Leipzig 1843. 8, 15 и Die Staatsehre oder Souverainität als Prinzip des Völkerrechts. Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. B. VI. 299.

[2]) Bergbohm. Die Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts. Dorpat 1877. 104—106.

эти соображенія проф. Симсонъ [1]). Эта теорія низводитъ международное право на степень внѣшняго государственнаго права данной державы, такъ какъ она отрицаетъ какой бы то ни было общій обязательный характеръ за международно-правовыми нормами и признаетъ лишь спеціальные правопорядки, установленные той или другой державой; въ сущности нѣтъ международнаго права, какъ цѣлой и единой системы нормъ, есть лишь сумма національныхъ провопорядковъ, русскаго, французскаго, итальянскаго для внѣшнихъ сношеній отдѣльныхъ державъ Россіи, Франціи, Италіи и т. д. Не такъ далеко отъ этой концепціи стоятъ и ученые, вовсе отрицающіе существованіе международнаго права и представляющіе себѣ то, что обыкновенно называется международнымъ правомъ, какъ совокупность принциповъ нравственности или политики, которыми руководствуются государства въ своихъ взаимныхъ сношеніяхъ и которые лишь отчасти смягчаютъ господство силы въ международныхъ отношеніяхъ [2]).

Иначе понимаютъ международное право Ниппольдъ и Трипель; они считаютъ силой его создающей общую волю нѣсколькихъ или многихъ государствъ, составившуюся изъ единенія воль этихъ государствъ въ одно волевое единство (Gemeinwille); напротивъ внутреннее право государства (Landesrecht) обязано своимъ существованіемъ, по ихъ мнѣнію, волѣ одного государства [3]). Съ этой точки зрѣнія международное право есть право между государствами, свободно и сообща ими установленное. Творцами объективнаго порядка, обязательнаго для государствъ, являются тѣ же самыя госу-

---

[1]) Симсонъ. Система международнаго права. Т. I. Основныя понятія СПБ. 1900.—Ср. рецензію гр. Камаровскаго въ Вѣстникѣ права 1900. № 7, сентябрь, 229—242.

[2]) См. изложеніе теорій отрицателей межд. права у Lasson. Prinzip und Zukunft des Völkerrechts. Berlin 1871. 157 и у Hagens. Staat, Recht und Völkerrecht. Zur Kritik juristischer Grundbegriffe. München 1890. 28.

[3]) Nippold. Die völkerrechtliche Vertrag. Bern 1894. 23, 24.—Triepel. Völkerrecht und Landesrecht. Leipzig 1899. 32, 9.

дарства, которыя призваны проводить его въ жизнь и которыя заинтересованы въ его реализаціи. Международное право есть результатъ единенія воль всѣхъ или нѣкоторыхъ членовъ международнаго союза, по крайней мѣрѣ двухъ государствъ, и обязательная сила его зиждется на взаимномъ волеизъявленіи тѣхъ государствъ, отъ которыхъ оно исходитъ. Существенный признакъ международно-правовой нормы заключается такимъ образомъ въ исхожденіи ея отъ нѣсколькихъ государствъ, а средствомъ для выраженія общей воли государствъ служитъ соглашеніе, которое является основнымъ источникомъ международнаго права. Понятіе соглашенія (Vereinbarung) разработано въ нѣмецкой литературѣ [1]); соглашенію противопоставляютъ сдѣлку (Vertrag). При заключеніи сдѣлки, хотя воля обоихъ контрагентовъ и направлена на осуществленіе одной и той же внѣшней цѣли, однако воля одного изъ нихъ по своему содержанію отлична отъ воли другого, даже противоположна ей; такъ напр. въ договорѣ купли—продажи воля покупателя направлена на пріобрѣтеніе вещи, воля же продавца на ея отчужденіе, традентъ желаетъ вручить вещь, получатель—принять ее; при этомъ обѣ противныя стороны связываетъ лишь общая цѣль, результатъ договора, но не единеніе воли. Сдѣлка покоится на компромиссѣ, на взаимной уступкѣ, на примиреніи противоположныхъ интересовъ, она знаменуетъ собою завершеніе борьбы интересовъ двухъ сторонъ, она создаетъ субъективныя права и не имѣетъ правотворящаго значенія. Напротивъ соглашеніе есть изъявленіе воли двухъ или нѣсколькихъ государствъ съ тождественнымъ, одинаковымъ содержаніемъ, направленное на удовлетвореніе не взаимноуничтожающихъ интересовъ, а наоборотъ интересовъ совпадающихъ. Каждый контрагентъ обязывается къ совершенію

---

[1]) См. Binding. Die Gründung ges norddeutschen Bundes. Leipzig 1889. 69.—Jellinek. System des subjektiven öffentlichen Rechte. Freiburg. 1892. 195. —Kuntze. Das Gesamtakt. Leipzig 1892. 29.—Triepel 35.

такихъ же точно дѣйствій, какъ и другой его сотоварищъ, каждый изъ участниковъ соглашенія желаетъ того же самаго результата, какъ и всѣ остальные контрагенты. Въ соглашеніи регулируются общіе интересы, устанавливаются извѣстныя правила поведенія для цѣлаго ряда случаевъ, извѣстный modus vivendi на будущее время, иначе говоря, объективный порядокъ и постоянныя правовыя нормы. Соглашеніе мы находимъ всюду, гдѣ государство или оказывается или считаетъ себя неспособнымъ достичь намѣченную имъ цѣль изолированно и обособлено отъ другихъ государствъ.

Наконецъ, иногда въ литературѣ высказывается мнѣніе о томъ, что международное право есть самобытный, стоящій надъ государствами объективный порядокъ [1]). Это воззрѣніе исходитъ изъ естественноправовой доктрины; международное право устанавливаемое безъ непосредственнаго участія государствъ, къ которымъ оно прилагается, есть въ сущности естественное право, исходящее отъ какой-то внѣшней государству воли, которая разсматривается какъ выраженіе воли какой-то высшей, повелѣвающей государствамъ самостоятельной личности, обладающей собственною волею, отличною и обособленною отъ воли государства. Доктрина естественнаго права неразлучно сопровождалась дуализмомъ и разъединеніемъ права на двѣ части: одна часть есть право дѣйствующее, исходящее или отъ воли одного государства, или отъ воли нѣсколькихъ государствъ, другая часть есть право естественное, обязательное для государства само по себѣ, помимо и, быть можетъ, даже вопреки его воли и содержащее

---

[1]) Фрикеръ, возражая Бергбоому, утверждалъ, что «das Begriff des Völkerrechts behauptet ein Recht über den Staaten». Friecker. Noch einmal das Problem des Völkerrechts. Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. B. XXXIV. S. 375.—Графъ Камаровскій, возражая Еллинеку, высказывалъ мнѣніе, что «въ международной области юридическія нормы вырабатываются совмѣстною жизнью цивилизованнаго человѣчества, а отдѣльныя государства лишь признаютъ ихъ, но не создаютъ». Обзоръ современной литературы по межд. праву. Москва 1887. стр. 85.

въ себѣ предписанія должнаго, незыблимаго, вѣчнаго и неизмѣннаго правопорядка. Такимъ образомъ рядомъ съ положительнымъ правомъ призвано дѣйствовать въ жизни естественное право, вытѣсняющее позитивныя нормы въ тѣхъ случаяхъ, когда онѣ расходятся съ его положеніями, или прямо имъ противорѣчатъ. Нѣкоторые ученые школы естественнаго права персонифицировали субъектъ выраженія этой выше государствъ стоящей воли; такъ напр. это сдѣлалъ Вольфъ, придумавъ свою civitas gentium maxima, которая въ сущности есть ничто иное, какъ простая фикція всемірнаго государства покоящагося на молчаливомъ и предполагаемомъ согласіи народовъ и располагающаго верховной властью (imperium) надъ каждымъ отдѣльнымъ государствомъ входящимъ въ его составъ [1]).

Изъ перечисленныхъ трехъ попытокъ истолкованія существующаго международнаго правопорядка наиболѣе вѣрной является вторая: международное право регулируетъ отношенія между нѣсколькими равноправными и одинаково правоспособными государствами и ими же самими формулируется въ соглашеніяхъ добровольно ими заключаемыхъ другъ съ другомъ. Международное право не есть какъ ни внѣшнее предписаніе государству чуждой ему воли, такъ и ни одностороннее предписаніе государствомъ себѣ самому извѣстныхъ правилъ поведенія. Общая воля, творящая международное право, содержаніе котораго признается государствомъ нормою его поведенія по отношенію къ другимъ государствамъ, не есть чужая и посторонняя этому государству воля, такъ какъ ему никто ничего не предписываетъ и оно само своимъ уча-

---

[1]) Примѣру Вольфа слѣдовали многіе публицисты, основывавшіе свою теорію международнаго союза на принципѣ федеративнаго государства или всемірнаго государства и усваивавшіе центральному союзному органу воображаемаго ими союза законодательную власть на всей территоріи союза; по существу ихъ теоріи были не истолкованіемъ существующаго правопорядка, а изображеніемъ идеальнаго строя межд. отношеній.

стіемъ въ образованіи общей воли налагаетъ на себя по свободному самоопредѣленію извѣстныя обязанности, и въ тоже время эта общая воля есть не исключительно его собственная воля, но и воля рядомъ и наравнѣ съ нимъ стоящихъ участниковъ волеизъявленія. Резюмируя сказанное, мы можемъ вкратцѣ сказать, что международное право существуетъ не надъ государствами, а между ними и создается оно волею хотя бы двухъ государствъ, но никакъ не одного государства.

То, что называется иногда особеннымъ международнымъ правомъ, именно право регулирующее международныя отношенія даннаго конкретнаго государства [1]), есть въ сущности ничто иное, какъ внѣшнее государственное право этого государства. Мы не можемъ придавать особеннаго значенія тѣмъ общимъ началамъ, которыя логически можно вывести путемъ сравненія и сопоставленія изъ тождественныхъ по своему содержанію законовъ, распоряженій и декларацій различныхъ государствъ, Россіи, Франціи, Италіи и т. д.; здѣсь можетъ идти рѣчь лишь о тождественномъ правѣ нѣсколькихъ точно опредѣленныхъ государствъ, а не о международномъ правѣ, которое требуетъ для своего бытія наличности соглашенія между отдѣльными государствами. Къ тому же и практически внѣшнее государственное право далеко не способно замѣнить собою международное право; недостаточно односторонняго опредѣленія государствомъ тѣхъ отношеній, которыя входятъ въ международно-правовую сферу, и провозглашенія имъ извѣстной нормы обязательной для себя, ибо, признавъ такой способъ установленія нормъ единственно допустимымъ, государства очень скоро убѣдились бы, что это поведетъ лишь къ непрерывнымъ столкновеніямъ между актами различныхъ

---

[1]) Проф. Эйхельманъ отличаетъ отъ общаго межд. права партикулярное межд. право, напр. для Россіи—русское межд. право, для Франціи—французское и т. д. Очерки изъ лекцій по международному праву. Кіевъ 1900. Вып. I стр. 7; ср. стр. 55.—См. также Wharton. A digest of intern. law of the United States. 1887.- Ср. Rivier. Principes du droit des gens. Paris 1896. I. 7.

государствъ; коллизія законовъ вполнѣ естественна при несходствѣ интересовъ различныхъ государствъ и при самостоятельномъ регламентированіи государствомъ его внѣшнихъ отношеній; если бы такой порядокъ былъ осуществленъ когда-либо, то онъ тяжело отражался бы на положеніи заинтересованныхъ въ дѣлѣ частныхъ лицъ.

Въ настоящее время взаимныя отношенія государствъ регулируются почти исключительно международными договорами; международное право изъ состоянія обычнаго права переходитъ въ стадію права договорнаго; если въ новое время посольское, морское, военное право вырабатывались лишь путемъ однообразныхъ дѣйствій отдѣльныхъ государствъ, то въ XIX вѣкѣ замѣтна тенденція къ кодификаціи и къ внѣшней формулировкѣ въ письменной формѣ обязательныхъ для государствъ принциповъ права и врядъ ли можно указать какой-либо юридическій институтъ, который избѣжалъ бы договорной регламентаціи. То обстоятельство, что правотворящая дѣятельность въ международномъ союзѣ возможна лишь при условіи образованія общей воли государствъ, ничуть не лишаетъ государства, вступившаго въ международный союзъ, его самостоятельности. Договоръ не умаляетъ и не нарушаетъ суверенитета обязавшагося имъ государства, а только налагаетъ на государство обязанность исполнить соглашеніе. Подчиняясь договорнымъ нормамъ, государства остаются въ отношеніи къ другимъ государствамъ независимыми, такъ какъ эти нормы не создаютъ подчиненія одного государства другому и не являются сами по себѣ закономъ внѣшней отъ государства личности стоящей надъ государствами и ни въ чемъ не ограничиваютъ принудительно верховнаго властвованія государствъ въ предѣлахъ ихъ территорій. Надъ государствами въ международномъ союзѣ не создается внѣшняго авторитета въ смыслѣ единой организованной власти, которая бы диктовала имъ свою волю и вынуждала ея исполненіе насильственнымъ путемъ. Проф. Еллинекъ справедливо

замѣчаетъ, что «международный союзъ (Staatengemeinschaft) имѣетъ чисто анархическую природу и международное право, какъ исходящее отъ авторитета неорганизованнаго и не обладающаго никакой принудительной властью (Herrschermacht), можетъ быть названо анархическимъ правомъ (ein anarchisches Recht), что и объясняетъ его несовершенства и пробѣлы» [1]). Взгляду на то, что общая воля государствъ есть источникъ международнаго права, не противорѣчитъ ученіе о самообязываніи себя государствомъ при нормированіи международныхъ отношеній [2]), другими словами государство принимаетъ содержаніе общей воли въ качествѣ обязательной для себя нормы потому, что его собственная воля одинакова по своему содержанію съ общей волей; каждый изъ контрагентовъ въ этомъ отношеніи находится въ одинаковомъ положеніи и только изъ согласнаго до мельчайшихъ подробностей единенія воль образуется обязательная для всѣхъ общая воля. Однако хотя эта воля покоится на свободномъ самоопредѣленіи каждаго изъ контрагентовъ въ отдѣльности, тѣмъ не менѣе норма установленная общею волею является внѣшнею нормою должнаго для отдѣльнаго государства и благодаря этому государство становится юридически связаннымъ этою нормою. Такимъ образомъ суверенитетъ государства остается непоколебимымъ при договорномъ правообразованіи и въ тоже время при наличности договорныхъ соглашеній фактическій порядокъ международныхъ отношеній превращается въ юридическій, покоящійся на принципѣ правомѣрности, т. е. на сознательномъ примѣненіи государствами принципа самоограниченія, необходимаго въ интересахъ всего международнаго союза.

---

[1]) Iellinek. Das Recht des modernen Staates. I Band. Berlin 1904. 341.

[2]) Bergbohm. S. 19, 39.—Iellinek. Die rechtliche Natur der Staatenverträge. Wien 1880. S. 9; Die Lehre von Staatenverbindungen. Wien 1882. S. 31; Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887. S. 199; System. S. 184, 222; cp. Das Recht des mod. Staates I B. S. 339.—Nippold S. 19, 194.

Въ XIX вѣкѣ замѣчается 1) стремленіе къ заключенію договоровъ между многими государствами, при чемъ идеаломъ ставится установленіе правового строя для нормированія отношеній между всѣми членами союза, слѣдовательно международное право имѣетъ своею конечною цѣлью стать правомъ всемірнымъ; 2) стремленіе къ постоянной организаціи международнаго союза. Представленіе объ общихъ началахъ права для всего міра (allgemeines Völkerrecht) было до XIX вѣка простой отвлеченной мыслью; въ наше время есть міровыя соглашенія и такіе союзы, какъ почтовый, справедливо считаются и именуются «всемірными». Правда они стали появляться сравнительно очень недавно для спеціальныхъ отраслей управленія и далеко еще не успѣли восторжествовать надъ разъединенностью прошлаго; количественно несравненно обширнѣе предѣлы дѣйствія партикулярнаго международнаго права (particulares Völkerrecht), т. е. положеній имѣющихъ силу для двухъ, трехъ, вообще немногихъ государствъ. Всемірное право само по себѣ не исключаетъ, конечно, возможности мѣстнаго партикулярнаго права и сепаратныхъ соглашеній, какъ оно не исключаетъ и возможности самостоятельнаго регулированія международныхъ отношеній однимъ государствомъ, но тѣмъ не менѣе важно уже то обстоятельство, что наиболѣе важные качественно вопросы становятся предметомъ мірового договорнаго права.

Паралельно съ этимъ проявляются въ области международнаго права старанія направленныя на то, чтобы сдѣлать выраженіе общей воли болѣе организованнымъ и дѣйствительнымъ. Съ одной стороны стремятся дать правотворящимъ собраніямъ такую организацію, которая не нарушила бы суверенитета каждаго отдѣльнаго участника, съ другой стороны установить такіе органы, которые обезпечивали бы соблюденіе общей воли каждымъ изъ участниковъ соглашенія. Такимъ образомъ въ XIX столѣтіи сложились и развились первые элементы всемірной постоянной организаціи и въ

этомъ заключается его специфическая черта сравнительно съ средними вѣками и новымъ временемъ.

Особыхъ постоянныхъ органовъ для правотворящихъ цѣлей пока еще не выработалось; органы обычно называемые конгрессами и конференціями [1]) въ лучшемъ случаѣ носятъ періодическій характеръ, обыкновенно же остаются временными собраніями, хотя и примѣняются извѣстною группою государствъ для извѣстныхъ вопросовъ систематически. Значеніе конференцій въ XIX вѣкѣ непрерывно увеличивается; не говоря уже о періодическихъ административныхъ съѣздахъ, впервые появившихся въ этомъ столѣтіи, замѣтно увеличеніе числа случайныхъ собраній, расширеніе компетенціи правотворящихъ съѣздовъ вслѣдствіе распространенія ихъ дѣятельности на новыя болѣе важныя и сложныя отношенія, особенно въ сферѣ мирныхъ и культурныхъ интересовъ, и наконецъ увеличеніе числа державъ участвующихъ въ съѣздахъ, явившееся послѣдствіемъ привлеченія къ общему установленію права новыхъ малокультурныхъ странъ, дотолѣ стоявшихъ внѣ культурнаго общенія, однимъ словомъ наблюдается расширеніе пространства дѣйствія международнаго права въ территоріальномъ и въ предметномъ отношеніи. Несмотря на то, что число мѣстныхъ и случайныхъ съѣздовъ еще велико, знаменательно уже образованіе всемірныхъ періодическихъ конгрессовъ для нѣкоторыхъ отраслей управленія и юстиціи. Опредѣлить конгрессъ или конференцію можно какъ спеціальное собраніе для коллективнаго и совмѣстнаго обсужденія и рѣшенія международныхъ вопросовъ права и политики представителями нѣсколькихъ государствъ. Правотворящее собраніе представляетъ собою сумму делегацій отъ отдѣльныхъ

---

[1]) Въ видѣ исключенія именовались комиссіями (commission internationale) Парижская почтовая конференція 1863 г., Петербургская военная конференція 1868 г. и Парижская конф. для охраны птицъ полезныхъ для земледѣлія 1895 года.

державъ; на немъ каждое государство имѣетъ по одному голосу, хотя можетъ назначить для своего представительства нѣсколько делегатовъ; государство выражаетъ свою волю посредствомъ своей делегаціи, поэтому воля конференціи образуется путемъ совпаденія воль отдѣльныхъ делегацій, или, что тоже, отдѣльныхъ государствъ. Изъ того положенія, что всякая правовая норма, обязывающая то или другое государство, должна быть установлена при его участіи, слѣдуетъ, что на конференціи никакая норма не можетъ быть установлена по началу большинства голосовъ делегацій, ибо лишь полное совпаденіе воль составляетъ общую волю; изъ этого вытекаетъ также то, что рѣшеніе обязательное для участника конференціи и касающееся его интересовъ при существующемъ положеніи вещей не можетъ быть постановлено вопреки его волѣ. Удерживая за собою на конференціяхъ право свободнаго самоопредѣленія, право veto и право ратификаціи соглашенія, современное государство остается суверееннымъ; повинуясь рѣшенію конференціи, государство повинуется ничему другому, какъ рѣшенію собственной воли, никому другому, какъ самому себѣ, такъ какъ общая воля конференціи есть въ тоже время и его личная воля. Быть можетъ, намъ возразятъ, что и на правотворящемъ съѣздѣ возможно фактически принудительное провозглашеніе нормъ составленныхъ путемъ согласнаго волеизъявленія огромнаго большинства членовъ международнаго союза; но даже если предположить тотъ случай, что всѣ участники съѣзда согласны въ извѣстномъ отношеніи и упорствуетъ лишь одно государство, то юридически немыслимо навязать легальнымъ путемъ волю подавляющаго большинства несогласному съ нею государству; въ случаѣ употребленія какихъ либъ мѣръ, можно говорить лишь о фактическомъ или о моральномъ воздѣйствіи на государство, но никакъ не о юридическомъ актѣ. Допустить даже теоретически возможность постановленія большинствомъ государствъ обязательнаго для всѣхъ правотворящаго рѣше-

нія немыслимо, не разрушая самаго понятія о суверенитетѣ, характерномъ свойствѣ современнаго государства. Поэтому мы не можемъ раздѣлить мысль проф. графа Камаровскаго, утверждающаго, что «теоретически не представляется основанія не признавать и ихъ (т. е. конференціи), какъ третейскіе суды, за юридическія лица съ собственною волею и не снабжать ихъ правомъ рѣшать дѣла большинствомъ голосовъ, разъ это допущено для третейскихъ судовъ и для нѣкоторыхъ конференцій неполитическаго характера» [1]). Разсмотрѣніе практики современныхъ правотворящихъ съѣздовъ въ уніяхъ показываетъ, что большинство голосовъ допускается по общему правилу при рѣшеніи вопросовъ внутренней организаціи собранія, или научныхъ вопросовъ, или при подачѣ совѣтовъ правительствамъ, и только; кромѣ того въ видѣ исключенія допускается принципъ большинства при толкованіи основного акта уніи, при рѣшеніи неважныхъ второстепенныхъ дѣлъ техническаго характера, не имѣющихъ не только правотворящаго, но и юридическаго характера, да и то въ послѣднемъ случаѣ лишь при условіи отсутствія протеста того или другого государства въ теченіи извѣстнаго срока; такимъ образомъ въ сущности здѣсь рѣшеніе большинства предоставляется на свободное утвержденіе участниковъ и не имѣетъ само по себѣ обязательной силы; такъ обстоитъ дѣло въ почтовой уніи. Надо думать, что эти исключенія и имѣлъ въ виду графъ Камаровскій, говоря о конференціяхъ неполитическаго характера; но здѣсь участники конференціи или даже всѣ союзники въ видѣ неорганизованнаго цѣлаго выполняютъ функціи или административныя, или до извѣстной степени судебныя и дѣйствуютъ, слѣдовательно, взамѣнъ административной комиссіи или третейскаго суда, но не составляютъ конференцію въ точномъ смыслѣ слова. Поэтому учитывать эти исключенія изъ общаго правила при построеніи теоретическаго опредѣленія конференціи невозможно, тѣмъ болѣе рас-

[1]) Русская Мысль 1904 сентябрь 47.

пространять ихъ на практику политическихъ и вообще правотворящихъ конференцій. Если же допустить постановленіе рѣшеній по большинству голосовъ, но оставить право veto и право ратификаціи за каждымъ участникомъ конференціи, то это практически не достигнетъ цѣли, такъ какъ государство и при этомъ способѣ рѣшенія останется высшей рѣшающей инстанціей; кромѣ того это было бы неправильно въ теоретическомъ отношеніи, такъ какъ устройство и дѣлопроизводство конференцій діаметрально противоположны строю, составу, объему власти и способамъ дѣятельности административныхъ и третейскихъ комиссій, которыя выражаютъ свою собственную самостоятельную волю и составляютъ нѣчто цѣлое и единое. Правотворящее собраніе съ своею собственною волею и съ самостоятельной организаціей возможно лишь въ федераціи, но, вступая въ федерацію, государство лишается своего суверенитета и, слѣдовательно, его деградація въ этомъ случаѣ, сравнительно съ современнымъ положеніемъ дѣлъ, наступаетъ полная. Въ томъ то и заключается все формальное отличіе конференцій отъ исполнительныхъ органовъ международнаго общенія, что на нихъ вырабатывается общая воля въ смыслѣ воли всѣхъ обязанныхъ, тогда какъ въ органахъ второго рода— самостоятельная общая воля членовъ извѣстной коллегіи.

Участіе на конференціяхъ само по себѣ не привноситъ никакого ограничительнаго элемента въ положеніе отдѣльной державы, эта послѣдняя и до нихъ, и на нихъ, и послѣ нихъ остается суверенным, независимымъ, самостоятельнымъ государствомъ. Нѣкоторыя ограниченія въ пользованіе верховными правами управленія и юстиціи вноситъ наличность особыхъ международныхъ органовъ, предназначенныхъ для исполненія и примѣненія объективнаго правопорядка на практикѣ. Нормы международнаго права иногда предоставляютъ самимъ заинтересованнымъ государствамъ опредѣлить тѣ органы, которые имѣютъ проводить ихъ въ жизнь, иногда же сами указываютъ, какіе органы должны примѣнять ихъ; эта обязанность возлагается

нерѣдко на особыя международныя учрежденія. Въ этомъ случаѣ государства являются связанными въ томъ отношеніи, что они должны терпѣть наличность независимыхъ отъ отдѣльнаго государства учрежденій, установленныхъ для цѣлей администраціи и суда, и подчиняться волѣ этихъ учрежденій, воздерживаясь отъ непосредственнаго и личнаго вмѣшательства въ дѣла предоставленныя третейскимъ судамъ и административнымъ комиссіямъ; въ предѣлахъ порученныхъ международнымъ органамъ дѣлъ государства сами не судятъ и не управляютъ и въ этомъ заключается важное принципіальное значеніе международныхъ исполнительныхъ учрежденій; наличность международныхъ коллективныхъ органовъ, заранѣе уполномоченныхъ контрагентами на будущее время приводить въ исполненіе установленный въ договорахъ объективный порядокъ и выражающихъ свою собственную самостоятельную волю направленную на достиженіе общаго интереса и обязательную для заинтересованныхъ въ дѣлѣ государствъ, вноситъ иное распредѣленіе и соотношеніе силъ въ международное общеніе; если при отсутствіи международныхъ органовъ государство остается полнымъ хозяиномъ въ своихъ собственныхъ дѣлахъ, то при системѣ временныхъ и случайныхъ международныхъ административныхъ и судебныхъ учрежденій предѣлы полновластія государства уже нѣсколько съуживаются и сокращаются. Еще болѣе свобода отдѣльнаго государства умаляется при возникновеніи постоянныхъ организацій; такъ обстоитъ дѣло при заключеніи договора объ обязательномъ обращеніи къ третейскимъ судамъ въ будущихъ спорахъ (traité de l'arbitrage permanent et obligatoire) или при установленіи постояннаго суда, равно какъ при учрежденіи постоянно и непрерывно дѣйствующихъ административныхъ комиссій. Для истолкованія соотношенія между государствомъ и международнымъ органомъ выработалось въ наукѣ понятіе о третейскомъ приговорѣ (Schiedsspruch, sentence arbitrale) и объ административномъ актѣ (Verfügung, acte administratif) и admini-

стративномъ регламентѣ (Verordnung, règlement administratif) какъ о чемъ-то отличномъ отъ соглашенія, договора, трактата и конвенціи (Vertrag, traité, convention). Административный актъ и третейское рѣшеніе въ коллегіальныхъ учрежденіяхъ есть не выраженіе воли заинтересованныхъ или спорящихъ государствъ, не соглашеніе между ними или, что то же самое, между ихъ представителями по преподаннымъ ими инструкціямъ [1]), а выраженіе воли отдѣльныхъ комиссаровъ или судей, входящихъ въ составъ коллегіи, дѣйствующихъ за отдѣльныя государства и вмѣсто ихъ и выражающихъ свою волю отличную отъ воли сторонъ, т. е. тѣхъ государствъ, которыхъ касается данный актъ административнаго органа или приговоръ судебнаго трибунала. Административная комиссія или судебная палата суть лица съ собственной волей образующейся изъ совпаденія воль отдѣльныхъ членовъ комиссіи или суда, или же, въ случаѣ невозможности образовать тождественную волю,—изъ совпаденія воли большинства членовъ коллегіи. Въ этой коллегіи голосъ подаютъ не государства, а судьи или комиссары и каждый членъ комиссіи подаетъ одинъ голосъ независимо отъ того, онъ ли одинъ представляетъ свое отечественное государство, или же въ со-

---

[1]) См. выясненіе этого вопроса въ протоколахъ смѣшанной комиссіи 1839—1842 годовъ, образованной С.-А. С. Штатами и Мексикой для разрѣшенія взаимныхъ споровъ о возмѣщеніи убытковъ; пренія амер. и мекс. комиссаровъ напоминаютъ собою не столько служебные переговоры членовъ комиссіи, сколько научный диспутъ. Американцы смотрѣли на задачи комиссіи какъ на независимое отъ посторонняго воздѣйствія судебное разбирательство предъявленныхъ комиссіи исковъ на основаніи началъ дѣйствующаго договорнаго и обычнаго права, а не какъ на заключеніе трактата или на устройство взаимной примирительной сдѣлки, тогда какъ мексиканцы разсматривали комиссію какъ дипломатическое собраніе, долженствующее выработать основы соглашенія между двумя суверенными государствами, которыя не могутъ быть подчинены никакому земному суду, въ частности не могутъ быть связаны рѣшеніемъ комиссіи (Exec. documents of the Senate of the United States. 27 congress, II session, doc. n⁰ 320, стр. 104, 106, 109, 116, 121, 185). Доводы америк. комиссаровъ въ пользу ихъ взгляда не потеряли своей силы и значенія до сихъ поръ, не смотря на то, что за истекшій полувѣкъ юридическія науки сдѣлали значительные успѣхи.

ставѣ коллегіи находятся еще другой или третій членъ назначенный этимъ же государствомъ. Изъ самаго понятія третейской или административной комиссіи вытекаетъ, что естественнымъ порядкомъ рѣшенія дѣлъ является принципъ большинства голосовъ членовъ коллегіи [1]). При такомъ пониманіи воля особаго международнаго органа должна разсматриваться какъ обязательная воля учрежденія стоящаго надъ тѣми государствами, которыхъ отношенія она регулируетъ. Но эта самостоятельность формулированія воли въ матеріальномъ отношеніи отнюдь не нарушаетъ суверенитета государствъ. Въ формальномъ отношеніи государство подчиняется волѣ этого органа лишь по своему собственному согласію, предварительно имъ данному на будущее время относительно исполненія всѣхъ рѣшеній органа, постановленныхъ въ предѣлахъ предоставленныхъ ему полномочій. Наличность постоянныхъ органовъ для преслѣдованія интересовъ мира и культуры вполнѣ естественна; государства поручаютъ блюсти интересы правосудія и управленія особымъ органамъ безъ ущерба для своей самостоятельности; они ввѣряютъ этимъ органамъ исполненіе ими установленнаго порядка, толкованіе существующихъ нормъ, разрѣшеніе дѣлъ касающихся большею частію интересовъ отдѣльныхъ лицъ и не имѣющихъ политическаго значенія; эти органы, пріявшіе власть по уполномочію отдѣльныхъ государствъ, стоятъ ниже верховныхъ коллегіальныхъ органовъ международнаго общенія, конференцій, на которыхъ государства сохраняютъ полноту своего верховенства. Такимъ образомъ эти учрежденія оказываютъ далеко не разрушающее дѣйствіе на суверенитетъ и вполнѣ примиримы съ независимостью тѣхъ государствъ, которыя обслуживаются этими органами. Всѣ случаи установленія органовъ однако должны быть точно оговорены: полная самостоятельность государства всегда предпо-

---

[1]) Этотъ порядокъ примѣнялся напр. въ средневѣковыхъ судебныхъ комиссіяхъ; см. баронъ Таубе. Принципы мира и права въ международныхъ столкновеніяхъ среднихъ вѣковъ. Харьковъ 1899 66.

лагается; ограниченія же этой самостоятельности должны быть формулированы точно и ясно доказаны; государство въ принципѣ самостоятельно, поскольку оно само не наложило на себя извѣстныхъ ограниченій по договору съ другими государствами, по свободному признанію той истины, что общеніе съ другими государствами можетъ лучше охранить его интересы, нежели замкнутость и изолированность. Наконецъ, надо прибавить, что договоръ остается источникомъ объективнаго международнаго права даже при наличности постоянныхъ административныхъ и судебныхъ органовъ, которые лишь для исполненія договорныхъ постановленій обращаются къ изданію актовъ и приговоровъ, обезпечивающихъ отдѣльнымъ лицамъ пользованіе ихъ субъективными правами, и что форма выраженія общей воли при заключеніи соглашеній и форма выраженія воли органа при постановленіи административнаго распоряженія и акта или третейскаго рѣшенія далеко не одинаковы; первая состоитъ въ заключеніи договора подлежащаго ратификаціи государствъ, а вторая—въ рѣшеніи коллегіи не нуждающемся ни въ чьемъ утвержденіи. Наличность самостоятельныхъ судебныхъ и административныхъ учрежденій есть логическое послѣдствіе того принципа, что нарушеніе или несоблюденіе однимъ изъ государствъ нормъ объективнаго порядка можно всего лучше предупредить изъятіемъ изъ сферы его компетенціи самостоятельнаго примѣненія установленныхъ сообща нормъ; логически каждое посягательство на нарушеніе правотворящаго договора со стороны одного изъ контрагентовъ является правонарушеніемъ дающимъ другому контрагенту право требовать возстановленія попраннаго порядка или прекращенія неправомѣрнаго дѣйствія, въ случаѣ необходимости даже принудительно, если только не существуетъ особыхъ международныхъ органовъ компетентныхъ на постановленіе обязательныхъ рѣшеній; все это вытекаетъ изъ того, что норма обязательна для государства не по одной только его односторонней волѣ.—Повторимъ кратко наши за-

ключенія: 1) международный административный актъ и третейское рѣшеніе суть выраженіе воли самостоятельныхъ органовъ; 2) это обстоятельство не нарушаетъ суверенитета отдѣльнаго государства, такъ какъ воля эта направлена лишь на исполненіе и примѣненіе трактатовъ; 3) высшимъ рѣшающимъ органомъ является конференція, основанная на принципѣ единогласнаго рѣшенія дѣлъ самими государствами.

Въ XIX вѣкѣ, помимо образованія всемірныхъ конгрессовъ, какъ уже сказано, замѣчается тенденція къ установленію постоянныхъ органовъ для суда и администраціи. Эта черта особенно любопытна и важна для нашего времени: XIX вѣкъ есть поворотный пунктъ въ исторіи, когда начинаютъ принимать прочную организованную форму тѣ элементы международной организаціи, которые мы встрѣчаемъ въ средневѣковой Европѣ. Въ отличіе отъ предшествующихъ эпохъ помимо третейскихъ судовъ временныхъ, существовавшихъ и въ древности, и въ средніе вѣка, и въ новое время, стали заключаться болѣе часто и систематически договоры объ обязательномъ обращеніи къ третейскимъ судамъ между значительнымъ числомъ государствъ и образовалась, хотя и въ несовершенной формѣ, особая палата постояннаго суда въ Гаагѣ. Прежде, если третейскіе суды примѣнялись систематически, то дѣйствовали въ предѣлахъ сравнительно небольшой территоріи, среди родственныхъ, близкихъ по крови народовъ и среди сосѣднихъ мелкихъ политическихъ единицъ и по общему правилу были временными организаціями; въ настоящее время поле дѣйствія обязательнаго арбитража расширяется. Если въ началѣ XIX вѣка третейскій судъ былъ однимъ изъ средствъ замиренія въ Америкѣ, Азіи и Африкѣ, то въ концѣ столѣтія договоры о судѣ стали прививаться въ видѣ нормальнаго постояннаго средства для взаимныхъ сношеній европейскихъ державъ, а затѣмъ вслѣдствіе заключенія уніи между европейскими, американскими, азіатскими и африканскими державами институтъ третейской юрисдикціи принялъ міровой характеръ.

Административныя соглашенія, въ особенности по предметамъ торговли и судоходства, встрѣчаются очень давно, равно какъ временныя комиссіи для рѣшенія административныхъ вопросовъ. Но административные союзы суть оригинальное явленіе XIX вѣка и начала XX вѣка. Прослѣдивъ процессъ возникновенія постоянной международной администраціи съ самаго его начала, мы находимъ, что этотъ институтъ имѣетъ всѣ свои корни именно въ прошедшемъ столѣтіи и убѣждаемся, что процессъ развитія происходилъ весьма планомѣрно. Всѣ существующія нынѣ постоянныя административныя учрежденія образовались въ различныя десятилѣтія этого вѣка; первоначально мы усматриваемъ лишь заключеніе мѣстныхъ союзовъ въ Европѣ и устройство международныхъ органовъ для отдѣльныхъ нецивилизованныхъ, внѣевропейскихъ странъ; затѣмъ мы констатируемъ во второй половинѣ XIX вѣка появленіе уній, соединяющихъ въ одно цѣлое государства четырехъ странъ свѣта.

Весьма характеренъ для выясненія причинъ образованія постоянныхъ органовъ тотъ фактъ, что съ извѣстнаго момента начинается какъ учащеніе обращенія къ международнымъ судебнымъ и административнымъ органамъ, такъ и ростъ судебныхъ и административныхъ союзовъ государствъ: 1) рѣзкій поворотъ въ развитіи международнаго общенія начинается въ 30—40 годы XIX вѣка [1]). Всякаго изучающаго исторію международнаго арбитража не можетъ не поразить фактъ необыкновеннаго развитія этого института въ 40, 50 и 60 годахъ, сравнительно съ эпохой 1794—1840 годовъ, когда случаи третейскаго суда были довольно рѣдки и договоры о постоянномъ судѣ были болѣе или менѣе единичными явленіями. Въ эти же 30—40 годы начинается новая эпоха для международной администраціи, именно развитіе мѣстныхъ союзовъ, равно какъ появленіе союзовъ для регулированія торговли,

[1]) Не забудемъ, что въ эту эпоху началось внесеніе новыхъ началъ въ госуд. устройство европейскихъ державъ.

плаванія и санитарнаго дѣла въ нецивилизованныхъ странахъ, а съ 50 годовъ для управленія городами въ этихъ странахъ.— 2) Еще болѣе важнымъ представляется періодъ начиная съ 60 годовъ: случаи третейскихъ судовъ съ каждымъ десятилѣтіемъ увеличиваются въ непрерывно возрастающей прогрессіи, особенно начиная съ десятилѣтія 80—90 годовъ, и въ тоже время въ серединѣ 60 годовъ появляются первыя уніи, достигающія своего разцвѣта въ 90 годахъ и непрестанно увеличивающіяся въ числѣ. Тѣ же самыя причины, которыя вызывали международную администрацію, вызывали и международный арбитражъ, именно развитіе международной торговли, крупной промышленности, расширеніе колонизаціи и международнаго обмѣна цѣнностями и капиталами, вообще причины чисто матеріальнаго характера; и въ Европѣ, и въ странахъ некультурныхъ возникли особыя санитарныя, таможенныя, финансовыя и рѣчныя комиссіи; тоже самое мы замѣчаемъ и въ Америкѣ, вообще вездѣ и всюду однѣ и тѣ же отрасли благоустройственной дѣятельности государствъ подпадали прежде всего подъ совмѣстное регулированіе государствъ путемъ международныхъ административныхъ учрежденій. На разбирательство третейскихъ судовъ точно также поручались большею частію матеріальные споры, въ частности главнымъ образомъ денежныя претензіи и частно-правовые споры касающіеся отдѣльныхъ негоціантовъ, промышленниковъ и торговцевъ.

Таковы тѣ выводы, которые можно сдѣлать на основаніи изученія современной практики. Вся совокупность приведенныхъ фактовъ и мыслей доказываетъ, что въ XIX вѣкѣ зародились начатки всемірной постоянной организаціи человѣчества. Было бы нераціонально въ принципіальномъ отношеніи игнорировать это интересное жизненное явленіе и замалчивать его; между тѣмъ мы какъ разъ это и усматриваемъ въ наукѣ. Въ самомъ дѣлѣ, въ системахъ международнаго права замѣтно поразительное невниманіе къ этимъ новымъ институтамъ. При выработкѣ системъ международнаго права коллегіальнымъ органамъ меж-

дународнаго общенія доселѣ или удѣляли незаслуженно мало вниманія, или же отводили имъ второстепенное и неподобающее мѣсто, или же наконецъ уменьшали ихъ значеніе и важность. Интернаціоналисты при изложеніи ученія объ органахъ дѣйствующихъ въ сферѣ международнаго общенія сосредоточивались преимущественно на изложеніи посольскаго и консульскаго права, выясняли значеніе главъ государства въ международныхъ сношеніяхъ и временныхъ представителей государствъ для техническихъ и спеціальныхъ цѣлей (напр. для заключенія займа или мира, для проведенія границы и т. д.), а о настоящихъ международныхъ органахъ говорили вскользь гдѣ—нибудь въ другихъ отдѣлахъ. Такъ напр. на конгрессы и конференціи до сихъ поръ нерѣдко смотрятъ лишь какъ на особыя формы для упрощенія дипломатическихъ переговоровъ, полезныя для отдѣльнаго государства вмѣсто переписки съ нѣсколькими правительствами, или какъ на средство для посредничества и мирнаго разрѣшенія международныхъ конфликтовъ, какъ будто составъ этихъ органовъ исчерпывается дипломатическимъ персоналомъ, а задача ихъ—изысканіемъ мирнаго улаженія споровъ между государствами [1]). Точно также ученіе о третейскихъ судахъ обыкновенно излагаютъ наряду съ такими фактическими средствами, какъ реторсіи, репрессаліи и эмбарго, въ качествѣ средства пригоднаго лишь въ исключительныхъ случаяхъ, когда нѣтъ расчета объявлять войну и когда нѣтъ возможности уладить дѣло путемъ непосредственныхъ переговоровъ и посредствомъ принудительныхъ мѣръ вродѣ мирной блокады [2]). Въ особенности скупо сооб-

---

[1]) Соотвѣтственно этому напр. Мериньякъ помѣщаетъ ученіе о конгрессахъ и конференціяхъ въ главу о межд. договорахъ, а Бульмерингъ—въ отдѣлъ о межд. процессѣ. Mérignhac. Traité de droit public international. Paris 1907. II. 649.—Bulmerincq. Völkerrecht. Freiburg 1884 въ Marquardsen's Handbuch des öffentlich. Rechts. B. I, Halbband 2.

[2]) На необходимость пересмотра отдѣла о рѣшеніи междун. споровъ указываетъ Wagner. Zur Lehre von den Streiterledigungsmitteln des Völkerrechts. Darmstadt. 1900.

щаютъ свѣдѣнія о международныхъ административныхъ учрежденіяхъ, попутно перечисляя нѣкоторыя учрежденія особенно бросающіяся въ глаза своей новизной или необычнымъ устройствомъ (вродѣ Дунайской комиссіи или органовъ Германскаго таможеннаго союза) и ограничиваясь о нихъ нѣсколькими словами. Кромѣ того не всегда замѣчаютъ какъ будто международное значеніе исполнительныхъ органовъ и ихъ характеръ самостоятельныхъ организацій стоящихъ надъ органами активной внѣшней администраціи отдѣльныхъ государствъ, т. е. надъ послами, консулами и комиссарами, и не отмѣчаютъ, что эти органы не суть простыя собранія отдѣльныхъ арбитровъ или комиссаровъ механически соединенныхъ въ одной залѣ общею работою и ничѣмъ между собою не связанныхъ представителей различныхъ государствъ.

Возникновеніе особаго самостоятельнаго отдѣла объ органахъ международнаго общенія замѣчается лишь въ самое послѣднее время, да и то не всегда этотъ отдѣлъ заключаетъ въ себѣ всѣ виды этихъ органовъ, какъ напр. мы видимъ это у проф. Мартенса, отнесшаго сюда лишь одни конгрессы и конференціи; однимъ изъ первыхъ учебниковъ, гдѣ содержится полное перечисленіе всѣхъ видовъ международныхъ органовъ, является курсъ проф. Листа, который разсматриваетъ главу государства, пословъ и консуловъ уже не какъ международные органы, а какъ государственные органы предназначенные для веденія международныхъ сношеній даннаго государства [1]). Но доселѣ еще встрѣчаются системы, гдѣ международными органами продолжаютъ считаться лишь органы ведущіе дипломатическія сношенія государства; таковъ напр. учебникъ проф. Гейльборна, принципіально отрицающаго коллективный характеръ международныхъ коллегіальныхъ органовъ. Вообще этотъ отдѣлъ, одинъ изъ наиболѣе важныхъ по своему жизненному значенію отдѣловъ системы, пока лишь формируется.

---

[1]) Liszt. Völkerrecht. Berlin 1898.

Отрицаніе значенія международной организаціи или невниманіе къ ней объясняется тѣмъ обстоятельствомъ, что доселѣ въ наукѣ довольно прочно держится взглядъ на международное право какъ на продуктъ воли независимаго государства. При конструированіи международноправовыхъ отношеній и при начертаніи системы исходятъ изъ представленія объ изолированномъ воображаемомъ государствѣ, которое вступаетъ въ сношенія съ другими государствами; съ точки зрѣнія этого обособленнаго государства и излагаютъ всѣ институты международнаго права. Волю этого государства выражаютъ дипломатическіе агенты и спеціальные представители командированные ad hoc на международныя собранія; это государство, дѣйствуя внѣ своей территоріи, считается лишь съ тѣми нормами, которыя оно признало въ заключенныхъ имъ договорахъ, и обязательная сила установленныхъ имъ соглашеній покоится на его волѣ; реализація этой воли подкрѣпляется принужденіемъ, монополистомъ котораго оно является; такимъ образомъ средства для проведенія воли государства въ международный оборотъ заключаются въ фактическомъ, дипломатическомъ и военномъ воздѣйствіи на иностранныя державы, а высшей санкціей права является война, какъ крайній и при этомъ порядкѣ единственно мыслимый способъ защиты нарушенныхъ интересовъ въ случаѣ неудачи взаимныхъ переговоровъ. При такомъ пониманіи международнаго права правоотношенія государства суммируютъ въ правѣ вести самостоятельныя сношенія съ другими державами посредствомъ назначаемыхъ имъ агентовъ, заключать при ихъ помощи трактаты, объявлять въ случаѣ крайности по собственному свободному рѣшенію войну и заключать миръ. Такое конструированіе международнаго права есть въ настоящее время анахронизмъ, пережитокъ старины. Подобныя воззрѣнія были вполнѣ понятны въ XVII и XVIII вѣкахъ, когда еще не сложились элементы международной организаціи въ прочную и опредѣленную форму и когда государственная власть была не сто-

лько охранительницей народнаго благосостоянія, сколько оберегательницей внѣшней и внутренней безопасности, и ничуть не удивительно, что въ эти два столѣтія ограничивали международное право ученіемъ о правахъ госуд рства осуществляемыхъ имъ во внѣшнихъ его сношеніяхъ и что древнѣйшими и наиболѣе обработанными отдѣлами науки являются именно вопросы о посольскомъ правѣ и о войнѣ; вполнѣ понятно, что первые изслѣдователи брались за тѣ вопросы, которые имѣли наиболѣе практическаго значенія для ихъ времени, и что изученіе международнаго права началось съ этихъ двухъ институтовъ, особенно настоятельно выдвигавшихся самою жизнью и характерныхъ для международнаго строя новаго времени. Но въ наше время, когда довольно явственно сказывается въ жизни тенденція къ организаціи международнаго общенія, построеніе системы по старинной схемѣ не соотвѣтствовало бы болѣе живой дѣйствительности; въ этомъ и лежитъ отчасти причина отсталости международноправовыхъ теорій. Еще проф. Коркуновъ призывалъ къ освобожденію доктрины международнаго права отъ оковъ естественно—правовыхъ воззрѣній, которыя налагаютъ на науку международнаго права своеобразный отпечатокъ устарѣлости, и къ ревностному, тщательному и глубокому изученію реально существующихъ между государствами правоотношеній [1]). Точно также проф. Казанскій указывалъ на игнорированіе практики какъ на причину невѣрнаго истолкованія международноправовыхъ явленій: «вмѣсто того, говоритъ онъ, чтобы черпать знанія изъ договора и обычая, интернаціоналисты, къ сожалѣнію, думаютъ построить систему международнаго права исходя изъ теорій своихъ предшественниковъ. Поэтому когда все движется впередъ, международное право продолжаетъ питаться воззрѣніями XVII и XVIII вѣковъ» [2]) Благодаря этому,

---

[1]) Коркуновъ. Межд. право и его система. Юридическая Лѣтопись 1891. № 10.

[2]) Казанскій. Договорныя рѣки. Казань 1895, т. I, стр. III.

гдѣ не находится какихъ-либо теоретическихъ разсужденій у старинныхъ ученыхъ, гдѣ приходится выводить нормы права изъ трактатовъ, изъ фактовъ, тамъ легко проходятъ мимо извѣстнаго вопроса, какой бы теоретическій интересъ онъ ни представлялъ собою. Въ настоящее время на смѣну отжившихъ свое лучшее время институтовъ выступаютъ многообѣщающія новыя учрежденія и только тотъ удовлетворитъ потребности нашего времени, кто на первый планъ выдвинетъ новыя ученія о международномъ союзѣ, объ органахъ коллективнаго управленія, о соглашеніяхъ и союзахъ всемірнаго характера и о мирныхъ способахъ рѣшенія международныхъ несогласій. Слѣдуетъ въ интересахъ самаго дѣла рѣшительно порвать съ традиціонной систематизаціей и обратить главное вниманіе на то, что международное право есть продуктъ воли международнаго союза и что творцомъ правопорядка не является отдѣльное государство; исходной точкой надо брать международный союзъ, а не воображаемое самодовлѣющее государство; центръ тяжести съ ученія о суверенитетѣ надо перенести на ученіе о международномъ общеніи, разбивающее устарѣвшее нынѣ представленіе о государствѣ какъ о рѣшающемъ факторѣ международной жизни; наконецъ надлежитъ указать, что есть налицо особые международные органы отличные отъ органовъ государства, ведущихъ его внѣшнія сношенія. Въ этомъ отношеніи нельзя останавливаться на полъ-пути, какъ это дѣлаетъ напр. Мериньякъ [1]), что ведетъ лишь къ противорѣчіямъ вредно отражающимся на дѣлѣ.

---

[1]) У Мериньяка теорія межд. общенія не нашла себѣ такого истолкованія, какого она заслуживаетъ въ настоящее время. По его мнѣнію идея межд. общенія, выставляемая многими интернаціоналистами какъ основа всего межд. права, есть ничто иное какъ простая абстракція, какъ выраженіе личныхъ взглядовъ ученыхъ; въ дѣйствительности дѣйствуютъ всегда лишь отдѣльныя государства и межд. союзъ не можетъ проявить своего существованія вслѣдствіе отсутствія органовъ ему присущихъ, подобныхъ или аналогичныхъ государственнымъ органамъ; фактически нѣтъ организацій, которыя бы дѣйствовали въ качествѣ межд. организмовъ въ собственномъ смыслѣ этого слова (t. II, p. 166). Помимо того, что это представленіе о межд. общеніи

Эти недостатки систематики ученія объ органахъ дѣйствующихъ въ международныхъ отношеніяхъ стоятъ въ непосредственной зависимости отъ пренебрежительнаго отношенія къ современной практикѣ и отъ ея малоразработанности. До середины 90 годовъ все ученіе о международной судебной организаціи покоилось или на апріорныхъ доводахъ отъ разума, или на указаніяхъ на случайныя и временныя третейскія разбирательства. Интернаціоналисты хотѣли доказать необходимость обязательнаго обращенія къ третейскимъ судамъ и настоятельность учрежденія постояннаго суда ссылками на то, что иногда государства находятъ возможнымъ поручить суду по свободному соглашенію улаженіе ихъ незначительныхъ распрей, и что справедливость и естественное право требуютъ, чтобы существовалъ высшій органъ для мирнаго разрѣшенія всѣхъ международныхъ тяжбъ. Наиболѣе полное выраженіе философская разработка вопроса о постоянной юрисдикціи нашла во французской литературѣ; въ качествѣ типичныхъ образцовъ этого рода работъ можно указать на книжки Рокфора и Ревона, которые не пользуются въ полной мѣрѣ практикой настоящаго и прошлаго; историческія и догматическія свѣдѣнія у нихъ занимаютъ второстепенное положеніе, все ихъ вниманіе направлено на предначертаніе будущности института третейскаго суда, причемъ они пытаются доказать возможность рекомендуемыхъ ими реформъ не указаніемъ на практику статей о компромиссѣ и договоровъ о постоянномъ судѣ, которая была довольно развита въ ихъ время, а указаніемъ на планы другихъ публицистовъ, на вы-

покоится на невѣрно поставленныхъ основаніяхъ, такъ какъ нельзя все ученіе о межд. союзѣ связывать съ субъективными пожеланіями нѣкоторыхъ интернаціоналистовъ, желавшихъ реорганизаціи межд. общенія на госуд. началахъ, оно не оправдывается тѣмъ, что самъ же Мериньякъ говоритъ въ другихъ отдѣлахъ своего трактата (р. 649, 695, 3, 169), и вся совокупность приводимыхъ имъ здѣсь фактовъ съ достаточной убѣдительностью доказываетъ, что исходная точка зрѣнія Мериньяка, не допускающаго принципіально иного фактора въ межд. отношеніяхъ, кромѣ обособленно дѣйствующаго суверенного государства, ошибочна.

раженіе общественнаго мнѣнія въ печати, въ научныхъ собраніяхъ, въ обществахъ мира, въ палатахъ, наконецъ на коекакіе примѣры компромиссовъ о третейскомъ разбирательствѣ, причемъ эти случаи не столько истолковывались, сколько описывались, именно указывалось кто, когда, съ кѣмъ, о чемъ велъ дѣло и какое рѣшеніе вынесъ третейскій судья. Правда, надо замѣтить, что разрѣшеніе вопроса о международномъ арбитражѣ на основаніи всесторонняго изученія практики представляетъ громадныя, пожалуй даже неодолимыя затрудненія; совершенно справедливо замѣтилъ Лоренсъ, что невозможно съ точностью сказать, сколько вопросовъ было рѣшено путемъ третейскаго разбирательства; дать абсолютно точныя свѣдѣнія возможно лишь цѣною трудовъ цѣлой жизни и усердныхъ поисковъ въ архивахъ всѣхъ націй міра [1]). Тѣмъ не менѣе шагомъ впередъ было бы посильное увеличеніе числа подлежащихъ изученію примѣровъ и главнымъ образомъ перемѣна самаго метода изслѣдованія. Это и было впервые сдѣлано проф. Корси и въ особенности проф. Мериньякомъ, который ставилъ себѣ задачей изслѣдованіе вопроса о третейской юрисдикціи не съ философской а съ юридической точки зрѣнія, и въ этомъ отношеніи онъ явился въ полномъ смыслѣ слова реформаторомъ; онъ находилъ, что философская сторона вопроса уже достаточно изложена въ публицистическихъ работахъ и что наиболѣе нуждается въ освѣщеніи юридическая сторона, въ игнорированіи которой и лежала причина всѣхъ возраженій, которыя дѣлаются и въ серьезныхъ научныхъ трудахъ и среди практическихъ дѣятелей противъ возможности дальнѣйшаго развитія и улучшенія третейской юстиціи; если желательно быть услышаннымъ, писалъ онъ, то не слѣдуетъ представлять или одни мечтанія, или болѣе или менѣе неопредѣленныя благія пожеланія, необходимо выдвинуть опредѣленныя и реальныя идеи, которыя, если и могутъ быть оспариваемы, то

---

[1]) Lawrence. The priniples of intern. law. London. 1895. 467.

все же тѣмъ не менѣе представляютъ серьезную основу для обсужденія [1]). Этотъ взглядъ былъ подробно обоснованъ Вальмижеромъ, настаивавшемъ на необходимости освобожденія отъ предвзятыхъ идей въ этомъ отношеніи и отъ постройки, какъ онъ выражался, «воздушныхъ замковъ», на обращеніи къ живой дѣйствительности, факты которой представляютъ наилучшій базисъ для сужденія о томъ, какъ пойдетъ дальнѣйшее развитіе института и въ какихъ размѣрахъ осуществимы идеальныя требованія современнаго правосознанія по крайней мѣрѣ въ ближайшемъ будущемъ; обобщенныя начала практики могутъ дать элементы для выясненія всѣхъ теоретическихъ вопросовъ, которые теперь рѣшаются обыкновенно абстрактнымъ путемъ, и только историческая разработка можетъ дать осязательные и плодотворные результаты для науки; надлежитъ изучить всѣ по возможности случаи третейскаго суда и выяснить ихъ причины и послѣдствія для международной жизни, указать типическія черты различныхъ видовъ судовъ и раздѣлить исторію ихъ на періоды и такимъ путемъ можно легко уяснить себѣ юридическую природу третейскаго суда и его роль въ соціальной эволюціи человѣчества; только такой методъ можетъ быть признанъ истинно научнымъ и практически полезнымъ [2]). Наконецъ ученикъ Мериньяка Лангладъ первый изъ французскихъ авторовъ воспользовался данными практики постоянныхъ третейскихъ судовъ и въ его постановкѣ вопросъ о постоянной организаціи арбитража получилъ вѣрное и надлежащее разрѣшеніе [3]).

Научная разработка вопроса о третейскомъ судѣ началась съ 70 годовъ XIX вѣка; но издавна, еще съ начала столѣтія,

---

[1]) Mérignhac. Traité de l'arbitrage international. Paris 1895. 12.

[2]) Valmigère. De l'arbitrage international. Paris 1898, p. 7, 15, 29, 30, 52, 53.

[3]) Изъ новѣйшихъ работъ, которыя продолжаютъ разработку исторіи и практики укажемъ напр. на André. L'arbitrage obligatoire dans les rapports internationaux. Paris 1903 и Acremant. La procédure dans les arbitrages internationaux. Arras 1905.

этотъ вопросъ трактовался друзьями мира съ философской и нравственной точки зрѣнія во множествѣ различныхъ брошюръ, статей, памфлетовъ, воззваній, докладовъ, бесѣдъ, публичныхъ рѣчей, лекцій, проповѣдей, которыми такъ богата журнальная и газетная литература западно-европейскихъ народовъ и которые, быть можетъ, будучи небезъинтересными для историка культуры, не представляютъ большого значенія для юриста. Но благодаря этимъ публицистическимъ работамъ идея постояннаго суда пользовалась во всѣ времена широкой популярностью среди большой публики. Далеко не посчастливилось въ этомъ отношеніи вопросу о международной администраціи и въ тѣхъ проектахъ международной организаціи, которые составлялись иренистами XIX вѣка, вопросъ объ административныхъ органахъ международнаго союза или обходился вовсе, или излагался бѣгло и все вниманіе концентрировалось на правотворящихъ и судебныхъ органахъ. И въ научной литературѣ мы также не встрѣчаемъ вовсе работъ, которыя бы изслѣдовали вопросъ съ философской точки зрѣнія; научное изученіе проблеммы началось непосредственно съ разработки практики и съ выясненія ея юридическихъ началъ. При этомъ первыя изслѣдованія о международной администраціи, появившіяся въ 80 годахъ XIX вѣка касались главнымъ образомъ всемірныхъ организацій, которыя представляютъ собою завершительную стадію института, т. е. изученіе здѣсь началось съ высшихъ формъ, минуя низшія, другими словами какъ разъ въ обратномъ порядкѣ сравнительно съ тѣмъ, что мы видѣли, разсматривая литературу объ арбитражѣ. Такъ какъ бюро международныхъ уній, которыя прежде всего подверглись научному анализу, представляютъ собою учрежденія безвластныя, техническія, совѣщательныя, то изслѣдованія посвященныя имъ вызвали скептическое отношеніе къ институту; появились даже отрицатели, сомнѣвавшіеся въ томъ, дѣйствительно ли существуетъ эта администрація какъ реальный и положительный институтъ, или категорически утверждавшіе, что вся теорія о постоян-

ной административной организаціи какъ бы виситъ въ воздухѣ; такъ напр. полагали проф. Рено и проф. графъ Камаровскій. Ученіе о мѣстныхъ союзахъ государствъ еще не сформировалось къ этому времени; что же касается многочисленныхъ административныхъ совѣтовъ, существующихъ въ нецивилизованныхъ странахъ, то доселѣ многіе изъ нихъ или не были вовсе извѣстны въ литературѣ, или же не были привлечены для теоретической обработки. Если же и появлялись спеціальныя работы посвященныя тому или другому совѣту, то онѣ не являлись связанными въ одно цѣлое, а потому общій процессъ возникновенія совѣтовъ оставался недостаточно ярко освѣщеннымъ и самое ихъ положеніе въ системѣ международныхъ органовъ неопредѣленнымъ. Вообще, если всемірныя соединенія были хорошо извѣстны въ наукѣ, то не было работъ, гдѣ бы эти соединенія сравнивались и сопоставлялись съ мѣстными союзами, въ частности съ союзами организованными для завѣдыванія какою-либо отраслью управленія въ отдѣльныхъ независимыхъ малокультурныхъ странахъ. Въ нашей работѣ мы и поставили себѣ задачей изученіе устройства и дѣятельности такъ называемыхъ среднихъ органовъ международной администраціи (комиссій или совѣтовъ) не только въ уніяхъ, но и въ мѣстныхъ европейскихъ и американскихъ союзахъ и въ союзахъ для управленія нецивилизованными странами. Въ результатѣ мы пришли къ выводу, что возраженія отрицателей изучаемаго нами института должны потерять значительную долю своей убѣдительности, послѣ того какъ установленъ фактъ существованія постоянныхъ административныхъ органовъ не въ видѣ рѣдкихъ и единичныхъ случаевъ и не въ качествѣ исключенія изъ обычнаго порядка вещей, а въ видѣ цѣлой системы, правильно развитой и искусно комбинированной. Количество этихъ органовъ, остававшихся невполнѣ извѣстными не только критикамъ, но и самимъ созидателямъ теоріи международной администраціи, весьма значительно и практика оказалась не-

сравненно богаче, чѣмъ это полагали нѣкоторые наиболѣе последовательные и горячіе апологеты этого института; они оставили въ тѣни какъ разъ наиболѣе властныя организаціи. Несостоятельность сдѣланныхъ доселѣ возраженій будетъ еще нагляднѣе, если добавить, что существуютъ помимо постоянныхъ многочисленныя временныя административныя комиссіи, которыя близко примыкаютъ по своей внѣшности къ конференціямъ и часто съ ними смѣшиваются; подобныхъ комиссій въ одномъ XIX вѣкѣ насчитываются цѣлыя сотни и къ нимъ можно смѣло примѣнить слова Лоренса высказанныя имъ по поводу временныхъ третейскихъ судовъ; необозримость прецедентовъ не даетъ возможности представить ихъ исчерпывающій перечень хотя бы только для одного столѣтія и въ этомъ направленіи пока сдѣлано еще очень немного. Эта задача затрудняется не только разнообразіемъ и разнохарактерностью примѣровъ, но и тѣмъ обстоятельствомъ, что свѣдѣнія о дѣятельности многихъ изъ нихъ не опубликованы ни въ правительственныхъ, ни въ частныхъ изданіяхъ, и сырые матеріалы пришлось бы разыскивать въ государственныхъ архивахъ различныхъ странъ. Наконецъ за послѣдніе годы замѣчается усиленіе среди экономистовъ, полицеистовъ и международниковъ интереса къ изученію матеріальнаго административнаго права; за послѣднее десятилѣтіе не проходитъ года безъ того, чтобы наука не обогатилась какимъ-либо новымъ историческимъ, юридическимъ или соціологическимъ изслѣдованіемъ по вопросамъ о регулированіи въ международныхъ отношеніяхъ экономическихъ задачъ управленія, интересовъ культуры, науки и просвѣщенія и охраны общественнаго здравія; укажемъ напр. хотя бы на работы о борьбѣ съ повальными болѣзнями, о рабочемъ вопросѣ, о внѣшнихъ государственныхъ займахъ, о колонизаціи, о различныхъ отрасляхъ народнаго хозяйства и т. п. Благодаря этому все яснѣе и яснѣе обнаруживается процессъ зарожденія отдѣльныхъ институтовъ административнаго права въ XIX вѣкѣ, отчетливѣе

обрисовывается генезисъ его развитія и накопляется матеріалъ для теоретическаго истолкованія всего института въ цѣломъ. Проблемма международной администраціи все болѣе и болѣе привлекаетъ къ себѣ вниманіе и ученыхъ, и политиковъ, и мыслящихъ людей не какъ логическая проблемма далекаго грядущаго и лучшаго будущаго, а какъ животрепещущій вопросъ современности, какъ соціальное явленіе первостепенной важности: въ этомъ институтѣ можно явственно различать симптомы приближенія какого-то новаго, пока еще невѣдомаго вполнѣ строя международныхъ отношеній, зарождающагося на нашихъ глазахъ, обнаруживающагося на всѣхъ концахъ вселенной и безостановочно принимающаго конкретную опредѣленную форму и организацію. Поэтому врядъ ли надо доказывать, какую принципіальную важность представляетъ собою вопросъ объ международной административной организаціи и о международной организаціи вообще, вопросъ никѣмъ никогда доселѣ еще не изученный монографически.

Цѣлью настоящей нашей работы, являющейся прямымъ продолженіемъ предшествующихъ работъ о правотворящихъ и судебныхъ органахъ международнаго союза, ставилось: 1) оставляя въ сторонѣ временныя комиссіи и ограничившись предѣлами послѣдняго столѣтія, собрать въ одной монографіи всѣ примѣры постоянныхъ административныхъ комиссій за это время и присоединить къ этимъ примѣрамъ неудавшіяся попытки къ устройству иныхъ аналогическихъ учрежденія, пригодныя въ качествѣ дополнительныхъ иллюстрацій къ теоретическимъ положеніямъ выведеннымъ изъ практики и интересныя какъ проекты организаціи новыхъ слагающихся въ жизни отношеній, хотя и недоразвившихся до увѣнчанія ихъ постоянными учрежденіями; 2) прослѣдить сравнительно-исторически преемственное развитіе и эволюцію каждаго учрежденія въ отдѣльности и всего института въ цѣломъ; выяснить юридическую природу и типическія черты отдѣльныхъ видовъ административныхъ комиссій, причины ихъ появленія,

значеніе ихъ въ общемъ строѣ международной организаціи и отношеніе къ правотворящимъ и судебнымъ органамъ международнаго союза. Наша работа является такимъ образомъ однимъ изъ первыхъ опытовъ теоретическаго истолкованія института международной администраціи XIX вѣка въ спеціальной монографіи и первою попыткою систематическаго и по возможности полнаго описанія практики и начертанія теоріи коллегіальныхъ административныхъ органовъ международнаго союза. Институтъ постоянной международной администраціи изслѣдуется отъ первыхъ временъ его зарожденія въ началѣ XIX вѣка до самыхъ послѣднихъ дней, очерчивается общая структура всего института въ цѣломъ, приводятся въ систему и классифицируются отдѣльныя группы комиссій и дается характеристика современнаго фактическаго состоянія отдѣльныхъ учрежденій и результатовъ ихъ дѣятельности. Въ виду того, что выполненная работа обнимала собою значительный промежутокъ времени и подъ руками имѣлся неисчерпаемый и необъятный запасъ матеріаловъ, изъ котораго слѣдовало выбрать лишь наиболѣе крупные и характерные факты, мы, быть можетъ, прошли безъ достаточнаго вниманія мимо менѣе значительныхъ явленій, но которыя все же заслуживали бы упоминанія, или же не всегда отчетливо и подробно выясняли детали изучаемыхъ явленій, но все это объясняется необходимостью съузить поле изслѣдованія, чтобы тѣмъ полнѣе изучить то, что представляется наиболѣе важнымъ въ принципіальномъ отношеніи. Благодаря неразработанности литературы предмета было употреблено не мало усилій на разысканіе свѣдѣній объ отдѣльныхъ комиссіяхъ въ сборникахъ трактатовъ, въ дипломатическихъ документахъ, въ различныхъ монографіяхъ по отдѣльнымъ вопросамъ матеріальнаго административнаго права, въ юридическихъ журналахъ, въ разнообразныхъ библіографическихъ указателяхъ; во многихъ случаяхъ намъ приходилось впервые констатировать существованіе отдѣльныхъ комиссій или изучать ихъ исторію всецѣло

по первоисточникамъ, за отсутствіемъ спеціальныхъ монографій, гдѣ была бы произведена полная и всесторонняя обработка сырыхъ матеріаловъ. Благодаря этому цѣлые отдѣлы ученія о международной администраціи, будучи разработаны на основаніи источниковъ, получили совершенно не то освѣщеніе и разрѣшеніе, какія имъ давались обыкновенно до сихъ поръ; въ особенности это надо сказать о вопросѣ о мѣстныхъ административныхъ союзахъ.

Эти послѣдніе, возникшіе ранѣе всеобщихъ союзовъ и по своему количеству болѣе многочисленные, въ настоящее время играютъ значительную роль въ общемъ ходѣ международнаго управленія и являются большею частію властными организаціями, особенно въ нецивилизованныхъ странахъ. На практикѣ комиссіи существующія въ этихъ странахъ представляютъ особый типъ сравнительно съ европейскими и американскими комиссіями; онѣ покоятся на началахъ неравенства и господства цѣлой группы культурныхъ державъ надъ мусульманскою или языческою страною и систематически учреждаются въ Турціи, Египтѣ, Марокко и Китаѣ для различныхъ функцій государственнаго управленія. По своей внѣшней организаціи и по своей компетенціи онѣ представляются мѣстными государственными органами, такъ какъ возникаютъ въ силу закона, находятся въ связи съ системою государственныхъ учрежденій и выполняютъ за мѣстное правительство извѣстную функцію административной дѣятельности въ предѣлахъ даннаго государства, но по существу онѣ являются мѣстными органами международнаго союза, такъ какъ состоятъ изъ иностранныхъ делегатовъ, служатъ цѣлямъ цѣлой группы державъ и выражаютъ свою собственную независимую отъ чего-либо волю. Характернымъ обстоятельствомъ для этихъ комиссій является вліяніе на ихъ положеніе общей международной политики, что объясняется соперничествомъ европейскихъ государствъ между собою; въ этомъ отношеніи комиссіи уній не стоятъ въ столь значительной степени въ

зависимости отъ политическихъ настроеній и вѣяній. Комиссіи существующія въ одной и той же странѣ для отдѣльныхъ цѣлей управленія иногда находятся между собою въ нѣкоторой связи; первоначально возникшее для-извѣстной цѣли учрежденіе такъ сказать обростаетъ другими дополнительными учрежденіями для регулированія иныхъ цѣлей или распространяетъ само свою дѣятельность на эти послѣднія; участниками существующихъ въ данной странѣ комиссій являются обыкновенно одни и тѣ же культурныя государства, которыя при помощи дипломатическаго или консульскаго корпуса налагаютъ постепенно свою руку на санитарное дѣло страны, на нормированіе судоходства, на финансы и т. д., создавая для этого или особыя учрежденія, или поручая данное дѣло корпусу или инымъ административнымъ органамъ, установленнымъ ранѣе, или ставя новыя учрежденія въ нѣкоторую связь со старыми.

Мѣстные союзы въ Европѣ далеко не достигли того развитія, какое эти союзы получили въ Америкѣ. Въ Европѣ не замѣтно тенденціи къ образованію чисто европейскаго замкнутаго союза. Напротивъ въ Америкѣ это сказывается въ идеѣ панъ-американскаго союза всѣхъ американскихъ республикъ, съ исключеніемъ изъ него державъ Европы имѣющихъ здѣсь колоніи. Эта идея зародилась въ Вашингтонѣ въ 80 годахъ XIX вѣка и она проводится въ жизнь С.-А. С. Штатами. Но самостоятельная организація американскаго материка, выражающаяся во внѣ въ наличности періодическихъ конгрессовъ, не осуществилась пока въ полномъ объемѣ и всѣ уніи, возникавшія по иниціативѣ С. Штатовъ, превращались фактически въ частные союзы небольшого числа американскихъ державъ, преимущественно небольшихъ государствъ Центральной Америки. Державы Южной Америки стояли въ оппозиціи къ федеративнымъ стремленіямъ и обыкновенно уклонялись отъ содѣйствія С. Штатамъ. Причина этого заключается въ привнесеніи Штатами въ свои мирныя

начинанія извѣстной политической тенденціи; водвореніе супрематіи Штатовъ на протяженіи всѣхъ территорій трехъ Америкъ при помощи общихъ союзныхъ учрежденій, главнымъ образомъ при помощи единаго таможеннаго союза для всего континента, есть скрытая мысль американскихъ политиковъ, что естественно вызываетъ антагонизмъ въ средѣ болѣе могущественныхъ въ экономическомъ отношеніи южноамериканскихъ республикъ.

Отсутствіе непосредственныхъ практическихъ результатовъ отъ централизаціонныхъ стремленій въ Америкѣ и болѣе или менѣе неустойчивое положеніе комиссій въ нецивилизованныхъ странахъ объясняются всецѣло факторами политическаго характера. Прочный характеръ носятъ уніи, объединяющія собою государства всего міра и возникающія на европейской почвѣ, въ предѣлахъ Европы, которая привлекаетъ для регулированія вопросовъ международной администраціи не только государства Америки, но и малокультурныя державы Азіи и Африки, доселѣ стоявшія внѣ культурнаго общенія и, если и входившія во всемірно-историческую жизнь, то всегда случайно и, такъ сказать, пассивно, какъ это показываетъ примѣръ хотя бы Китая или Персіи. Союзы этого рода не считаются съ политическимъ и экономическимъ неравенствомъ державъ, они основываются на началахъ юридическаго равенства: въ нихъ, въ отличіе отъ другихъ видовъ соединеній, не попирается начало полнаго равенства сильныхъ и слабыхъ, культурныхъ и нецивилизованныхъ державъ и союзъ не имѣетъ замкнутаго характера, доступъ въ него открытъ всякому государству, союзные органы функціонируютъ постоянно; благодаря этимъ союзамъ расширяются предѣлы дѣйствія международнаго права, до XIX вѣка специфически европейскаго, вносится культура во внѣевропейскія страны и эти послѣднія получаютъ одинаковыя съ европейскими державами права на управленіе союзнымъ дѣломъ. Въ уніяхъ начала XX вѣка это управленіе поручается обыкновенно уже не той

державѣ, на территоріи которой находится низшій союзный органъ, бюро, а комиссіи составленной изъ представителей отъ всѣхъ союзниковъ.

Изъ всего сказаннаго до сихъ-поръ видно, что мы ставимъ вопросъ о международной организаціи какъ реальную проблемму современной жизни и разсматриваемъ возникновеніе постоянныхъ международныхъ органовъ, какъ прямое слѣдствіе историческаго процесса интернаціонализаціи народнаго хозяйства и развитія экономическихъ сношеній между народами различныхъ странъ свѣта. Международные органы суть лишь внѣшнее обнаруженіе совершающихся въ международномъ общеніи политическихъ и экономическихъ трансформацій; они суть первые симптомы радикальнаго переустройства международнаго союза и прочнаго замиренія народовъ. Съ измѣненіемъ даннаго соотношенія политическихъ и экономическихъ силъ въ предѣлахъ международнаго общенія, измѣняется и общая картина международной организаціи; дальнѣйшій ростъ международныхъ органовъ зависитъ отъ степени интенсивности развитія постоянныхъ соціальныхъ интересовъ, соединяющихъ народы; базисомъ, фундаментомъ для построенія постоянной организаціи являются международныя административныя и судебныя учрежденія и отъ усиленія соціальной дѣятельности государствъ зависитъ ихъ преуспѣяніе. Самое ихъ возникновеніе явилось послѣдствіемъ побѣды начала мирнаго культурнаго развитія народовъ надъ началомъ обособленности отдѣльныхъ государствъ.

По нашему мнѣнію вопросъ о международной организаціи можетъ быть правильно поставленъ лишь на основаніи изученія существовавшихъ и существующихъ международныхъ органовъ съ соціальной, политической и юридической точекъ зрѣнія; только такая постановка вопроса можетъ дать вѣрное представленіе о значеніи его въ международныхъ отношеніяхъ. Теоретическія положенія необходимо устанавливать не чисто-логическимъ, отвлеченнымъ путемъ, при помощи умозрѣнія, а

путемъ наблюденія практики и живой дѣйствительности. Обратиться къ изученію существующаго для обоснованія теоріи необходимо въ особенности въ тѣхъ случаяхъ, когда мы имѣемъ передъ собою цѣлый рядъ регулярно повторяющихся фактовъ. Объяснить связь и причинность явленій наблюдаемыхъ въ международныхъ соціальныхъ отношеніяхъ, указать какія цѣли преслѣдуютъ международныя администрація и юстиція, какія онѣ имѣютъ пути и средства для обезпеченія правопорядка, мира и культуры, каковы соціальныя основы возникающихъ между государствами правоотношеній и какъ существующія нормы, опредѣляющія взаимныя отношенія государствъ, примѣняются на практикѣ—все это представляетъ собою благодарную задачу для изслѣдователя. Для того, чтобы выяснить значеніе постоянныхъ международныхъ органовъ, необходимо, помимо изученія конструкціи административнаго и судебнаго механизма, опредѣлить тѣ силы, которыя дѣйствуютъ внутри этого механизма и тѣ послѣдствія, которыя создаетъ для международныхъ отношеній фактъ функціонированія этой сложной машины, другими словами установить факторы вызвавшіе появленіе постоянныхъ органовъ и результаты дѣятельности этихъ органовъ. Только при условіи подобной разработки вопроса и историческаго изученія фактическаго положенія вещей можно рѣшать теоретическія проблемы о международной организаціи и начертать осуществимый въ ближайшемъ будущемъ и долженствующій существовать идеальный порядокъ. Иначе всѣ проекты будутъ безпочвенны и безнадежны въ смыслѣ ихъ скорой реализаціи. Безъ знанія практики и безъ ея анализа немыслимо создать полезный для жизни правопорядокъ, который бы представлялъ собою образецъ совершенства и могъ бы быть приведенъ въ исполненіе немедленно. Нельзя признать цѣлесообразнымъ измышленіе и рекомендацію плановъ, проектовъ и правилъ, установленныхъ помимо опыта прошлаго и настоящаго и ранѣе изученія исторіи и практики; отвлеченная теорія безъ содѣйствія практики

безсильна сдѣлать что-либо пригодное для жизни; необходимо теорію строить на основѣ положительныхъ фактовъ, а не факты подбирать искуственно къ установленной внѣ—опытнымъ путемъ абстрактной и апріорной теоріи; иначе можно легко дискредитировать науку въ глазахъ неосвѣдомленныхъ людей. Но признаніе практики наиболѣе надежной руководительницей при выработкѣ идеала не означаетъ конечно того, что теоретикъ долженъ рабски преклоняться передъ практикой, копировать ее до мельчайшихъ подробностей въ своихъ заключеніяхъ и превращать самую науку въ прислужницу практики, а означаетъ лишь то, что при составленіи проектовъ необходимо всегда имѣть въ виду тѣ жизненныя отношенія, среди которыхъ призванъ функціонировать данный институтъ и которыя не могутъ быть видоизмѣнены одною наличностью организаціи даннаго института; нельзя не считаться и не сообразоваться съ этими неустранимыми такимъ путемъ отношеніями, напр. съ условіями времени, среды и мѣста и необходимо обосновывать теоретическія заключенія на внимательномъ изученіи причинъ и слѣдствій данныхъ явленій, которыя предполается нормировать; принципіально немыслимо создать практически полезный порядокъ годный для всѣхъ временъ и народовъ и способный водворить всеобщее благополучіе.

Въ этомъ отношеніи оказываются совершенно неприложимыми въ настоящее время проекты всемірной федераціи или всемірнаго унитарнаго государства, основанные на прямомъ противоположеніи современной дѣйствительности. На основаніи изученія практики можно сказать, что властныя союзныя учрежденія мыслимы при наличности суверенныхъ государствъ лишь въ мѣстныхъ союзахъ и, отчасти, во всеобщихъ административныхъ союзахъ, при чемъ чѣмъ шире союзъ, тѣмъ менѣе шансовъ видѣть во главѣ его властную организацію. Но какой-либо общей политической организаціи государствъ, хотя бы на подобіе конфедераціи, доселѣ не обра-

зовалось, подчиненіе же отдѣльнаго государства рѣшающей власти центральнаго законодательнаго органа, установленнаго для всего міра, было бы равносильно утратѣ его независимости и поэтому врядъ ли было бы осуществимо при существующемъ дробленіи международнаго союза на рядъ суверенныхъ политическихъ тѣлъ, ревниво оберегающихъ свою внѣшнюю самостоятельность. Самая концепція о всемірной федераціи неразрывно связана съ превращеніемъ международнаго права въ государственное право стоящее надъ отдѣльными государствами, а самаго государства въ зависимый политическій союзъ, подчиненный власти союзныхъ органовъ, предписывающихъ ему свою для него обязательную волю. Въ особенности далеко въ этомъ отношеніи заходили авторы проектовъ вѣчнаго мира [1]; эти проекты большею частію имѣли въ виду не только устройство властныхъ законодательныхъ органовъ, но и передѣлку политической карты Европы. Однако доселѣ пока не замѣчается федеративныхъ стремленій въ Европѣ, если же онѣ замѣчаются въ Америкѣ, то это объясняется особыми историческими условіями происхожденія американскихъ государствъ и современными ихъ экономическими отношеніями; поэтому для Европы было бы слишкомъ преждевременно надѣяться на введеніе федеральныхъ законодательныхъ и правительственныхъ органовъ, хотя бы на подобіе тѣхъ, которые предлагались проф. Лоримеромъ и проф. Блюнчли; эти органы построены въ обоихъ проектахъ по типу высшихъ представительныхъ государственныхъ учрежденій и ихъ введеніе было бы равносильно превращенію каждаго изъ государствъ Европы въ одинъ изъ штатовъ входящихъ въ составъ общеевропейской федераціи [2]; неудивительно, что

---

[1]) Ср. Лодыженскій. Проекты вѣчнаго мира и ихъ значеніе. Москва 1880.

[2]) См. Lorimer. The institutes of international law of nations. London 1884. II. 183. См. также R. d 1877. 200 и ср. R. d. 1871. 1.—Bluntschli. Die Organisation des europäischen Staatenvereins въ Gesammte kleine Schriften. Nördlingen 1881. II. 279.

эти проекты, не будучи приноровлены къ жизненнымъ условіямъ, остаются пока безъ выполненія. Самая мысль о прочной международной организаціи встрѣчалась доселѣ скептически, можетъ быть, главнымъ образомъ какъ разъ потому, что неизмѣнно соединялась съ проектами коренной ломки международной жизни и что она высказывалась въ проектахъ носившихъ отпечатокъ личныхъ, произвольныхъ и субъективныхъ построеній. Но изъ изученія практики можно заключить, что постоянная международная организація въ XIX вѣкѣ вступила въ стадію реализаціи, что она, соотвѣтственно нуждамъ международнаго оборота, началась въ области международнаго суда и администраціи и сложилась на чисто международныхъ началахъ, что она не имѣетъ политическаго характера и не поглощаетъ собою независимости отдѣльнаго государства и что она имѣетъ тенденціей возрасти въ силѣ и въ объемѣ.

Какъ мы видѣли, субъектами права международной администраціи являются государства организованныя въ международный союзъ и совмѣстно охраняющія международное право, которое ими устанавливается. Въ послѣднее время ученіе о международномъ правѣ, какъ о правѣ стоящемъ надъ государствами и не ими создаваемомъ, возродилось подъ именемъ общественнаго международнаго права, субъектомъ и творцомъ котораго признается общество [1]).

Для наилучшей оцѣнки этой теоріи мы сдѣлаемъ сначала небольшой экскурсъ въ область общаго административнаго права, гдѣ высказывались аналогичныя мысли объ особой дисциплинѣ общественнаго права, отличнаго отъ государственнаго и отъ частнаго права. Иногда считаютъ эту дисциплину вполнѣ установившеюся; такъ напр. проф. Мартенсъ

---

[1]) Этотъ взглядъ проводился въ литературѣ главнымъ образомъ проф. графомъ Камаровскимъ, который, повидимому, придаетъ понятію общества характеръ единаго органическаго цѣлаго, какъ это можно заключить изъ его словъ объ образованіи въ XIX вѣкѣ «великаго мірового организма общественныхъ сношеній» (Международное право въ XIX вѣкѣ. Русская Мысль 1901, сентябрь 151).

въ своемъ курсѣ упоминаетъ о возникновеніи науки объ общественномъ правѣ и выясняетъ отношеніе международнаго права къ общественному праву [1]). Но въ дѣйствительности существуютъ лишь единичныя попытки конструировать и изложить общественное право. Правда упоминанія объ этомъ правѣ встрѣчаются еще издавна; такъ объ немъ какъ объ особой отрасли правовѣдѣнія говорилъ Гейсслеръ, но онъ не развилъ подробно своей теоріи; упоминалъ о Gesellschaftsrecht Моль, но онъ не опредѣлилъ въ точности его содержанія; Аренсъ намѣчалъ рядомъ съ государственнымъ правомъ особое публичное общественное право, но онъ не выяснилъ ихъ взаимнаго соотношенія; наконецъ, изъ новѣйшихъ ученыхъ, у Фрикера встрѣчается утвержденіе о томъ, что въ противоположность правовому порядку государства существуетъ правовой порядокъ общества составляющій важнѣйшую часть внутренняго управленія [2]). Развитіе и обоснованіе ученія объ общественномъ правѣ мы встрѣчаемъ всего у трехъ лицъ: Лешкова, Резлера и Шпилевскаго, которые этимъ именемъ называли тотъ комплексъ нормъ, который обыкновенно назывался, по ихъ мнѣнію ошибочно, полицейскимъ или административнымъ правомъ. Проф. Лешковъ первый изъ ученыхъ не только въ русской, но и въ западно-европейской литературѣ, высказалъ мысль о необходимости превращенія науки полицейскаго права въ науку общественнаго права. Проф. Резлеръ придалъ своему курсу названіе соціальнаго права управленія и изложилъ въ немъ личное, вещное, профессіональное и промысловое право. Наконецъ проф. Шпилевскій въ своемъ очеркѣ исторіи литературы административнаго права построилъ систему общественнаго права и распредѣлилъ по ней тотъ матеріалъ, который излагается въ учебникахъ полицейскаго или административнаго права. Исходя изъ той мысли, что между частными лицами и государствен-

---

[1]) Соврем. межд. право. СПБ. 1895 I. 2, 185.

[2]) Fricker. Ueber den Begriff der inneren Verwaltung. Leipzig 1888.

нымъ союзомъ во всей исторіи происходилъ антагонизмъ, Лешковъ въ посредствующихъ соединеніяхъ, каковы семья, община, сословія, а также случайныя соединенія, видѣлъ тѣ связи, которыя однѣ въ состояніи скрѣпить неразрывно союзъ государственный. Эта посредствующая среда есть государственное общество, которое, живя своею обособленною жизнью, должно имѣть свои права и свою систему правъ рядомъ и наравнѣ съ правами частныхъ лицъ и правами государства. Къ составу интереса общественнаго Лешковъ относитъ все то, что не принадлежитъ ни одному правительству, ни однимъ частнымъ лицамъ, но цѣлымъ сословіямъ, общинамъ, всему населенію, состоя въ вещественномъ и духовномъ благосостояніи народа и совершаясь не однимъ правительствомъ или частными лицами, а общинами, сословіями и всѣмъ народомъ. Таковъ предметъ общественнаго права, которое можно опредѣлить, какъ право частныхъ лицъ и общества на ту дѣятельность и на тѣ средства, которыми совершаются въ государствѣ развитіе и обезпеченіе цивилизаціи или благосостоянія, другими словами какъ право личности на развитіе ея посредствомъ пользованія общественными установленіями существующими въ государствѣ для этой цѣли [1]). Резлеръ опредѣляетъ общество, какъ «человѣчество развивающееся путемъ свободной дѣятельности, опредѣляемой равными законами». Это общество, однако, не представляетъ собою подобно государству самостоятельной личности, оно является простымъ общеніемъ лицъ находящихся въ извѣстныхъ культурныхъ условіяхъ. Соціальное право есть часть права управленія, оно обнимаетъ собою правовой порядокъ культурныхъ отношеній между людьми и направленную на культурное развитіе дѣятельность послѣднихъ внутри общества. Эта сфера жизнен-

---

[1]) Лешковъ. Русскій народъ и государство. Исторія русскаго общественнаго права до XVIII вѣка. Москва 1858, стр. 1, 6—7, 22 и вообще см. стр. 1—34.

ныхъ отношеній стоитъ внѣ государства и субъектами соціальныхъ правъ могутъ быть только одни индивиды [1]).

Если понятіе государства есть чисто юридическое, а не метафизическое, то нельзя сказать этого о понятіи общества; единаго организованнаго цѣлаго, которое бы одно безъ чуждаго вмѣшательства создавало общественное право, не существуетъ реально; добровольные союзы и самоуправляющіяся общины объединяютъ собою лишь небольшія группы людей и эти группы не стоятъ между собою въ непосредственной связи; тѣмъ болѣе это можно сказать о всемъ человѣчествѣ, которое еще въ меньшей степени, чѣмъ отдѣльный народъ, населяющій государственную территорію, само по себѣ представляется единствомъ въ юридическомъ смыслѣ и которое есть такая же абстракція, какъ и civitas maxima Вольфа Вообще ученіе объ обществѣ какъ объ общеніи людей отличномъ отъ государства не есть правовое ученіе, какъ не было бы таковымъ и ученіе о государственной власти взятой внѣ представленія о государствѣ; народъ и власть суть два неразрывныхъ элемента государства и эти два элемента могутъ быть разъединены лишь въ теоріи; неорганизованный народъ и власть безъ подданныхъ не суть юридическія личности. Попытки опредѣлить общество съ формальной стороны доселѣ оказывались безплодными; въ этомъ отношеніи нельзя не согласиться съ проф. Горбуновымъ о томъ, что представленіе Резлера объ обществѣ есть весьма туманное и вовсе не юридическое [2]); тоже самое можно сказать и о «государственномъ обществѣ» Лешкова, которое дробится фактически на рядъ самостоятельныхъ другъ отъ друга организацій.

---

[1]) Roesler. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrecht. I Band. Das sociale Verwaltungsrecht. 1 und 2 Abtheilung. Erlangen 1872—1873. см. въ особ. стр. 2, 3, 7. Ср. разборъ этой работы у Lustkandl'я въ Zeitschrift für das Privat=und öffentliches Recht. Wien 1874. 584—607, 637—679 и у Stengel'я въ Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. Tübingen 1882. 232—239

[2]) Горбуновъ. Методологическія основы дисциплинъ изучающихъ дѣятельность государства. Часть I, вып. I, Москва. 1906. 200.

Шпилевскій, усматривая въ изученіи общества съ формальной только его стороны главную причину односторонности, произвольности и разнообразія опредѣленій самаго понятія объ обществѣ [1]), пришелъ къ выводу о необходимости разсматривать это понятіе съ матеріальной стороны: общество, какъ неорганизованное цѣлое, выполняетъ иныя функціи управленія, нежели государство. Въ такомъ пониманіи эта концепція не представляетъ ничего неправильнаго: соціальная дѣятельность можетъ быть разсматриваема какъ совокупность дѣйствій направленныхъ на достиженіе не гражданско-правовыхъ и не политическихъ интересовъ, а соціально-культурныхъ; эти интересы не затрогиваютъ интересовъ государственной власти и ихъ преслѣдованіе можетъ вѣдаться не одной этой властью, но и общественными союзами и соединеніями. Ошибка Лешкова и Резлера состояла въ недопущеніи возможности дѣйствованія государства въ интересахъ общества и въ отрицаніи дѣйствительнаго и непосредственнаго со стороны государства содѣйствія обществу для достиженія и охраны его интересовъ. Напротивъ современное государство какъ разъ все болѣе и болѣе расширяетъ свою соціальную дѣятельность и оно почти всюду является субъектомъ правъ не только въ области политическихъ, но и въ сферѣ соціальныхъ отношеній, какъ напр. въ почтовомъ, телеграфномъ, желѣзнодорожномъ дѣлѣ. И это дѣятельное участіе государства въ экономическихъ и культурныхъ отношеніяхъ вызывается самою жизнью новыхъ народовъ и все болѣе и болѣе въ общественномъ сознаніи народовъ получаетъ значенія мысль о культурномъ государствѣ (Kulturstaat) не ограничивающемся охраною одной только безопасности, и о хозяйственномъ государствѣ (Wirtschaftstaat), которое обнимало бы собою всѣ отрасли народнаго благосостоянія [2]).

---

[1]) Шпилевскій. Полиц. право какъ самостоят. отрасль правовѣдѣнія. Одесса 1875. 130.

[2]) См. Антоновичъ. Курсъ госуд. благоустройства. Часть. I. Кіевъ 1890 стр. 93; ср. стр. 15.—Шпилевскій, стр. 124.—Горбуновъ, стр. 203.

Такимъ образомъ все сводится къ совмѣстному со стороны государства и общества преслѣдованію особыхъ соціальныхъ интересовъ, субъектами которыхъ являются отдѣльные индивиды и союзы индивидовъ; и Лешковъ, и Резлеръ, установивъ понятіе общества, тѣмъ не менѣе свели всѣ соціальныя права на права человѣка; практически общество въ ихъ теоріяхъ есть лишь мнимый и воображаемый субъектъ общественнаго права.

Если въ теоретическомъ отношеніи представленія объ общественномъ правѣ не всегда были правильны, то нельзя отрицать важнаго общественнаго значенія за новой доктриной. Мысль объ общественномъ правѣ навѣяна тою крупною ролью, какую стали играть въ культурной жизни органы самоуправленія и всякаго рода общественные союзы; стремленіе оградить ихъ отъ чрезмѣрной опеки бюрократіи, отведя имъ соотвѣтствующее мѣсто въ юриспруденціи, и есть та скрытая пружина, которая побудила и Лешкова, и Резлера создать особое соціальное управленіе [1]). Мысль о томъ, что общество имѣетъ значеніе субъекта управленія, а не его объекта, какъ это было раньше въ эпоху полицейскаго государства, и реакція противъ всепоглощающей опеки администраціи и были тѣми факторами, которые побудили замѣнить самое названіе науки, переименовавъ ее изъ полицейской или административной въ общественную. Таковы тѣ основанія, которыя лежатъ въ основѣ этого направленія въ наукѣ административнаго права и которыя соотвѣтствуютъ лучшимъ желаніямъ современнаго правосознанія.

Но, заманчивая и привлекательная для административиста, доктрина общественнаго права не приложима пока въ международномъ правѣ. Общественное движеніе въ международныхъ отношеніяхъ не нуждается въ обособленіи его отъ государственной помощи, напротивъ именно здѣсь частныя

---

[1]) Горбуновъ, 204.—Тарасовъ. Учебникъ науки полиц. права. Вып. I. Москва 1891. 3 и 42.

*

усилія не могутъ обойтись безъ могущественнаго и организованнаго содѣйствія государствъ еще болѣе, чѣмъ во внутренне-государственномъ быту. Въ международноправовой теоріи ученіе о соціальномъ правѣ было лишь перенесеніемъ въ международноправовую сферу теорій развившихся на почвѣ соревнованія органовъ самоуправленія съ правительствами въ государствахъ съ сильно развитой правительственной регламентаціей, а также примѣненіемъ естественноправовой теоріи о правѣ надъ государствами, подновленной соотвѣтственно новымъ развившимся между государствами соціально-экономическимъ отношеніямъ. Мы не будемъ разсматривать теоріи о международномъ обществѣ, какъ о созидателѣ и субъектѣ международнаго права, поскольку она является отголоскомъ, отраженіемъ или повтореніемъ ученій административистовъ, такъ какъ исходныя логическія предпосылки одинаковы и здѣсь, и тамъ. Замѣтимъ лишь, что не можетъ быть и рѣчи о названіи международнаго административнаго права полицейскимъ, такъ какъ слово полиція (police, Polizei) утратило въ наше время старинный смыслъ и понимается нынѣ въ узко ограниченномъ и спеціальномъ смыслѣ какъ дѣятельность государства направленная на обезпеченіе одной наружной безопасности и поручаемая спеціальнымъ органамъ [1]). Но не считая еще возможнымъ примѣнить названіе «общественное международное право», мы не находимъ ничего неправильнаго въ терминѣ международное административное право или право международнаго управленія, понимаемомъ какъ совокупность нормъ регулирующихъ международную соціальную дѣятельность. Врядъ ли можно назвать ересью сохране-

---

[1]) Поэтому врядъ ли правильно именовалъ проф. Андреевскій (Полицейское право. Т. I. СПБ. 1871. стр. XXIII) консуловъ и межд. торговые, почтовые, телеграфные и др. союзы учрежденіями полицейскими. См. также т. II. СПБ. 1876, стр. 634 и 636, гдѣ говорится о «коалиціяхъ для достиженія межд полицейскихъ условій обезпечивающихъ трудъ и дѣятельность гражданъ одного государства въ другихъ государствахъ» и о «полицейской функціи консуловъ по изученію условій торговли».

ніе наименованія установившагося въ наукѣ и еще не потерявшаго своего соотвѣтствія жизненнымъ отношеніямъ. Изъ четырехъ наименованій, предлагаемыхъ на выборъ, мы рѣшительно отвергаемъ два—одно наиболѣе древнее, другое—созданное послѣднимъ.

Международная охрана права находится въ рукахъ государствъ, несмотря на то, что подданные различныхъ странъ объединяются въ союзы представляющіе собою нѣчто единое и дѣйствующіе въ экономическомъ отношеніи самостоятельно отъ правительствъ. Внѣшнія сношенія ведутся государственными властями обыкновенно независимо отъ посторонняго воздѣйствія и въ соглашеніяхъ, направленныхъ на нормированіе взаимныхъ отношеній частныхъ лицъ неодинаковаго подданства, нельзя видѣть ничего иного, кромѣ выраженія воли государствъ, но никакъ не волеизъявленіе всего человѣчества. Договоры, касающіеся соціальныхъ, экономическихъ и культурныхъ отношеній государствъ имѣютъ въ виду удовлетвореніе общечеловѣческихъ потребностей какъ цѣлыхъ народовъ, такъ и отдѣльныхъ общественныхъ соединеній и частныхъ лицъ; эти договоры, особенно участившіеся въ XIX вѣкѣ, рѣзко отличаются отъ преобладавшихъ въ XVII и XVIII вѣкахъ договоровъ политическихъ, касавшихся интересовъ и правъ государствъ самихъ по себѣ какъ политическихъ единицъ и выражавшихъ собою тотъ или иной результатъ борьбы интересовъ различныхъ правительствъ, кабинетовъ, династій и дворовъ [1]). Соціальные договоры охраняютъ интересы коллективные и вообще нужды народныя, но субъектомъ правъ являются непосредственно лишь контрагенты вступающіе въ соглашеніе; если эти интересы суть соціальные интересы человѣчества, то все же они регулируются самими государ-

---

[1]) Раздѣленіе договоровъ на политическіе и соціальные мы встрѣчаемъ у Мартенса (Межд. право. 1896. I. 414) и на политическіе и административные (Verwaltungsvertäge) у Iellinek'a (Die Lehre von den Staatenverbindungen. S. 106).—Ср. Dochow. Intern. Verwaltungsverträge. Heidelberg 1908.

ствами, ихъ защищаютъ международные судебные и административные органы съ вѣдома отдѣльныхъ государствъ; эти органы учреждаются самими государствами или при ихъ прямомъ содѣйствіи и такимъ образомъ они являются междугосударственными органами, хотя и функціонируютъ въ области международныхъ соціальныхъ отношеній. Нѣтъ особой самостоятельной вѣтви международнаго общественнаго права рядомъ съ международнымъ публичнымъ правомъ и международнымъ частнымъ правомъ; слѣдуя старинному раздѣленію права на jus privatum и jus publicum, на право охраняющее частные и публичные интересы, мы относимъ соціальное право всецѣло въ область публичнаго права; только, въ отличіе отъ военнаго, процессуальнаго и финансоваго управленія, въ области внутренняго управленія самостоятельными дѣятелями являются не только государственная власть, но и общественныя организаціи и частныя лица.

Однимъ словомъ иныхъ субъектовъ права, кромѣ государствъ, въ международныхъ отношеніямъ не существуетъ, субъектомъ права не является общество, какъ мы это видѣли. Не являются субъектами права въ области международныхъ соціальныхъ отношеній и отдѣльныя частныя лица, и соединенія частныхъ лицъ, вродѣ союзовъ, обществъ и компаній. Во внутреннегосударственномъ правѣ государство регулируетъ отношенія тѣхъ субъектовъ права, которые ему подчинены или которыхъ оно можетъ считать себѣ подвѣдомственными, при чемъ государственныя нормы могутъ касаться или отношеній отдѣльныхъ лицъ между собой (частное право), или же отношеній этихъ лицъ къ государству и его органамъ (публичное право). Въ международномъ же правѣ правовыя нормы связываютъ лишь несоподчиненные субъекты, т. е. независящія другъ отъ друга политическія тѣла, являющіяся субъектами установленныхъ ими правъ. Отдѣльные же индивиды, какъ таковые, могутъ быть лишь объектами права въ сферѣ международныхъ отношеній и если они пользуются

извѣстными правами въ международномъ общеніи, то лишь въ силу постановленія о томъ одного изъ контрагентовъ, постановленія, правда, находящагося обыкновенно въ тѣсной связи съ международноправовой нормой. Наличность международноправового положенія установленнаго въ интересахъ третьяго лица еще не дѣлаетъ это лицо субъектомъ права, для этого требуется еще и соотвѣтственный актъ уполномочія со стороны отдѣльнаго государства [1]). Договоръ между государствами всегда обращается къ отдѣльнымъ государствамъ, вступившимъ въ соглашеніе, но никогда не къ отдѣльнымъ лицамъ; важнѣе всего конечно наличность соглашенія, но необходимъ также и государственный приказъ объ исполненіи договора, иначе невозможна реализація договора практически; международное право, вопреки взгляду Кауфмана, не имѣетъ непосредственнаго дѣйствія по отношенію къ частнымъ лицамъ [2]). Хотя международная охрана права все болѣе и болѣе превращается въ охрану правъ человѣка по всей землѣ, однако въ юридическомъ отношеніи частныя лица въ международной сферѣ зависятъ отъ тѣхъ государственныхъ властей, въ вѣдѣніе которыхъ входятъ тѣ отношенія, которыя они завязываютъ; черезъ посредство этихъ властей отдѣльныя лица получаютъ возможность пользоваться извѣстными правами. Государственныя власти остаются связанными лишь наличностью нормъ, а также постоянныхъ третейскихъ судовъ и административныхъ комиссій, но и эти органы дѣйствуютъ въ силу сообща же государствами установленныхъ нормъ и, если и дѣйствуютъ самостоятельно, то не могутъ переступать указанныхъ имъ границъ. Къ ученію о несво-

---

[1]) См. Triepel. S. 20 - 21.—Къ діаметрально противоположному взгляду приходитъ Kaufmann. Die Rechtskraft des internationalen Rechts. Stuttgart 1899. S. 1, полагающій, что ученіе о государствѣ какъ единственномъ субъектѣ межд. права въ настоящее время устарѣло.

[2]) Въ такомъ же смыслѣ рѣшаютъ вопросъ проф. Шалландъ (Вѣстникъ права, 1900, январь) и проф. Цитовичъ (Полицейское право. Кіевъ 1900 печат. изданіе вмѣсто рукописи, стр. 18).

бодѣ извѣстнаго государства въ случаѣ существованія подобныхъ органовъ и можно свести ученіе о непосредственномъ дѣйствіи международнаго права. Но при учрежденіи третейскихъ судовъ сторонами все же являются передъ судомъ государства, которыя заключаютъ отъ своего имени компромиссъ, назначаютъ сами третейскихъ судей и сами же ведутъ защиту интересовъ своихъ подданныхъ; третейскій судъ не знаетъ иныхъ истцовъ и отвѣтчиковъ, кромѣ государства предъявляющаго искъ и государства отвѣчающаго на искъ, хотя въ матеріальномъ отношеніи дѣло идетъ объ интересахъ частныхъ лицъ. Точно также и при функціонированіи административной комиссіи и подчиненныхъ ей чиновниковъ, приходящихъ въ мѣстныхъ союзахъ въ непосредственное соприкосновеніе съ частными лицами, дѣло ведется въ силу уполномочія, даннаго извѣстнымъ государствомъ на дѣйствованіе комиссіи въ его предѣлахъ, и своимъ рѣшеніемъ международное административное мѣсто лишь примѣняетъ начала общаго права къ данному конкретному случаю безъ непосредственнаго содѣйствія ей въ этомъ со стороны мѣстнаго государства; но непосредственное примѣненіе нельзя отождествлять съ непосредственнымъ дѣйствіемъ международнаго права.

ЧАСТЬ I.

Мѣстные органы международной администраціи въ отдѣльныхъ малокультурныхъ независимыхъ государствахъ Азіи и Африки.

Органы международной администраціи въ странахъ нецивилизованныхъ построены по типу существенно отличному отъ формъ международнаго управленія примѣняемыхъ культурными государствами во взаимныхъ ихъ сношеніяхъ другъ съ другомъ. Въ Африкѣ, въ Азіи и въ государствахъ балканскаго полуострова существуютъ международные по своему составу органы, имѣющіе форму національнаго органа какъ по внѣшней своей организаціи, такъ и по своей компетенціи, которая сводится къ отправленію за мѣстное государство извѣстной отрасли государственной дѣятельности въ предѣлахъ даннаго государства. Внѣшняя организація подобнаго учрежденія напоминаетъ собою внутреннегосударственную, оно возникаетъ въ силу закона, находится въ связи съ системою мѣстныхъ государственныхъ органовъ, выполняетъ прерогативы мѣстныхъ властей и задачи чисто государственныя; но въ то же время, не теряя своего характера государственнаго органа, это учрежденіе стоитъ въ непосредственной связи съ органами международнаго союза, служитъ цѣлямъ цѣлой группы государствъ и является проводникомъ культурнаго и право-

вого вліянія Европы въ восточныхъ, внѣ-европейскихъ странахъ. Защищая интересы, связанные съ данною мѣстностью, это учрежденіе можетъ быть разсматриваемо какъ мѣстный органъ международнаго управленія; его компетенція не выходитъ за предѣлы одного государства и его существованіе необходимо именно въ данномъ мѣстѣ международнаго общенія; перенесенное въ другое государство, это учрежденіе потеряло бы всякій смыслъ или превратилось бы въ органъ для управленія даннымъ дѣломъ въ предѣлахъ этого послѣдняго государства. Вообще подобныя учрежденія мыслимы всегда какъ органы того государства, во владѣніяхъ котораго они возникаютъ и функціонируютъ. Другой отличительной чертой этихъ учрежденій, помимо ихъ мѣстнаго и государственнаго значенія, является служеніе ихъ интересамъ международнаго союза; въ нихъ проявляется вмѣшательство культурныхъ державъ Европы въ управленіе на Востокѣ и вообще внѣ Европы, при чемъ лежащій въ ихъ основѣ союзъ есть союзъ построенный на началѣ неравенства участниковъ; вмѣшивающіяся державы до извѣстной степени принудительно налагаютъ свою волю на мѣстное государство; возникновеніе учрежденія происходитъ подъ нѣкоторымъ давленіемъ культурныхъ державъ; органы располагаютъ реальной, рѣшающей властью и постановляютъ рѣшенія юридически обязательныя. Въ этихъ учрежденіяхъ вырабатывается воля Европы, понимаемой не въ видѣ географической единицы, а какъ единое культурное и правовое цѣлое, и эта воля этими учрежденіями проводится въ жизнь на территоріи одного некультурнаго государства. Однако это послѣднее не теряетъ своей независимости; современные международные органы уживаются съ суверенитетомъ отдѣльнаго государства, такъ какъ они возникаютъ съ его согласія, хотя бы чисто формальнаго, располагаютъ извѣстной лишь долей власти, вѣдаютъ лишь спеціальныя функціи государственной дѣятельности и лишь ограничиваютъ пользованіе суверенными правами. Установленіе

международнаго органа не означаетъ наложенія протектората на данное государство, утраты независимости и потери верховныхъ правительственныхъ полномочій; напротивъ именно система подобныхъ организацій предохраняетъ страну отъ подпаденія въ зависимость одной или немногимъ изъ культурныхъ державъ. Турція, Китай и Марокко сохраняютъ свою независимость, несмотря на то, что именно на ихъ территоріи дѣйствуетъ большинство мѣстныхъ органовъ международнаго союза. Неравенство положенія мѣстной державы и державъ иностранныхъ обусловливается какъ малокультурностью восточныхъ странъ, такъ и зависимостью международныхъ организацій на Востокѣ отъ политики; вліяніе политики отражается на нихъ и въ томъ отношеніи, что они отличаются болѣе или менѣе временнымъ характеромъ, случайностью и измѣнчивостью ихъ устройства и дѣятельности; возникшія на почвѣ борьбы между культурными державами изъ за преобладанія на Востокѣ, эти учрежденія поддерживаются соперничествомъ и соревнованіемъ между конкурирующими державами. Но если политика вноситъ раздѣляющую тенденцію въ дѣйствія отдѣльныхъ державъ, то связью между политически разъединенными державами служитъ сознаніе общности культурныхъ интересовъ Европы. Общіе и тождественные интересы европейскихъ державъ находятъ свое удовлетвореніе путемъ совмѣстной принудительной дѣятельности этихъ послѣднихъ въ странахъ, которыя не въ состояніи по своей малокультурности дать должную защиту не только этимъ интересамъ, но и интересамъ своихъ собственныхъ подданныхъ. Эта дѣятельность проявляется въ управленіи санитарнымъ дѣломъ, въ попеченіи о судоходствѣ, въ веденіи финансоваго хозяйства страны и въ обезпеченіи внѣшней безопасности и благосостоянія вообще какъ въ отдѣльныхъ областяхъ, такъ и въ наиболѣе крупныхъ городахъ некультурной страны.

ГЛАВА I.

Международные санитарные совѣты.

I. Исторія и современное положеніе отдѣльныхъ совѣтовъ.

I. Совѣтъ въ Танжерѣ.

Зародышемъ танжерскаго санитарнаго совѣта можно считать собранія консуловъ, созывавшіяся еще въ концѣ XVIII вѣка для обсужденія вопросовъ санитарнаго дѣла въ Марокко. Первое собраніе (junta) консульскаго корпуса въ Танжерѣ состоялось въ 1792 году при участіи представителей отъ Англіи, Португаліи, Венеціи, Голландіи, Даніи и Швеціи. Съ теченіемъ времени составъ юнты увеличился новыми членами: въ 1793 году въ нее вошелъ консулъ Испаніи, въ 1797 году—консулы Франціи и С.-А. С. Штатовъ. По собственной иниціативѣ, безъ всякаго содѣйствія, даже при полномъ равнодушіи мароканскихъ властей, индифферентно относившихся къ вопросамъ санитарнаго дѣла, консулы приступили къ устройству морской санитарной полиціи въ открытыхъ для иностранной торговли портовыхъ городахъ Марокко. Делегата отъ Марокко въ составѣ юнты не было, ея полномочія не были офиціально признаны мѣстнымъ правительствомъ, юнта не имѣла никакой опредѣленной власти, ограничиваясь въ серьезныхъ случаяхъ простыми представленіями султану, который былъ воленъ по собственному усмотрѣнію одобрить рекомендуемыя европейцами мѣры или отвергнуть ихъ безъ объясненія причинъ; вся дѣятельность юнты въ теченіе многихъ лѣтъ была чисто фактической и не существовало для султана никакой юридической обязанности считаться съ заключеніями юнты. Весь авторитетъ юнты покоился исключительно на силѣ обычая и на традиціи; правительство, въ общемъ, пассивно переносило опеку иностран-

цевъ и лишь къ 1818 году относится первый острый конфликтъ между юнтой и султаномъ, вызванный тѣмъ, что правитель Танжера во время чумной эпидеміи въ Египтѣ снялъ карантинъ съ паломническаго судна, вышедшаго изъ Александріи, на которомъ находился одинъ изъ важныхъ государственныхъ сановниковъ. Формальное признаніе султана и его ясное согласіе на функціонированіе юнты было получено въ 1840 году, т. е. въ ту эпоху, когда окончательно сложились и болѣе поздніе по происхожденію константинопольскій и александрійскій санитарные совѣты [1]).

Въ 1836 году была образована державами особая комиссія для опредѣленія и закрѣпленія устройства и дѣятельности санитарной службы въ Марокко; былъ подвергнутъ обсужденію вопросъ о составленіи регламента и объ упорядоченіи сборовъ на санитарное дѣло. Въ это время неофиціальныя собранія представителей европейскихъ державъ по санитарнымъ вопросамъ именовались «совѣтомъ» [2]). На ос-

---

[1]) Къ 1814 году относятъ учрежденіе совѣта въ Танжерѣ Meakin. The moorish empire. London 1899. 391 и Lapradelle. La condition du Maroc d'après l'accord franco—anglais de 1904. Paris 1905. 10; къ 1818 году Vaulx. La France et Maroc. Paris 1903. 8 и Noël. Les rapports de la France et du Maroc. Étude d'histoire diplomatique et de droit international. Paris 1905. 287. Но въ 1818 году офиціальнаго признанія юнты султаномъ еще не было дано. Точно также произвольно пріуроченіе возникновенія совѣта къ 1814 году; юнта существовала и до этого времени, но юридически совѣтъ сталъ дѣйствовать лишь съ 1840 года. По крайней мѣрѣ въ архивахъ юнты, не такъ давно разобранныхъ и приведенныхъ въ порядокъ итальянскимъ консуломъ А. Ларедо, состоящимъ нынѣ секретаремъ совѣта, никакихъ подтвердительныхъ документовъ о признаніи совѣта въ 1814 или 1818 году не оказалось. См. Annuaire du Maroc. Première année. Paris 1905. 139. Лутфи колеблется отнести основаніе совѣта даже къ 1840 году; именно онъ пишетъ: «l'organisation du conseil sanitaire de Tanger remonte à 1792. Mais ce ne fut guère qu'en 1840 qu'il fonctionna de façon moins incertaine» (Loutfi. La politique sanitaire internationale. Paris 1906. 111). Но съ 1840 года совѣтъ сталъ вполнѣ юридическимъ учрежденіемъ, подобно александрійскому интенданству, основанному въ 1831 году.

[2]) Указаніе на рѣшеніе «совѣта» (conseil), постановленное 30 января 1837 года относительно сдачи старыхъ архивныхъ дѣлъ на храненіе генеральному консулу Швеціи—Норвегіи, мы находимъ въ ст. 26-й регламента 28 апрѣля 1840 года.

нованіи работъ комиссіи 1836 года былъ составленъ въ 1839 году делегатомъ Франціи въ совѣтѣ Дюфейрономъ проектъ устава, который легъ въ основу регламента, принятаго 28 апрѣля 1840 года «агентами христіанскихъ державъ при его величествѣ императорѣ Марокко, собравшимися на санитарный совѣтъ» (conseil sanitaire); этотъ регламентъ 13 августа этого же года получилъ санкцію султана [1]). Агенты державъ были формально уполномочены султаномъ наблюдать за охраненіемъ народнаго здравія на побережьи Марокко, издавать всѣ регламенты, которые для того необходимы, и принимать соотвѣтственныя этой цѣли мѣропріятія (ст. 1). Совѣтъ для покрытія своихъ расходовъ получилъ право собирать на территоріи Марокко сборы согласно установленному тарифу (ст. 25), которые поступаютъ въ особую санитарную кассу (ст. 32) и не могутъ быть употреблены ни на какія иныя потребности, кромѣ санитарнаго дѣла въ собственномъ смыслѣ слова (ст. 33). Этотъ актъ 1840 года имѣлъ то важное послѣдствіе, что совѣтъ сталъ органомъ Марокко, не теряя своего международнаго характера, и слѣдовательно издаваемыя имъ мѣры стали юридически обязательны для подданныхъ султана, которые могутъ быть подвергнуты совѣтомъ наказанію за нарушеніе его регламентовъ; кромѣ того консулы получали право взимать съ мѣстныхъ судовъ особые санитарные и карантинные сборы. Въ отношеніи туземцевъ и мароканскихъ судовъ совѣтъ можетъ дѣйствовать какъ непосредственный делегатъ султана, получившій отъ послѣдняго право на извѣстныя административныя дѣйствія по отношенію къ его собственнымъ подданнымъ.

Регламентъ 1840 года не потерялъ своей силы до настоящаго времени; онъ былъ подтвержденъ указомъ 1 марта 1879 года, въ которомъ говорилось: «объявляемъ настоящимъ

---

[1]) См. его текстъ: Ministère des affaires étrangères. Conférence sanitaire internationale de Paris. 10 octobre—3 décembre 1903. Procès-verbaux. Paris 1904. 422.

посланіемъ, что мы подтверждаемъ корпусу представителей дружественныхъ націй, имѣющихъ пребываніе въ городѣ Танжерѣ дарованное ему нашимъ дѣдомъ [1]) порученіе быть въ дѣлахъ здравія представителемъ его величества султана, благословеннаго и покровительствуемаго Богомъ, именно давать судамъ, входящимъ въ наши порты, сообщеніе съ берегомъ и отказывать имъ въ этомъ, или учреждать надъ ними карантинъ и освобождать ихъ отъ карантина, согласно съ регламентами» [2]). Съ теченіемъ времени мѣсто консуловъ въ совѣтѣ заняли посланники аккредитованные въ Танжерѣ; къ этому совѣту съ обновленнымъ составомъ перешли всѣ права и преимущества обезпеченныя въ регламентѣ 1840 года; кромѣ того расширился кругъ державъ представленныхъ въ совѣтѣ. Въ настоящее время въ составъ совѣта входятъ министры или уполномоченные въ дѣлахъ всѣхъ шести великихъ державъ, и кромѣ того Испаніи, Португаліи, Бельгіи, Голландіи, Даніи, Швеціи, Норвегіи и С.-А. С. Штатовъ, вообще всѣхъ державъ находящихся въ постоянныхъ дипломатическихъ сношеніяхъ съ Марокко. Отличительной чертой танжерскаго совѣта отъ другихъ аналогичныхъ ему совѣтовъ является отсутствіе въ немъ туземнаго элемента.

Если константинопольскій и александрійскій совѣты издавна имѣли немаловажное значеніе, какъ по своей близости къ Азіи, разсадницѣ заразныхъ болѣзней, такъ и по самому факту существованія въ двухъ странахъ, давно уже служившихъ ареною для политической борьбы между великими державами, то роль танжерскаго совѣта, старѣйшаго изъ всѣхъ санитарныхъ совѣтовъ, была до послѣднихъ лѣтъ очень скромной. Политическое значеніе онъ получилъ лишь въ 90-ыхъ годахъ. До Венеціанской конференціи 1897 года о немъ никогда не поднималось вопроса на международныхъ санитар-

---

[1]) Правившимъ въ 1840 году.

[2]) См. текстъ въ протоколахъ Париж. сан. конференціи 1903 года. Paris 1904. 431.

ныхъ съѣздахъ; до тѣхъ поръ онъ былъ мало кому извѣстенъ. Но съ этой эпохи, имѣвшей рѣшающее значеніе для судьбы самого Марокко, имъ начинаютъ интересоваться и въ печати, и въ сферахъ практической политики. Правда, на международныхъ санитарныхъ конференціяхъ, въ виду того, что Марокко на нихъ не было представлено, ограничиваются только выраженіемъ однихъ пожеланій, но характерно то, что и этотъ совѣтъ, номинально являющійся представителемъ султана, привлекаютъ къ совмѣстной съ другими совѣтами и правительствами борьбѣ съ эпидеміями по плану выработанному европейскимъ концертомъ. Такъ на конференціи 1897 года было принято пожеланіе (voeu): сообщить выработанную на съѣздѣ конвенцію танжерскому санитарному совѣту для принятія въ Марокко предупредительныхъ противъ чумы мѣръ въ соотвѣтствіи съ предположеніями конференціи [1]). Но едва Марокко было вовлечено въ круговоротъ европейской политики, какъ между державами и султаномъ начали возникать серьезныя несогласія на почвѣ санитарныхъ мѣропріятій [2]). Наиболѣе характернымъ представляется конфликтъ 1897 года, когда султанъ сдѣлалъ попытку лишить дипломатическій корпусъ полномочій, признанныхъ за нимъ въ 1840 году; недовольный требованіемъ совѣта предоставить санитарному вѣдомству весь островъ Могадоръ, гдѣ еще съ 1865 года находился лазаретъ и гдѣ въ 1897 году правительство выстроило тюрьму, султанъ заявилъ, что онъ разсматриваетъ членовъ совѣта простыми мароканскими агентами, которые могутъ быть смѣщены по его распоряженію, если они не покорятся его волѣ; онъ утверждалъ, что можетъ уменьшать составъ совѣта по своему усмотрѣнію и увольнять всякаго неугоднаго ему члена въ силу того, что «не дипломатическій корпусъ въ цѣломъ, т. е. не всѣ взятые въ со-

---

[1]) R. g. 1897. 791.

[2]) О дѣятельности совѣта за послѣднее десятилѣтіе см. Martens N. R G. 2 s. XXXIV. 160.

вокупности представители державъ въ Марокко были уполномочены имъ наблюдать за общественнымъ здравіемъ, но отдѣльные лишь члены дипломатическаго корпуса, взятые каждый особо и надѣленные всякій спеціальными полномочіями, делегированными султаномъ какъ сувереномъ Марокко». Намѣреніе совѣта захватить островъ силою не было приведено въ исполненіе вслѣдствіе отказа въ содѣйствіи со стороны Англіи, интересы которой расходились съ интересами ближайшихъ сосѣдей Марокко, заботившихся объ обезпеченіи санитарной безопасности Европы [1]).—На Парижской санитарной конференціи 1903 года, въ интересахъ народнаго здравія, было рѣшено вновь обратить вниманіе танжерскаго совѣта на необходимость примѣнять постановленія санитарныхъ конвенцій вообще (ст. 176) [2]). Кромѣ того по предложенію Франціи было высказано пожеланіе (voeu) о томъ, чтобы были пересмотрѣны правила для мароканскихъ богомольцевъ и чтобы былъ учрежденъ въ Марокко лазаретъ въ хорошо изолированной мѣстности и по близости отъ мѣстопребыванія совѣта, напримѣръ въ Малабатѣ, съ тою цѣлью, чтобы совѣту былъ облегченъ надзоръ за исполненіемъ санитарныхъ мѣропріятій; это пожеланіе было вызвано обнаружившимся на практикѣ неудобствомъ для карантинныхъ цѣлей отдаленнаго острова Могадора, обычно занятаго содержащимися въ заключеніи преступниками и періодически превращаемаго во временную санитарную станцію для досмотра возвращающихся изъ Мекки партій пилигриммовъ [3]). Вслѣдствіе отсутствія Марокко на конференціи не было признано возможнымъ исполнить послѣднее изъ сдѣланныхъ Франціею предложеній, именно обсудить санитарное состояніе Марокко и реорганизовать танжерскій совѣтъ по тому образцу, какой былъ принятъ на Венеціанской конференціи 1892 года для александ-

---

[1]) Bulletin du comité de l'Afrique française. 1900 avril, 141.

[2]) Ср. протоколы ея. Paris 1904. 27, 105.

[3]) Procès—verbaux. Paris 1904. 104, 410, 405.

рійскаго совѣта и какъ это на предшествующихъ засѣданіяхъ Парижской конференціи было постановлено по отношенію къ константинопольскому совѣту [1]). Французская делегація указывала на необходимость введенія въ танжерскій совѣтъ техническаго, медицинскаго элемента взамѣнъ оказывающагося неудобнымъ для многихъ державъ дипломатическаго элемента. Съ другой стороны она предлагала обсудить вопросъ о желательности расширенія полномочій танжерскаго совѣта.

Несомнѣнно замѣна дипломатовъ особыми свѣдущими делегатами, по аналогіи съ другими совѣтами, измѣнила бы совѣтъ къ лучшему, но теоретически говоря, врядъ ли послужило бы къ пользѣ европейскихъ державъ включеніе въ составъ совѣта столь значительнаго числа туземцевъ, какъ это допущено въ Константинополѣ и Александріи, принимая въ особенности во вниманіе малокультурность мароканскаго населенія. Но вліяніе совѣта несомнѣнно возросло бы отъ улучшенія его финансовъ по образцу болѣе совершенныхъ совѣтовъ; это возможно было достигнуть пересмотромъ тарифа и въ особенности привлеченіемъ мѣстнаго правительства къ участію въ расходахъ. До сихъ поръ правительство оказывало помощь лишь случайно и въ скудныхъ размѣрахъ; съ одной стороны оно никакъ и никогда не можетъ понять полезности затѣй иностранцевъ, съ другой стороны съ самаго начала санитарное дѣло было представлено всецѣло иностранцамъ и упрочился взглядъ, что вступленіе въ это дѣло султана излишне. Между тѣмъ недостатокъ въ средствахъ лишаетъ совѣтъ возможности ввести необходимыя улучшенія въ санитарную службу. До сихъ поръ дѣйствуетъ тарифъ установленный въ 1840 году; измѣненія въ таксѣ крайне незначительны, такъ что тарифныя ставки остаются почти въ томъ же размѣрѣ, какъ онѣ установлены были шестьдесятъ слишкомъ лѣтъ тому назадъ. Сборы, поступающіе совѣту, скла-

---

[1]) Procès—verbaux. Paris 1904. 27, 388, 405.

дываются изъ сборовъ санитарныхъ, взимаемыхъ съ судовъ при ихъ входѣ въ гавань, лоцманскихъ и якорныхъ за стоянку въ гавани. Несмотря на увеличеніе флота, посѣщающаго берега Марокко, совѣтъ тѣмъ не менѣе не имѣетъ достаточныхъ средствъ: годовой бюджетъ его въ послѣднее время равнялся всего 30 тысячамъ франковъ [1]).

Въ настоящее время совѣтъ собирается на регулярныя засѣданія періодически; но въ виду того, что его членами являются лица, занятыя текущими дипломатичскими дѣлами, иногда дѣла рѣшаются путемъ простой переписки между членами совѣта, что представляетъ особенность танжерскаго совѣта. Въ совѣтѣ принята обычная въ постоянныхъ дипломатическихъ органахъ передача предсѣдательства отъ одного члена къ другому; до 1894 года предсѣдатель мѣнялся ежемѣсячно, а съ этого времени каждые четыре мѣсяца; предсѣдательствованіе переходитъ по очереди въ алфавитномъ порядкѣ представляемыхъ членами державъ. Но при этомъ допускается мѣняться очередью или вовсе ее передавать другому члену. Члены совѣта, представляющіе одновременно нѣсколько державъ, могутъ предсѣдательствовать лишь одинъ разъ, отъ лица которой нибудь изъ нихъ, впредь до новой очереди. Предсѣдатель совѣта, помимо руководительства преніями на собраніяхъ, ведетъ переписку по дѣламъ совѣта, наблюдаетъ за исполненіемъ его рѣшеній и хранитъ денежныя средства, составляемыя изъ взимаемыхъ совѣтомъ сборовъ; переписка по текущимъ дѣламъ, по минованіи срока предсѣдательства, сдается предсѣдателемъ его преемнику. Въ первые годы существованія совѣта предсѣдатель, окончившій свой срокъ, исправлялъ обязанности вицепредсѣдателя въ теченіи срока нахожденія въ должности своего преемника: онъ замѣ-

---

[1]) См. докладъ доктора Рейно на Парижской санит. конференціи, выясняющій участіе Франціи въ развитіи санитарнаго дѣла въ Марокко и современное матеріальное положеніе этого дѣла: Procès—verbaux. Paris 1904. 410; ср. также стр. 405.

нялъ этого послѣдняго въ случаѣ его отсутствія или невозможности прибыть на засѣданіе; въ его присутствіи онъ велъ протоколы засѣданій. На этомъ порядокъ съ теченіемъ времени былъ признанъ неудобнымъ и должность вице-предсѣдателя въ настоящее время исчезла. Засѣданія созываются или по усмотрѣнію предсѣдателя, или по требованію хотя-бы одного члена, заявленному предсѣдателю. Они происходятъ въ квартирѣ предсѣдателя, при чемъ участники ихъ разсаживаются безъ соблюденія какихъ бы то ни было правилъ предсѣданія. Пренія ведутся на французскомъ языкѣ и формулируются въ протоколахъ, при чемъ редакція протокола, одобренная большинствомъ членовъ, признается окончательной и не подлежащей измѣненію. Голосованія производятся по большинству голосовъ; въ случаѣ равнаго раздѣленія голосовъ допускается вторичное вотированіе, и въ случаѣ новаго распаденія голосовъ поровну беретъ перевѣсъ голосъ предсѣдателя. Каждый членъ собранія имѣетъ одинъ голосъ, независимо отъ того, является ли онъ представителемъ одной или нѣсколькихъ державъ, слѣдовательно въ совѣтѣ не принятъ обычный на дипломатическихъ собраніяхъ порядокъ постановленія рѣшеній. Члены совѣта могутъ посылать вмѣсто себя чиновника прикомандированнаго къ дипломатической миссіи, съ правомъ рѣшающаго голоса. Рѣшенія могутъ быть постановлены даже безъ созыва засѣданій, путемъ письменныхъ сношеній предсѣдателя съ каждымъ изъ членовъ совѣта; всякій членъ письменно излагаетъ свое мнѣніе; по полученіи мнѣній отъ всѣхъ членовъ, предсѣдатель резюмируетъ кратко результаты, полученные отъ переписки, и вновь разсылаетъ дѣло по отдѣльнымъ посольствамъ, на этотъ разъ для подписи рѣшенія; въ случаѣ раздѣленія голосовъ дѣйствуетъ общее правило о перевѣсѣ голоса предсѣдателя. Всѣ входящіе въ совѣтъ документы передаются для ознакомленія постепенно всѣмъ членамъ совѣта согласно алфавитному порядку представленныхъ въ совѣтѣ державъ. Всѣ бумаги адресуемыя

совѣтомъ султану подписываются всѣми членами совѣта, безъ какого-либо опредѣленнаго порядка; лишь подпись предсѣдателя всегда ставится послѣдней. Письменныя сношенія съ мѣстными властями ведутся отъ имени совѣта однимъ предсѣдателемъ, если только совѣтъ не найдетъ необходимымъ въ виду важности дѣла измѣнить этотъ обычный порядокъ.

Исполнительными органами совѣта являются въ портахъ —начальникъ порта, врачъ и санитарные стражники, состоящіе подъ наблюденіемъ предсѣдателя, отъ котораго они получаютъ приказы и инструкціи совѣта. Кромѣ того въ важнѣйшихъ гаваняхъ находятся особые делегаты, назначаемые и увольняемые совѣтомъ; обыкновенно должность делегата исправляютъ по очереди мѣстные консулы Делегаты дѣйствуютъ въ качествѣ чиновъ санитарнаго досмотра, выдаютъ при участіи соотвѣтственнаго консула санитарные патенты о состояніи здоровья на бортѣ судна, и взимаютъ установленные тарифомъ сборы или непосредственно съ капитановъ судовъ, или черезъ посредство агентствъ морскихъ судоходныхъ компаній. [1]) Каждые три мѣсяца делегаты представляютъ предсѣдателю совѣта отчетъ о поступленіи сборовъ и о сдѣланныхъ ими, согласно совѣтскимъ рѣшеніямъ, расходахъ по управленію. Спеціальныя инструкціи опредѣляютъ обязанности делегата по санитарному надзору и по веденію отчетности. Всѣ сношенія съ совѣтомъ ведутся делегатами черезъ предсѣдателя, который пересылаетъ имъ регламенты санитарной службы установляемые совѣтомъ, совѣтскія распоряженія и всѣ необходимые по службѣ свѣдѣнія.

---

[1]) Лишь въ Тетуанѣ сборы взимаются консулами и передаются послѣдними делегату.—Делегаты обязаны также наблюдать за выполненіемъ составленнаго совѣтомъ регламента относительно надзора за лодочниками, перевозящими пассажировъ на берегъ, и за соблюденіемъ таксы за перевозъ.

2. Совѣтъ въ Александріи.

Первой заботой доктора Кло, французскаго врача, призваннаго организовать медицинскую помощь въ арміи и во флотѣ Египта, было представленіе хедиву объ учрежденіи «совѣта здравія» для управленія врачебнымъ и аптекарскимъ дѣломъ этихъ двухъ вѣдомствъ. Совѣтъ здравія, основанный въ 1825 году въ Каирѣ въ качествѣ чисто національнаго египетскаго органа для нуждъ сухопутныхъ и морскихъ военныхъ силъ Египта, съ теченіемъ времени, по развитіи въ Египтѣ медицинской службы, распространилъ свою дѣятельность на все врачебное дѣло внутри Египта [1]).

Для устройства внѣшней карантинной службы былъ образованъ въ 1831 году въ Александріи особый органъ, обязанный своимъ появленіемъ иностранному вмѣшательству; исторія этого органа стоитъ до извѣстной степени въ связи съ исторіей каирскаго совѣта здравія и отражаетъ на себѣ непосредственное вліяніе политическихъ событій, совершавшихся въ Египтѣ на протяженіи XIX вѣка [2]).

---

[1]) См. D-r Clot-Bey. Réoganisation du service médical civil et militaire d'Égypte en 1856. Paris 1862. p. I.

[2]) Исторія александрійскаго совѣта до 1879 года излагается въ слѣд. работѣ: D-r Néroutsos-bey. Aperçu historique de l'organisation de l'intendance générale sanitaire d'Égypte séant à l'Alexandrie depuis sa fondation en 1831 sous la règne du Grand Vice-Roi Méhémet-Aly jusq'à la fin du règne du Khédive Ismail en 1879. Alexandrie 1880. 164 стр. Здѣсь содержится подробная лѣтопись всѣхъ характерныхъ для исторіи совѣта фактовъ и подлинный текстъ всѣхъ важнѣйшихъ документовъ въ томъ видѣ, какъ они сообщались въ свое время державамъ. Работа эта написана въ защиту притязаній египетскаго правительства лицомъ временно стоявшимъ во главѣ александрійскаго санитарнаго интендантства; нѣкоторые выводы автора поэтому не являются пріемлимыми для безпристрастнаго историка, хотя нельзя не сознаться, что авторъ весьма искусно сгруппировалъ всѣ факты свидѣтельствующіе о вредѣ чрезмѣрнаго иностраннаго вмѣшательства. Его работа имѣла большое практическое значеніе при выработкѣ закона 1881 года, дѣйствовавшаго вплоть до 1893 года. Въ ней авторъ старается доказать, что введеніе иностраннаго элемента въ преобладающемъ числѣ сравнительно съ мѣстнымъ элементомъ послужило ко вреду санитарной пограничной службы и стало непрерывнымъ поводомъ для вмѣшательства европейцевъ во внутреннее санитар-

Поводомъ для вмѣшательства иностранцевъ въ морскую санитарную службу Египта послужила холерная эпидемія, вспыхнувшая въ послѣднихъ числахъ августа 1831 года въ Александріи. Немедленно по обнаруженіи опасности начались подъ предсѣдательствомъ генеральнаго консула Великобританіи частныя собранія членовъ консульскаго корпуса, имѣвшихъ пребываніе въ этомъ городѣ. Египетское правительство, безсильное справиться съ эпидеміей своими собственными силами, не только сочувственно отнеслось къ заботамъ европейцевъ, но и само просило совѣтовъ и помощи у представителей иностранныхъ державъ. Это видно изъ акта отъ 8 октября 1831 года, составленнаго на офиціальномъ общемъ собраніи консульскаго корпуса и заключавшаго въ себѣ формулировку результатовъ предшествующей неофиціальной работы консуловъ. Этотъ актъ, опубликованный, по утвержденіи его хедивомъ, подъ именемъ «ноты европейскихъ консуловъ» [1]) начинался слѣдующими словами: «его высочество вице-король, убѣжденный въ неизмѣримыхъ выгодахъ, которыя должно оказать на политическія и торговыя сношенія Египта установленіе лазаретовъ и иныхъ санитарныхъ учрежденій по европейскому образцу, по собственному соизволенію (a daigne de son propre mouvement) пригласилъ консуловъ европейскихъ державъ указать ему средства и способы къ осуществленію этой цѣли и представить ему проектъ для не-

---

ное дѣло страны. Спасеніе авторъ видѣлъ въ выдѣленіи совѣту лишь внѣшней карантинной службы и во введеніи правительственныхъ членовъ въ равномъ числѣ съ допущенными въ совѣтъ иностранными делегатами.—На данныхъ, приводимыхъ въ этой работѣ, основана и статья доктора Фовеля (Fauvel. Rapport au sujet de la réorganisation des institutions sanitaires en Égypte. Recuil des travaux du comité d'hygiène publique en France. Vol. XI. Paris 1883, p. 1—25), и очерки исторіи совѣта у Пру и Лутфи (Proust. La défense de l'Europe contre le choléra. Paris. 1892, p. 380—394 и Loutfi. La politique sanitaire internationale. Paris 1906, p. 106—110).—Въ послѣдующемъ изложеніи нами приводятся свѣдѣнія, заимствованныя у Нерутсосъ-бея, но съ нѣкоторыми добавленіями и въ нѣсколько иномъ освѣщеніи.

[1]) Néroutsos—bey p. 6.

медленнаго осуществленія всѣхъ намѣченныхъ мѣропріятій. Консулы, отзываясь на призывъ его высочества, предлагаютъ просвѣщенному вниманію вице-короля слѣдующія главныя постановленія, въ виду крайней опасности настоящаго момента намѣченныя къ безотлагательному выполненію и надлежащія быть развитыми въ подробностяхъ, послѣ того какъ его высочество ихъ утвердитъ». Прежде всего консулы признавали необходимымъ устройство въ Александріи лазарета по образцу лазаретовъ принятыхъ въ Европѣ и немедленное примѣненіе въ александрійскомъ портѣ карантина. Затѣмъ, помимо временныхъ карантинныхъ мѣропріятій, требовавшихся въ данную минуту и ограничивавшихъ свое дѣйствіе лишь предѣлами Александріи, консулы рекомендовали увеличеніе числа санитарныхъ учрежденій, приглашеніе въ ихъ составъ европейцевъ, распространеніе ихъ дѣятельности на всѣ важнѣйшіе морскіе города и изданіе для нихъ единообразныхъ правилъ, составленныхъ по примѣру дѣйствующихъ на этотъ случай законоположеній въ Европѣ. Консульскій корпусъ бралъ на себя руководительство новымъ предпріятіемъ и съ согласія хедива собранію европейскихъ консуловъ присваивалось названіе «интенданства общественнаго здравія» и вручалось попеченіе объ устройствѣ и открытіи лазарета и о снабженіи его достаточнымъ персоналомъ служащихъ. Для веденія текущихъ дѣлъ должна была быть ежегодно избираема членами интенданства по большинству голосовъ особая «консульская комиссія здравія» изъ пяти консуловъ, при чемъ предсѣдательствованіе въ ней принадлежитъ въ теченіе мѣсяца попеременно и поочередно каждому изъ ея членовъ. Комиссіи было предоставлено принятіе обычныхъ санитарныхъ мѣропріятій, сводившихся къ разсмотрѣнію патентовъ съ приходящихъ въ портъ судовъ и къ опредѣленію числа дней карантина (quarantaine) или наблюденія (observation) судна. Предъявленіе патента было обязательно для всѣхъ судовъ, безразлично какой бы то ни было національности. Въ подчи-

ненiи совѣту состояли особые санитарные надзиратели, на обязанности которыхъ лежало препровожденiе въ канцелярiю комиссiи патентовъ съ судовъ прибывшихъ изъ неблагополучныхъ районовъ, и особые санитарные врачи, принимавшiе по сношенiи съ предсѣдателемъ комиссiи всѣ указанныя въ регламентѣ мѣры. О всѣхъ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ комиссiя должна была доводить до свѣдѣнiя консуловъ, входившихъ въ составъ интенданства, и въ случаѣ надобности созывать экстренныя собранiя этого послѣдняго. Наконецъ на комиссiю возлагалось составленiе проекта окончательнаго регламента; для александрiйскаго лазарета и иныхъ имѣющихъ возникнуть въ будущемъ санитарныхъ египетскихъ учрежденiй; этотъ проектъ поступалъ на разсмотрѣнiе интенданства, которое для окончательнаго его утвержденiя должно было согласиться въ этомъ отношенiи съ врачами, на то уполномоченными хедивомъ.

Изъ разсмотрѣнiя акта 1831 года видно, что въ своемъ первоначальномъ видѣ санитарные карантинные органы были троякаго рода. Во первыхъ высшей рѣшающей инстанцiей, построенной по типу конференцiй, являлось собранiемъ консуловъ и врачей для выработки окончательнаго регламента; на этомъ собранiи могли быть примирены интересы санитарной безопасности Египта, представляемые медиками хедива, и интересы европейской торговли, представляемые консулами; получить согласiе державъ было необходимо въ виду наличности капитуляцiй.—Во вторыхъ, распорядительная дѣятельность по подавленiю свирѣпствовавшей осенью 1831 года холеры поручалось интенданству, органу состоящему изъ консуловъ, въ составѣ котораго не было представителей отъ хедива; кромѣ того изъ акта можно было вывести заключенiе, что делегацiя хедива на веденiе санитарнаго дѣла интенданствомъ дѣйствительна по крайней мѣрѣ до составленiя новаго санитарнаго регламента. Особенностью вмѣшательства Европы въ санитарную службу Египта являлось, такимъ образомъ, порученiе функцiй совѣта здравiя вполнѣ независи-

мому отъ мѣстной власти учрежденію, тогда какъ въ Турціи, наоборотъ, совѣтъ возникъ въ видѣ національнаго по составу органа; между тѣмъ какъ эволюція константинопольскаго совѣта состояла въ вступленіи и въ постепенномъ увеличеніи иностраннаго элемента, въ Александріи напротивъ въ первые годы своего существованія совѣтъ состоялъ исключительно изъ иностранцевъ.—Наконецъ въ третьихъ, чисто исполнительная роль была возложена на консульскую комиссію, которую можно разсматривать какъ спеціальную совѣтскую комиссію, надѣленную техническими полномочіями. Въ соотвѣтствіи съ актомъ 1831 года интенданство на первый 1831—1832 годъ избрало въ члены комиссіи генеральныхъ консуловъ Франціи, Англіи, Австріи, Швеціи-Норвегіи и управляющаго россійскимъ генеральнымъ консуломъ, возложивъ предсѣдательство на первый мѣсяцъ на перваго изъ нихъ.

Въ 1832 году комиссія принимала мѣры противъ чумы, появившейся въ Діаметтѣ. По подавленіи эпидеміи хедивъ, черезъ посредство министра иностранныхъ дѣлъ, препроводилъ комиссіи рескриптъ, въ которомъ онъ подтверждалъ о своемъ намѣреніи развить и усовершенствовать санитарное дѣло, основанное при участіи и содѣйствіи европейскихъ консуловъ, и заявлялъ, что комиссія пользуется его полнымъ довѣріемъ; а потому онъ просилъ членовъ комиссіи продолжать выполненіе своихъ обязанностей. Это приглашеніе къ дальнѣйшей дѣятельности обнаруживало стремленіе хедива разсматривать полномочія иностранцевъ временными и дѣйствительными лишь до тѣхъ поръ, пока это угодно будетъ хедиву; въ актѣ 1832 года срокъ дѣйствія комиссіи былъ продолженъ на неопредѣленное время, но тѣмъ не менѣе характеренъ уже самый фактъ подтвержденія хедивомъ своего довѣрія и своего согласія. Между тѣмъ консулы стремились къ исключительному господству въ карантинномъ дѣлѣ, вѣдать которое они полагали самостоятельно: выраженіемъ этихъ взглядовъ явился новый органическій уставъ 1835 года, расширявшій предѣлы

вѣдомства александрійскихъ консуловъ; но торжество иностранцевъ было непродолжительно. Въ несходствѣ намѣреній той и другой стороны, достаточно выразившимся въ 1832—1835 годахъ, лежалъ зародышъ позднѣйшихъ конфликтовъ 1837, 1839 и 1840 годовъ.

Регламентъ 1835 года [1]) не говорилъ ничего объ интендантствѣ, въ составъ котораго входили генеральные консулы европейскихъ державъ; онъ содержалъ въ себѣ лишь постановленіе о томъ, что общее веденіе санитарной службы поручается корпусу генеральныхъ иностранныхъ консуловъ пребывающихъ въ Александріи. Несомнѣнно такая формулировка имѣла цѣлью придать, хотя бы по видимости, независимое положеніе распорядительному органу.— Въ организаціи комиссіи были также произведены измѣненія, клонившіяся къ обезпеченію за иностранцами авторитетной и сильной дирекціи санитарной службы. Въ самомъ дѣлѣ въ комиссіи, которую было рѣшено переименовать въ «консульскій комитетъ здравія», предположено было прекратить ежемѣсячную передачу предсѣдательства отъ одного члена къ другому и учредить должность особаго выборнаго и безсмѣннаго предсѣдателя, получающаго содержаніе отъ египетскаго правительства. Составъ комитета обновлялся ежегодно, при чемъ выходящіе члены могли быть переизбраны вновь неограниченное число разъ; къ пяти его членамъ присоединялся постоянный предсѣдатель, надѣленный функціями инспектора. Этотъ постоянный комиссаръ во-первыхъ назначалъ засѣданія комитета, направлялъ его работы, публиковалъ его рѣшенія и наблюдалъ за ихъ исполненіемъ; онъ сносился черезъ министерство иностранныхъ дѣлъ съ египетскимъ правительствомъ и входилъ въ непосредственныя сношенія съ зависящими отъ комитета санитарными учрежденіями; для этой цѣли въ его распоряженіи находилась особая канцелярія, состоящая изъ секретаря, изъ канцеляр-

---

[1]) Néroutsos-bey, p. 17

скаго служителя и переводчика. Во вторыхъ постоянный комиссаръ долженъ былъ время отъ времени производить осмотры (inspections) санитарныхъ учрежденій, наблюдать за сохранностью приборовъ и за дѣйствіями служащаго персонала; напр. онъ долженъ былъ слѣдить за тѣмъ, чтобы низшіе служащіе не совершали насилій надъ пассажирами, не брали съ нихъ взятокъ, чтобы лица потерпѣвшія отъ неправильныхъ дѣйствій персонала администраціи имѣли возможность осуществлять свои права на вознагражденіе за причиненные имъ вредъ и убытки, чтобы пассажирамъ было доставляемо все необходимое для ихъ продовольствія и т. д.—Наконецъ компетенція консульскаго комитета была распространена на всю территорію, подвластную хедиву. Именно была организована санитарная карантинная служба въ Сиріи и на Критѣ, зависѣвшихъ въ то время отъ Египта, съ подчиненіемъ всѣхъ учрежденій александрійскому комитету, какъ высшему центральному санитарному учрежденію (magistrat suprême, central) для всѣхъ владѣній хедива. Санитарные органы подраздѣлялись на лазареты (lazaret) и на депутаціи (députations). Каждую депутацію составлялъ санитарный депутатъ и необходимое число служащихъ и стражниковъ; обеззараживаніе производилось однако не во всѣхъ депутаціяхъ. Лазареты находились въ наиболѣе важныхъ морскихъ городахъ—въ Александріи, въ Канеѣ, въ Бейрутѣ и въ Яффѣ. Въ трехъ послѣднихъ пунктахъ учреждено было по одному консульскому комитету для наблюденія за санитарнымъ дѣломъ на побережьи ему подвѣдомственномъ; эти комитеты были организованы на подобіе александрійскаго комитета, при чемъ предсѣдатель мѣнялся здѣсь ежемѣсячно, а секретарь получалъ содержаніе отъ мѣстнаго правительства. Александрійскій комитетъ, помимо своихъ функцій центральнаго органа, вѣдалъ непосредственно всѣ депутаціи, находящіяся на собственно-египетской территоріи, канейскій комитетъ—всѣ депутаціи острова Крита, бейрутскій комитетъ—всѣ депутаціи

существовавшія въ Сиріи, за исключеніемъ Яффы, гдѣ имѣлся особый комитетъ.

Регламентъ 1835 года, однако, на практикѣ почти не имѣлъ никакого значенія. Съ одной стороны непосредственно вслѣдъ за его утвержденіемъ санитарное дѣло въ Сиріи и на Критѣ было выдѣлено новымъ закономъ въ особое вѣдомство; протесты александрійскихъ консуловъ, сдѣланные въ 1837 году, не оказали надлежащаго воздѣйствія. Съ другой стороны правительство не соглашалось предоставить фактически санитарную администрацію постоянному комиссару, другими словами поставить ее въ непосредственную зависимость отъ иностранцевъ. Допуская консуловъ подавать совѣты по санитарному дѣлу, занимать въ комитетѣ временныя, безплатныя и почетныя должности членовъ, правительство не желало превратить комитетъ хотя бы въ подобіе постояннаго органа, съ предсѣдателемъ—иностранцемъ занимающимъ платную должность отъ правительства, но выбираемымъ самими членами комитета и надѣленнымъ широкими полномочіями. Комитетъ еще въ 1835 году остановилъ свой выборъ не на мѣстномъ чиновникѣ, а на рекомендованномъ австрійскимъ правительствомъ докторѣ Веберѣ; однако этотъ послѣдній не вступалъ въ отправленіе своихъ обязанностей и когда комитетъ, безуспѣшно прождавъ два года, выбралъ въ 1837 году на его мѣсто доктора Грасси, то хедивъ вновь отказалъ утвердить постояннаго комиссара въ должности. Заявленіе консуловъ о необходимости подобнаго должностного лица не имѣло успѣха [1]). Въ виду этого въ августѣ 1838 года при избраніи пяти членовъ комитета на 1838—1839 годъ одному изъ избранныхъ лицъ, именно генеральному консулу Испаніи, было поручено исправленіе обязанностей постояннаго комиссара съ

---

[1]) Слѣдуетъ отмѣтить, что на общемъ собраніи консуловъ 29 августа 1837 года особенно настаивалъ на централизаціи санитарнаго дѣла въ рукахъ александрійскаго комитета и на сохраненіи должности постояннаго комиссара англійскій консулъ.

тѣмъ, чтобы онъ оставался членомъ комитета и на слѣдующіе годы безъ новаго переизбранія, которому подлежали лишь четыре другихъ консула. Но и эта комбинація, сохранявшая по прежнему предсѣдательство въ рукахъ одного изъ консуловъ, не удовлетворила мѣстнаго правительства; испанскій консулъ вскорѣ вышелъ въ отставку и послѣ его ухода предсѣдатели избирались лишь на мѣсячный срокъ.

Наконецъ въ 1839 году хедивъ сдѣлалъ попытку избавиться вовсе отъ контроля иностранцевъ въ санитарномъ дѣлѣ. Это выразилось явственнымъ образомъ въ нотѣ, которую 29 декабря 1839 года [1]) министръ иностранныхъ дѣлъ Египта представилъ предсѣдателю комитета, генеральному консулу Сардиніи. Въ ней говорилось: «его высочество убѣжденъ въ томъ, что санитарное управленіе, организованное въ его государствѣ при безкорыстномъ содѣйствіи почтеннаго консульскаго корпуса, достигло въ настоящее время полнаго совершенства и что оно можетъ быть отнынѣ передано мѣстному правительству, которому, естественно, должно принадлежать высшее руководство санитарнымъ дѣламъ къ пользѣ подвластнаго населенія. Его высочество находитъ, къ вящему своему удовольствію, что настоящій моментъ въ высшей степени благопріятствуетъ его стремленію освободить консульскій корпусъ отъ тягостныхъ и великодушно на себя принятыхъ трудовъ на пользу санитарнаго дѣла и приказываетъ принести корпусу его живѣйшую благодарность за содѣйствіе до сего времени оказанное правительству и увѣрить корпусъ, что новый «магистратъ здравія», который имѣетъ быть немедленно учрежденъ, будетъ неизмѣнно слѣдовать установившейся практикѣ и положитъ въ основу своей дѣятельности постановленія изданныя корпусомъ». Затѣмъ министръ сообщилъ консуламъ, что «онъ надѣленъ вице-королемъ необходимыми полномочіями и инструкціями для продолженія сани-

---

[1]) Néroutsos-bey, p. 33.

тарной службы при участіи лицъ, для того выбранныхъ среди именитаго мѣстнаго и иностраннаго купечества, проживающаго въ Александріи».

Заслушавъ это сообщеніе, комитетъ немедленно препроводилъ министру протестъ, подписанный 4 января 1840 г. [1]) всѣми членами консульскаго корпуса, за исключеніемъ консуловъ Греціи, Даніи и Тосканы, которые остались при особомъ мнѣніи. Въ этомъ протестѣ консулы сообщали, что «они получили сообщеніе министра отъ 29 декабря, адресованное консульскому комитету здравія и содержащее въ себѣ изъявленія благодарности за ихъ содѣйствіе санитарному дѣлу и увѣдомленіе объ учрежденіи новаго «магистрата» образуемаго безъ ихъ участія; между тѣмъ они не имѣютъ возможности признать правильной мѣру принятую мѣстнымъ правительствомъ и считаютъ долгомъ предупредить министра, что они ни въ какомъ случаѣ не могутъ допустить установленія санитарнаго магистрата, въ которомъ они не были бы представлены; торговля и подданные ихъ странъ могутъ подчиняться лишь ихъ собственной юрисдикціи». Этотъ протестъ не измѣнилъ однако дѣла. Правительство увѣдомило санитарныхъ властей, что съ 1840 года полномочія консульскаго комитета прекращаются, а на его мѣсто выступаетъ «магистратъ общественнаго здравія»; санитарнымъ чиновникамъ было предписано оставить службу, сдавъ весь движимый инвентарь и постройки новому персоналу. На Критѣ и въ Сиріи санитарное дѣло было поставлено въ зависимость отъ генералъ-губернаторовъ.

Все это было проявленіемъ могущества достигнутаго египетскимъ правительствомъ въ концѣ 30-хъ годовъ вслѣдствіе искусной внѣшней политики и счастливой войны съ Турціей; только конвенція 15 іюля 1840 года положила предѣлъ завоеваніямъ Мехмеда-Али. Естественно, что хедивъ,

---

[1]) Néroutsos-bey, p. 34.

опьяненный успѣхомъ, спѣшилъ освободиться отъ стѣснявшаго его дѣятельность вмѣшательства иностранцевъ [1]).

Между старымъ комитетомъ и новымъ магистратомъ была лишь въ томъ отношеніи преемственная связь, что дѣло продолжало вестись на тѣхъ началахъ, на которые дали свое согласіе консулы. Самая же организація магистрата покоилась на выборномъ началѣ; однако правительство съумѣло обезпечить наиболѣе благопріятный для себя составъ магистрата. Въ самомъ дѣлѣ, по новому закону членами магистрата являлись предсѣдатель, шесть интендантовъ, избираемыхъ изъ состава различныхъ иностранныхъ колоній, и, въ качествѣ правительственнаго агента для надзора за исполненіемъ рѣшеній магистрата со стороны туземной администраціи,—начальникъ городской полиціи [2]). Между тѣмъ, лишь выбранные англійской и французской колоніей члены могли до извѣстной степени поддерживать независимость новаго учрежденія; кромѣ двухъ правительственныхъ членовъ въ составѣ магистрата оказались четыре лица, склонныя къ превращенію магистрата въ національный египетскій органъ: это были консулы Греціи, Даніи и Тосканы, избранные въ магистратъ первый—греческой колоніей, второй, австріецъ по происхожденію,—австрійской и третій—итальянскою колоніею, то есть какъ разъ тѣ три консула, которые отказали въ своей подписи въ 1840 году при протестѣ консульскаго корпуса; наконецъ послѣдній изъ шести членовъ магистрата былъ египтяниномъ по происхожденію. Такимъ образомъ правительству удалось провести въ магистратъ трехъ

---

[1]) Ср. для характеристики этого момента брошюру: Mengin. Considérations sur l'opportunité de reconnaître l'indépendance de l'Égypte sous le gouvernement de Mohammed-Aly. Marseille 1839; ср. также его Histoire sommaire de l'Égypte sous le gouvernement de Mohammed—Aly. Paris 1839. Здѣсь выражалась мысль объ умѣстности и справедливости признанія независимости Египта; но политика великихъ державъ не дала этому осуществиться.

[2]) Это лицо являлось единственнымъ изъ состава прежняго комитета членомъ, вступившимъ въ магистратъ въ силу правительственнаго назначенія; въ комитетѣ начальникъ городской полиціи засѣдалъ съ 1834 года.

преданныхъ ему иностранцевъ и трехъ туземцевъ, въ значительной степени отъ него зависимыхъ. Неудивительно, что консулы великихъ державъ, поддерживая свой протестъ, продолжали упорно не признавать авторитета магистрата и настаивать на допущеніи ихъ, или по крайней мѣрѣ ихъ делегатовъ въ составъ магистрата. Хедивъ былъ принужденъ уступить сопротивленію и по совѣту генеральнаго консула Франціи рѣшилъ, устранивъ выборный элементъ, привлечь къ обсужденію вопросовъ представителей отъ консульствъ съ правомъ совѣщательнаго голоса. Такимъ образомъ было положено основаніе современному намъ александрійскому санитарному совѣту; колебанія внутренней политики повели къ тому, что лишь въ 1858 году было признано равноправіе иностранныхъ делегатовъ и туземныхъ членовъ.

Закономъ 11 ноября 1843 года [1]) магистратъ былъ переименованъ въ «александрійское интенданство здравія»; такимъ образомъ было возвращено санитарному совѣту наименованіе, данное ему въ актѣ 1831 года, но съ добавленіемъ, которое подчеркивало, что новое интенданство есть національное египетское, даже чисто мѣстное, александрійское учрежденіе. Составъ новаго органа былъ намѣченъ не вполнѣ опредѣленнымъ образомъ въ отношеніи туземнаго элемента, чѣмъ надѣялись сохранить возможность за правительствомъ увеличивать по мѣрѣ надобности и по собственному усмотрѣнію число зависящихъ отъ него членовъ, именно было сказано такъ: «интенданство состоитъ во-первыхъ изъ предсѣдателя, его помощника и нѣкотораго числа (certain nombre) членовъ по выбору вице-короля изъ числа лицъ извѣстныхъ своею врачебною и административною дѣятельностью и находящихся на службѣ его высочества, ровно какъ изъ среды мѣстныхъ почетныхъ жителей (les notables indigènes); во-вторыхъ изъ делегатовъ отъ генеральныхъ консульствъ Ав-

---

[1]) Néroutsos-bey, p. 47.

стріи, Франціи, Англіи, Греціи, Пруссіи, Россіи и Сардиніи, при чемъ каждое консульство будетъ представлено однимъ лицомъ и делегаты эти будутъ принимать участіе въ преніяхъ съ совѣщательнымъ голосомъ». Независимо отъ еженедѣльныхъ собраній, интенданство должно собираться всякій разъ, какъ просьба о томъ будетъ заявлена предсѣдателю тремя изъ консульскихъ делегатовъ.

Но допущенная правительствомъ полумѣра не могла удовлетворить консульскаго корпуса, который требовалъ предоставленія консульскимъ делегатамъ права рѣшающаго голоса, безъ чего эти послѣдніе фактически не имѣли никакого значенія; дѣйствительными членами, заправлявшими дѣломъ, были ставленники правительства. При такомъ положеніи дѣлъ правительство не боялось надѣлять интенданство полномочіями, выходящими за предѣлы морской карантинной службы, и признавать въ немъ высшій органъ для санитарнаго дѣла въ Египтѣ, возстановляя такимъ образомъ то значеніе, какое этотъ органъ имѣлъ по регламенту 1835 года, но съ полнымъ подчиненіемъ власти хедива.

Такъ, когда закономъ 11 іюня 1845 года [1]) былъ учрежденъ въ Каирѣ по образцу александрійскаго интенданства новый «карантинный совѣтъ», состоявшій изъ предсѣдателя, изъ начальника полиціи города Каира и изъ двухъ членовъ каирскаго «совѣта здравія», назначаемыхъ въ новое учрежденіе по предложенію интенданства, шейхъ-улема и главнѣйшихъ мусульманскихъ негоціантовъ города, то было ясно при этомъ оговорено, что «созданіе этого карантиннаго совѣта не измѣнитъ ни въ чемъ ни аттрибутовъ, ни ранга александрійскаго интендантства, которое останется высшимъ санитарнымъ органомъ Египта и которое будетъ продолжать быть, какъ и раньше, единственнымъ центральнымъ пунктомъ управленія всѣми учрежденіями, охраняющими общест-

---

[1]) Néroutsos-bey, p. 57.

венное здравіе, и зависѣть единственно и исключительно только отъ его высочества въ предѣлахъ установленныхъ интендантскимъ регламентомъ» [1]). Соотвѣтственно этому функціи интендантства простирались далеко за предѣлы борьбы съ распространеніемъ эпидемій; именно въ число обязанностей интендантства входило попеченіе объ общественной гигіенѣ и объ оказаніи безплатной врачебной помощи туземцамъ какъ въ ихъ жилищахъ, такъ и въ госпиталяхъ. Расширеніе функцій интендантства отразилось и на составѣ подвѣдомственныхъ ему учрежденій. Депутаціи помимо ихъ прямого назначенія были пунктами по оказанію медицинской помощи; каждая депутація содержала въ себѣ не только санитарнаго депутата съ стражниками, несшими карантинную службу, но и врача, фармацевта и акушерки. Внутри страны вмѣсто депутацій, находившихся только по побережью и на сухопутныхъ границахъ, были устроены особые для каждой провинціи бюро, въ которыхъ персоналъ былъ исключительно медицинскій и которыя предназначались для лѣченія туземцевъ; эти бюро состояли въ вѣдѣніи интендантства.

На Парижской санитарной конференціи 1851—1852 годовъ было указано спеціальной комиссіей, избранной съѣздомъ, на необходимость предоставить рѣшающій голосъ делегатамъ консульствъ, входящимъ въ составъ интенданства, такъ какъ право совѣщательнаго голоса не даетъ еще достаточно гарантій Европѣ. Въ видѣ образца комиссія указывала въ этомъ отношеніи на константинопольскій санитарный совѣтъ. Эти предложенія были конференціей приняты и формулированы въ слѣдующихъ выраженіяхъ въ регламентѣ, приложенномъ къ заключенной на съѣздѣ конвенціи «александрійское санитарное интенданство, составленное изъ тѣхъ же элементовъ и установленное на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и верховный

---

[1]) Впослѣдствіи, по закону 8 декабря 1843 года, каирскій карантинный совѣтъ былъ замѣненъ простой делегаціей отъ александрійскаго совѣта, состоявшей изъ врача и секретаря.

константинопольскій совѣтъ, будетъ имѣть такія же права и прерогативы, какъ и этотъ послѣдній. Какъ и онъ, интенданство будетъ наблюдать за общественнымъ здравіемъ страны и за исполненіемъ мѣръ относящихся къ этому предмету какъ въ глубинѣ страны, такъ и по морскимъ берегамъ (ст. 124). На средства египетскаго правительства будутъ содержаться санитарные инспектора и врачи, входящіе въ составъ бюро, и они будутъ посылаться всюду, гдѣ только ихъ присутствіе окажется необходимымъ. Тѣ и другіе должны обладать дипломами отъ европейскихъ университетовъ (ст. 125)». За отсутствіемъ ратификаціи эти постановленія однако не нашли себѣ немедленнаго примѣненія на практикѣ [1]).

Право рѣшающаго голоса делегатамъ было даровано лишь закономъ 14 августа 1855 года [2]), но при этомъ не было внесено никакихъ оговорокъ въ пользованіе этимъ правомъ, что создало позднѣе затрудненія для правительства; въ самомъ дѣлѣ, во-первыхъ компетенція интенданства была весьма широка, что давало поводъ для вмѣшательства иностранцевъ во внутреннее санитарное дѣло Египта; во-вторыхъ численное преобладаніе въ интенданствѣ постепенно перешло къ иностранцамъ; при семи правительственныхъ членахъ къ 1855 году составъ иностранной делегаціи увеличился, съ допущеніемъ делегата отъ тосканскаго консульства, до восьми человѣкъ, а черезъ два года спустя былъ принятъ кромѣ того и делегатъ отъ испанскаго консульства. Въ связи съ этими соображеніями слѣдуетъ разсматривать тѣ колебанія, которыя обнаружило египетское правительство при рѣшеніи вопроса о томъ, желательно ли порученіе всего

---

[1]) Clercq. VI. 308.

[2]) Néroutsos-bey, p. 82.—Фовель ошибается, полагая, что это право имѣло силу «seulement dans les questions relatives aux quarantaines» (Fauvel, p. 2); въ то время делегаты имѣли право рѣшающаго голоса по всѣмъ вопросамъ вѣдавшимся интенданствомъ вообще; законъ 1855 года не содержалъ ограниченій, обычно включавшихся въ иные, позднѣйшіе и болѣе совершенные въ принципіальномъ отношеніи законы.

санитарнаго дѣла страны одному высшему органу. Такъ закономъ 3 марта 1856 года [1]) каирскій совѣтъ здравія былъ упраздненъ, его функціи были возложены на интенданство и его члены были переведены въ составъ послѣдняго. Правительство очевидно надѣялось перевѣсомъ числа мѣстныхъ членовъ перетянуть на свою сторону большинство голосовъ, но оно быстро убѣдилось въ томъ, что это не въ состояніи искупить вновь возникшаго при такомъ порядкѣ неудобства: все санитарное управленіе, даже внутри страны, оказывалось подъ контролемъ учрежденія, въ которомъ иностранный элементъ фактически имѣлъ значительное вліяніе на теченіе дѣлъ. Вскорѣ послѣ этого закона послѣдовалъ новый законъ 18 апрѣля 1857 года [2]), который возстановилъ каирскій совѣтъ, оставивъ въ вѣдѣніе интенданства одно лишь карантинное дѣло по побережью Египта; въ компетенцію каирскаго совѣта отошли не только его прежнія полномочія по управленію гражданской и военной медицинской и аптечной частью, но и осуществлявшіяся дотолѣ интенданствомъ нѣкоторыя полномочія въ отношеніи внутренней санитарной службы. Такимъ образомъ былъ разрѣшенъ вопросъ о компетенціи между двумя учрежденіями совершенно отличными по своему строю, по своей задачѣ и по своему характеру; въ вѣдѣніе международнаго по своему составу органа предоставлялось попеченіе объ интересовавшей Европу внѣшней санитарной безопасности страны, въ вѣдѣніе египетскаго

---

[1]) Néroutsos-bey, p. 82.—Cp. Clot-bey. Réorganisation du service médical civil et militaire d'Égypte en 1856 sous le gouvernement de Said-Pacha. Règlements. Paris 1862. 2.

[2]) Neroutsos-bey, p. 85.—Мотивы этого закона такъ излагаются этимъ авторомъ: «въ слѣдующемъ (т. е. 1857) году соображенія высшей политики заставили разъединить оба учрежденія. Замѣтили, что благодаря соединенію ихъ въ одно цѣлое египетскій административный органъ (т. е. совѣтъ здравія) сталъ въ подчиненное положеніе по отношенію къ интенданству, органу международной администраціи и слѣдовательно не національному органу». Эти слова подтверждаютъ, что высказанное нами въ текстѣ толкованіе поведенія египетскаго правительства соотвѣтствуетъ дѣйствительности.

органа—всѣ остальныя функціи санитарнаго дѣла. Но интенданство не могло легко примириться съ новымъ порядкомъ вещей; результатомъ этого было то, что дѣло тормозилось постоянными несогласіями между интенданствомъ и совѣтомъ по поводу права назначенія и увольненія низшихъ должностныхъ лицъ санитарнаго вѣдомства. Это привело къ новому соединенію обоихъ органовъ въ одно генеральное санитарное интенданство Египта», но при этомъ были точно опредѣлены права иностранныхъ делегатовъ: опытъ 1856 г. принесъ пользу. Новый регламентъ былъ утвержденъ 6 декабря 1858 года [1]). Согласно новымъ правиламъ иностраннымъ делегатамъ принадлежало право рѣшающаго голоса лишь въ отношеніи вопросовъ, касающихся внѣшней и морской карантинной службы; для законности рѣшеній по этого рода вопросамъ требовалось присутствіе на засѣданіи не менѣе семи делегатовъ и равнаго имъ числа правительственныхъ членовъ, при чемъ въ случаѣ равнаго раздѣленія голосовъ вотумъ предсѣдателя бралъ верхъ, чѣмъ обезпечивалось правительственное вліяніе на внѣшнюю санитарную службу; на полныхъ собраніяхъ интенданства кромѣ принятія мѣръ касающихся обеззараживанія всего поступающаго въ Египетъ изъ-за границы, не могло постановляться иныхъ административныхъ рѣшеній. Кромѣ того иностранные делегаты имѣли право голоса при разбирательствѣ дѣлъ о нарушеніи санитарныхъ регламентовъ. Этимъ и ограничивались предѣлы ихъ власти. Всѣ же остальные вопросы, входившіе въ предѣлы вѣдомства интенданства, именно дѣла относящіяся до общественной гигіены, врачебной помощи и аптечнаго дѣла, равно какъ дѣла о назначеніи, перемѣщеніи и увольненіи врачей, фармацевтовъ и другихъ санитарныхъ чиновъ предоставлялись на рѣшеніе однихъ правительственныхъ членовъ, которые вмѣстѣ съ предсѣдателемъ образовывали особый

---

[1]) Néroutsos-bey, p. 103.

комитетъ. Всякое вмѣшательство иностранцевъ во внутреннюю санитарную службу было устранено. О мѣрахъ, принимаемыхъ внутри страны для предотвращенія заноса и распространенія эпидеміи, иностранные члены лишь ставились въ извѣстность предсѣдателемъ на общемъ собраніи; но этимъ вопросамъ они могли только представлять свои совѣты, замѣчанія и соображенія для свѣдѣнія другихъ членовъ интенданства. Высшій надзоръ за карантиннымъ дѣломъ на границахъ государства вѣдался министерствомъ иностранныхъ дѣлъ, все остальное находилось въ завѣдываніи министерства внутреннихъ дѣлъ. Фактически въ эту эпоху интенданство было преобразовано по образцу константинопольскаго санитарнаго совѣта, гдѣ мѣстный и иностранный элементы были представлены одинаковымъ числомъ членовъ. На девять делегатовъ консульствъ приходилось девять правительственныхъ членовъ: именно, кромѣ предсѣдателя, подававшаго голосъ лишь въ случаѣ равнаго раздѣленія голосовъ, правительство имѣло въ составѣ интенданства вице-предсѣдателя, двухъ главныхъ врачей, главнаго фармацевта, начальника полиціи города Александріи, мѣстнаго вице-губернатора, директора таможень, главнаго фармацевта александрійскаго госпиталя и представителя отъ туземныхъ негоціантовъ. Это соотношеніе поддерживалось строго и позднѣе. Такъ, когда въ 1860 г. изъ состава интенданства вышелъ делегатъ тосканскаго консульства вслѣдствіе присоединенія Тосканы къ итальянскому королевству, то число правительственныхъ членовъ было уменьшено до восьми: постъ вице-предсѣдателя былъ уничтоженъ. Равнымъ образомъ, въ слѣдующемъ году, когда консульство С.-А. С. Штатовъ пожелало имѣть своего представителя въ интенданствѣ, то египетское правительство потребовало, въ случаѣ допущенія американскаго делегата, ввести также одного новаго египетскаго члена сверхъ узаконеннаго числа. Но за отказомъ консульству, оно не прибѣгло, впрочемъ, къ этому.

Для позднѣйшей исторіи интенданства имѣли большое значеніе во-первыхъ прорытіе Суэцкаго канала, во-вторыхъ оккупація Египта Англіей. Если прежде въ составъ интенданства входили представители великихъ державъ, покровительницъ турецкой имперіи и ея вассальныхъ владѣній, и представители державъ, расположенныхъ по берегамъ Средиземнаго моря, то съ конца 60-ыхъ годовъ въ интенданство начали вступать делегаты отъ другихъ торговыхъ державъ, пользовавшихся каналомъ, и отъ небольшихъ, отдаленныхъ отъ Египта странъ, желавшихъ быть представленными въ интенданствѣ единственно вслѣдствіе того политическаго значенія, которое стало упрочиваться за этимъ учрежденіемъ. Составъ иностранной делегаціи быстро и прогрессивно ростетъ. Такъ въ серединѣ 60-ыхъ годовъ Англія и Франція назначили, сверхъ своихъ делегатовъ, еще по одному санитарному врачу, съ правомъ совѣщательнаго голоса, что объяснялось важностью ихъ интересовъ. Ихъ примѣру послѣдовала вскорѣ и Турція, номинально лишь сохранявшая свою власть надъ Египтомъ [1]): въ 1866 году былъ допущенъ присутствовать на засѣданіяхъ интенданства безъ права участвовать въ преніяхъ и въ голосованіи докторъ Бимсемштейнъ въ качествѣ «константинопольскаго санитарнаго врача, командированнаго въ Египетъ»; со временемъ его признали почетнымъ членомъ и надѣлили правомъ совѣщательнаго голоса, уравнявъ его въ этомъ отношеніи съ двумя другими санитарными врачами. Впервые подпись его въ качествѣ

---

[1]) Александрійское интенданство никогда не находилось подъ властью константинопольскаго совѣта здравія, будучи всегда самостоятельнымъ учрежденіемъ; поэтому нельзя признать вѣрнымъ мнѣніе Листа, высказывающагося въ этомъ смыслѣ (Liszt. Völkerrecht. Berlin 1904. 144). Это мнѣніе встрѣчается иногда въ литературѣ, но не оправдывается ни однимъ документомъ; доказательствъ, впрочемъ, проф. Листъ въ своемъ учебникѣ не приводитъ. Одной зависимости Египта отъ Турціи недостаточно для того, чтобы александрійскій совѣтъ могъ быть поставленъ въ подчиненное положеніе къ константинопольскому совѣту. Оба они суть равноправные, международные по своему составу органы.

«санитарнаго врача Турціи» мы встрѣчаемъ подъ протоколомъ 4 февраля 1870 года; а съ засѣданія 22 марта 1871 года онъ уже титулуется «делегатомъ Турціи» и имѣетъ рѣшающій голосъ. Кромѣ того въ 1866 году вступилъ въ интенданство делегатъ нидерландскаго генеральнаго консульства, въ 1869 году—бельгійскаго, въ 1874 году—шведо-норвежскаго. Къ серединѣ 70-ыхъ годовъ въ интенданствѣ числилось такимъ образомъ 13 консульскихъ делегатовъ, а въ 80-ые годы, по вступленіи делегатовъ отъ португальскаго и датскаго консульствъ, ихъ стало всего 15 человѣкъ. Между тѣмъ число египетскихъ членовъ мало-по-малу уменьшалось и дошло къ 1877 году до трехъ лицъ: предсѣдателя интенданства и двухъ врачей александрійскаго госпиталя.

Измѣненіе состава интенданства отразилось на его дѣятельности въ двоякомъ отношеніи. Съ одной стороны вслѣдствіе постепеннаго удаленія почти всѣхъ египетскихъ членовъ вся внутренняя санитарная служба, вѣдавшаяся прежде особымъ комитетомъ, замѣнившимъ собою каирскій совѣтъ здравія, теперь фактически перешла въ руки предсѣдателя и съ 1870 года комитетъ пересталъ функціонировать. Съ другой стороны нарушилось прежнее соотношеніе голосовъ на полныхъ собраніяхъ интенданства къ прямой выгодѣ иностранныхъ членовъ, вслѣдствіе безпрерывнаго увеличенія ихъ числа и, слѣдовательно, количества рѣшающихъ голосовъ [1]). Эта перемѣна обезпечивала безпристрастное и строгое примѣненіе на практикѣ санитарныхъ правилъ, въ соблюденіи которыхъ была заинтересована вся Европа. Но это было крайне невыгодно для Англіи, которая устами своихъ консуловъ неустанно протестовала противъ мѣропріятій интенданства, находя ихъ вредными и разорительными для торго-

[1]) Въ этомъ смыслѣ слѣдуетъ понимать неясное и возбуждающее нѣкоторыя сомнѣнія утвержденіе Нерутсосъ-бея, что интенданство «devint de facto et de sa propre autorité le Conseil sanitaire international» (Néroutsos-bey, p. 151); международнымъ органомъ интенданство было задолго до этого момента.

выхъ и морскихъ сношеній, безполезными въ то же время для охраны санитарной безопасности Египта. Благодаря своему вліянію при дворѣ Англія добилась того, что, въ обходъ общихъ правилъ, мѣры интенданства не примѣнялись во всей своей строгости къ англійскимъ судамъ, что окончательно подрывало всѣ усилія державъ, старавшихся гарантировать Европѣ санитарную безопасность. Слабость египетскаго правительства была причиной, почему Англія пользовалась всевозможными льготами; ободряемое могущественнымъ покровительствомъ Англіи, правительство перестало обращаться къ интенданству за совѣтами и игнорировало его распоряженія. Это вызвало вмѣшательство Франціи, всегда стоявшей на стражѣ общихъ международныхъ интересовъ. Поводомъ послужила формальная угроза, высказанная въ іюнѣ 1878 года генеральнымъ консуломъ Англіи, о томъ, что «правительство ея величества рѣшило принять всѣ зависящія отъ него мѣры для радикальной реформы санитарной службы»; это заявленіе было завершеніемъ предшествующихъ попытокъ Англіи, направленныхъ къ тому, чтобы дискредитировать значеніе и дѣйствія интенданства. Франція вступила въ переговоры съ Англіей и Египтомъ, настаивая на упроченіи существующихъ учрежденій, на полной интернаціонализаціи ихъ и на обезпеченіи точнаго и безпрекословнаго исполненія всѣхъ установленныхъ для Египта санитарныхъ мѣропріятій; въ видѣ образца французское правительство указывало на турецкій совѣтъ здравія и желало оттѣнить международный характеръ египетскаго санитарнаго интенданства именованіемъ его «международнымъ совѣтомъ». Съ другой стороны реформу интенданства предлагало и египетское правительство: оно желало устранить фактическое вмѣшательство иностранцевъ во внутреннее санитарное дѣло, упрочившееся благодаря численному преобладанію делегатовъ въ составѣ совѣта, для чего оно остановилось на мысли выдѣлить, по примѣру порядка принятаго въ 1857 году, изъ вѣдом-

ства интенданства внутреннее санитарное дѣло и поручить его особому учрежденію; въ интенданствѣ же оно намѣревалось усилить правительственный элементъ, для того, чтобы уравновѣсить иностранное давленіе. Оба теченія, явно противоположныя, были согласованы особою комиссіей образованной въ 1880 году и на основаніи ея работъ былъ изданъ законъ 3 января 1881 года [1]).

На основаніи его внутренняя и внѣшняя санитарная служба были окончательно раздѣлены. Къ Каирѣ возстановлялся совѣтъ здравія и общественной гигіены, на который возлагалось управленіе всѣмъ санитарнымъ дѣломъ страны, за исключеніемъ дѣлъ отданныхъ интенданству, которое переименовывалось въ «санитарный морской и карантинный совѣтъ» (conseil sanitaire maritime et quarantenaire); египетское правительство отказывалось придать ему названіе «международнаго совѣта», что, впрочемъ, не имѣло значенія, такъ какъ фактически преобладаніе въ совѣтѣ было отдано иностранному элементу. На тринадцать делегатовъ отъ консульствъ приходилось девять правительственныхъ членовъ: предсѣдатель совѣта, генеральный инспекторъ санитарной морской и карантинной службы, санитарный инспекторъ города Александріи, главный врачъ александрійскаго госпиталя, одинъ изъ врачей этого же госпиталя по выбору правительства, ветеринарный инспекторъ, главный директоръ таможень, главный контролеръ портовъ и маяковъ и контролеръ александрійскаго порта. Совѣту принадлежало право издавать исключительно распоряженія для предупрежденія заноса въ Египетъ или переноса за границу эпидемическихъ болѣзней и эпизоотій.

Увеличеніе правительственнаго элемента было использовано Англіей въ своихъ собственныхъ интересахъ. Вслѣдъ

---

[1]) Текстъ его см. у Fauvel, p. 16.—Мелочи дѣлопроизводства были нормированы министерскимъ распоряженіемъ отъ 9 января этого же года.

за оккупаціей Египта англійское правительство подъ видомъ египетскихъ чиновниковъ провело въ совѣтъ англичанъ по происхожденію, или вообще своихъ креатуръ, такъ что англо-египетскій элементъ составилъ крупную и единодушную силу [1]. Къ этой группѣ невольно склонялись нѣкоторые иностранные делегаты: въ самомъ дѣлѣ въ составѣ совѣта находились уроженцы или жители восточныхъ странъ, такъ называемые левантинцы, или же случайно попавшіе въ совѣтъ иностранцы, представлявшіе страну не имѣвшую оживленныхъ сношеній съ Египтомъ, но желавшую быть представленной ради чисто политическихъ интересовъ; представляя отдаленную страну, рѣдко подверженную эпидемическимъ тропическимъ заболѣваніямъ, не имѣя иныхъ связей съ нею кромѣ служебныхъ, они старались лишь о томъ, чтобы не пострадали ихъ личные интересы, которые всецѣло были связаны съ пріютившей ихъ страной, не заботясь о томъ, что такая политика вредила державамъ, расположеннымъ по побережью Средиземнаго моря. Они были готовы сдѣлать всевозможныя послабленія для Англіи, торговля которой затруднялась наличностью карантиновъ. Къ числу лицъ, усиливавшихъ англо-египетскую партію, принадлежали напримѣръ сиріецъ, представлявшій Бельгію, мальтіецъ посланный Голландіей, смирніотъ делегированный Испаніей, три грека представлявшіе Турцію, Швецію-Норвегію и Данію, наконецъ итальянецъ, командированный Португаліей [2]. Въ результатѣ

---

[1]) См. Proust. La défense de l'Europe contre le choléra, Paris 1892. 23.— Докторъ Рошаръ утверждаетъ, что въ силу политическихъ событій совѣтъ былъ обреченъ въ началѣ 80-ыхъ годовъ на полное безсиліе; «его санитарная роль прекратилась, добавляетъ онъ, едва англичане заняли Египетъ». Rochard. La conférence de Venise et le choléra de 1892. Revue des deux Mondes. 1 sept. 1892. 186.—См. также Tisseyre. De l'orientation nouvelle d'une politique sanitare. Paris 1906. 69 и Loutfi. La politique sanitaire internationale. Paris 1906. 109, 70.

[2]) См. фактическія указанія въ работѣ доктора Кауфмана: Kaufmann. Die Quarantaine-Station El Tor. Berlin 1892. 85.—Объясненіе термина «левантинецъ» см. у Van Bemmeln'a: L'Égypte et l'Europe, par un ancien juge

получалось то, что предохранительныя мѣры, можно сказать, почти вовсе не примѣнялись по отношенію къ англійскимъ судамъ, которые получали пропускъ черезъ суэцкій каналъ едва ли не безпрепятственно, тогда какъ суда другихъ національностей подвергались продолжительному обеззараживанію; врядъ ли можно признать преувеличенными заявленія, встрѣчающіяся во французской литературѣ, что въ началѣ 80-хъ годовъ совѣтъ существовалъ лишь на бумагѣ и лишь номинально числился международнымъ. Такое положеніе вещей, помимо убытковъ для торговли, создавало настоящую опасность для общественнаго здравія. Въ виду этого вопросъ о карантинномъ дѣлѣ въ Египтѣ былъ поднятъ въ 1885 году на римской санитарной конференціи. Англія сначала отказывалась принять участіе на конференціи, а затѣмъ, давъ свое согласіе, потребовала снятія съ программы этого вопроса. Наконецъ, допустивъ его обсужденіе, она непоколебимо стояла на своемъ, угрожая направить весь свой торговый флотъ по прежнему пути вокругъ мыса Доброй Надежды въ томъ случаѣ, если санитарныя мѣры, невыгодныя для свободы торговли, будутъ конференціей приняты. Въ виду того, что число англійскихъ судовъ составляетъ 80% изъ числа всѣхъ судовъ, проходящихъ черезъ Суэцкій каналъ, и вслѣдствіе того, что вліяніе Англіи въ Египтѣ было преобладающимъ, всѣ усилія Франціи, Италіи, Австро-Венгріи и другихъ заинтересованныхъ державъ не привели ни къ чему. Въ виду непреклоннаго рѣшенія Англіи не уступать коалиціи южноевропейскихъ державъ не только строгій карантинный надзоръ не былъ принятъ, но и сама конференція разошлась, не придя ни къ какому заключенію [1]).

---

mixte. Leiden (1881), t. I. p. 30: «le mot levantin désigne en général les rajahs ou chrétiens de la Turquie d'Asie, et plus spécialement, en déduisant les syriens et les arménniens, ceux de l'Asie mineure, qui sont de race grecque et grecs orthodoxes en religion».

[1]) См. мемуаръ англійскаго посла въ Римѣ, адресованный предсѣдателю конференціи послѣ перерыва ея работъ: Protocoles et procès-verbaux de la

Однако необходимость заставила Англію съ теченіемъ времени пойти на уступки; сначала она заключила съ Австро-Венгріей 29 іюля 1891 года соглашеніе относительно карантиннаго досмотра въ Суэцкомъ каналѣ, а затѣмъ приняла участіе въ венеціанской санитарной конференціи 1892 г., на которой Австро-Венгрія, Франція и Италія возбудили вопросъ о реорганизаціи александрійскаго совѣта. Было необходимо обезпечить самостоятельное положеніе совѣта, освободивъ его отъ вліянія Англіи и отъ политическаго давленія вообще. Для достиженія этой цѣли представлялось наиболѣе цѣлесообразнымъ уменьшить число египетскихъ членовъ. Напрасно египетскій делегатъ доказывалъ, что совѣтъ есть вполнѣ національный органъ Египта, куда иностранцы допущены изъ милости (à titre de faveur) и гдѣ они находятся лишь до тѣхъ поръ, пока этого желаетъ территоріальная власть. Конференція стала на иную точку зрѣнія: она разсматривала совѣтъ какъ международное по своему составу и по своей задачѣ учрежденіе; однако, уменьшая число египтянъ, чрезмѣрно увеличившееся ко вреду иностранцевъ, конференція не имѣла ничего противъ того, чтобы допустить представительство Египта въ болѣе широкомъ объемѣ, сравнительно съ другими державами и пропорціонально той отвѣтственности, которую Египетъ несетъ передъ Европою какъ мѣстная держава. Согласно предложенію Франціи число египетскихъ членовъ было доведено до четырехъ лицъ: предсѣдателя совѣта, который можетъ во-

---

conférence sanitaire internationale de Rome inaugurée le 20 mai 1885. Rome 1885. 367.—О проектѣ французской делегаціи см. офиціальное изданіе: (République française. Ministère du commerce et de l'industrie. Comité consultatif d'hygiène publique de France). Conférence sanitaire internationale de Rome (mai 1885). Documents et rapports sur la conférence présentés par M. M. les D-rs Brouardel, Rochard et Proust. (Extraits du «Recueil des travaux du comité consultatif d'hygiène publique», t. XV et XVI). Paris 1886.—См. также Recueil du comité, t. XXII. Paris 1892. 572.

тировать лишь въ случаѣ равнаго раздѣленія голосовъ [1]), главнаго инспектора санитарной морской и карантинной службы, санитарнаго инспектора города Александріи и ветеринарнаго инспектора. Предложеніе Англіи о допущеніи еще одного египетскаго члена было отклонено; за него высказалась лишь одна Германія. Кромѣ того было принято во вниманіе и другое несовершенство совѣта, именно переполненіе его мѣстными уроженцами; чтобы обезпечить компетентность делегатовъ для надлежащаго выполненія ихъ обязанностей и чтобы предотвратить случаи назначенія лицъ не обладающихъ служебнымъ и образовательнымъ цензомъ, было постановлено въ видѣ общаго правила, что «всѣ делегаты должны быть лицами, получившими соотвѣтственные дипломы отъ какого-либо медицинскаго факультета Европы, или быть лицами состоящими на дѣйствительной государственной службѣ въ должности по крайней мѣрѣ вице-консула или занимающими равнозначущее этой должности положеніе». Однако это правило, въ цѣляхъ его удобопріемлимости, не должно было примѣняться къ делегатамъ, уже назначеннымъ до 1892 года въ составъ совѣта.—Постановленія конференціи были превращены въ конвенцію 30 января 1892 года, причемъ Англія отказала въ своей подписи и присоединилась лишь впослѣдствіи [2]). Державы обязались рекомендовать принятіе этой конвенціи египетскому правительству; настоянія ихъ увѣнчались успѣхомъ и 19 іюня 1893 года былъ изданъ хедивомъ законъ о составѣ и вѣдомствѣ совѣта, а также и министерское распоряженіе относительно порядка

---

[1]) Но это право предсѣдателя вовсе не приводитъ къ тому, какъ выражался франц. уполномоченный Barrère, чтобы «l'Égypte disposerait donc de trois voix et demie». См. Conférence sanitaire internationale de Venise en 1892 (5—30 janvier). Compte rendu des délibérations et décisions. Convention sanitaire. Annexe au tome XXVII (année 1892) du Recueil du comité d'hygiène publique. Melun 1893. 85.

[2]) Martens N. R. G. 2 s. XIX. 260; XX. 1.

функціонированія совѣта [1]). Эти постановленія составляютъ нынѣ дѣйствующее право, ибо конвенція 1892 года подтверждена 162 статьей договора заключеннаго на Парижской конференціи 1903 года.

Впослѣдствіи Англія пыталась возстановить прежній порядокъ вещей, но безуспѣшно. На Венеціанской санитарной конференціи 1897 года англійская и египетская делегаціи предложили увеличить число правительственныхъ членовъ въ александрійскомъ совѣтѣ и перенести совѣтъ въ Каиръ; это имѣло цѣлью не только возстановить преобладаніе Англіи въ совѣтѣ, но и всецѣло подчинить его правительственному вліянію переведеніемъ его въ столицу Египта. Но это предложеніе было отклонено почти единогласно, какъ не входящее въ программу конференціи; за него былъ поданъ лишь одинъ голосъ [2]). Такая же участь постигла и предложеніе англійской и египетской делегацій, сдѣланное на Парижской санитарной конференціи 1903 года; оно было повтореніемъ предложенія 1897 года, но съ нѣкоторыми добавленіями: на совѣтъ возлагалось по англо-египетскому проекту лишь извѣщеніе державъ о санитарномъ состояніи Египта, что было равносильно полному лишенію совѣта его прежнихъ административныхъ функцій и превращенію его въ родъ спеціальнаго для Египта информаціоннаго бюро. Все же санитарное дѣло какъ на границахъ, такъ и внутри Египта, предлагалось централизировать въ одномъ учрежденіи чисто націо-

---

[1]) См. ихъ текстъ въ Ministère des affaires étrangères. Conférence sanitaire internationale de Paris. 10 octobre—3 décembre 1903. Procès-verbaux. Paris 1904. p. 205, 211.—О роли франц. делегаціи см. Rapport présenté par M. le prof. A. Proust. Conférence sanitaire internationale de Venise (5—30 janvier 1892). Recueil du comité d'hygiène publique de France. Melun 1893. t. XXII. 536, 572, см. также Annexe au tome XXII, p. 13, 82—85.—Proust. De la conférence de Venise. Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques. 1892, novembre 598—651, décembre 843—873.

[2]) См. Proust. La défense de l'Europe contre la peste. Paris 1897, p. IX. Изъ этой работы видно, что во главѣ сторонниковъ новаго порядка вещей стояла Франція.

нальномъ и мѣстномъ; Египетъ получилъ бы такимъ образомъ полную свободу дѣйствій въ карантиномъ дѣлѣ, подобно тому какъ эта свобода предоставляется всякой иной странѣ. И на этотъ разъ проектъ былъ отклоненъ по предложенію французской делегаціи [1]). Не смотря на это цѣлью англійской политики продолжаетъ быть дарованіе Египту абсолютнаго контроля надъ карантиннымъ дѣломъ и надъ санитарной службой въ египетскихъ портахъ, равно какъ переносъ совѣта изъ Александріи въ Каиръ, что можно видѣть хотя бы изъ отчета генеральнаго консула Англіи о состояніи финансовъ и администраціи Египта за 1904 годъ [2]).

Одновременно съ упроченіемъ въ 1892 году международнаго характера совѣта была произведена реформа финансовъ совѣта. Еще издавна для покрытія издержекъ санитарной администраціи совѣтъ взималъ карантинные и санитарные сборы; если эти издержки превышали поступленія, то дефицитъ покрывался изъ средствъ государственнаго казначейства; но въ этомъ случаѣ совѣтъ долженъ былъ безъ замедленія принять мѣры къ возстановленію равновѣсія въ своемъ бюджетѣ. Вслѣдствіе разстройства финансовъ Египта, правительство съ 1876 года все болѣе и болѣе затруднялось отпускомъ необходимыхъ средствъ; въ 1881 году былъ поэтому упорядоченъ способъ установленія совѣтскаго бюджета, который по разсмотрѣніи его совѣтомъ подлежалъ утвержденію на совѣтѣ египетскихъ министровъ одновременно съ утвержденіемъ общегосударственнаго бюджета. Вѣданіе доходами и расходами и предварительное составленіе смѣтъ было поручено особому комитету, составленному изъ предсѣдателя совѣта, изъ генеральнаго инспектора и изъ консуль-

---

[1]) Ministère des affaires étrangères. Conférence sanitaire internationale de Paris. 10 octobre—3 décembre 1903. Procès-verbaux. Paris 1994. 512—515, 527—528, 103; ср. стр. 506.

[2]) См. Archives dipiomatiques. 1905. III. 137 и синюю книгу: Egypt nº 1. 1905 [2409].

скаго делегата, избраннаго для того совѣтомъ. Въ 1892 г. былъ усиленъ иностранный элементъ въ этомъ комитетѣ: вмѣсто одного делегата было введено ихъ трое, причемъ ихъ полномочія длились одинъ годъ, но они могли быть избираемы вновь на годичный срокъ. Каждые три мѣсяца комитетъ даетъ совѣту подробный отчетъ о своей дѣятельности, а совѣтъ ежегодно представляетъ всю отчетность за истекшій годъ для контроля правительству Египта. Въ 1892 году была увеличена сумма сборовъ распространеніемъ ихъ на лицъ и на суда, дотолѣ отъ нихъ изъятыя. Кромѣ того чрезвычайные и непредвидѣнные расходы было разрѣшено покрыть займомъ, выпускаемымъ совѣтомъ въ томъ случаѣ, если египетское правительство не предоставитъ для этой цѣли достаточныхъ источниковъ дохода. Всѣ же остатки поступленій, не израсходованные совѣтомъ, было постановлено обращать въ запасный фондъ, назначаемый на случай особыхъ непредусмотрѣнныхъ въ бюджетѣ расходовъ. Созданіемъ этого фонда было положено начало финансовой самостоятельности совѣта. Не смотря на то, что хедивъ предоставилъ закономъ 25 декабря 1894 года въ распоряженіе совѣта часть маячныхъ сборовъ, тѣмъ не менѣе совѣтъ не обладаетъ излишкомъ средствъ, что тормозитъ его дѣятельность; на это было обращено вниманіе державъ на Парижской санитарной конференціи 1903 года [1]).

Въ настоящее время функціи совѣта состоятъ въ наблюденіи за санитарнымъ состояніемъ Египта и въ охранѣ страны на сухопутныхъ и морскихъ границахъ отъ эпидемическихъ болѣзней, главнымъ образомъ холеры и чумы, а также желтой лихорадки, и отъ эпизоотій. Онъ получаетъ еженедѣльно отъ каирскаго совѣта санитарные бюллетени городовъ Каира и Александріи и ежемѣсячно бюллетени о народномъ здравіи

---

1) См. ея протоколы, Paris 1904, стр. 105—106; законъ 1894 г. здѣсь же, стр. 209.—О финансовомъ положеніи совѣта см. также Martens N. R. G. 2 s XVIII. 392, 417.

въ провинціяхъ. Съ своей стороны онъ сообщаетъ каирскому совѣту принимаемыя имъ рѣшенія и всѣ свѣдѣнія полученныя имъ изъ-за границы. Совѣтъ обязанъ слѣдить за санитарнымъ состояніемъ страны и можетъ посылать инспекторовъ всюду, куда онъ сочтетъ необходимымъ, причемъ каирскій совѣтъ обязанъ содѣйствовать командируемымъ отъ него лицамъ въ исполненіи ими ихъ обязанностей. На совѣтѣ лежитъ опредѣленіе предохранительныхъ мѣръ, въ случаѣ появленія эпидемій или эпизоотій въ Египтѣ, съ цѣлью воспрепятствовать распространенію этихъ болѣзней за предѣлы страны; равнымъ образомъ онъ принимаетъ превентивныя мѣры противъ занесенія извнѣ въ Египетъ заразительныхъ болѣзней. Онъ регламентируетъ, съ точки зрѣнія санитарной, тѣ условія, въ которыхъ должна производиться перевозка паломниковъ и слѣдитъ за состояніемъ ихъ здоровья во время ихъ богомолья. Онъ опредѣляетъ также формулы тѣхъ записей, которыя санитарными чиновниками заносятся въ патенты отплывающихъ судовъ, и составляетъ всякаго рода регламенты карантинной службы въ предѣлахъ, предоставленныхъ ему международными конференціями [1]). При этомъ отдѣльные административные акты совершаются собственною властью совѣта, второстепенныя распоряженія, расчитанныя на примѣненіе къ цѣлому ряду случаевъ, представляются правительству для одобренія и исполненія и лишь тамъ, гдѣ совѣтъ выходитъ изъ своей роли административнаго учрежденія и дѣйствуетъ въ качествѣ конференціи по спеціальному порученію державъ, его постановленія

---

[1]) См. напр. Intendance sanitaire d'Égypte. Règlements sanitaires autorisés par le gouvernement de S. A. le Vice-Roi d'Égypte, en viguer au 1-er janvier 1866 et publiés sous la présidense de Monsieur Colucci-Bey. Alexandrie 1866. —Intendance générale sanitaire d'Égypte. Exposé des mesures prises en Égypte à raison de l'épidémie cholérique de Constantinople de 1871 et de l'épidémie cholérique de Hedjaz de 1871—1872 (pelerinage 1288—1289). Alexandrie 1872.—Въ настоящее время совѣтъ публикуетъ особый «Bulletin quarantenaire».

подлежатъ утвержденію всѣхъ заинтересованныхъ правительствъ. Такъ, когда въ статьѣ 164 конвенціи 3 декабря 1903 года совѣту было предложено согласовать съ постановленіями этой конвенціи дѣйствовавшіе въ то время регламенты относительно мѣръ противъ чумы, холеры и желтой лихорадки и регламентъ относительно наблюденія за паломничествомъ въ Красномъ морѣ, то было добавлено, что новые регламенты, до ихъ примѣненія на дѣлѣ должны быть приняты представленными въ совѣтѣ державами. Въ соотвѣтствіи съ этимъ, измѣненный текстъ регламентовъ былъ принятъ совѣтомъ въ сентябрѣ 1904 года лишь для сообщенія державамъ, которымъ принадлежало право санкціи [1]). Надзоръ за соблюденіемъ регламентовъ принадлежитъ совѣту. Совѣтъ опредѣляетъ мѣста, гдѣ должны быть устроены низшія санитарныя учрежденія и на всѣ должности санитарнаго морского и карантиннаго вѣдомства назначаетъ своихъ кандидатовъ, которые утверждаются министерствомъ внутреннихъ дѣлъ; такимъ же путемъ производится и увольненіе, и перемѣщенія чиновниковъ. Однако предсѣдателю совѣта предоставлено право выбирать по усмотрѣнію лицъ для замѣщенія низшихъ должностей (agents), каковы, напримѣръ, санитарные стражники [2]), а также низшій санитарный персоналъ: рабочихъ и прислугу. Рѣшенія совѣта сообщаются въ министерства внутреннихъ дѣлъ и иностранныхъ дѣлъ; послѣднее сообщаетъ эти рѣшенія, если это требуется, консуламъ. Обыч-

---

[1]) См. Réglements élaborés en conformité de la convention sanitaire internationale de Paris (1903) et adoptés, «ad refendum» par le conseil sanitaire, maritime et quarantenaire d'Égypte dans sa séance du 6 septembre 1904. Alexandrie 1904.

[2]) Въ 1892 году принято Венеціанской конференціей предложеніе объ организаціи корпуса санитарныхъ стражниковъ, рекрутируемаго среди отставныхъ унтеръ-офицеровъ различныхъ національностей для назначенія ихъ на службу въ Красномъ морѣ и Суэцкомъ каналѣ. Иниціатива этой мѣры принадлежитъ Турціи, представившей о томъ мемуаръ Римской санитарной конференціи. См. Protocoles et procès-verbaux de la conférence sanitaire internationale de Rome inaugurée le 20 mai 1885. Rome 1885. 335.

ныя засѣданія совѣта созываются предсѣдателемъ въ первый вторникъ каждаго мѣсяца, или же по требованію трехъ членовъ совѣта; въ случаѣ надобности могутъ быть собраны экстренныя засѣданія. Преніями руководитъ предсѣдатель совѣта, а въ случаѣ его отсутствія генеральный инспекторъ; предсѣдатель подаетъ свой голосъ лишь въ случаѣ равнаго раздѣленія голосовъ. Рѣшенія принимаются по большинству голосовъ. Всему происходящему на собраніяхъ ведется протоколъ, подписываемый участвовавшими въ собраніи членами [1]). Въ виду многочисленности состава совѣта на практикѣ привилось назначеніе особыхъ комиссій или временныхъ [2]), или постоянныхъ. Къ числу послѣднихъ принадлежатъ финансовая, дисциплинарная и комиссія для принятія экстренныхъ мѣропріятій и распоряженій; эта послѣдняя состоитъ изъ предсѣдателя совѣта, изъ главнаго инспектора и изъ двухъ иностранныхъ делегатовъ по выбору совѣта. При этомъ делегатъ заинтересованной державы всегда призывается на засѣданіе, ея касающееся, и имѣетъ право голоса; предсѣдатель вотируетъ лишь въ случаѣ раздѣленія голосовъ; рѣшенія комиссіи немедленно сообщаются всѣмъ членамъ совѣта. Составъ ея мѣняется каждые три мѣсяца.—Дисциплинарная комиссія составляется изъ предсѣдателя совѣта, изъ главнаго инспектора и изъ трехъ делегатовъ, выбранныхъ совѣтомъ, и имѣетъ своею задачею разборъ жалобъ на дѣйствія чиновъ санитарной администраціи. Составъ ея обновляется ежегодно. Докладъ комиссіи обсуждается въ полномъ собраніи совѣта и совѣтское рѣшеніе представляется черезъ

---

[1]) Протоколы эти обычно не публикуются. Лишь для оправданія дѣйствій совѣта принятыхъ во время холерной эпидеміи 1865—1866 года были опубликованы протоколы съ 12 іюня 1865 года по 22 сентября 1866 года въ изданіи: Procès-verbaux des séances du conseil de l'intendance générale sanitaire d'Égypte présidé par M. le Docteur Ant. Colucci-Bey depuis l'apparition du choléra en Égypte, en 1865 jusqu'à sa cessation en 1866. Paris 1866.

[2]) См. напр. Rapport présenté au Conseil sanitaire maritime et quarantenaire d'Égypte par la commission chargée de rechercher l'origine de la peste à Alexandrie en 1899. Alexandrie 1899.

предсѣдателя совѣта на утвержденіе министра внутреннихъ дѣлъ. Комиссія можетъ однако собственной властью сдѣлать служащему выговоръ или лишить его мѣсячнаго оклада жалованья.

3. Совѣтъ въ Константинополѣ.

Учрежденіе константинопольскаго совѣта здравія (Conseil de santé) [1]) восходитъ къ послѣднимъ годамъ правленія Махмуда II. Дипломатическіе представители европейскихъ державъ при константинопольскомъ дворѣ воспользовались появленіемъ чумы въ предѣлахъ Турціи для того, чтобы обратить особенное вниманіе порты на неудовлетворительное и опасное для Европы санитарное состояніе страны. Уступая настояніямъ посольствъ, султанъ далъ согласіе на образованіе чрезвычайной комиссіи изъ высшихъ сановниковъ государства, среди которыхъ находились тридцать наиболѣе вліятельныхъ улемовъ. Комиссія эта, созванная въ мартѣ 1838 года подъ давленіемъ дипломатическаго корпуса, высказалась за примѣненіе къ Турціи тѣхъ санитарныхъ мѣропріятій, которыя обычно прилагались въ то время культурными державами Европы

---

[1]) Въ литературѣ нѣтъ доселѣ полной и исчерпывающей исторіи константинопольскаго совѣта. До послѣдняго времени единственнымъ пособіемъ въ иностранной литературѣ могли служить нѣсколько страницъ въ одной изъ работъ Пру (Proust. La défense de l'Europe contre le choléra. Paris 1892, p 340—379), написанныя на основаніи архивныхъ матеріаловъ, доставленныхъ автору французскимъ санитарнымъ врачемъ въ Турціи докторомъ Mahé. Но данныя, находившіяся въ распоряженіи Пру, не были особенно богаты; ему остались напримѣръ неизвѣстными актъ 1838 года и въ особенности важный для исторіи совѣта регламентъ 1839 года. Свѣдѣнія Пру поэтому нуждаются въ значительныхъ дополненіяхъ. За послѣдніе годы обнародовано нѣсколько новыхъ документовъ въ протоколахъ международныхъ санитарныхъ конференцій, занимавшихся вопросомъ о реорганизаціи совѣта, а также и въ 3 томѣ сборника Юнга (Young. Corps de droit ottoman. Recueil des codes, lois-réglements, ordonnances et actes les plus importants du droit intérieur. Oxford 1905). Кромѣ того интересныя замѣчанія о современномъ составѣ и положеніи совѣта даютъ въ своихъ работахъ служившіе въ турецкой санитарной администраціи Borel (1904) (p. 133—152) и Loutfi (1906) (p. 88—106).

для подавленія эпидемическихъ болѣзней, и въ частности за установленіе системы карантиновъ и строгой изоляціи какъ въ самой столицѣ, такъ и въ важнѣйшихъ городахъ имперіи. По представленію комиссіи въ апрѣлѣ 1838 года были созданы два новыхъ органа: санитарное управленіе и совѣтъ здравія. Вѣдомство управленія распространялось на всѣ провинціи имперіи и состояло въ направленіи дѣятельности всѣхъ низшихъ учрежденій, которыя предназначались для охраны народнаго здравія и предполагались къ учрежденію какъ по побережью европейской и азіатской Турціи, такъ и внутри страны. Совѣтъ былъ основанъ для руководительства карантинами, только что введенными въ портовыхъ городахъ, и для общаго надзора за санитарнымъ дѣломъ. За отсутствіемъ мѣстныхъ врачебныхъ силъ Портѣ пришлось обратиться за помощью къ иностранцамъ. Во главѣ карантиннаго дѣла былъ поставленъ французскій врачъ Буларъ-де-Мерю [1]), въ составъ совѣта были назначены кромѣ управляющаго карантинами, пять принятыхъ на турецкую службу европейцевъ, получившихъ медицинское образованіе, и лишь предсѣдательствованіе въ совѣтѣ было поручено мѣстному уроженцу, Абдулаху-Эфенди. Дѣятельность совѣта въ эту эпоху нормировалась единственно и исключительно турецкими законами, всѣ члены совѣта получали вознагражденіе изъ турецкаго казначейства, и самый совѣтъ разсматривался составною частью оттоманскихъ административныхъ учрежденій. О выполненіи предложенныхъ иностранными посольствами реформъ Порта сообщила представителямъ Англіи, Австріи, Испаніи, Франціи, Нидерландовъ, Пруссіи, Россіи и Швеціи слѣдующею циркулярною нотою отъ 18 апрѣля 1838 года: «его высочество движимый отеческою заботливостью и милосердіемъ, всегда

---

[1]) Въ іюлѣ того же года онъ былъ замѣненъ докторомъ Мина, бывшимъ директоромъ карантина въ Землинѣ на Дунаѣ, рекомендованнымъ портѣ австро-венгерскимъ правительствомъ; но вскорѣ онъ оставилъ свою должность и ее занялъ французскій врачъ Роберъ.

ему присущими, желая осчастливить всѣми способами подвластныхъ его скипетру подданныхъ и водворить среди нихъ спокойствіе нарушенное появленіемъ чумной эпидеміи, повелѣлъ установить карантины въ своихъ владѣніяхъ. Принятіе карантинной системы послужитъ общему интересу, т. е. какъ благу оттоманской имперіи, такъ и обезпеченію существующихъ нынѣ дружественныхъ сношеній высокой Порты съ европейскими дворами. Въ настоящее время спеціальная комиссія занята приведеніемъ въ исполненіе высочайшаго повелѣнія, какъ-то указаніемъ мѣстъ для устройства карантиновъ и другими относящимися къ этому предмету распоряженіями. Рѣшенія постановленныя указанною комиссіею будутъ министерствомъ иностранныхъ дѣлъ въ свое время сообщены аккредитованнымъ въ Константинополѣ посольствамъ» [1]).

Упомянутая въ этой нотѣ временная комиссія состояла изъ членовъ совѣта и изъ делегатовъ отъ иностранныхъ посольствъ. Приглашеніе иностранныхъ делегатовъ объяснялось необходимостью получить отъ морскихъ державъ во-первыхъ ихъ согласіе на предполагаемые къ изданію санитарные регламенты, во вторыхъ ихъ разрѣшеніе взимать съ иностранныхъ судовъ спеціальные сборы на покрытіе издержекъ по карантинной службѣ. Для того, чтобы намѣченный портою карантинный надзоръ могъ быть осуществленъ на дѣлѣ по отношенію къ иностраннымъ судамъ, прибывающимъ въ иностранные порты, требовалось предварительное сношеніе съ державами, суда которыхъ посѣщаютъ турецкіе гавани, такъ какъ въ силу капитуляцій ни судебные, ни административные чиновники мѣстнаго государства не могутъ входить на бортъ пребывающаго въ территоріальныхъ водахъ судна безъ представителя отъ консульства той державы, чей флагъ поднятъ на суднѣ, хотя бы эти чиновники имѣли лишь чисто

---

[1]) Noradounghian. Recueil des actes internationaux de l'empire ottoman. Tome II. Paris 1900. 242.

санитарныя функціи; санитарные уставы не могутъ прилагаться къ подданнымъ иностранной державы, прибывшимъ въ Турцію, безъ спеціальнаго обнародованія даннаго устава консуломъ заинтересованной державы; однимъ словомъ требовалось самою природою дѣла прежде всего заручиться предварительнымъ согласіемъ иностранныхъ кабинетовъ. Съ другой стороны на основаніи постановленій тѣхъ же капитуляцій, равно какъ и заключенныхъ Турціею торговыхъ договоровъ, Порта не могла, безъ особыхъ соглашеній съ державами, взимать иныхъ сборовъ съ судовъ при ихъ входѣ и выходѣ изъ турецкихъ гаваней, кромѣ таможенныхъ сборовъ со ввозимыхъ или вывозимыхъ на судахъ товаровъ. Между тѣмъ, въ виду хроническаго недостатка въ средствахъ безъ взиманія особыхъ санитарныхъ сборовъ турецкое правительство не могло содержать учрежденныхъ имъ санитарныхъ службъ и вновь созданнаго совѣта здравія: безъ иностраннаго содѣйствія санитарныя мѣропріятія не могли бы получить надлежащаго развитія и новыя учрежденія не столько бы дѣйствовали на пользу охраненія народнаго здравія, сколько бы просто лишь числились существующими.

Приступивъ къ своимъ работамъ въ іюлѣ 1838 года, комиссія занялась первоначально устройствомъ карантиннаго дѣла въ Константинополѣ. Ея засѣданія происходили въ помѣщеніи совѣта здравія. Выработанный ею регламентъ былъ подписанъ 10 іюня 1839 года подъ названіемъ «органическаго устава совѣта здравія для морской службы». Во введеніи къ этому регламенту указывается ясно международный характеръ этой комиссіи и этого регламента, именно здѣсь говорится слѣдующимъ образомъ о той формѣ, въ которой происходили совѣщанія: «нижеподписавшіяся лица, съ одной стороны члены совѣта здравія, находящагося подъ предсѣдательствомъ Хивзи-Мустафы паши, съ другой стороны члены иностранной делегаціи, аккредитованной, по желанію высокой Порты, различными дипломатическими миссіями передъ

указаннымъ совѣтомъ (délégation étrangère, accreditée... près ledit conseil), собравшись на конференцію для совѣщанія о наилучшей организаціи карантиновъ, какая должна быть введена въ столицѣ имперіи противъ занесенія эпидемій съ моря, одушевленные желаніемъ примирить, поскольку возможно, необходимыя санитарныя реформы съ потребностями морской торговли, послѣ зрѣлаго обсужденія, по взаимному соглашенію постановили о нижеслѣдующемъ.....» [1]) Достаточно прочесть эти первыя строки регламента, чтобы убѣдиться въ томъ, что здѣсь дѣло шло о соглашеніи между оттоманскимъ правительствомъ, представителемъ котораго выступалъ совѣтъ здравія, и представителями иностранныхъ державъ, уполномоченные которыхъ образовывали въ цѣломъ особую делегацію, родъ делегаціи отъ дипломатическаго корпуса при константинопольскомъ дворѣ. Подписи пяти иностранныхъ делегатовъ (délégués) стоятъ особо отъ подписей семи членовъ совѣта (membres du conseil) и обѣ группы, составлявшія соглашеніе, были лишь внѣшнимъ образомъ объединены совмѣстнымъ пребываніемъ въ залѣ засѣданій совѣта; органическаго сліянія обѣихъ группъ въ одинъ верховный совѣтъ не произошло. Роль той и другой составной части собранія была ясная и опредѣленная. Задача пяти турецкихъ медиковъ, входившихъ, помимо предсѣдателя и секретаря, въ составъ совѣта здравія, учрежденія чисто врачебнаго, заключалась въ выработкѣ санитарныхъ, техническихъ правилъ, способныхъ обезопасить представляемую ими страну отъ эпидемій. Цѣль привлеченія делегатовъ отъ иностранныхъ миссій, неспеціалистовъ по медицинѣ, лицъ находившихся на службѣ въ посольствахъ или консульствахъ, состояла въ надлежащемъ согласованіи предположенныхъ профилактическихъ мѣръ съ интересами морской торговли; делегаты должны бы-

---

[1]) Martens N. R. XVI. 920.—Noradounghian. Recueil, t. II. Paris 1900. p. 271.

ли слѣдить за тѣмъ, чтобы предписанія устава и сумма сборовъ не были обременительны для подданныхъ европейскихъ державъ. Благодаря соединенію въ одномъ собраніи двухъ элементовъ, вполнѣ различныхъ, должно было состояться примиреніе интересовъ безопасности мѣстнаго государства и торговыхъ интересовъ иноземныхъ державъ. Самое собраніе называлось конференціей; впрочемъ иначе и не могло быть: отмѣна капитуляцій, т. е. договорныхъ соглашеній, могла произойти лишь на конференціи, т. е. на правотворящемъ собраніи; международный административный органъ—совѣтъ здравія—не могъ бы уничтожить своимъ рѣшеніемъ юридической силы капитуляцій. Какъ и на всякомъ международномъ собраніи, построенномъ по типу конгрессовъ и конференцій, турецкая делегація располагала однимъ голосомъ, на одинаковыхъ основаніяхъ съ делегаціей каждой изъ представленныхъ на собраніи европейскихъ державъ. Въ результатѣ работъ комиссіи 1838—1839 годовъ получилось такимъ образомъ международно-правовое соглашеніе государствъ, покоящееся на единогласномъ и совпадающемъ волеизъявленіи всѣхъ делегацій, какъ турецкой, такъ и делегацій каждой изъ остальныхъ державъ. По обычному и общему для подобныхъ собраній порядку составленный комиссіей регламентъ санитарной службы и выработанный ею тарифъ сборовъ подлежали утвержденію заинтересованныхъ правительствъ. На это ясно указывается, впрочемъ, и въ 17 статьѣ регламента въ слѣдующихъ выраженіяхъ: «нижеподписавшіеся, согласившись уже нѣсколько ранѣе о томъ, что карантинные сборы могутъ быть взимаемы лишь по истеченіи двухмѣсячнаго срока послѣ заключенія и подписи окончательнаго регламента, полагаютъ необходимымъ присовокупить, что срокъ этотъ начинаетъ исчисляться съ сегодняшняго дня (т. е. съ 10 іюня 1839 года) и что, слѣдовательно, уплата этихъ сборовъ становится обязательной начиная съ 10 августа текущаго года. Г.г. европейскимъ делегатамъ предлагается испросить у своихъ начальниковъ пред-

ставленія соотвѣтствующимъ дворамъ относительно утвержденія тарифа, проектированнаго совѣтомъ здравія и измѣненнаго по указаніямъ делегатовъ, дабы въ теченіи двухъ мѣсяцевъ и этотъ предметъ могъ быть точно также разрѣшенъ окончательнымъ образомъ». Вообще внимательное изученіе регламента 1839 года приводитъ къ убѣжденію, что собраніе, его издавшее, есть настоящее международное учредительное собраніе для вновь вводимой внѣшней карантинной службы и первая такъ называемая «смѣшанная тарифная комиссія»; соотвѣтственно этому въ самомъ регламентѣ предписывалось «хранить подписанный 10 іюня регламентъ въ архивахъ совѣта здравія въ качествѣ органическаго и основного акта (acte organique et fondamentale)» [1]).

---

[1]) Въ литературѣ эта первая тарифная учредительная комиссія обыкновенно смѣшивается съ совѣтомъ здравія и, въ виду этой коренной ошибки, употребляется самая запутанная терминологія; такъ Пру, не упоминая о работахъ комиссіи и о регламентѣ 1839 года, утверждаетъ, что уже въ 1838 году въ составъ совѣта здравія, кромѣ предсѣдателя, начальника карантинной службы и пяти турецкихъ врачей, входили делегаты европейскихъ державъ; между тѣмъ европейская делегація, какъ это видно изъ самаго акта 1839 года, противопоставлялась турецкому совѣту здравія, делегація и совѣтъ были двумя сторонами заключавшими соглашеніе, и о вступленіи иностранныхъ делегатовъ въ составъ турецкаго совѣта не могло быть еще рѣчи какъ о совершившемся фактѣ; то, что Пру называетъ, какъ «le premier conseil de santé» (p. 342), было ничто иное, какъ первая тарифная комиссія.—Cazotte, французскій делегатъ на Парижской санитарной конференціи 1903 года, имѣвшій подъ руками регламентъ 1839 года, дѣлаетъ изъ него невѣрное заключеніе, что имъ создано особое высшее санитарное учрежденіе, существующее и понынѣ: «l'institution qui se trouva constituée le 10 juin 1839 sous la dénomination de conseil supérieur de santé de Constantinople»; онъ усвояетъ это названіе учрежденію составленному «d'un côté le soi disant conseil ottoman de santé et de l'autre les délégations des puissances»; между тѣмъ современный намъ совѣтъ сложился нѣсколько позднѣе, по утвержденіи таксы тарифныхъ сборовъ. Отождествивъ конференцію съ совѣтомъ, Казоттъ дѣлаетъ другую ошибку: онъ утверждаетъ, что «au début de l'organisation du conseil supérieur la Turquie n'y possedait, en fait, qu'une seule voix, quoiqu'elle fût représentée par plusieurs membres qui formaient le conseil de santé turc» и добавляетъ, что этотъ его выводъ подкрѣпляется тѣмъ обстоятельствомъ, что въ настоящее время Турція имѣетъ одинъ лишь голосъ на тарифныхъ смѣшанныхъ комиссіяхъ (Ministère des affaires étrangères. Conférence sanitaire internationale de Paris. 10 octobre—3 décembre 1903. Procès-

Составленіемъ регламента и опредѣленіемъ количества сборовъ съ судоходства, назначаемыхъ на развитіе санитарнаго дѣла, окончились занятія комиссіи. Но въ обмѣнъ за предоставленіе Турціи средствъ державы потребовали допущенія делегатовъ отъ посольствъ въ составъ совѣта, мотивируя это тѣмъ, что онѣ, какъ плательщицы, заинтересованы въ цѣлесообразномъ, планомѣрномъ и правильномъ расходованіи собираемыхъ санитарными властями суммъ. Турція, стѣсненная въ финансовомъ отношеніи, принуждена была согласиться на установленіе иностраннаго надзора и контроля надъ санитарной частью и на включеніе иностранныхъ делегатовъ въ совѣтъ, дотолѣ остававшійся національнымъ турецкимъ учрежденіемъ. За разрѣшеніемъ державами сборовъ послѣдовало вступленіе въ совѣтъ иностранной делегаціи до тѣхъ поръ лишь «аккредитованной» посольствами передъ совѣтомъ на время необходимое для выработки регламента и тарифа. Трудно опредѣлить, за отсутствіемъ ясныхъ данныхъ, съ безу-

---

verbaux. Paris 1904. 116). Но на самомъ дѣлѣ, если въ комиссіи Турція всегда имѣла одинъ голосъ, то въ совѣтѣ, по вступленіи иностранныхъ членовъ въ его составъ, она всегда располагала нѣсколькими голосами, соотвѣтственно числу ея представителей, въ частности въ первое время семью голосами. «Верховный совѣтъ здравія», по наименованію Казотта, есть въ сущности конференція совѣта, органъ построенный на совершенно иныхъ началахъ сравнительно съ административными международными мѣстами. Казоттъ полагаетъ, что современная намъ организація совѣта сложилась не въ 1838 году, въ которомъ разослана нота 18 апрѣля, а въ слѣдующемъ году; между тѣмъ, вполнѣ соглашаясь съ тѣмъ, что изъ ноты нельзя вывести заключенія объ образованіи совѣта съ смѣшаннымъ составомъ, и съ тѣмъ, что совѣтъ былъ учрежденъ первоначально въ видѣ національнаго органа, мы можемъ согласиться лишь съ тѣмъ, что свой международный характеръ (le caractère international) совѣтъ получилъ уже въ 1839 году, едва состоялось соглашеніе Порты съ державами; но только этотъ международный характеръ упрочился послѣ вступленія делегатовъ посольствъ въ составъ совѣта и процессъ интернаціонализаціи совѣта завершился въ 1844 году, когда были окончательно и формально признаны портою права посольствъ на участіе въ совѣтѣ. Въ этомъ отношеніи неправъ Пру, относящій это событіе лишь къ 1871 году, къ моменту утвержденія заключеній первой ревизіонной комиссіи; пересказывая факты начала 70-ыхъ годовъ онъ пишетъ: «conseil devenait à partir de ce moment une institution pourvue d'un caractère vraiment internationale»

словной точностью моментъ, когда делегаты вошли въ совѣтъ въ качествѣ постоянныхъ его членовъ. Несомнѣнно, что делегаты добились признанія своего права на дальнѣйшее участіе въ дѣлахъ совѣта послѣ 10 іюня 1839 года, такъ какъ въ это время турецкій совѣтъ противопоставлялся еще въ офиціальныхъ документахъ иностранной делегаціи. Несомнѣнно также, что это признаніе произошло до 27 мая 1840 года, дня одобренія совѣтомъ «органическаго регламента» при участіи иностранныхъ делегатовъ; естественно, что обсужденія такого важнаго и сложнаго дѣла происходили въ присутствіи этихъ послѣднихъ, слѣдовательно можно думать, что они участвовали и на предыдущихъ засѣданіяхъ совѣта. Можно догадываться, что иностранная делегація стала составной частью совѣта съ 10 февраля 1840 года, времени съ котораго началось систематическое веденіе протоколовъ собраній совѣта здравія; то обстоятельство, что о предшествующей дѣятельности совѣта за два первые года его существованія не сохранилось никакихъ слѣдовъ въ совѣтскомъ архивѣ, возможно объяснить только тѣмъ, что если совѣтъ и собирался неоднократно въ 1838 и 1839 годахъ, то не находилъ

(p. 351) и далѣе говоритъ о «conseil.... devenu, depuis la convention des tarifs sanitaires, une institution internationale» (p. 356). Все это есть результатъ того, что комиссія 1839 года не истолкована въ литературѣ правильнымъ образомъ. Говоря о ревизіонныхъ комиссіяхъ, какъ будто забываютъ, что и самъ ревизуемый актъ былъ подписанъ на конференціи, являющейся первой по счету смѣшанной тарифной комиссіей.—Въ новѣйшей франц. литературѣ мнѣнія Казотта повторяются и принимаются дословно, безъ какихъ либо добавленій, въ работѣ Toy. La réglementation de la défense sanitaire contre la peste, le choléra et la fièvre jaune d'après la convention de Paris 1903. Toulouse 1905. 215—216. По примѣру Казотта и Борель, говоря о регламентѣ 1839 года, полагаетъ, что въ эту эпоху иностранная делегація вступила въ верховный совѣтъ здравія: Borel. Choléra et peste dans le pèlerinage musulman. 1860—1903. Paris 1904. 136.—Лутфи придаетъ комиссіи 1839 года названіе «le conseil d'état» въ отличіе отъ «conseil intérieur», т. е. отъ совѣта здравія въ собственномъ смыслѣ слова: Loutfi. La politique sanitaire internationale. Paris 1906. 91. Но и это словоупотребленіе врядъ ли пригодно въ данномъ случаѣ, такъ какъ комиссія была настоящимъ международнымъ собраніемъ и нисколько не напоминала собою какой-либо «государственный совѣтъ».

нужнымъ за отсутствіемъ въ своей средѣ иноземнаго элемента соблюдать формальности, безусловно необходимыя въ международномъ учрежденіи. Но и это заключеніе можетъ быть сдѣлано лишь гадательно; первые по времени протоколы не подписаны членами совѣта и лишь начиная съ 35 засѣданія отъ 28 августа 1840 года констатируется несомнѣннымъ и непререкаемымъ образомъ о присутствіи делегатовъ: съ этого дня, вмѣстѣ съ другими подписями появляются подъ протоколами подписи делегатовъ Австріи, Англіи, Пруссіи, Греціи, Россіи, Сардиніи и Франціи. Впрочемъ, уже изъ вышеупомянутаго «органическаго регламента совѣта здравія отъ 27 мая 1840 года», слѣдовательно изъ документа болѣе ранняго, явствуетъ, что самъ совѣтъ уже въ это время разсматривалъ иностранныхъ делегатовъ полноправными членами совѣта. Во введеніи къ этому акту, предназначенному для примѣненія въ Константинополѣ и въ другихъ гаваняхъ и портахъ имперіи содержатся слѣдующія вступительныя слова: «совѣтъ здравія, находящійся подъ предсѣдательствомъ его превосходительства Лебибъ-Эфенди и состоящій изъ иностранной делегаціи, аккредитованной при указанномъ совѣтѣ по желанію высокой Порты различными дипломатическими миссіями, равно какъ и изъ другихъ членовъ назначенныхъ правительствомъ его высочества султана, собравшись на совѣщаніе для обсужденія санитарнаго устройства наиболѣе пригоднаго для имперіи, постановилъ о нижеслѣдующемъ...» [1]) Правда, здѣсь все еще сохранено упоминаніе объ аккредитаціи делегаціи при совѣтѣ, но въ тоже время уже ясно признано, что иностранные делегаты суть члены (membres) совѣта; не безъ задней мысли ихъ имена помѣщены между именемъ предсѣдателя бывшаго турецкаго совѣта и именами другихъ членовъ совѣта, предста-

---

[1]) Martens N. R. G. I. 115.—Регламентъ этотъ сообщенъ миссіямъ словесной циркулярной нотой (note verbale) отъ 18 іюля 1840 года. Young. Recueil. III. 135.

вителей Турціи; въ такомъ же порядкѣ слѣдуютъ и подписи подъ регламентомъ. Увеличенный такимъ образомъ въ своемъ составѣ совѣтъ получилъ наименованіе «верховнаго совѣта здравія» (conseil superieur de santé); его безсмѣннымъ предсѣдателемъ назначенъ министръ иностранныхъ дѣлъ, получившій званіе «министра карантиновъ»; замѣстителемъ предсѣдателя въ случаѣ его отсутствія признанъ былъ вицепредсѣдатель совѣта; начальникъ санитарной администраціи, оставшійся членомъ совѣта, получилъ титулъ генеральнаго инспектора санитарной службы. Всѣмъ этимъ имѣлось въ виду подчеркнуть, что совѣтъ, вновь реформированный, является высшимъ коллегіальнымъ санитарнымъ органомъ страны и что онъ стоитъ въ непосредственной связи съ вѣдомствомъ иностранныхъ сношеній.

Но и положеніе делегатовъ не было прочно; обязанные своимъ допущеніемъ въ совѣтъ матеріальнымъ затрудненіямъ Порты, принужденной примириться съ вступленіемъ иностранцевъ въ санитарное дѣло страны, делегаты лишь терпѣлись въ совѣтѣ. Мѣстная администрація воспользовалась первымъ удобнымъ случаемъ, чтобы заявить протестъ противъ иностраннаго вмѣшательства, именно первымъ серьезнымъ конфликтомъ возникшимъ между санитарнымъ управленіемъ и совѣтомъ по поводу вербовки персонала низшихъ санитарныхъ учрежденій. Пользуясь предоставленнымъ ему правомъ контроля, совѣтъ вмѣшался въ это дѣло, въ которомъ глава санитарнаго вѣдомства считалъ себя единственно компетентнымъ. Это и послужило поводомъ для категорическаго заявленія объ отсутствіи у делегатовъ права на пребываніе въ составѣ совѣта. Извѣстіе о попыткѣ удалить иностранцевъ изъ совѣта сохранилось въ совѣтскихъ протоколахъ въ слѣдующемъ видѣ. На засѣданіи 3 сентября 1844 года [1]) предсѣдателемъ было доложено совѣту сообщеніе паши, на-

---

[1]) См. Proust, p. 346.

чальника санитарнаго управленія, о томъ, что «во-первыхъ его превосходительство не признаетъ за совѣтомъ права исключительнаго вѣданія санитарнаго дѣла; это право даровано ему самому (т. е. пашѣ) его высочествомъ султаномъ. Во-вторыхъ его превосходительство объявляетъ, что г.г. делегаты были призваны присутствовать въ совѣтѣ только временно, единственно лишь для редактированія и одобренія санитарныхъ регламентовъ: такимъ образомъ въ настоящее время, по утвержденіи означенныхъ регламентовъ какъ со стороны высокой Порты, такъ и со стороны посольствъ, лишь одни чины турецкой администраціи признаются его высочествомъ предназначенными для веденія совѣтскихъ дѣлъ». Выслушавъ это сообщеніе, данное отъ имени султана, делегаты присутствовавшіе на засѣданіи потребовали копію съ прочитанной бумаги и немедленно покинули залу засѣданій. Потребовалось особое дипломатическое воздѣйствіе для того, чтобы не оказалось препятствій къ продолженію ихъ дѣятельности въ совѣтѣ. Это было достигнуто въ непродолжительномъ времени и засѣданіе отъ 1 октября 1844 года происходило уже въ присутствіи делегатовъ, получившихъ подтвержденіе своихъ членскихъ правъ; въ этотъ же день делегаты Франціи и Англіи представили совѣту ноту, въ которой Порта признала за совѣтомъ исключительное право назначать санитарныхъ служащихъ и врачей, оставляя за собою лишь право одобрять назначеніе или противопоставлять свое veto. Такой исходъ дѣла неудивителенъ, если вспомнить, что Порта не могла обойтись безъ иностранной помощи.

Вся послѣдующая исторія совѣта тѣсно связана съ финансовыми операціями, которыя требовались для развитія и усовершенствованія санитарнаго дѣла. По мѣрѣ того какъ расширялась дѣятельность санитарнаго управленія, естествено росли и расходы; не ограничиваясь заботами о безопасности столицы, управленіе постепенно распространило свою дѣятельность на всю имперію и не только по морскому берегу,

но и въ глубинѣ страны; агенты санитарнаго управленія нерѣдко командировывались для нуждъ внутренней санитарной службы, имѣвшей лишь косвенное отношеніе къ карантинному дѣлу. Все это вызывало крупные расходы со стороны турецкаго правительства, которое должно было выплачивать изъ средствъ казначейства суммы, несравненно болѣе значительныя, нежели поступавшіе туда санитарные сборы [1]); и тѣмъ не менѣе самыя необходимыя улучшенія въ санитарной службѣ не производились за отсутствіемъ спеціальныхъ фондовъ. Уже въ 1856 году совѣтъ занялся вопросомъ объ изысканіи средствъ потребныхъ на самыя насущныя нужды санитарнаго дѣла; была назначена особая подъ-комиссія, которая проектировала установить потонный сборъ (droit de tonnage) для покрытія дефицитовъ по содержанію администраціи и сверхъ того карантинные сборы, налагаемые на суда, на пассажировъ и на товары, для оплаты сверхсмѣтныхъ расходовъ во время эпидеміи. Но этотъ проектъ не получилъ осуществленія. Точно также не привелъ ни къ чему проектъ подъ-комиссіи, учрежденной въ 1865 году, относительно измѣненія и увеличенія ставокъ въ тарифѣ 1839 года; Англія рѣшительно высказалась противъ этого, оспаривая у совѣта, который разсматривался ею національнымъ турецкимъ учрежденіемъ, право подвергать пересмотру международные акты. Въ слѣдующемъ году, на Константинопольской санитарной конференціи, когда французскій уполномоченный обратилъ вниманіе на недостаточность количества поступающихъ сборовъ, то англійская делегація предъявила протестъ противъ разсмотрѣнія дѣла, не входящаго въ программу съѣзда; хотя докладъ, составленный въ 1865 году, и былъ заслушанъ конференціей, но не состоялось никакого постановленія, которое бы санкціонировало предположеніе совѣта объ увеличе-

---

[1]) Въ 1856 году пассивъ совѣта въ пять разъ превышалъ его активъ.

ніи сборовъ въ размѣрѣ возросшихъ потребностей санитарной службы [1]).

Наконецъ, благодаря стараніямъ французскаго делегата и турецкихъ членовъ совѣта, для ревизіи тарифа 1839 года была созвана въ Константинополѣ въ мартѣ 1868 года изъ представителей отъ всѣхъ представленныхъ въ совѣтѣ державъ первая «смѣшанная комиссія для пересмотра оттоманскихъ санитарныхъ тарифовъ». Англія, какъ наиболѣе заинтересованная изъ иностранныхъ державъ [2]), поставила съ своей стороны слѣдующія условія, на которыхъ она соглашалась участвовать въ комиссіи: 1) рѣшенія комиссіи будутъ приняты ad referendum, 2) администрація, поскольку возможно, сократитъ свои расходы, 3) санитарные сборы будутъ взиматься съ судовъ всякаго рода и всѣхъ безъ исключенія національностей, 4) вся сумма сборовъ назначается исключительно на нужды санитарнаго дѣла, 5) и, наконецъ, въ виду важности затронутыхъ интересовъ рѣшенія не будутъ приниматься по большинству голосовъ и всѣ разногласія въ мнѣніяхъ будутъ отмѣчаться при постановкѣ рѣшеній. Другими словами Англія требовала, чтобы созываемая комиссія была построена по типу конференцій и чтобы сборы взимались наиболѣе справедливымъ образомъ и расходовались лишь на тотъ предметъ, для котораго они предназначаются. Эти условія, вытекавшія изъ существа самаго дѣла, были приняты въ уваженіе. Прежде всего были сокращены штаты администраціи, закрыты нѣкоторые лазареты, оказавшіеся безполезными для дѣла, и введена возможная экономія въ расходо-

---

[1]) Procès-verbaux de la conférence sanitaire internationale ouverte à Constantinople le 13 février 1866. Constantinople 1866, приложеніе къ протоколу № 10, стр. 27.

[2]) Пропорціональное распредѣленіе всѣхъ сборовъ поступавшихъ въ теченіи послѣднихъ десятилѣтій можно выразить слѣдующей таблицей: уплачивало изъ всей суммы сборовъ англійское судоходство 35%, турецкое 20%, греческое 13%, итальянское 8%, австрійское 7%, русское 4%, французское 3%, германское 2%, судоходства иныхъ державъ—каждое менѣе 2%.

ваніи средствъ. Затѣмъ была увеличена сумма сборовъ и прекращены дѣлавшіяся дотолѣ изъятія и льготы въ пользу русскаго и австрійскаго судоходства. Было постановлено, что сборы будутъ вноситься не въ турецкое казначейство, а въ учрежденную при совѣтѣ «кассу санитарныхъ сборовъ» и что изъ этихъ сборовъ самъ совѣтъ будетъ оплачивать расходы по службѣ, получая директивы лишь отъ международныхъ комиссій, поставленныхъ выше него въ служебномъ отношеніи; зависимость совѣта въ финансовомъ отношеніи отъ турецкаго правительства была упразднена; былъ сохраненъ надзоръ Порты лишь въ томъ отношеніи, что совѣтъ обязывался представлять ей въ опредѣленные сроки приходо-расходную отчетность. Экстраординарные расходы, какъ-то постройка и ремонтировка лазаретовъ, врачебныхъ миссій и тому подобныхъ учрежденій, возложены были однако на Турцію, которая должна была покрывать и дефициты совѣта; но за то всѣ излишки поступленій, не ушедшіе въ расходъ, соединялись въ резервный капиталъ и этимъ капиталомъ уполномочивался распоряжаться совѣтъ въ качествѣ представителя интересовъ всѣхъ плательщиковъ. Санитарные фонды должны были расходоваться помимо всякаго иного назначенія единственно на поддержаніе санитарныхъ установленій Турціи. Работы комиссіи закончились въ маѣ 1871 года; ея заключенія были утверждены Портою и державами и 19 іюля этого же года былъ санкціонированъ новый тарифъ [1]). Этотъ тарифъ было постановлено комиссіей подвергнуть пересмотру черезъ три года на новой конференціи.

Созданіе особаго санитарнаго фонда, принадлежащаго сообща всѣмъ державамъ, находящагося въ распоряженіи совѣта и международныхъ комиссій, имѣло важное принципіальное значеніе. Собиравшій сборы помимо турецкой админи-

---

[1]) Свѣдѣнія Proust (p. 350) о первой ревизіонной комиссіи находятъ себѣ дополненіе и отчасти исправленіе въ данныхъ Юнга (Young. Recueil. III. 168).

страціи, избавленный отъ финансовой опеки турецкихъ властей, расходующій средства по указанію державъ, совѣтъ, съ 1871 года и въ особенности по накопленіи спеціальнаго фонда сталъ фактически независимымъ отъ Порты учрежденіемъ. Эта реформа финансовъ совѣта оказала для укрѣпленія его самостоятельности неоцѣнимую услугу; точно такія же благія послѣдствія имѣлъ новый порядокъ и для правильнаго хода его дѣятельности. Такъ какъ турецкое судоходство несло на себѣ сравнительно небольшую тяжесть по уплатѣ сборовъ, тогда какъ четыре пятыхъ общей суммы сборовъ ложилось на флаги иностранныхъ державъ, то было признано справедливымъ расходовать санитарные капиталы на устройство и поддержаніе карантиновъ въ приморскихъ городахъ имперіи, равно какъ на границахъ ея съ Персіей, и на обезпеченіе страны отъ эпидемій, преимущественно отъ чумы и холеры, въ чемъ въ особенности были заинтересованы иностранныя державы, пополнявшія своими средствами совѣтскую кассу въ болѣе значительныхъ размѣрахъ сравнительно съ Турціей. Благодаря этому совѣтъ пересталъ вмѣшиваться въ дѣла внутренняго санитарнаго управленія и Порта съ своей стороны перестала обращаться къ нему за содѣйствіемъ по вопросамъ касавшимся исключительно санитарныхъ интересовъ мѣстнаго населенія. Такимъ образомъ была радикально измѣнена система, установившаяся еще при Махмудѣ II, и состоявшая въ возможно болѣе широкой утилизаціи совѣта, какъ единственнаго высшаго санитарнаго учрежденія страны. Попеченіе о народномъ здравіи и санитарная полиція внутри страны были выдѣлены въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ; 2 декабря 1869 года вновь созданное управленіе гражданскою медицинскою частью было поручено особому директору, подчиненному этому министерству. Вслѣдъ за тѣмъ былъ основанъ «верховный совѣтъ гигіены и общественнаго здравія» изъ 13 членовъ подъ предсѣдательствомъ министра внутреннихъ дѣлъ; на этотъ совѣтъ возложено было и аптеч-

ное дѣло; равно какъ мѣры оздоровленія какъ въ столицѣ, такъ и въ провинціяхъ [1]). Задача совѣта здравія была такимъ образомъ разъ навсегда опредѣлена точно и ограничена выполненіемъ тѣхъ мѣропріятій, которыя имѣютъ цѣлью предохранить Европу отъ эпидемій.

Согласно постановленію принятому на первой ревизіонной комиссіи вторая комиссія была созвана въ іюлѣ 1875 года; но въ виду того, что балансъ за эти три года былъ сведенъ безъ дефицита благодаря скопленію остатковъ и не было необходимости въ исправленіи тарифа 1871 года, комиссія ограничилась подтвержденіемъ и разъясненіемъ заключеній предшествовавшей комиссіи. Такъ было установлено, что Порта должна покрывать дефициты администраціи, но она не обязана давать ей единовременныхъ пособій для усиленія средствъ; что суда, проходящія транзитомъ черезъ проливы должны выплачивать сборы и что сверхсмѣтныя издержки во время эпидемій производятся изъ средствъ турецкаго казначейства.

Третья смѣшанная комиссія, засѣдавшая съ іюня 1880 года по іюль 1882 года, подтвердила права совѣта въ отношеніи управленія санитарными капиталами и довела предпринятую въ 1871 году реформу до конца, устранивъ всякій, даже внѣшній, контроль Порты надъ финансами совѣта; она преобразовала отчетность совѣта и внесла нѣкоторыя незначительныя измѣненія въ тарифъ утвержденный 19 іюля 1871 года [2]).

Четвертая ревизіонная комиссія собралась въ февралѣ 1888 года и ея собранія, нѣсколько разъ прерывавшіяся,

---

[1]) См. Young. Recueil III. 194.—Martens N. R. G. 2 s. XIX. 57.

[2]) Тарифъ опубликованный 22 іюля 1882 года см. у Young'a. Recueil. III. 174; свѣдѣнія о третьей ревизіонной комиссіи см. здѣсь же стр. 169—170; данныя Proust (p. 354) значительно расходятся съ матеріалами, приведенными Юнгомъ.—Предложеніе Англіи уменьшить количество сборовъ, установленное въ 1882 году, не было принято Парижской санитарной конференціей 1903 года.

затянулись до 1896 года. Въ виду обнаружившейся безполезности періодическихъ собраній, было рѣшено собирать впредь комиссію лишь въ случаѣ настоятельной необходимости.

Въ самые послѣдніе годы участіе Турціи въ расходахъ на морскую санитарную службу стало принимать все болѣе и болѣе скромные размѣры, а соотвѣтственно этому начало возростать значеніе совѣта. До послѣдняго времени, какъ было сказано выше, въ силу соглашенія Порты съ державами, издержки по постройкѣ и по поддержанію санитарныхъ постовъ и лазаретовъ возлагались на Порту, расходы же по оборудованію санитарныхъ пунктовъ, по снабженію врачебными матеріалами, инструментами, равно какъ плата служащимъ относились на совѣтскій бюджетъ [1]). Но въ послѣднее десятилѣтіе хозяйственная дѣятельность совѣта расширилась: даже самая постройка санитарныхъ станцій совершалась на средства совѣта, для чего разрѣшались позаимствованія изъ запасныхъ суммъ, и подъ его контролемъ. На Венеціанской санитарной конференціи 1897 г. совѣтъ былъ уполномоченъ израсходовать отпущенныя ему изъ резервнаго фонда суммы на постройку станцій въ Ганикимѣ и Кизиль-Дизе возлѣ Баязета на турецко-персидской и русско-турецкой границѣ, причемъ возведеніе станціонныхъ зданій должно было производиться подъ его непосредственнымъ и безконтрольнымъ наблюденіемъ [2]). На Парижской санитарной конференціи 1903 года издержки по постройкѣ и содержанію станціи на островѣ Ормузъ въ Персидскомъ заливѣ отнесены всецѣло на совѣтскій бюджетъ, для чего рѣшено было созвать въ наивозможно-скорѣйшемъ времени смѣшанную ревизіонную комиссію для отпуска совѣту, по его представленію, необходимыхъ средствъ изъ за-

---

[1]) См. объ этомъ замѣчанія высказанныя на Парижской санитарной конференціи 1894 года. Ministère des affaires étrangères. Conférence sanitaire internationale de Paris. (7 février—3 avril 1894). Paris 1894. 171.

[2]) Martens N. R. G. 2 s. XVIII. 339.

пасного совѣтскаго капитала, [1]) который къ этому времени достигалъ суммы свыше шести милліоновъ франковъ [2]).

Изъ этого очерка исторіи финансовъ совѣта видно постепенное ихъ улучшеніе, поставившее совѣтъ въ иныя, нежели раньше, отношенія къ турецкому правительству. Точно такую же эволюцію можно подмѣтить и въ другомъ важномъ для фактической независимости совѣта вопросѣ, именно въ обезпеченіи правъ совѣта въ формальномъ международномъ актѣ. До самаго недавняго времени права и обязанности совѣта не были нигдѣ формулированы въ точности. Комплексъ правилъ, нормировавшихъ составъ и дѣятельность совѣта слагался большею частію путемъ обычая и практики, путемъ прецедентовъ, въ лучшемъ случаѣ путемъ одностороннихъ заявленій и разъясненій Порты. То или другое посольство, заинтересованное въ дѣлѣ, испрашивало согласіе Порты на извѣстную мѣру и эта мѣра получала тогда осуществленіе. Такъ напримѣръ такой важный вопросъ, какъ способъ постановленія совѣтомъ рѣшеній, разрѣшался на основаніи ноты, предъявленной совѣту англійскимъ делегатомъ на засѣданіи 1 октября 1844 года, въ которой турецкое министерство иностранныхъ дѣлъ сообщало о подтвержденіи права совѣта рѣшать по большинству голосовъ всякаго рода дѣла касающіяся санитарной службы. При такомъ порядкѣ не удивительно, что недоразумѣнія и затрудненія при производствѣ дѣлъ встрѣчались на каждомъ шагу. На это было обращено вниманіе на второй ревизіонной комиссіи; именно австровенгерскимъ делегатомъ былъ поднятъ вопросъ о желательности составленія спеціальнаго регламента, который бы опредѣлилъ во всѣхъ подробностяхъ функціи совѣта и поставилъ

---

[1]) См. ст. 81 и 180 конвенціи 1903 года.

[2]) Ministère des affaires étrangères. Conférence sanitaire internationale de Paris. 10 octobre—3 décembre 1903. Procès-verbaux. Paris 1904. 469, 395.— Отчетъ о состояніи средствъ совѣта за 1902—1903 годъ см. у Young'a. Recueil III. 173.

бы ихъ внѣ всякаго сомнѣнія. Необходимость изданія подобнаго регламента, по образцу регламентовъ александрійскаго и танжерскаго санитарныхъ совѣтовъ, была признана большинствомъ другихъ делегатовъ настоятельной. Одна лишь турецкая делегація оспаривала это; отъ ея лица генеральный инспекторъ санитарной службы высказалъ слѣдующія соображенія: «не смотря на отсутствіе писаннаго регламента, существуетъ извѣстная совокупность принятыхъ Турціей на себя обязательствъ. Они выражены прежде всего въ султанскомъ приказѣ, данномъ при основаніи совѣта, кромѣ того они освящены традиціей и въ теченіи многихъ лѣтъ осуществлялись неукоснительно на практикѣ. Турецкое правительство никогда не сомнѣвалось въ обязательности сдѣланныхъ декларацій и никогда не оспаривало прерогативъ совѣта. Напротивъ всѣ санитарныя дѣла подносились на разсмотрѣніе совѣта и всѣ рѣшенія принятыя совѣтомъ исполнялись безпрекословно правительствомъ. Неоднократно отъ имени правительства объ этомъ дѣлались соотвѣтствующія заявленія на засѣданіяхъ совѣта, о чемъ сообщалось для свѣдѣнія и дипломатическихъ миссій. Эти заявленія хранятся среди другихъ документовъ въ архивѣ совѣта». Инцидентъ этотъ былъ, однако, заключенъ принятіемъ резолюціи такого содержанія: «комиссія единогласно выражаетъ пожеланіе о томъ, чтобы былъ выработанъ регламентъ основанный на традиціяхъ и на декларацiяхъ сдѣланныхъ Портою въ отношеніи полномочій совѣта». Впрочемъ эта резолюція оставалась въ теченіи многихъ лѣтъ мертвою буквою.

Первая по времени попытка обезпечить полномочія и самое бытіе совѣта въ международномъ договорѣ относится къ началу 50-ыхъ годовъ и принадлежитъ Франціи. Подъ свѣжимъ впечатлѣніемъ конфликта 1844 года, показавшаго всю ненадежность торжественныхъ завѣреній Порты о неприкосновенности правъ совѣта, и подъ вліяніемъ отчетовъ уполномоченнаго Франціи доктора Фовеля, ознакомившагося на

мѣстѣ съ положеніемъ дѣлъ и рекомендовавшаго превратить совѣтъ въ настоящее международное учрежденіе, поддержаніе котораго лежало бы на обязанности Порты [1]), французское правительство поставило на парижской санитарной конференціи 1851 года вопросъ объ обезпеченіи значенія и вліянія совѣта посредствомъ заключенія спеціальнаго и формальнаго соглашенія между державами и Портою. Выработанный конференціей проектъ организаціи устройства и дѣятельности совѣта былъ приложенъ къ конвенціи, подписанной участниками конференціи. Въ этомъ регламентѣ главное вниманіе обращалось на то, чтобы иностраннымъ делегатамъ были предоставлены равныя съ турецкими членами права и равное количество вакансій. Согласно регламенту на султана возлагалась обязанность обнародовать особый законъ для обезпеченія существованія и для опредѣленія аттрибутовъ санитарныхъ властей имперіи и въ частности константинопольскаго совѣта здравія, организація котораго должна остаться прежняя (ст. 114).—Совѣтъ, говорилось въ регламентѣ, будучи поставленъ во главѣ санитарнаго дѣла, будетъ наблюдать за отдѣльными его отраслями и издавать для всей имперіи мѣры оздоровленія и общественной гигіены, какія онъ признаетъ необходимыми. Онъ составитъ соотвѣтствующія инструкціи и позаботится о правильномъ выполненіи мѣръ, предписанныхъ настоящею конференціею (въ ея 29 протоколѣ), равно какъ опредѣлитъ мѣста, гдѣ будутъ размѣщены различные агенты санитарнаго вѣдомства (ст. 115).—Совѣтъ сохранитъ за собою прерогативу назначенія и увольненія собственною властью санитарныхъ служащихъ всякаго ранга (ст. 117).—Санитарныя службы (offices) и наблюдательные посты (postes) будутъ оставлены въ ихъ настоящемъ положеніи. Число тѣхъ и другихъ, мѣста ихъ пребыванія, предѣлы ихъ дѣйствія въ территоріальномъ отноше-

---

[1]) См. въ особенности отчетъ Фовеля отъ 5 іюля 1851 года. Recueil du comité d'hygiène. Tome V. Paris 1876. 96.

ніи и ихъ іерархическое соотношеніе будутъ регулированы совѣтомъ (ст. 120).—Заинтересованныя державы будутъ представлены въ совѣтѣ (dans ce conseil) делегатами въ равномъ съ оттоманскими членами числѣ и эти делегаты будутъ обладать правомъ рѣшительнаго голоса (voix délibérative) (стр. 116).—Иностранные делегаты, аккредитованные при совѣтѣ (accrédités auprès du conseil) [1]), будутъ назначены соотвѣтствующими правительствами изъ числа лицъ знакомыхъ съ дѣломъ практически (ст. 118). Попытка Франціи однако не увѣнчалась успѣхомъ: заключенная на основаніи работъ конференціи конвенція съ Турціей отъ 5 марта 1853 года не была этою послѣднею ратификована [2]).

Конференція 1856 года стремилась лишь юридически закрѣпить существующее на практикѣ положеніе вещей. Между тѣмъ, съ теченіемъ времени обнаружились коренные недостатки въ организаціи и функціонированіи совѣта, обу-

---

[1]) Это выраженіе, которое можно объяснить какъ остатокъ старины, не соотвѣтствовало уже дѣйствительности: къ 1851 году делегаты уже числились въ составѣ совѣта, что впрочемъ и признано было въ 116 статьѣ.

[2]) Clercq. VI. 141, 308.—Young. Recueil. III. 129.—Переговоры о склоненіи Турціи къ присоединенію къ конвенціи, выработанной на съѣздѣ, см. въ Recueil du comité d'hygiène. Tome V. Paris 1876. 101—117.—На отсутствіе ратификаціи договора въ литературѣ не всегда обращается вниманіе; благодаря этому выходитъ какъ будто, что конвенція 1853 года или вообще самыя конференціи 50-ыхъ годовъ имѣли нѣкоторое практическое значеніе для устройства константинопольскаго совѣта, равно какъ и для организаціи александрійскаго совѣта; между тѣмъ далѣе простого проекта въ этомъ отношеніи дѣло въ эту эпоху не двинулось. Съ другой стороны нельзя признать, будто самое появленіе обоихъ совѣтовъ вызвано съѣздами 50-ыхъ годовъ прошлаго столѣтія; какъ видно изъ изложенныхъ выше фактовъ, еще задолго до этого времени оба совѣта существовали уже въ качествѣ смѣшаннаго международнаго органа; обсужденіе вопроса объ ихъ упроченіи и попытка обезпеченія ихъ юридическаго бытія вполнѣ понятны на первыхъ общихъ конференціяхъ, поставившихъ задачей планомѣрное развитіе этихъ органовъ, но еще до конференцій 50-ыхъ годовъ о совѣтахъ шла рѣчь или въ дипломатическихъ переговорахъ, или на частныхъ собраніяхъ дипломатическаго или консульскаго корпуса въ мѣстахъ ихъ пребыванія. Ср. Мартенсъ. Современное международное право. С.-Петербургъ 1900. II. 210 и Эйхельманъ. Очерки изъ лекцій по международному праву. Кіевъ 1900. II. 99.

словленные измѣненіемъ наличнаго состава совѣта. Эти дефекты служили предметомъ обсужденій на смѣшанныхъ тарифныхъ комиссіяхъ, занимавшихся, помимо непосредственныхъ своихъ задачъ, также и всѣми вновь назрѣвающими нуждами санитарнаго управленія.

Если въ первые годы существованія верховнаго совѣта здравія число членовъ было невелико и силы мѣстнаго и иностраннаго элементовъ были приблизительно равны, то съ пріобрѣтеніемъ совѣтомъ политическаго характера значительно увеличилось число членовъ какъ той, такъ и другой стороны и началось сначала глухое, а потомъ открытое соперничество изъ за власти между туземной и иностранной партіей. Новое соотношеніе силъ было вызвано отчасти случайными и преходящими обстоятельствами, но главнымъ образомъ причинами коренившимися въ существѣ самой постановки дѣла. Если первоначально при семи турецкихъ членахъ въ совѣтѣ засѣдали делегаты тѣхъ странъ, сборы съ которыхъ были наиболѣе обильны, именно Франціи, Англіи, Австріи, Россіи, Пруссіи, Сардиніи и Греціи, то къ началу 60-ыхъ годовъ прибавился новый, восьмой, оттоманскій представитель и были приняты делегаты отъ Испаніи, Голландіи, Бельгіи, Швеціи-Норвегіи, Персіи и С.-А. С. Штатовъ, благодаря чему составъ иностранной делегаціи возросъ до 13 человѣкъ. Если въ 40-ыхъ годахъ, когда совѣтъ имѣлъ лишь значеніе санитарно-медицинскаго учрежденія, Порта назначала въ совѣтъ европейскихъ врачей, въ знаніяхъ которыхъ она нуждалась, то впослѣдствіи, начиная съ 80-хъ годовъ, для достиженія иныхъ, совершенно постороннихъ задачѣ совѣта цѣлей, она стала замѣщать освобождающіяся вакансіи лицами турецкаго происхожденія и не изъ врачебной среды. Признавалось несущественнымъ, чтобы они обладали научными познаніями, ибо преслѣдуемая цѣль являлась чисто политической. Обращалось главнымъ образомъ вниманіе на то, насколько кандидаты пригодны для осущест-

вленія правительственныхъ цѣлей, имѣвшихъ мало общаго съ санитарнымъ дѣломъ. На должность члена совѣта, хорошо и регулярно оплачиваемую, что стало довольно рѣдкою вещью въ Турціи, назначались лица мало знакомыя съ дѣломъ, но за то имѣвшія то преимущество, что изъ нихъ составлялась тѣсно сплоченная группа, дорожившая своимъ положеніемъ и вотировавшая единодушно и слѣпо согласно инструкціямъ предсѣдателя совѣта, не задаваясь мыслями о полезности или неудобствахъ принимаемыхъ мѣръ. Значеніе этой группы преданныхъ правительству лицъ усиливалось благодаря двумъ причинамъ къ прямой невыгодѣ иностранной группы, не смотря на то, что численный перевѣсъ, который могъ бы обезпечить преобладаніе въ совѣтѣ, оказывался на сторонѣ этой послѣдней. Во-первыхъ силы европейской партіи ослаблялись соперничествомъ между державами. Единогласія между делегатами было трудно достичь вслѣдствіе разнообразія интересовъ державъ и вслѣдствіе нерѣдкой противоположности между ихъ интересами; это усугублялось политическими интригами, проникшими въ совѣтъ. Случалось, что делегаты высказывались противъ санитарныхъ мѣръ, когда колоніи ихъ государствъ были заражены, но настаивали на строгихъ санитарныхъ мѣропріятіяхъ, едва являлась возможность повредить торговлѣ государства-соперника, на территоріи котораго появилась въ слабой и легкой формѣ эпидемія. Образовать компактное и рѣшающее большинство становилось тѣмъ труднѣе, чѣмъ болѣе увеличивалось число державъ отправлявшихъ делегатовъ въ совѣтъ. Во-вторыхъ съ измѣненіемъ характера совѣта въ его составъ проникли делегаты державъ, не имѣвшихъ оживленныхъ коммерческихъ сношеній съ Турціей; подобныя державы, не имѣя реальной нужды въ представительствѣ, смотрѣли на это послѣднее лишь какъ на средство сохранить за собой право голоса на случай, если политическіе расчеты и комбинаціи заставятъ ихъ принять болѣе дѣятельное участіе въ

работѣ совѣта. Желая обезпечить за собою до поры до времени мѣсто въ совѣтѣ и не ощущая въ данную минуту особенной необходимости имѣть своего представителя въ совѣтѣ эти державы не отправляли спеціальнаго делегата, что требовало значительныхъ издержекъ съ ихъ стороны, онѣ довольствовались однимъ номинальнымъ представительствомъ и обращались за содѣйствіемъ къ мѣстнымъ врачамъ; въ предложеніи услугъ недостатка не было, напротивъ константинопольскіе врачи съ охотой принимали должности, хотя бы безъ всякаго вознагражденія. Къ подобнымъ странамъ принадлежали С.-А. С. Штаты, Персія, Голландія и Испанія; первыхъ трехъ представляли практиковавшіе въ Константинополѣ врачи греки по происхожденію, послѣднюю—итальянецъ. Эти делегаты, представляя страну, не заинтересованную въ защитѣ иностранной торговли, чувствовали себя свободными отъ всякаго воздѣйствія и контроля со стороны посольства, отправившаго ихъ въ совѣтъ. Имѣя интересъ не раздражать правительства той страны, гдѣ они имѣли практику, они преслѣдовали политику уступокъ по отношенію къ турецкой группѣ, мало безпокоясь въ томъ случаѣ, если они вступали въ столкновеніе съ делегатами другихъ державъ. Кромѣ того двѣ страны—Бельгія и Швеція-Норвегія—имѣли своими делегатами драгомановъ, левантинцевъ по происхожденію. Всѣ ихъ интересы были связаны съ мѣстнымъ государствомъ и они естественно тяготѣли къ своимъ единоплеменникамъ; поэтому введеніе туземнаго элемента оказывалось невыгоднымъ для иностранной группы. Каждая изъ державъ, которая назначала восточныхъ уроженцевъ или мѣстныхъ жителей въ составъ совѣта, тѣмъ самымъ увеличивала силу турецкой группы, а отъ этого страдали интересы европейской торговли. Къ услугамъ и въ распоряженіи турецкаго правительства были почти всегда четыре или шесть лишнихъ голосовъ, что при наличности восьми голосовъ ставленниковъ Порты, покорно подававшихся по указанію

свыше, составляли рѣшающее большинство, противъ котораго безуспѣшно боролись делегаты тѣхъ державъ, которыя были наиболѣе заинтересованы въ томъ, чтобы санитарная безопасность Турціи была достигнута цѣною наименьшихъ потерь и убытковъ для ихъ торговаго флота. Благодаря фактическому перевѣсу въ совѣтѣ оттоманская партія имѣла возможность парализовать европейскую торговлю принятіемъ строгихъ карантинныхъ мѣръ. Порта неоднократно пользовалась этимъ средствомъ въ политическихъ цѣляхъ и обыкновенно побѣжденными въ этой неравной борьбѣ оказывались державы, доставлявшія совѣту средства и оплачивавшія принимаемыя совѣтомъ безцѣльныя операціи. Этому въ значительной степени содѣйствовало то обстоятельство, что въ составѣ иностранной делегаціи всѣ члены, за исключеніемъ атташе при русскомъ посольствѣ, итальянскаго консула и двухъ вышеупомянутыхъ драгомановъ, были врачами по профессіи: интересы европейской торговли не были обезпечены надлежащимъ образомъ. Роли обѣихъ частей совѣта перемѣнились сравнительно съ 40-ыми годами: теперь турки медики призывались охранять санитарную безопасность страны, тогда какъ иностранные делегаты, большею частію врачи, имѣли назначеніемъ блюсти и защищать интересы иностранной торговли. Это несоотвѣтствіе между цѣлями и средствами, выбиравшимися для достиженія цѣлей, явилось несомнѣнно благопріятной почвой для развитія неустройства и неправильнаго функціонированія совѣта [1]). Борьба Порты и державъ изъ за преобладанія въ совѣтѣ выражалась первоначально въ стремленіи державъ уменьшить число турецкихъ

---

[1]) Ср. фактическія указанія у Borel. Étude d'hygiène internationale. Choléra et peste dans le pèlerinage musulman. 1860—1903. Paris 1904. 141; онъ ограничивается приведеніемъ однихъ фактовъ, затрудняясь объясненіемъ причинъ, благодаря которымъ дѣятельность совѣта приняла политическое значеніе.—Не выясняетъ этихъ причинъ и Loutfi (p. 105).—См. также заявленія о составѣ совѣта въ протоколахъ Парижской санитарной конференціи 1894 года: Procès-verbaux. Paris 1894. 258—259.

представителей въ совѣтѣ; съ своей стороны Порта пыталась увеличить это число, но потерпѣвъ неудачу, она, принявъ соотвѣтственныя измѣненія въ персоналѣ турецкихъ членовъ совѣта, начала преслѣдовать политику суровыхъ карантинныхъ мѣропріятій, съ цѣлью затормозить европейскую торговлю и превратить совѣтъ въ органъ не только безполезный, но и вредный для интересовъ Европы. Это обнаружилось въ серединѣ 80-ыхъ годовъ, когда совѣтъ превратился въ независимое отъ мѣстной власти въ финансовомъ отношеніи учрежденіе. Но это вызывало энергичное сопротивленіе державъ, которыя путемъ цѣлаго ряда мѣръ добились въ 1903 году не только реорганизаціи совѣта на новыхъ началахъ, но и гарантированія его существованія въ международномъ актѣ.

Отдѣльныя проявленія этой борьбы можно перечислить въ слѣдующемъ порядкѣ. Первая ревизіонная тарифная комиссія признала слишкомъ большимъ число турецкихъ членовъ совѣта; вводя надлежащую экономію въ расходованіи скудныхъ въ то время совѣтскихъ средствъ, комиссія 1868—1871 года нашла обременительнымъ для совѣта содержаніе восьми турецкикъ членовъ, получавшихъ за свой трудъ несоразмѣрно высокое жалованье, тѣмъ болѣе что большинство изъ нихъ были безполезны для дѣла, такъ какъ не были врачами по профессіи, и занимали мѣста лишь по особой милости Порты. Предполагалось ограничить число турокъ до шести; кромѣ должности секретаря, не имѣвшаго званія члена совѣта, намѣревались сохранить самое большее шесть членскихъ вакансій, считая въ томъ числѣ вицепредсѣдателя совѣта и генеральнаго инспектора санитарной службы; но по настоянію Порты въ концѣ концовъ рѣшили оставить дѣло по прежнему.—Однако въ промежуткѣ времени до слѣдующей смѣшанной комиссіи число оттоманскихъ членовъ упало до семи и эта цифра была подтверждена въ заключеніяхъ комиссіи 1880—1882 года. По окончаніи работъ

третьей ревизіонной комиссіи совѣтъ, въ согласіи съ ея постановленіями, началъ концентрацію всѣхъ нитей санитарнаго управленія въ своихъ рукахъ, чѣмъ съуженъ былъ просторъ дѣятельности генеральнаго инспектора.—Въ 1884 году послѣ того какъ совѣтъ не согласился наложить на суда прибывающія изъ Франціи, гдѣ появилась въ то время холера, пятнадцати-дневного карантина, чего добивалась Порта, находившая недостаточнымъ двѣнадцатидневное задержаніе судовъ, великій визирь назначилъ въ составъ совѣта семь военныхъ докторовъ, съ цѣлью сломить противодѣйствіе иностранныхъ членовъ совѣта и обезпечить Турціи преобладаніе въ совѣтѣ на будущее время. Послѣ стойкаго сопротивленія посольствъ эта неожиданная и полная трансформація совѣта не состоялась; однако Порта все же достигла первой своей цѣли, распорядившись, чтобы военныя и таможенныя власти силою поддержали постановленіе, не согласное съ рѣшеніемъ совѣта. Этотъ первый въ исторіи случай прямого нарушенія прерогативъ совѣта былъ началомъ дальнѣйшихъ непріязненныхъ дѣйствій со стороны Порты [1]) и былъ прямымъ отвѣтомъ на постановленія третьей ревизіонной комиссіи, упрочившей полную финансовую самостоятельность совѣта; Порта воспользовалась первымъ удобнымъ случаемъ, который представился ей, чтобы попытаться превратить экономически независимое отъ нея учрежденіе въ покорный и безвластный органъ турецкой администраціи.—Въ 1888 году Порта, послѣ смерти совѣтскаго контролера, состоявшаго членомъ совѣта, назначила на освободившуюся вакансію одного врача, а спустя нѣкоторое время выразила намѣреніе ввести въ совѣтъ и вновь назначеннаго управляющаго совѣтскимъ контролемъ, что доводило число турецкихъ членовъ до девяти,

---

[1]) Эти непріязненныя дѣйствія выражались или въ неисполненіи администраціей его рѣшеній, противорѣчащихъ видамъ правительства, или же въ расширеніи сферы дѣйствія національнаго «совѣта гигіены» на счетъ компетенціи совѣта здравія.

но послѣ протеста посольствъ было оставлено прежнее число членовъ.

Подъ вліяніемъ указанныхъ выше событій совѣтъ, начиная съ середины 80-ыхъ годовъ, утратилъ свой прежній характеръ и пересталъ пользоваться довѣріемъ державъ. Его дѣятельность покоилась на устарѣвшихъ началахъ, осужденныхъ наукою и отвергавшихся на международныхъ санитарныхъ конференціяхъ; вліяніе Порты, не признававшей новыхъ пріемовъ борьбы съ эпидеміями, было преобладающимъ въ совѣтѣ. Хотя Турція подписала актъ Венеціанской санитарной конференціи 1891 года и ратификовала его, однако она почти аннулировала его въ протоколѣ подписанномъ въ Римѣ 18 ноября 1893 года слѣдующей оговоркою: «султанъ ратификуетъ конвенцію съ условіемъ, что этотъ актъ не уничтожаетъ силы ни существующихъ нынѣ въ дѣйствіи или имѣющихъ быть принятыми въ будущемъ имперскихъ регламентовъ и санитарныхъ инструкцій, ни мѣропріятій, которыя оттоманское правительство можетъ предпринять во время эпидеміи на основаніи рѣшенія верховнаго совѣта здравія» [1]). Актъ Дрезденской санитарной конференціи 1893 года [2]) Портою подписанъ не былъ.—На Парижской санитарной конференціи 1894 года было отклонено предложеніе поручить совѣту приведеніе въ исполненіе заключеннаго на конференціи договора. Итальянская делегація, выражая общее настроеніе, соглашалась на подчиненіе совѣту вновь создаваемыхъ на берегахъ Краснаго моря и Персидскаго залива санитаруучрежденій лишь подъ условіемъ полной реорганизаціи совѣта, усиленія его техническаго (т. е. медицинскаго) и въ особенности международнаго характера [3]). И въ самомъ дѣлѣ было бы странно поручать выполненіе договора, проникну-

---

[1]) State papers. LXXXV. 19.

[2]) Martens N. R G. 2 s. XIX. 3.

[3]) Ministère des affaires étrangères. Conférence sanitaire internationale de Paris (7 février—3 avril 1894). Paris 1894. 50.

таго мыслью о безполезности продолжительныхъ карантиновъ, учрежденію, державшемуся діаметрально противоположнаго взгляда, къ тому же состоявшему изъ лицъ, большинство которыхъ не считалось съ новѣйшими научными открытіями и было враждебно настроено по отношенію къ интересамъ иностранной торговли. Въ виду оказавшейся невозможности реформировать совѣтъ немедленно, остановились на мысли поручить выполненіе договора особому комитету образованному изъ состава совѣта; способъ комплектованія былъ выбранъ такого рода, чтобы устранилась возможность для Порты взять перевѣсъ въ совѣтѣ и чтобы пропорціональное соотношеніе между иностраннымъ и турецкимъ элементомъ обезпечивало большинство за иностранцами. Было постановлено учредить спеціальный комитетъ изъ членовъ совѣта; въ его составъ должны были входить три представителя Турціи, засѣдающіе въ совѣтѣ, и представители тѣхъ державъ, которыя присоединились или присоединятся впослѣдствіи къ санитарнымъ конвеціямъ, заключеннымъ въ Венеціи, Дрезденѣ и Парижѣ; Турціи какъ территоріальной державѣ, кромѣ увеличеннаго сравнительно съ другими державами числа представителей, предоставлено было право назначить одного изъ своихъ представителей въ предсѣдатели комитета, причемъ предсѣдатель имѣлъ рѣшающій голосъ въ случаѣ раздѣленія голосовъ. Созданіемъ новаго учрежденія съ одной стороны было гарантировано надлежащее выполненіе договора, съ другой стороны избѣгнута опасность затронуть щепетильность Порты: комитетъ оказался на дѣлѣ тѣмъ же совѣтомъ, на существованіе котораго Порта издавна выразила свое согласіе, но съ тѣмъ лишь единственнымъ отъ совѣта отличіемъ, что число турецкихъ представителей въ немъ было значительно уменьшено. При этомъ было поступлено съ должной осторожностью и осмотрительностью, такъ какъ не было принято болѣе радикальное предложеніе нѣкоторыхъ участниковъ конференціи, клонившееся къ тому, чтобы поручить исполненіе договора 1894 года «смѣшанной

тарифной комиссіи», гдѣ Турція представленная двумя лицами имѣла всего одинъ голосъ, наравнѣ съ каждою другою державою, имѣвшею по одному представителю; нашли неудобнымъ эту мѣру въ виду того, что комиссія есть совершенно обособленное отъ совѣта учрежденіе, что она есть въ полномъ смыслѣ слова международный органъ и слѣдовательно ея функціонированіе было бы еще болѣе тяжкимъ нарушеніемъ суверенитета мѣстной державы и, наконецъ, въ виду того что въ этомъ случаѣ были бы неизбѣжны конфликты изъ за власти между двумя соперничающими на одной территоріи учрежденіями, надѣленными одинаковыми функціями [1]). Но тѣмъ не менѣе всѣ сдѣланныя державами въ пользу Турціи уступки показались Портѣ недостаточными и она высказала протестъ противъ образованія комитета, находя это вмѣшательствомъ въ турецкія дѣла, и отказалась признать его существованіе [2]). Еще большее неудовольствіе Порты вызвало другое ограниченіе компетенціи совѣта, именно изъятіе изъ его вѣдѣнія разбирательства жалобъ, приносимыхъ капитанами, осужденными санитарными властями турецкихъ портовъ за нарушеніе постановленій санитарныхъ конвенцій. На томъ основаніи, что совѣтъ не надѣленъ судебными правами, Англія черезъ своего делегата въ совѣтѣ всегда протестовала противъ принятія къ разбору этихъ исковъ, равно какъ противъ наложенія наказаній на ея подданныхъ учрежденіемъ, компетентность котораго на вѣдѣніе караемыхъ проступковъ подлежитъ сомнѣнію, хотя бы въ виду существованія капитуляцій. Съ другой стороны практика показала, что совѣтъ слишкомъ снисходительно относился къ лицамъ, обвиняемымъ въ нарушеніи санитарныхъ правилъ и утверждалъ взысканіе едва десяти процентовъ изъ всѣхъ налагавшихся за правонарушенія штрафовъ; между тѣмъ только неуклонное примѣненіе наказаній можетъ гарантировать точное соблюденіе установлен-

---

[1]) Procès-verbaux 174, 477.

[2]) Procès-verbaux 181, 177.

ныхъ договорами правилъ, крайне необходимое для блага всей Европы. Изъ поведенія совѣта въ этомъ отношеніи можно было усмотрѣть все противорѣчіе отдѣльныхъ актовъ его дѣятельности, отсутствіе ясно сознанныхъ правилъ, наклонность уступать политическому давленію. Въ угоду Портѣ онъ издавалъ суровыя, чисто драконовскія карантинныя мѣропріятія, которыя только и могли удовлетворить Порту, надѣявшуюся этимъ путемъ устранить всякую опасность эпидемій для страны; эти мѣры, излишнія сами по себѣ, разоряли торговцевъ и судоходцевъ, не принося реальной пользы санитарному дѣлу. Но въ тоже время, ревнивно поддерживая принципъ полной изоляціи въ видѣ общаго правила, совѣтъ въ индивидуальныхъ случаяхъ не задумывался освобождать капитановъ отъ штрафовъ за неисполненіе санитарныхъ предписаній, давать послабленія и потачки. Въ виду очевидной непригодности совѣта для нелицепріятнаго суда было признано необходимымъ создать новый органъ, въ составъ котораго не входилъ бы турецкій элементъ, легко склоняющійся передъ волею Порты и передъ желаніями державъ, имѣющихъ господствующее вліяніе при султанскомъ дворѣ, и при томъ такой органъ, который былъ бы составленъ тѣмъ порядкомъ, какой вытекаетъ изъ духа и смысла капитуляцій. По предложенію русскаго уполномоченнаго Яковлева было принято конференціей учрежденіе въ Константинополѣ особой консульской комиссіи, ежегодно избираемой консульскимъ корпусомъ; напрасно турецкій делегатъ указывалъ на затруднительность созывать многоголовую консульскую комиссію для разбора подобныхъ дѣлъ, такъ часто возникающихъ и такъ мало имѣющихъ значенія, и на безполезность образованія спеціальной комиссіи, когда въ составѣ совѣта всегда имѣются на лицо делегаты отъ иностранныхъ миссій. Порта сочла учрежденіе консульской комиссіи прямымъ нарушеніемъ суверенныхъ правъ султана и не подписала конвенціи [1]).

[1]) Procès-verbaux 469, 177.

Изъ этого обзора дѣятельности Парижской конференціи видно, что усилія державъ въ 1894 году были направлены не на качественное измѣненіе состава совѣта, а на полное или на частичное устраненіе турецкаго элемента въ сферѣ судебныхъ и санитарныхъ функцій. Благодаря этому явилась возможность проводить менѣе стѣснительныя и разорительныя для торговли мѣры, но за то строго настаивать на фактическомъ соблюденіи этихъ, наиболѣе раціональныхъ мѣръ. Совѣтъ, потерявшій независимость по отношенію къ Портѣ, пересталъ быть вѣрнымъ выразителемъ нуждъ европейской торговли и представителемъ международныхъ интересовъ; защитницей его полномочій выступила Турція; державы напротивъ стояли за ограниченіе сферы его дѣйствія; недовѣріе къ совѣту, выразившееся въ созданіи международной комиссіи и смѣшаннаго комитета, объяснялось разладомъ возникшимъ между оттоманскимъ правительствомъ и иностранной частью совѣта. Дальнѣйшимъ шагомъ впередъ являлось бы превращеніе совѣта вновь во вліятельный и фактически независимый международный органъ; но для этого требовалось произвести перемѣны въ самомъ строѣ совѣта; это было достигнуто лишь въ 1903 году, по крайней мѣрѣ такъ было принято всѣми державами кромѣ Турціи.

Согласіе Турціи на новыя учрежденія—комитетъ и консульскую комиссію—было получено только на Венеціанской санитарной конференціи 1897 года. Компетенція комиссіи была распространена и на случаи нарушенія заключеннаго на этой конференціи договора, комитету было поручено приведеніе въ исполненіе и наблюденіе за исполненіемъ мѣръ, установленныхъ въ этомъ договорѣ; при чемъ было рѣшено, что въ составъ комитета могутъ входить только тѣ члены совѣта, которые являются представителями державъ присоединившихся къ конвенціямъ заключеннымъ въ Венеціи (1892), Дрезденѣ (1893), Парижѣ (1894) и Венеціи (1897) [1]. Но

[1]) Martens N. R. G. 2 s. XVIII. 339.

когда дѣло дошло до ратификаціи, то Турція, на основаніи доклада спеціальной комиссіи ею учрежденной въ 1899 году для изслѣдованія вопроса объ умѣстности ратификаціи, согласилась утвердить положенія конвенціи лишь подъ извѣстными оговорками; эти оговорки не были приняты другими договаривающимися сторонами и обмѣна ратификацій съ Турціей не состоялось [1].—На Парижской санитарной конференціи 1903 года отдѣльныя постановленія конференцій 1894 и 1897 годовъ кодифицированныя и согласованныя между собою составили статьи 171, 173 и 174 заключенной на этомъ съѣздѣ конвенціи [2]; но и эта конвенція не была принята портою, такъ что весь вопросъ находится въ нерѣшенномъ состояніи; приведенные факты характерны однако въ томъ отношеніи, что они выясняютъ направленіе дѣйствій державъ и характеризуютъ отношеніе Порты къ иностранному вмѣшательству.

Конференція 1903 года не ограничилась подтвержденіемъ непринятыхъ портою рѣшеній предшествующихъ съѣздовъ, она поставила болѣе шире свою задачу и главное вниманіе обратила на коренное исправленіе всѣхъ обнаружившихся на практикѣ недостатковъ въ устройствѣ совѣта; ея главною задачею было дать въ формальномъ международномъ актѣ такую организацію совѣту, которая превратила бы его въ настоящее международное учрежденіе, способное выполнить съ успѣхомъ функціи, возложенныя на него предыдущими международными съѣздами. Франція, и дотолѣ заботившаяся объ этомъ, и на этой конференціи была душою собранія: ею былъ составленъ проектъ полной интернаціонализаціи санитарнаго дѣла, встрѣченный общимъ сочувствіемъ и рѣшительной поддержкой Россіи, Италіи и Австро-Венгріи; проектъ этотъ былъ принятъ съ незначительными измѣненіями и до-

---

[1]) Young. Recueil. III. 133.

[2]) Ministère des affaires étrangères. Conférence sanitaire internationale de Paris. 10 octobre—3 décembre 1903. Procès-verbaux. Paris 1904. 193.

бавленіями и въ видѣ статей 165—170 внесенъ въ текстъ заключеннаго державами договора [1]). Противъ проекта возражала одна лишь Турція, находившаяся въ полномъ одиночествѣ, если не считать слабой поддержки, которую ей по временамъ оказывала Англія. Турція протестовавшая немедленно противъ всякаго невыгоднаго для ея интересовъ предложенія, систематически возражала противъ наиболѣе важныхъ пунктовъ французской программы. Такъ напр. турецкій уполномоченный объявилъ о несогласіи Порты на обсужденіе конференціей поднятыхъ Франціей вопросовъ относительно уменьшенія турецкаго элемента въ составѣ совѣта и относительно обязательности для совѣта исполненія постановленій международныхъ санитарныхъ конференцій; онъ отказался принять участіе въ разсмотрѣніи этихъ вопросовъ, когда эти послѣдніе были переданы на обсужденіе спеціальной комиссіи выбранной конференціей; онъ сдѣлалъ свои оговорки при обсужденіи французскаго проекта въ полномъ собраніи конференціи, онъ повторилъ свои протесты при подписаніи конференціей проекта договора; подписи Турціи подъ договоромъ не имѣется [2]). Принимая во вниманіе упорное и знаменательное сопротивленіе турецкой делегаціи всѣмъ нововведеніямъ, признаннымъ единогласно, даже не исключая Англіи, настоятельными и нетерпящими отлагательства, державы, вслѣдствіе настояній Франціи и Россіи, къ которымъ въ этомъ вопросѣ примкнула и Германія, прибѣгли къ необычному способу воздѣйствія, именно онѣ обязались поручить своимъ представителямъ въ Константинополѣ нотифицировать заключенную на конференціи конвенцію и принять мѣры къ присоединенію къ ней турецкаго правительства (ст. 170).

---

[1]) О значеніи французскаго проекта для работъ и постановленій конференціи см. Procès-verbaux. 388, 390, 403, 108, 151.— Еще задолго до конференціи основныя его положенія были высказаны во французскихъ научныхъ работахъ. Ср. напр. Proust, p. 24 et 374.

[2]) Заявленія турецкой делегаціи см. въ Procès-verbaux. 68, 389, 405, 143, 151.

Конференція признала, что обязанности совѣта состоятъ въ принятіи мѣропріятій для предотвращенія занесенія въ оттоманскую имперію и для воспрепятствованія передачи въ иноземныя страны заразныхъ тропическихъ болѣзней (ст. 165); совѣтъ назначенъ для наблюденія за обычными путями проникновенія тропическихъ болѣзней въ Европу, именно главнымъ образомъ въ Красномъ морѣ и въ Персидскомъ заливѣ. Его независимость по отношенію къ Портѣ была упрочена признаніемъ того, что рѣшенія совѣта, постановленныя большинствомъ составляющихъ его членовъ, имѣютъ исполнительную силу и не могутъ быть ни передъ кѣмъ обжалованы (ст. 170). Слѣдовательно признавалось, что рѣшенія совѣта обязательны для Порты и не могутъ быть ею отмѣнены или оставлены безъ выполненія. Одна лишь англійская делегація не желала допустить окончательности совѣтскихъ рѣшеній, полагая необходимымъ сохранить за державами свободу апеллировать къ турецкому правительству, какъ къ высшему органу, къ которому совѣтъ находится въ подчиненномъ положеніи, будучи по существу своему прежде всего турецкимъ учрежденіемъ (une institution ottomane), хотя и съ международнымъ составомъ. При этомъ Англія ссылалась на обычную свою практику, по которой Порта разсматривалась ею какъ отвѣтственное въ концѣ концовъ учрежденіе въ тѣхъ случаяхъ, когда совѣтъ наложеніемъ несправедливыхъ мѣръ на англійскія суда вызывалъ требованія компаніями возмѣщенія убытковъ, а по предъявленіи требованій отказывался признать себя отвѣтственнымъ за свое ошибочное рѣшеніе [1]).

По примѣру Венеціанской конференціи 1892 года, сократившей число египетскихъ членовъ въ александрійскомъ санитарномъ совѣтѣ до четырехъ человѣкъ, было принято, что число турецкихъ представителей, имѣющихъ право голоса, ограничивается четырьмя лицами, именно вицепредсѣ-

---

[1]) Procès-verbaux 401.

дателемъ, замѣняющимъ почетнаго предсѣдателя, министра иностранныхъ дѣлъ, и подающимъ свой голосъ лишь въ случаѣ равнаго раздѣленія голосовъ; генеральнымъ инспекторомъ санитарнаго вѣдомства, необходимымъ для совѣта въ качествѣ исполнительнаго его органа; инспекторомъ санитарной службы, состоящимъ помощникомъ генеральнаго инспектора; наконецъ посредникомъ для сношеній между Портою и совѣтомъ (называющимся mouhassébeji), какъ лицомъ необходимымъ для регулированія счетовъ съ министерствомъ финансовъ и для веденія переписки на турецкомъ языкѣ (ст. 166). При этомъ въ отношеніи трехъ послѣднихъ вышеупомянутыхъ должностныхъ лицъ (генеральнаго инспектора, его помощника и мухассебеджи), имѣющихъ право голоса всегда и по всякому вопросу, было постановлено назначать (nomination) на эти должности совѣту и избранныхъ совѣтомъ для занятія этихъ должностей лицъ представлять на утвержденіе Порты (ст. 167). Это мотивировалось тѣмъ соображеніемъ, что исполнительные органы совѣта должны быть поставлены въ непосредственную отъ него зависимость съ тою цѣлью, чтобы такимъ путемъ была устранена возможность произвольнаго невыполненія рѣшеній совѣта со стороны санитарной администраціи. Это постановленіе закрѣпляло освященное обычаемъ и прецедентами право совѣта, нарушенное лишь одинъ разъ Портою; въ коллективной нотѣ 10 марта 1901 года, отправленной Портѣ вслѣдъ за назначеніемъ сдѣланнымъ безъ вѣдома совѣта, державы признавали въ видѣ исключенія совершившійся фактъ, но съ условіемъ чтобы Порта подтвердила право совѣта въ принципѣ и чтобы подобныя одностороннія назначенія не повторялись [1]) Несомнѣнно, что статья 167 ставила почти всѣхъ наличныхъ членовъ турецкой группы, обладающихъ правомъ голоса, въ зависимость отъ иностранной группы, которой этими и даль-

---

[1]) Ср. Procès-verbaux. 396—397.—Young. Recueil III. 127.

нѣйшими постановленіями обезпечивалось преобладающее значеніе въ совѣтѣ. Что же касается остальныхъ четырехъ турецкихъ членовъ, не имѣвшихъ никакого опредѣленнаго дѣла и занимавшихъ должности, являвшіяся ничѣмъ инымъ какъ синекурой, было рѣшено на конференціи, въ виду невозможности немедленнаго удаленія ихъ изъ совѣта, оставить ихъ пока въ составѣ совѣта. Это лишало Порту четырехъ обезпеченныхъ ей голосовъ, но въ тоже время являлось единственнымъ удобопріемлимымъ выходомъ изъ затруднительнаго положенія: уменьшеніе числа членовъ, подающихъ голосъ, до четырехъ лицъ не могло помѣшать Турціи быть представленною восемью членами, какъ это было въ моментъ подписанія договора, что имѣло цѣлью облегчить для Турціи тѣ тягости, которыя могли удержать ее отъ присоединенія къ договору.

Въ отношеніи иностранной группы были приняты постановленія, направленныя къ увеличенію ея значенія. Было признано за Румыніей право имѣть делегата въ совѣтѣ (ст. 168), противъ чего безуспѣшно протестовала турецкая делегація [1]) и что увеличивало число делегатовъ до 14 человѣкъ. Кромѣ того былъ поставленъ рядъ болѣе высокихъ требованій для кандидатовъ въ делегаты въ отношеніи образованія и служебнаго положенія, что устраняло возможность назначенія въ делегаты хотя бы драгомановъ; предписывалось назначать въ делегаты своихъ собственныхъ подданныхъ, что имѣло цѣлью избавить совѣтъ отъ мѣстныхъ уроженцевъ, однимъ словомъ были исправлены всѣ замѣченные недостатки комплектованія совѣта; этими нормами, равно какъ требованіемъ отъ кандидата въ делегаты полной незаинтересованности въ дѣлѣ, надѣялись обезпечить делегатамъ полную независимость отъ территоріальной власти. Именно было постановлено, что делегаты державъ должны быть врачами, окончившими курсъ одного изъ

---

[2]) Procès-verbaux 397, 113.

европейскихъ университетовъ, подданными представляемой ими страны, или консульскими агентами занимающими по крайней мѣрѣ должность вице-консула или равную ей по рангу должность. Делегаты не должны имѣть никакихъ связей ни съ мѣстною властью, ни съ морскими компаніями. Однако эти постановленія не должны прилагаться къ делегатамъ уже состоящимъ нынѣ въ должности (ст. 169).

Въ настоящее время, до утвержденія Портою конвенціи 1903 года, составъ совѣта измѣненъ лишь въ томъ отношеніи, что допущенъ новый иностранный делегатъ; каждая держава назначаетъ по одному члену и этотъ членъ имѣетъ полномочія одинаковыя съ полномочіями турецкихъ членовъ, въ частности право рѣшающаго голоса (voix délibérative). Рѣшенія постановляются по большинству голосовъ. Въ вѣдомство совѣта отходятъ дѣла по управленію санитарнымъ фондомъ и по направленію дѣятельностью всѣхъ морскихъ и пограничныхъ карантинныхъ учрежденій; совѣтъ пользуется правомъ назначенія служащихъ санитарной администраціи, врачей, счетоводовъ, контролеровъ и другихъ чиновниковъ; на немъ лежитъ наблюденіе за примѣненіемъ инструкцій начертанныхъ смѣшанными комиссіями для отдѣльныхъ отраслей санитарной службы; онъ составляетъ регламенты опредѣляющіе детали и подробности имѣющихъ быть принятыми на случай эпидеміи мѣропріятій и слѣдитъ за ихъ выполненіемъ [1]). Засѣданія совѣта бываютъ еженедѣльныя; каждому собранію ведется протоколъ на французскомъ языкѣ [2]). Въ виду того, что составъ совѣта слишкомъ великъ, нашли болѣе удобнымъ поручать предварительное обсужденіе от-

---

[1]) Списокъ регламентовъ см. у Loutfi. 103—104; нѣкоторые изъ нихъ приведены у Young'a. Recueil. III. 145.

[2]) Протоколы совѣта обыкновенно не печатаются. Въ качествѣ рѣдкаго исключенія можно упомянуть объ извлеченіяхъ изъ протоколовъ совѣта за время начиная съ мая и кончая декабремъ 1882 года въ изданіи: Les quarantaines dans la Mer Rouge et les provenances de l'Inde. Extrait des Actes du conseil supérieur de santé à Constantinople. Constantinople 1882. 69 стр.

дѣльныхъ вопросовъ особымъ постояннымъ комиссіямъ; съ 1884 года существуютъ спеціальныя комиссіи личнаго состава, дисциплинарная, финансовая, пенсіонная. Обыкновенно комиссіи состоятъ изъ пяти лицъ, избираемыхъ совѣтомъ изъ своей среды, именно двухъ турецкихъ членовъ и трехъ иностранныхъ делегатовъ; еженедѣльно комиссіи представляютъ на одобреніе полнаго собранія совѣта мотивированныя резолюціи и вообще результаты своихъ работъ. Кромѣ того созываются особыя временныя комиссіи для спеціальнаго случая. Въ дѣйствительности главная часть работы совѣта происходитъ въ комиссіяхъ. Въ распоряженіи совѣта состоятъ инспектора, на обязанности которыхъ лежитъ выполненіе различнаго рода обязанностей по наблюденію за низшими санитарными учрежденіями, лазаретами, станціями, постами, равно какъ порученій временнаго характера въ особыхъ исключительныхъ случаяхъ [1]).

Изъ сказаннаго видно, что полномочія совѣта имѣютъ вполнѣ административный характеръ. Выше совѣта, въ качествѣ періодической правотворящей и правительственной инстанціи стоятъ такъ называемыя «конференціи совѣта» или «смѣшанныя тарифныя комиссіи». Онѣ пересматриваютъ тарифы, издаютъ правила для санитарной службы, нормируютъ дѣятельность и устройство совѣта, устанавливаютъ совѣтскій бюджетъ, разрѣшаютъ пользованіе запаснымъ капиталомъ. Каждая держава участвующая въ совѣтѣ посылаетъ по одному делегату, только одна Турція имѣетъ въ комиссіи двухъ делегатовъ, подающихъ свой вотумъ сообща. Обыкновенно въ комиссіи делегируются державами члены совѣта, такъ что фактически комиссіи отличаются отъ совѣта не столько составомъ членовъ, сколько родомъ и характеромъ полномочій и способомъ постановленія рѣшеній; заключенія комиссіи подлежатъ ратификаціи Порты и державъ. Комиссіи имѣютъ

---

[1]) См. напр. Les réfugiés de la Roumélie en 1878. Rapport présenté au conseil international de santé par les docteurs Mordtmann, Gabuzzi et Stécouli,

временный характеръ и члены ихъ назначаются въ составъ комиссіи всякій разъ по спеціальному уполномочію.

Кромѣ того на Парижской санитарной конференціи 1894 года было проектировано создать особый отъ совѣта судебный органъ для обезпеченія соблюденія санитарныхъ регламентовъ. Былъ установленъ слѣдующій порядокъ наложенія штрафовъ за нарушеніе регламентовъ. Санитарный чиновникъ того порта, куда судно зашло или прибыло, убѣдившись въ нарушеніи правилъ, составляетъ протоколъ, на которомъ капитанъ можетъ сдѣлать свои замѣчанія. Удостовѣренная должнымъ образомъ копія протокола препровождается въ тотъ портъ, куда судно намѣрено зайти или прибыть, и гдѣ есть консульство той державы, чей флагъ поднятъ на суднѣ. Наложенный на капитана штрафъ вручается на храненіе консулу, а въ случаѣ его отсутствія - санитарнымъ властямъ. Штрафъ окончательно поступаетъ въ распоряженіе совѣта только тогда, когда консульская комиссія рѣшитъ, что наложеніе штрафа было совершенно правильно. Штрафъ, поступившій въ распоряженіе совѣта. не можетъ быть употребленъ на цѣли постороннія тѣмъ цѣлямъ, которымъ служатъ санитарные совѣты. Второй экземпляръ протокола, засвидѣтельствованный надлежащимъ образомъ адресуется санитарнымъ чиновникомъ, констатировавшимъ правонарушеніе, предсѣдателю совѣта здравія, который сообщаетъ этотъ документъ консульской комиссіи. Комиссія обсуждаетъ

---

inspecteurs spéciallement chargés au service d'émigration. Constantinople 1879. Отчетъ относительно размѣщенія эмигрантовъ въ Константинополѣ, о санитарномъ ихъ положеніи и объ организаціи помощи для нихъ въ 1878 году и объ обратномъ ихъ водвореніи въ Румелію.—La quarantaine de Camaran. Service médical et adminisiratif. Rapport au conseil supérieur de santé par le D-r Duca, chef de la mission sanitaire, publié par l'administration. Constantinople 1883. Инспекторскій отчетъ за 1883 годъ относительно осмотра и дезинфекціи судовъ и паломниковъ въ Камаранѣ во время холерной эпидеміи (часть медицинская) и относительно состоянія мѣстнаго лазарета и карантина (часть административная).—См. также опубликованную санитарнымъ управленіемъ работу Бореля: Borel. Étude statistique et épidémiologique sur le lazaret de Camaran et les pèlerins qu'il a reçus de 1887 à 1902. Constantinople 1902.

показанія санитарнаго агента и обвиняемаго капитана. Санитарная администрація можетъ быть представлена агентомъ, исполняющимъ функціи публичнаго обвинителя. Консулъ заинтересованной націи долженъ быть всегда приглашаемъ въ комиссію, на случай необходимости защитить законные интересы капитана, и онъ имѣетъ право голоса при рѣшеніи дѣла [1]).

4. Совѣтъ въ Тегеранѣ.

Въ серединѣ XIX вѣка никакого правильнаго надзора за ходомъ эпидемій въ Персіи не существовало; своего медицинскаго персонала Персія почти что не имѣла вовсе и пользовалась лишь услугами тѣхъ врачей, которые получали командировки въ Персію отъ константинопольскаго санитарнаго совѣта. Но случайной помощи Турціи было далеко недостаточно, тѣмъ болѣе, что и сама Турція нуждалась во врачебныхъ силахъ и въ содѣйствіи европейскихъ державъ, чтобы обезопасить свое собственное населеніе отъ прилипчивыхъ болѣзней.

Парижская международная санитарная конференція 1851—1852 года сосредоточила свое вниманіе на турецкомъ и египетскомъ совѣтахъ и только на Константинопольской санитарной конференціи 1866 года было приступлено къ обсужденію санитарнаго состоянія Персіи и къ принятію мѣръ для его улучшенія. Эти мѣры были скопированы съ тѣхъ, которыя были примѣнены въ Турціи. Конференція высказала пожеланія о принятіи особыхъ предосторожностей въ отношеніи паломниковъ и кромѣ того пожеланіе (voeu) объ учрежденіи цѣлой системы санитарныхъ органовъ по образцу принятой въ Турціи системы: во главѣ всего дѣла долженъ стоять совѣтъ здравія на половину изъ европейцевъ (un conseil de santé ші—partie européen), фактическое руководство

---

[1]) Procès-verbaux. Paris 1894. 245.

службою должно лежать на центральномъ санитарномъ управленіи, подъ вѣдѣніемъ котораго находится рядъ санитарныхъ станцій, разсѣянныхъ по наиболѣе важнымъ пунктамъ страны. Къ этому пожеланію присоединилась, помимо цивилизованныхъ державъ, также и Турція, столь медленно соглашающаяся на реформы въ имперіи, но готовая поддержать иностранное вмѣшательство въ санитарныя дѣла сосѣдней страны, въ санитарномъ благополучіи которой она была сама въ высшей степени заинтересована [1]).

Персидское правительство дало безъ затрудненій свое согласіе на требованія державъ, оно издало соотвѣтственные санитарные уставы и законъ объ основаніи совѣта; но фактически ни совѣтъ никогда не созывался, ни регламенты не приводились въ исполненіе на практикѣ; реформа, какъ это часто бываетъ въ восточныхъ странахъ, вызванная необходимостью и обѣщанная подъ вліяніемъ неотвратимыхъ обстоятельствъ, оставалась бумажной и въ жизнь не проводилась.

Неисполненіе Персіей пожеланія конференціи вызвало новыя настоянія державъ. Въ 1869 году французское правительство командировало доктора Пру для переговоровъ относительно созыва учредительной смѣшанной комиссіи для организаціи совѣта, въ которомъ иностранные делегаты засѣдали бы съ правомъ голоса и относительно скорѣйшаго оборудованія санитарныхъ постовъ. Задача французскаго уполномоченнаго была нелегка; ему пришлось встрѣтиться съ обычными пріемами восточной дипломатіи, съ умышленнымъ замедленіемъ переговоровъ, съ подозрительностью, основанною на полномъ невѣдѣніи намѣреній культурныхъ державъ. Для созванія учредительной комиссіи правительство шаха требовало предварительнаго предъявленія иностранной деле-

---

[1]) См. IX главу доклада представленнаго конференціи о мѣрахъ для принятія въ Персіи. Procès-verbaux de la conférence sanitaire internationale ouverte à Constantinople le 13 février 1866. Constantinople 1866. Annexe au procès-verbal № 29, page 53.

гаціей данныхъ ей державами инструкцій, дабы правительство знало, можно ли допустить делегатовъ къ совѣщаніямъ. Пру отвѣчалъ на это, что подобный способъ дѣйствій былъ бы противенъ сложившимся обычаямъ, такъ какъ на всякой конференціи лишь удостовѣряются на первомъ собраніи полномочія делегатовъ, но инструкціи сохраняются въ строгой тайнѣ и ихъ смыслъ обнаруживается лишь постепенно въ теченіи преній; кромѣ того, если бы правительство знало заранѣе, до созыва комиссіи, что скажетъ каждый делегатъ, или узнало бы, до приступленія делегатами къ дѣлу содержаніе ихъ инструкцій, то самое совѣщаніе не представлялось бы тогда необходимымъ. По вопросу о правѣ делегатовъ на рѣшающій голосъ персидское правительство не соглашалось удовлетворить желаніе державъ, высказывая опасеніе, что при такомъ порядкѣ державы будутъ вмѣшиваться въ персидскія дѣла, и отказываясь понять, почему иностранцы такъ добиваются права голоса, когда оно не можетъ принести имъ никакой пользы, такъ какъ совѣтъ имѣетъ лишь совѣщательное значеніе и его рѣшенія не приводятся въ исполненіе принудительнымъ путемъ. Пру постарался убѣдить, что при условіи необязательнаго значенія постановленій совѣта дарованіе права голоса иностраннымъ делегатамъ не нанесетъ ущерба интересамъ персидскаго правительства; иностранцы не домогаются вступленія въ дѣла касающіяся внутренней гигіены и имѣютъ интересъ въ обезпеченіи лишь внѣшней санитарной безопасности страны; поэтому они ничего не имѣютъ противъ того, чтобы дѣла не имѣющія международнаго значенія, каковы улучшеніе жилищныхъ условій, содержаніе въ чистотѣ и опрятности дорогъ, улицъ и площадей, проведеніе сточныхъ трубъ, устройство прачешныхъ и тому подобныя дѣла были бы возложены на спеціальную комиссію гигіены и оздоровленія страны, составленную исключительно изъ однихъ туземцевъ. Наконецъ по вопросу о санитарныхъ постахъ правительство отговаривалось неимѣ-

ніемъ средствъ и невозможностью подыскать достаточнаго контингента санитарныхъ врачей персовъ по происхожденію; всѣ предположенія при отсутствіи денежныхъ средствъ и медицинскаго персонала и впредь останутся безнадежными и неосуществимыми благими пожеланіями. Пру, не высказываясь относительно денежной помощи, соглашался съ тѣмъ, что установить регулярную санитарную службу при участіи однихъ персидскихъ врачей, плохо вознаграждаемыхъ и часто не имѣющихъ достаточнаго образованія, было невозможно; отъ туземныхъ врачей трудно было ожидать не только дѣйствительнаго и просвѣщеннаго содѣйствія но и точныхъ и полезныхъ свѣдѣній. Поэтому онъ предложилъ воспользоваться услугами международныхъ санитарныхъ врачей, предполагая, что державы согласятся командировать извѣстное ихъ число въ Персію на свои средства. Персидское правительство выразило готовность принять этихъ врачей, если они будутъ присланы, и въ концѣ концовъ перестало возражать на настоянія французскаго уполномоченнаго и выразило на словахъ готовность представить иностранцамъ участіе въ совѣтѣ съ правомъ обсуждать и рѣшать вносимыя въ совѣтъ дѣла. Такимъ образомъ миссія Пру была выполнена [1]).

Кромѣ Франціи дѣлали свои представленія персидскому правительству Россія и Турція; подъ вліяніемъ этого персидское правительство созвало совѣтъ, но не обратилось предварительно къ державамъ для пополненія его состава иностранными делегатами. Но черезъ нѣсколько мѣсяцевъ совѣтъ пересталъ вовсе функціонировать, не проявивъ никакой дѣятельности полезной для страны и не внесши никакихъ улучшеній въ санитарное дѣло. Впрочемъ, невозможно было этому удивляться: при несовершенствѣ организаціи и при отсутствіи средствъ нечего было мечтать о развитіи дѣятельности, какъ это было хотя бы въ

---

[1]) Ср. Proust. Mission sanitaire en Russie et en Perse. 1869.

Турціи, гдѣ совѣтъ пользуется спеціальными сборами съ судоходства; не обладая средствами, онъ не могъ создать санитарныхъ постовъ, которые бы освѣдомляли его о подозрительныхъ и злокачественныхъ заболѣваніяхъ и служили бы въ эпоху эпидеміи пунктами для дѣйствительной борьбы съ болѣзнями; безъ этихъ постовъ онъ былъ безпомощенъ и его существованіе не гарантировало обезпеченія страны отъ эпидемій. Слѣдовало первоначально изыскать средства; конференція 1866 года не обратила на это вниманія. Не позаботилась объ этомъ и слѣдующая санитарная конференція, происходившая въ 1874 году въ Вѣнѣ, почему и ея предложенія не принесли ожидавшагося благодѣтельнаго для страны результата [1]). Въ виду неисполненія Персіей обѣщанія, французская делегація и на Вѣнской конференціи поставила на обсужденіе державъ вопросъ о тегеранскомъ совѣтѣ здравія, напомнивъ объ обязательствѣ принятомъ на себя Персіей на предыдущей Константинопольской конференціи. Не смотря на то что персидскій делегатъ указывалъ на непреоборимыя затрудненія, которыя возникаютъ для дѣятельности совѣта въ странѣ столь обширной и столь неподготовленной для усвоенія культуры, каковою является Персія, тѣмъ не менѣе конференція приняла на основаніи французскаго предложенія, слѣдующее пожеланіе: «было бы желательно, чтобы въ Персіи былъ учрежденъ международный санитарный совѣтъ, аналогичный тѣмъ совѣтамъ, которые функціонируютъ съ такою пользою въ Константинополѣ и въ Александріи. Подобный совѣтъ своимъ авторитетомъ, своими мнѣніями, постановленными спеціалистами по ознакомленіи съ дѣломъ, содѣйствовалъ бы значительно улучшенію санитарныхъ условій страны и былъ бы въ то время могущественнымъ предохранитель-

---

[1]) Вопросъ былъ правильнѣе поставленъ на Парижской санитарной конференціи 1894 года, но проектъ Австро-Венгріи установить спеціальные сборы для развитія санитарной службы не получилъ осуществленія.

нымъ средствомъ противъ проникновенія эпидемій въ Европу» [1]).

Какъ видно изъ этого, державы на конференціи 1874 года требовали очень немногаго: лишь фактическаго правильнаго фуниціонированія Тегеранскаго совѣта и допущенія въ его составъ иностранныхъ делегатовъ, при чемъ онѣ охотно допускали, что совѣтъ будетъ, какъ и прежде, имѣть лишь совѣщательное значеніе. Персидское правительство приняло въ уваженіе резолюцію конференціи лишь въ томъ отношеніи, что оно возобновило собранія совѣта; но въ самой организаціи совѣта оно не произвело надлежащихъ измѣненій, соотвѣтствовавшихъ мысли участниковъ Вѣнской конференціи, не говоря уже о томъ, что оно въ теченіи послѣдующихъ двадцати лѣтъ не привело санитарнаго дѣла въ то положеніе, какое настойчиво рекомендовалось европейскими державами. Тегеранскій совѣтъ въ это время продолжалъ, какъ и ранѣе, оставаться единственнымъ санитарнымъ учрежденіемъ Персіи.

Онъ состоялъ изъ нѣсколькихъ персидскихъ врачей, засѣдавшихъ подъ предсѣдательствомъ персидскаго сановника. На его засѣданіяхъ присутствовали съ совѣщательнымъ голосомъ кромѣ того четыре лица: личный врачъ шаха докторъ Толозанъ, французъ по происхожденію, вступившій на персидскую службу въ качествѣ придворнаго лейбъ-медика; врачъ оттоманскаго посольства, который былъ въ тоже время делегатомъ константинопольскаго совѣта здравія; наконецъ врачи англійскаго и русскаго посольствъ. Засѣданія совѣта собирались рѣдко и случайно. Совѣтъ не имѣлъ своего бюджета и своихъ собственныхъ средствъ. Правительство ограничивало всѣ заботы о совѣтѣ лишь предоставленіемъ особаго помѣщенія для совѣтскихъ засѣданій. Одно время, когда предсѣдателемъ совѣта былъ братъ министра телеграфовъ Персіи, то совѣтъ пользовался, въ силу соглашенія между обоими

---

[1]) Procès-verbaux de la conférence sanitaire internationale ouverte à Vienne le 1 juillet 1874. Vienne 1874. p. 331; см. также стр. 319, 341—343.

братьями, правомъ безплатнаго пользованія персидскими телеграфными линіями. Въ этомъ и заключались всѣ преимущества совѣта. Правительство не было связано постановленіями совѣта, которыя имѣли чисто совѣщательный характеръ.—Особыхъ агентовъ служащихъ за плату совѣтъ въ провинціяхъ не имѣлъ. Европейскіе врачи, живущіе въ Тавризѣ, Мешедѣ, Ширазѣ и Испагани, доставляли санитарныя свѣдѣнія лишь по доброй волѣ и безъ всякаго вознагражденія. Областные начальники посылали отчеты о санитарномъ состояніи управляемыхъ ими областей крайне нерегулярно; при этомъ составлялись эти доклады не всегда компетентными лицами; если начальникъ области имѣлъ при себѣ медика, его пользовавшаго, то онъ поручалъ изготовленіе доклада ему; но такіе случаи были счастливымъ исключеніемъ; обыкновенно же отчеты писались по слухамъ, ходящимъ въ народѣ, лицами не получившими медицинскаго образованія. Но во всякомъ случаѣ на всѣ подобные доклады немаловажное вліяніе оказывали и личные взгляды областного начальника. Во время эпидеміи 1893 года было констатировано нѣсколько разъ точнымъ образомъ, что подобные отчеты свидѣтельствуютъ, что во ввѣренной начальнику области все обстоитъ благополучно, тогда какъ въ нихъ свирѣпствовала холера, и наоборотъ указываютъ на появленіе эпидеміи въ городахъ, гдѣ санитарное состояніе оказывалось довольно нормальнымъ.

Существованіе подобнаго совѣта, поддерживаемаго единственно путемъ непосредственнаго воздѣйствія посольствъ на правительство шаха, естественно зависѣло отъ степени согласія между тѣми иностранцами, которые въ силу ли личныхъ связей со дворомъ, или въ силу особенно вліятельнаго положенія ихъ отечественнаго государства добивались доступа въ совѣтскія засѣданія. Стоило нарушиться доброму согласію, какъ тотчасъ же совѣтъ къ большому удовольствію туземныхъ членовъ, переставалъ функціонировать. Было достаточно ссоры

доктора Толозана съ однимъ изъ посольскихъ врачей, происшедшей на одномъ изъ засѣданій совѣта, чтобы прекратились обычныя еженедѣльныя собранія совѣта; съ начала 1894 года совѣтъ такимъ образомъ существовалъ лишь номинально и не проявлялъ никакой дѣятельности. Правда санитарный надзоръ шелъ своимъ чередомъ, но онъ осуществлялся державами не совмѣстно, по сообща составленному плану, а обособленно. Фактически правительство получало отчеты и совѣты отъ доктора Толозана, тогда какъ посольскіе врачи представляли свои доклады въ свои посольства. Кромѣ того, во время эпидеміи лѣтомъ 1893 года, англійское и русское посольства учредили, помимо мѣстнаго правительства, санитарные кордоны вокругъ тѣхъ поселеній, въ которыя послы переселились на дачу.

Въ глазахъ делегатовъ державъ, собравшихся въ 1894 году въ Парижѣ на санитарную конференцію, тегеранскій совѣтъ не пользовался авторитетомъ, въ виду отсутствія правильной его организаціи и его неспособности поставить санитарную службу въ Персіи на надлежащую высоту. Самое существованіе совѣта не было обезпечено въ международномъ договорѣ. Оно всецѣло зависѣло отъ благоусмотрѣнія шаха и отъ настроенія придворной камарильи. Въ составъ совѣта входили лишь представители державъ боровшихся за преобладаніе въ Персіи; на ихъ дѣйствіяхъ естественно отражались политическія соображенія, мѣшавшія правильному теченію санитарной службы; въ совѣтѣ отсутствовали представители иныхъ державъ, весьма заинтересованныхъ въ санитарномъ благополучіи Персіи, которые своими голосами могли бы примирить противорѣчія между соперниками и устранить конфликты между ними. Совѣтъ не имѣлъ прочной организаціи и бездѣйствовалъ по цѣлымъ годамъ. Его рѣшенія имѣли лишь совѣщательное значеніе. Само персидское правительство очевидно не было достаточно проникнуто сознаніемъ необходимости санитарныхъ мѣропріятій, помимо того даже если бы

правительство вняло голосу совѣта, то личная воля шаха и его ближайшихъ совѣтниковъ могла остаться безпомощной въ виду отсутствія средствъ въ персидскомъ казначействѣ и въ виду недостатка во врачахъ. Все это требовало вмѣшательства державъ.

Поэтому на конференціи 1894 года когда зашла рѣчь о санитарныхъ мѣрахъ, проектируемыхъ для принятія въ Персидскомъ заливѣ, на персидской территоріи, то возникла мысль объ образованіи новаго тегеранскаго совѣта, основаннаго на болѣе раціональныхъ началахъ, которому бы можно было безъ опасеній за участь дѣла поручить наблюденіе за предпринимаемыми конференціей мѣропріятіями. Предложеніе это исходило отъ австро-венгерской делегаціи, поддерживалось нидерландской, а также французской делегаціями.—Въ австро-венгерскомъ мемуарѣ предлагалось произвести полную реформу санитарнаго дѣла въ Персіи. Европейскія державы должны взять на себя иниціативу этого переустройства и наблюденіе за ходомъ дѣла, такъ какъ само персидское правительство безсильно предохранить Персію, а слѣдовательно косвенно и всю Европу, отъ проникновенія холеры изъ глубины Азіи въ персидскіе предѣлы. Вмѣшательство Европы въ персидскія дѣла должно проявиться въ образованіи центральнаго санитарнаго управленія въ Тегеранѣ, которое явилось бы дополненіемъ къ международному санитарному совѣту; въ устройствѣ наблюдательныхъ постовъ и санитарныхъ станцій въ опредѣленныхъ пунктахъ персидской территоріи; наконецъ въ постройкѣ лазаретовъ. Эти мѣры должны быть произведены на основаніи опыта реорганизаціи санитарнаго дѣла въ Турціи и Египтѣ. Въ основу слѣдуетъ положить начало независимости центральнаго управленія отъ мѣстнаго правительства для всѣхъ вопросовъ оздоровленія и карантиннаго дѣла, для всѣхъ дѣлъ касающихся внутренняго устройства и распорядка въ новомъ учрежденіи, наконецъ для руководительства подчиненнымъ управленію персоналомъ и финансами. Постановленія сани-

тарнаго совѣта, въ отличіе отъ существующаго въ Тегеранѣ въ настоящее время совѣта, должны носить не совѣщательный, а обязательный характеръ. Посольства шести великихъ державъ, Турціи, Бельгіи и Голландіи въ Тегеранѣ должны послать въ санитарный совѣтъ или прикомандированнаго къ дипломатической миссіи врача, или спеціальнаго чиновника. Органическій статутъ для санитарнаго совѣта и для центральнаго управленія желательно было бы выработать на конгрессѣ, который собрался бы для установленія международнаго соглашенія о санитарной службѣ въ Персіи. Персидскіе делегаты во всякомъ случаѣ должны быть въ меньшинствѣ какъ въ совѣтѣ, такъ и въ управленіи.—Безспорно, совѣтъ, въ видѣ признательности къ Персіи за допущеніе его функціонированія на персидской территоріи, будетъ вліять на преобразованіе гигіеническихъ условій внутри Персіи. Тѣмъ болѣе, что, улучшая внутреннюю гигіену, возможно достичь возможно меньшей воспріимчивости населенія къ заразѣ, что естественно повлекло бы за собой уменьшеніе опасности распространенія эпидемій. Къ сожалѣнію, по мнѣнію австро-венгерской делегаціи, едва ли можно надѣяться на то, чтобы въ этомъ отношеніи дѣятельность совѣта принесла бы особенно осязательные результаты. Наиболѣе серьезнымъ препятствіемъ всякому улучшенію является вошедшая въ плоть и въ кровь населенія боязнь нововведеній, представляющихъ рѣзкій контрастъ съ обычаями, привившимися уже въ теченіе многихъ вѣковъ. Поэтому главной задачей совѣта будетъ только защита Персіи, а косвенно и охрана Европы, отъ занесенія и распространенія холеры. Для достиженія этого результата необходимо, чтобы совѣтъ могъ быть всегда надлежащимъ образомъ освѣдомленъ о появленіи эпидеміи. Точно также слѣдуетъ, чтобы онъ всегда имѣлъ необходимыя средства для современнаго и успѣшнаго отвращенія подобной опасности. Эта двойная цѣль можетъ быть достигнута устройствомъ санитарныхъ станцій въ подходящихъ для того мѣ-

стностяхъ. Прежде всего нужно установить станціи въ Гератѣ, Мешедѣ, Кирманшахѣ, Тавризѣ, Буширѣ, Бендеръ-Аббасѣ и Мохамеррахѣ.—Что касается средствъ, необходимыхъ для реформъ, то опредѣленіе ихъ можно было бы поручить конгрессу, который будетъ созванъ для подробнаго начертанія проекта реформъ. Несомнѣнно персидское правительство будетъ отзываться недостаткомъ средствъ; поэтому европейскимъ державамъ предстоитъ потратиться на улучшеніе санитарнаго дѣла въ Персіи. Австро-венгерскій мемуаръ опредѣляетъ всѣ ежегодныя издержки въ 497 тысячъ франковъ, въ томъ предположеніи однако, что содержаніе получаютъ лишь персидскіе члены совѣта здравія, иностранные же члены работаютъ безплатно. Распредѣлить эту сумму возможно слѣдующимъ образомъ: Персія даетъ 300 тысячъ франковъ, Европа—остальныя 197 тысячъ. Для покрытія этихъ расходовъ Персія могла бы взимать спеціальные налоги 1) на переноску труповъ въ Кербелу, 2) на паломниковъ сопровождающихъ трупы, 3) на богомольцевъ посѣщающихъ святыни городовъ Кума и Мешеда, наконецъ установить спеціальные сборы съ судоходства. Европейскія державы платили бы соотвѣтствующія суммы, согласно тому классу, въ который онѣ входятъ. Въ первый классъ включаются великія державы со взносомъ около 24 тысячъ франковъ, во второмъ классѣ стоятъ Испанія, Голландія, Швеція-Норвегія и Турція, уплачивающія каждая по 6900 франковъ, наконецъ къ третьему классу причисляются Бельгія, Данія, Египетъ, Греція, Люксембургъ, Португалія, Румынія, Сербія и Швейцарія, вносящія приблизительно по 1800 франковъ.

Этотъ планъ Австро-Венгріи, составленный для предохраненія Европы отъ эпидемій угрожающихъ ей своимъ появленіемъ изъ Персіи и Афганистана, нашелъ сочувствіе у персидскаго правительства, которое черезъ своего делегата объявило конференціи, что оно можетъ бороться болѣе дѣятельно противъ холеры и что оно учредитъ въ Тегеранѣ

международный санитарный совѣтъ, если только ему будетъ обезпечено содѣйствіе державъ въ финансовомъ отношеніи; въ обмѣнъ на это содѣйствіе каждая держава получаетъ возможность имѣть представителя въ совѣтѣ.

Французскій делегатъ, докторъ Пру, точно также высказался за желательность приданія тегеранскому совѣту смѣшаннаго характера, что позволило бы представителямъ иностранныхъ державъ вмѣшиваться въ примѣненіе въ Персіи санитарныхъ мѣръ, столь необходимыхъ для блага и безопасности Европы. Въ томъ же смыслѣ уже Вѣнская конференція редактировала свое пожеланіе.

Но этотъ проектъ полной интернаціонализаціи санитарной службы Персіи, выдвинутый Австро-Венгріей и еще ранѣе предлагавшійся Франціей, былъ отклоненъ конференціей вслѣдствіе рѣшительнаго противодѣйствія Англіи, къ которой присоединилась также и Россія. Обѣ эти державы были противъ образованія тегеранскаго совѣта по образцу константинопольскаго совѣта; очевидно ихъ пугала возможность болѣе широкаго вмѣшательства Европы въ персидскія дѣла, что могло бы нанести вредъ обѣимъ державамъ, имѣющимъ преобладающее вліяніе въ Персіи и особо важные политическіе интересы. Англія самымъ категорическимъ образомъ отказала въ своемъ одобреніи, опасаясь не только за свое политическое вліяніе въ Персіи и въ сосѣднемъ съ нею Афганистанѣ, но и за свою торговлю по побережью Персидскаго залива, которая дѣлала ее настоящей хозяйкой этой части азіатскаго материка. Эти политическіе виды и коммерческіе расчеты были прикрыты соображеніями, высказанными ея делегаціей, о томъ, что опасно рекомендовать примѣненіе извѣстной мѣры, прежде чѣмъ сложится убѣжденіе, что эта мѣра принесетъ реальную пользу; что вмѣсто того, чтобы принести Европѣ помощь, тегеранскій совѣтъ можетъ легко стать для европейскихъ державъ учрежденіемъ, стѣсняющимъ ихъ свободу дѣйствій. Англія не только не соглашалась на учрежденіе со-

вѣта на болѣе широкихъ началахъ, она отказала въ своемъ согласіи установить санитарный надзоръ вообще въ Персидскомъ заливѣ [1]).

Въ виду этого попытка Австро-Венгріи и Франціи ввести возможно болѣе иностранныхъ членовъ въ тегеранскій совѣтъ для вытѣсненія англійскаго вліянія оказалась тщетной. Чтобы дать хотя нравственное удовлетвореніе представителямъ державъ агитировавшихъ за реформу санитарнаго дѣла въ Персіи, конференція ограничилась принятіемъ простого пожеланія о томъ, чтобы «санитарныя мѣры, соотвѣтствующія постановленіямъ конференцій Венеціанской, Дрезденской и Парижской, были приняты, въ случаѣ надобности при содѣйствіи заинтересованныхъ державъ, на протяженіи восточной и южной границы Персіи». Такимъ образомъ все было сведено къ вопросу объ обезпеченіи Персіи отъ эпидемій, угрожающихъ своимъ появленіемъ изъ предѣловъ Афганистана. И этотъ вопросъ былъ разрѣшенъ въ смыслѣ простой рекомендаціи персидскому правительству обратить вниманіе на пограничныя съ Афганистаномъ персидскія владѣнія при чемъ конференція, за отсутствіемъ достаточныхъ географичевъ виду отсутствія единогласія конференція отклонила предскихъ свѣдѣній, не пожелала детально опредѣлить планъ борьбы съ эпидеміей и не указала мѣстностей, гдѣ надлежитъ примѣнять рекомендованныя ею мѣры. Къ пожеланію, выработанному конференціей, присоединилась и австро-венгерская делегація, при чемъ ея первый делегатъ высказалъ сожалѣніе о неудачѣ, его постигшей, и надежду, что впослѣдствіи будутъ начаты въ Тегеранѣ дипломатическіе переговоры по тому вопросу, который онъ поставилъ на очередь. Къ этому склонялись и нѣкоторые другіе члены конференціи, но

---

[1]) Согласіе Англіи на установленіе надзора въ заливѣ было получено только на Венеціанской конференціи 1897 года. Ср. замѣчанія Пру: Proust. L'Orientation nouvelle de la politique sanitaire. Paris 1896. page VIII; La défense de l'Europe contre la peste et la conférence de Venise de 1897. Paris 1897, page X.

ложеніе о возобновленіи дипломатическимъ путемъ переговоровъ о реорганизаціи тегеранскаго совѣта. Одинъ графъ Кюфштейнъ, какъ глава австро-венгерской делегаціи обратился съ формальной просьбой къ персидскому правительству, убѣждая его взять на себя инициативу учрежденія международнаго совѣта въ Тегеранѣ, надѣленнаго лишь совѣщательными полномочіями по отношенію къ персидскому правительству, способнаго упорядочить обнаруженіе и предупрежденіе эпидемій и составленнаго изъ делегатовъ тѣхъ державъ, которыя пожелаютъ имѣть въ совѣтѣ своихъ представителей [1]).

Всѣ попытки вытѣснить Англію изъ средней Азіи или по крайней мѣрѣ, ограничить предѣлы ея вліянія путемъ вмѣшательства державъ въ санитарныя дѣла Персіи приводили такимъ образомъ въ 1866, 1874 и 1894 годахъ къ однимъ платоническимъ пожеланіямъ и не имѣли прямыхъ послѣдствій. На Парижской конференціи 1903 года, на которой были приведены въ систему всѣ постановленія предшествующихъ конференцій, о тегеранскомъ совѣтѣ не говорится ни слова, что ясно показываетъ намъ, что его положеніе осталось, какъ и прежде, не обезпеченнымъ какимъ-либо международнымъ актомъ.

5. Проектъ совѣта въ Суэцѣ.

На Константинопольской санитарной конференціи 1866 г. былъ поднятъ Франціей вопросъ о необходимости учредить въ Суэцѣ международный санитарный совѣтъ, особый отъ александрійскаго интенданства. Это предложеніе стояло въ связи съ проектомъ реорганизаціи санитарной службы въ Красномъ морѣ, который былъ составленъ въ виду обнаружившагося на практикѣ недостатка санитарныхъ учрежденій

---

[1]) Ministère des affaires étrangères. Conférence sanitaire internationale de Paris (7 février—3 avril 1894). Procès-verbaux. Paris 1894. 179, 217, 441—443, 447—453.—Ср. R. g. 1894. 444—455.

въ этомъ пунктѣ оживленныхъ международныхъ сношеній. Проектируемый совѣтъ долженъ былъ получить огромное значеніе для морской торговли, послѣ того какъ Суэцкій каналъ, тогда оканчивавшійся постройкою, былъ бы открытъ для движенія; кромѣ того онъ былъ предназначенъ играть важную политическую роль, будучи собраніемъ представителей всѣхъ заинтересованныхъ державъ, и въ этомъ отношеніи далеко оставлялъ за собою совѣтъ интенданства, заключавшій въ себѣ въ эту эпоху, помимо египетскихъ членовъ, лишь делегатовъ великихъ державъ и кромѣ того делегатовъ Греціи и Испаніи [1]). При обсужденіи этого проекта ярко обнаружился антагонизмъ между Франціей и Англіей, двумя соперницами по вліянію въ Египтѣ; дѣло усложнялось благодаря неясности взаимныхъ отношеній между Турціей и Египтомъ.

Комиссія, выбранная конференціей для обсужденія мѣръ противъ занесенія холеры въ Европу съ Востока, высказалась за учрежденіе смѣшаннаго совѣта (conseil mixte), въ составъ котораго входили бы представители договаривающихся державъ, по одному отъ каждой державы, и которому принадлежалъ бы высшій надзоръ за санитарнымъ дѣломъ на побережьи Краснаго моря. Прежде всего было намѣчено устройство санитарнаго пункта для осмотра и задержанія судовъ на островѣ Перимѣ, лежащемъ около Бабельмандебскаго пролива, и постройка лазарета на материкѣ, вблизи острова. Это учрежденіе, въ существованіи котораго заинтересована вся Европа, по мнѣнію комиссіи должно быть основано и поддерживаемо на общія средства всѣхъ заинтересованныхъ державъ и подчинено суэцкому совѣту; это conditio sine qua non успѣшности предпріятія; безпристрастный и цѣлесообразный досмотръ возможно имѣть только тогда, когда онъ производится на основаніи международнаго акта и ли-

---

[1]) См. имена членовъ совѣта въ 1865 году въ Procès-verbaux des séances du conseil de l'intendance générale sanitaire d'Égypte. Paris. 1866. 17.

цами отвѣтственными передъ международнымъ органомъ. Выполненіе санитарныхъ правилъ можетъ быть поручено мѣстной державѣ—т. е. Турціи или Египту, но лишь подъ контролемъ и при содѣйствіи Европы. Безъ европейскихъ державъ мѣстное правительство окажется безсильнымъ въ дѣлѣ, гдѣ требуются большія матеріальныя средства, огромный персоналъ и значительныя военныя и морскія силы для обезпеченія исполненія всѣхъ необходимыхъ мѣропріятій. Спеціальная комиссія на мѣстѣ предпочтительнѣе потому, что константинопольскій совѣтъ здравія и александрійское интендантство слишкомъ удалены отъ проектируемаго учрежденія, чтобы осуществлять надлежащимъ образомъ свой контроль. Предоставить это дѣло какой либо европейской державѣ, напримѣръ Англіи, означало бы передать ей въ руки ключъ всего Краснаго моря, такъ какъ островъ Перимъ, находясь у входа въ Красное море, легко можетъ быть превращенъ въ военную станцію и преградить всякій доступъ въ морскія воды. Суэцкому совѣту въ интересахъ объединенія дѣла слѣдуетъ подчинить и другія учрежденія, полезность которыхъ несомнѣнна: особенно желательны особые санитарные посты спеціально для паломниковъ какъ на африканскомъ, такъ и на аравійскомъ берегу, именно въ Козеирѣ, Суакимѣ и Массовѣ, въ Джеджѣ и Ямбо, равно какъ лазареты въ Эль-Вешѣ и Торѣ. Эти учрежденія уменьшили бы шансы появленія холерной эпидеміи среди массъ пилигриммовъ и предупредили бы занесеніе болѣзни въ Египетъ [1]).

Когда этотъ докладъ комиссіи былъ заслушанъ въ полномъ собраніи конференціи, то противъ него вооружились англійская и египетская делегаціи. Англійскіе уполномоченные стояли за предоставленіе всего дѣла Египту; стоило только ввести въ александрійское интендантство делегатовъ

---

[1]) Procès-verbaux de la conférence sanitaire internationale ouverte à Constantinople le 13 février 1866. Constantinople. 1866, annexe au procès-verbal № 29, p. 26—31, 37—38.

отъ державъ, нынѣ въ немъ не представленныхъ; проектируемая комиссія не имѣла бы связи съ мѣстнымъ правительствомъ, тогда какъ интенданство при всемъ его международномъ составѣ является мѣстнымъ египетскимъ установленіемъ. Англійскихъ представителей поддержалъ египетскій делегатъ, находившій суэцкую комиссію безполезной при наличности интенданства, представляющаго всѣ возможныя гарантіи, близкаго къ населенію, заключающаго въ своемъ составѣ лицъ знающій туземный языкъ, имѣющаго возможность обратиться къ мѣстнымъ властямъ за помощью при исполненіи санитарныхъ мѣропріятій.—Эти замѣчанія не встрѣтили сочувствія среди членовъ конференціи, многіе изъ которыхъ высказывались за порученіе всего дѣла Турціи подъ надзоромъ особой смѣшанной комиссіи. Турецкій делегатъ предлагалъ распространить на Красное море компетенцію константинопольскаго совѣта, въ крайнемъ же случаѣ допускалъ образованіе въ Суэцѣ международной комиссіи по образцу константинопольскаго совѣта, которая наблюдала бы за дѣйствіями турецкаго санитарнаго управленія принимаемыми въ предѣлахъ Краснаго моря.—Въ концѣ концовъ, вопреки вотуму одной англійской делегаціи, конференція признала необходимымъ суэцкій совѣтъ и возможнымъ управленіе санитарною службою Краснаго моря мѣстными территоріальными властями подъ наблюденіемъ совѣта [1]).

Этотъ проектъ характеренъ для политики Франціи въ эпоху постройки Суэцкаго канала; его смыслъ заключался въ подчиненіи англійской торговли и плаванія международному учрежденію, организованному на широкихъ началахъ, съ привлеченіемъ всѣхъ заинтересованныхъ странъ. Англія держалась точно также своей обычной политики: не допускать по возможности никакого проявленія международнаго контроля и защищать права и интересы мѣстной некультурной дер-

---

[1]) Procès-verbaux. Протоколъ № 31, стр. 14; № 32 стр. 5—10, 16; № 33 стр. 4.

жавы; она надѣялась такимъ образомъ надежнѣе обезпечить свои собственные интересы и послѣдующій ходъ событій оправдалъ ея расчеты. Поддерживая суверенитетъ хедива, Англія въ сущности старалась лишь для самой себя; она была даже готова скорѣе допустить увеличеніе числа иностранныхъ членовъ въ интендансствѣ, гдѣ правительство имѣло столько же представителей, сколько всѣ державы въ совокупности, нежели дозволить Европѣ учредить новый органъ надзора и распространить свой контроль, не сдерживаемый привелегіями въ пользу мѣстной державы, на Суэцкій каналъ и на выходъ въ океанъ изъ Краснаго моря. Сопротивленія Англіи было достаточно, чтобы заключенія конфенціи не были осуществлены на практикѣ, тѣмъ болѣе что сама конференція 1866 года не постановляла обязательныхъ и точныхъ рѣшеній, а высказывала лишь неопредѣленныя пожеланія.

Проектъ совѣта въ Суэцѣ болѣе не пересматривался на конференціяхъ; онъ никѣмъ не упоминается въ литературѣ. На желательность перенесенія александрійскаго совѣта въ Суэцъ указывалъ въ 1892 году нѣмецкій врачъ Кауфманъ, но и то не изъ политическихъ причинъ, а лишь по соображеніямъ наилучшаго обезпеченія санитарнаго досмотра. Въ самомъ дѣлѣ Суэца не минуетъ ни торговое судоходство, ни пассажирское, въ особенности магометане-паломники, возвращающіеся въ Турцію и въ сѣверную Африку съ богомолья и наиболѣе нуждающіеся въ попеченіяхъ со стороны санитарнаго совѣта [1]).

6. Проектъ совѣта въ Бухарестѣ.

Въ актѣ дунайскаго судоходства отъ 2 ноября 1865 г., заключенномъ великими державами съ Турціей, было оговорено, что «санитарныя мѣры въ устьяхъ Дуная будутъ попрежнему устанавливаться константинопольскимъ совѣтомъ

---

[1]) См. Kaufmann. Die Quarantaine-Station El Tor. Berlin 1892. 87.

здравія» (ст. 18) [1]) и что слѣдовательно наличность рѣчной комиссіи на нижнемъ Дунаѣ не избавляетъ совѣтъ здравія отъ обязанностей, на него ранѣе возложенныхъ, поскольку это касается устья Дуная, переданнаго въ управленіе иному международному органу. Но послѣ того какъ Румынія получила независимость, потребовалось измѣненіе этого порядка и вотъ почему въ дополнительномъ актѣ 28 мая 1881 года, изданномъ съ согласія Румыніи, было постановлено, что «санитарные регламенты для устьевъ Дуная и тарифы санитарныхъ пошлинъ будутъ вырабатываться и измѣняться путемъ соглашенія съ европейской нижнедунайской комиссіей международнымъ совѣтомъ (conseil international), который будетъ учрежденъ въ Бухарестѣ» (ст. 6). «Что же касается спеціально санитарнаго управленія въ Сулинѣ, то международный бухарестскій совѣтъ согласится съ комиссіей относительно назначенія и вознагражденія санитарнаго персонала, объ основаніи и функціонированіи медицинскихъ пунктовъ, о постройкѣ и содержаніи лазарета, о способѣ взиманія санитарныхъ сборовъ и о распредѣленіи образующагося такимъ образомъ спеціальнаго санитарнаго фонда» (ст. 7) [2]). Но совѣтъ этотъ не былъ вовсе учрежденъ; румынское правительство предпочло передать право взиманія сборовъ и управленіе санитарнымъ фондомъ всецѣло въ руки нижнедунайской комиссіи, даже не заключивъ письменнаго о томъ соглашенія. Въ настоящее время эти сборы взимаются ею одновременно съ сборами съ судоходства и ею же употребляются на нужды санитарнаго дѣла. Санитарный фондъ въ 1893 году равнялся 952000 франкамъ; значительная его часть была израсходована на работы по проведенію въ Сулину питьевой воды, предписанныя Дрезденской санитарной конференціей 1893 года; проектъ

---

[1]) Martens N. R. G. XVIII. 144.

[2]) Martens N. R. G. 2 s. VIII. 209.

этихъ работъ былъ составленъ румынскимъ правительствомъ и одобренъ комиссіей [1]).

II. Общія замѣчанія о международныхъ санитарныхъ совѣтахъ.

Разсматривая отдѣльные международные санитарные совѣты, нельзя не видѣть тождественнаго ихъ характера: ихъ функціи, предметы и способы дѣятельности, ихъ устройство и составъ одинаковы въ главныхъ чертахъ какъ въ Турціи и Египтѣ, такъ и въ Марокко и Персіи. Это объясняется прежде всего тѣмъ, что всѣ они имѣли одинаковое происхожденіе и пережили одинаковую эволюцію; причины ихъ возникновенія, потребности требовавшія ихъ функціонированія, постороннія вліянія на ихъ дѣятельность были тождественны во всѣхъ странахъ и въ результатѣ получился своеобразный типъ международнаго санитарнаго учрежденія, связаннаго съ мѣстными органами данной страны своимъ смѣшаннымъ составомъ и своими внутренне-государственными функціями. Но, несомнѣнно, однообразіе всѣхъ существующихъ совѣтовъ объясняется также неоднократными заимствованіями и переносомъ частностей устройства одного совѣта въ другой, о чемъ сохранились и опредѣленныя указанія въ протоколахъ санитарныхъ конференцій, и несомнѣнныя свидѣтельства въ матеріалахъ, извлеченныхъ изъ совѣтскихъ архивовъ. Но типичность разсматриваемыхъ нами учрежденій вызвана не столько подражаніемъ, сколько причинами, стоящими въ связи съ самымъ существомъ международнаго санитарнаго управленія въ мусульманскихъ странахъ.

Причины учрежденія совѣтовъ сводятся прежде всего къ

---

[1]) См. свѣдѣнія у Saint-Clair. Le Danube. Paris. 1899. 205 и у Maican. La question du Danube. Paris 1904. 250.—О проектѣ бухарестскаго совѣта упоминается въ литературѣ рѣдко, да и то главнымъ образомъ въ работахъ о дунайскомъ судоходствѣ. Объ установленіи совѣта въ 1881 году говорятъ Bitter Ueber das Flusschiffahrtsrecht der Donaumündungen. Mainz 1899. 30 и Liszt. Völkerrecht. Berlin 1904. 144.

необходимости обезпечить принудительнымъ путемъ, посредствомъ коллективной опеки державъ, интересы народнаго здравія въ мѣстахъ функціонированія совѣтовъ. Всѣ существующіе нынѣ совѣты находятся въ странахъ Востока, неспособныхъ безъ иностраннаго содѣйствія удовлетворить надлежащимъ образомъ не только насущнымъ санитарнымъ интересамъ государствъ, поддерживающихъ съ ними сношенія, но и интересамъ своихъ собственныхъ подданныхъ. Отсутствіе элементарныхъ гигіеническихъ знаній въ массахъ народа и непониманіе правительствами своихъ истинныхъ задачъ и своихъ обязанностей передъ подданными и сосѣдями заставляютъ культурныя государства вмѣшиваться изъ чисто медицинскихъ соображеній въ санитарное управленіе восточныхъ странъ для охраны безопасности какъ мѣстнаго государства, такъ и всей Европы. Столѣтній опытъ свидѣтельствуетъ, что въ подобныхъ странахъ если и даютъ обѣщанія иностраннымъ державамъ улучшить санитарное состояніе страны, то подъ первымъ предлогомъ спѣшатъ уклониться отъ выполненія условленныхъ реформъ, не видя особыхъ основаній дѣлать крупныя затраты на нужды всего населенія и на такой малоинтересный для правительства предметъ какъ обезпеченіе народнаго здравія; примѣромъ можетъ служить хотя бы исторія санитарнаго дѣла въ Персіи. Если же мѣры принимаются администраціей, то лишь въ силу крайней необходимости, подъ иностраннымъ давленіемъ, при появленіи эпидеміи; своевременное принятіе мѣръ въ значительной степени зависитъ отъ каприза и прихоти высшихъ сановниковъ и придворныхъ медиковъ; при примѣненіи санитарныхъ мѣръ дѣлаются произвольныя изъятія, которыя уничтожаютъ всю пользу мѣропріятій: такъ не рѣдкостью являются послабленія для высшихъ и обезпеченныхъ словъ населенія или для подданныхъ особенно вліятельной при дворѣ державы. Напр. вполнѣ достовѣрнымъ является фактъ возможности въ Персіи нарушенія всякихъ карантинныхъ и санитарныхъ правилъ для лица, могущаго дать

плату за свободный пропускъ черезъ охранную линію; во время эпидеміи 1893 года это было обычнымъ явленіемъ, что констатировано офиціальнымъ образомъ на Парижской санитарной конференціи 1894 года. Печальныя послѣдствія такого порядка вещей и такого своеобразнаго взгляда на задачи управленія усугубляются благодаря некультурности широкихъ словъ населенія; борьбу съ эпидеміями на Востокѣ затрудняютъ косность мусульманскихъ нравовъ, страхъ передъ измѣненіями обычаевъ, освященныхъ вѣками, вражда къ нововведеніямъ, не считающимся съ священными принципами ислама, наконецъ восточный фатализмъ и невѣжество. Всѣ изслѣдователи санитарнаго дѣла на Востокѣ отмѣчаютъ съ рѣдкимъ единодушіемъ вредное вліяніе мусульманской религіи, съ ея рутиною и съ первобытной безъискусственностью, на успѣхи европейской врачебной практики въ магометанскихъ странахъ [1]). Въ связи съ этимъ слѣдуетъ упомянуть объ обычаѣ совершать паломничества въ святыя мѣста. Паломничества эти, совершаемыя періодически, изъ году въ годъ, всегда сопровождаются усиленною смертностью, не спускающейся ниже 25% даже въ наиболѣе благопріятные годы; паломники, въ большинствѣ случаевъ, являются въ высшей степени воспріимчивыми къ заразѣ, такъ какъ совершаютъ они путь при самыхъ неблагопріятныхъ условіяхъ и экономическихъ, и санитарныхъ: истощенные голодомъ, мучимые жаждою и зноемъ, усталые отъ продолжительнаго путешествія, живущіе въ вопіющей бѣдности, въ поразительной скученности, они легко становятся жертвами эпидемическихъ болѣзней. Ежедневно въ Меккѣ и Мединѣ скопляются многіе десятки тысячъ пилигриммовъ со всѣхъ странъ свѣта—съ Явы, изъ

---

[1]) Не говоря о Пру и Лутфи, можно сослаться хотя бы на слѣдующую работу: Valentin Les religions orientales considerées dans leurs rapports avec l'hygiène et la prophylaxie des maladies contagieuses. Paris 1894, гдѣ вопросъ разбирается подробно и обстоятельно. Мусульманство стоитъ еще на той точкѣ зрѣнія, что болѣзни суть кара свыше и что борьба съ ними безполезна и неугодна божеству.

Индіи, Аравіи, Бухары, Персіи, съ Кавказа, изъ Крыма, Турціи, Египта, Алжира, Туниса, Триполи, Марокко: заразная болѣзнь вынесенная изъ Индіи или Китая или другихъ очаговъ, гдѣ зараза вѣчно находится въ эндемическомъ состояніи, разносится изъ святыхъ мѣстъ при современныхъ средствахъ передвиженія съ необыкновенной быстротой. И неудивительно, что распространеніе эпидемій стоитъ въ тѣсной и непосредственной связи съ размѣрами паломничества; извѣстно, что всѣ сильныя эпидеміи посѣщавшія Европу совпадали съ періодомъ паломничества и начинались въ пунктахъ встрѣчи паломниковъ [1]). Въ Персіи долгое время господствовалъ среди паломниковъ обычай перевозить съ собою бренные останки родственниковъ и друзей, для того, чтобы похоронить ихъ возлѣ гробницъ великихъ имамовъ, особенно почитаемыхъ шіитами. Легко вообразить себѣ, какое зло представляли въ эпоху эпидеміи для здороваго населенія эти движущіеся, нескончаемые караваны гніющихъ и разлагающихся труповъ. Конференція 1866 года обратила вниманіе державъ на это обыкновеніе, являвшееся причиною массовыхъ эпидемическихъ заболѣваній, но она была безсильна устранить его при фактической бездѣятельности тегеранскаго совѣта. Какая трудная задача предстояла для выполненія танжерской юнтѣ въ первые годы ея существованія, видно изъ ея протоколовъ, недавно извлеченныхъ изъ ея архивовъ: здѣсь на каждомъ шагу требовалась упорная борьба, чтобы заставить паломниковъ принимать мѣры предосторожности противъ эпидемій и выдержать карантины, пребыванія въ которыхъ мароканцы считали унизительнымъ для побывавшихъ въ Меккѣ гаджей, лицъ столь священныхъ. Въ виду нежеланія мѣстныхъ правительствъ бороться съ эпидеміями и въ виду неумѣнія туземнаго населенія предохранить себя отъ прилипчивыхъ болѣзней естественно возникаетъ для державъ необходимотть

---

[1]) Ср. Delarue. Le pèlerin de Mecque, son hygiène, ses maladies. Paris 1892.

установить надлежащій и непрерывный контроль въ различныхъ мѣстностяхъ Азіи, являющейся питомникомъ и разсадницей эпидемій, во-первыхъ въ мѣстахъ зарожденія тропическихъ болѣзней, а во-вторыхъ въ пунктахъ оживленныхъ морскихъ сношеній, гдѣ всего легче вспыхиваетъ и обнаруживается эпидемія и откуда она расходится и распространяется; въ особенности практикуется второй способъ борьбы, такъ какъ установить надлежащія мѣры въ очагахъ возникновенія заразы не представляется осуществимымъ; въ виду этого дѣло сводится къ вмѣшательству въ санитарное дѣло лишь ближайшихъ къ Европѣ восточныхъ странъ и центръ тяжести надзора направляется на регламентацію паломничества, корренной причины быстраго развитія эпидемій. Принимаются троякаго рода мѣры: или командируются на Востокъ отдѣльными державами такъ называемые «международные санитарные врачи», оказывающіе значительныя услуги Европѣ своею освѣдомленностью въ мѣстныхъ дѣлахъ; или поощряется всѣми мѣрами вступленіе иностранцевъ-медиковъ на мѣстную службу, что восполняетъ, до извѣстной степени, обычный на Востокѣ недостатокъ въ туземныхъ врачебныхъ силахъ; или, наконецъ, мѣстный корпусъ иностранныхъ представителей фактически вмѣшивается въ санитарное дѣло страны, какъ это имѣло мѣсто хотя бы въ Марокко съ 1792 года по 1837 годъ. Съ теченіемъ времени это фактическое вмѣшательство приводитъ къ созданію особаго постояннаго и правильно организованнаго международнаго совѣта. Поводомъ къ этому является обыкновенно наличность особенно интенсивной эпидеміи. Подъ вліяніемъ опустошеній, произведенныхъ холерою 30-ыхъ годахъ XIX вѣка санитарная дѣятельность государствъ принимаетъ новую форму совмѣстной и систематической борьбы съ эпидеміями, выразившейся прежде всего въ учрежденіи ряда совѣтовъ: въ 1831 г.—александрійскаго въ 1835 г.—бейрутскаго, яффскаго и канейскаго, въ 1837 г. танжерскаго, въ 1838 г.—константинопольскаго. Исторически,

такимъ образомъ первые совѣты тѣсно связаны съ борьбой державъ съ азіатской холерой, занесенной въ 1830 году черезъ Тибетъ, Афганистанъ и Персію въ Россію, распространившейся по всей Европѣ, за исключеніемъ Швейцаріи и Греціи, и перекинувшейся въ Сѣверную Америку. Лишь учрежденіе константинопольскаго совѣта было вызвано не паникой, произведенной холерой, а чумной эпидеміей [1]). Формальное признаніе права иностранцевъ на постоянное участіе въ санитарномъ дѣлѣ добывается въ Турціи и въ Марокко въ 1840 году, въ Египтѣ въ 1843 году, т. е опять таки почти одновременно во всѣхъ трехъ странахъ. Наконецъ жестокая холера занесенная въ 1865 году морскимъ путемъ въ Европу вновь послужила поводомъ для увеличенія количества совѣтовъ: въ 1866 году были приняты Константинопольской санитарной конференціей пожеланія объ устройствѣ совѣтовъ въ Тегеранѣ и въ Суэцѣ. Во всѣхъ перечисленныхъ случаяхъ помощь Европы оказывалась какъ нельзя болѣе кстати: восточныя страны, вообще говоря, въ настоящее время нуждаются въ сильной и властной, коллективной и планомѣрной помощи иностранцевъ, безъ которой при полномъ почти отсутствіи спеціалистовъ врачебнаго дѣла на Востокѣ не можетъ быть достигнута санитарная безопасность Европы.

Кромѣ чисто медицинскихъ соображеній вступленіе державъ въ санитарное дѣло мусульманскихъ государствъ оправдывалось особымъ политическимъ и финансовымъ положеніемъ этихъ послѣднихъ. Безъ согласія державъ нельзя было

---

[1]) Бизаръ упоминаетъ о турецкомъ и египетскомъ совѣтахъ въ главѣ посвященной борьбѣ съ холерою (Bizard. Évolution de la police sanitaire maritime. Lille 1904. 39, 44). Это, быть можетъ, въ особенности умѣстно по отношенію къ египетскому совѣту, исторія котораго тѣсно связана съ исторіей холерныхъ эпидемій, но это вовсе не можетъ означать, что дѣятельность обоихъ совѣтовъ ограничивается лишь обезпеченіемъ Европы отъ холеры, что можно вывести изъ чтенія этой книги, гдѣ при изложеніи мѣръ борьбы съ чумой и желтой лихорадкой о совѣтахъ не говорится вовсе.

ни приводить въ исполненіе санитарныхъ регламентовъ, ни взимать санитарныхъ сборовъ; въ виду наличности капитуляцій санитарные регламены примѣнимы лишь послѣ спеціальнаго повелѣнія о приведеніи ихъ въ дѣйствіе со стороны пребывающихъ въ данной странѣ представителей иностранныхъ державъ; взиманіе сборовъ съ иностранцевъ возможно точно также лишь съ вѣдома консуловъ. Поэтому наиболѣе естественной формой участія Европы въ санитарномъ управленіи восточныхъ странъ представлялось привлеченіе къ этому дѣлу консульскаго корпуса. Такъ и было на дѣлѣ: въ Танжерѣ до 1840 года консульскій корпусъ дѣйствовалъ въ качествѣ коллективнаго органа державъ, въ Александріи въ 1831—1839 годахъ въ составъ интендантства входилъ весь наличный составъ европейскихъ консуловъ и въ Константинополѣ въ 1838 году Порта вступила въ переговоры со всѣми представленными здѣсь державами. Наиболѣе существеннымъ пунктомъ для мѣстныхъ державъ являлся денежный вопросъ; разстройство финансоваго ихъ положенія приводило къ тому, что онѣ допускали въ совѣтъ иностранныхъ делегатовъ лишь въ обмѣнъ за денежную помощь, безъ которой онѣ не были въ состояніи поставить санитарное дѣло на надлежащую высоту, и эта экономическая зависимость была причиной, почему всѣ попытки удалить иностранный элементъ изъ совѣтовъ оказывались всегда тщетными и безплодными. Для державъ же былъ въ особенности важенъ вопросъ о регламентаціи надзора; онѣ должны были позаботиться о томъ, чтобы охрана здравія не вредила интересамъ торговли и свободѣ плаванія; ихъ цѣлью было достигнуть минимума стѣсненій коммерческихъ сношеній и примирить свои интересы съ интересами мѣстной державы, состоявшими въ установленіи максимума гарантій для обезпеченія здравія. Въ рукахъ мѣстнаго правительства средствомъ для борьбы съ державами на почвѣ торговыхъ и экономическихъ интересовъ послужила карантинная система; принятіемъ строгихъ карантинныхъ мѣръ

восточное государство могло затормозить всю внѣшнюю торговлю Европы къ прямой невыгодѣ морскихъ державъ. Естественно, что эти послѣднія не могли предоставить санитарное дѣло всецѣло усмотрѣнію некультурныхъ правительствъ и, во избѣжаніе напрасныхъ потерь для ихъ торговаго флота, стремились обезпечить за собою преобладаніе въ совѣтахъ. Правда въ послѣднее время карантинная система была рѣшительно осуждена наукою и отвергнута конференціями но восточныя страны, въ особенности Турція, не спѣшатъ разстаться съ этой устарѣвшей системой; причина этого лежитъ именно въ возможности для мѣстной страны пользоваться ею въ качествѣ средства для достиженія иныхъ, вовсе не санитарныхъ цѣлей. Бактеріологическими изслѣдованіями, сдѣланными во второй половинѣ XIX вѣка, было доказано точнымъ образомъ, что карантинъ, какъ бы онъ ни былъ продолжителенъ, безсиленъ убить микробы заразы, обладающіе изумительной живучестью; карантинъ, какъ показываетъ и самое именованіе его, никогда и раньше не длился свыше сорока дней, между тѣмъ даже и шестинедѣльное задержаніе не всегда можетъ служить полнымъ и надежнымъ ручательствомъ въ безвредности задержаннаго судна, не говоря уже о задержаніи въ продолженіи недѣли или десяти дней, какъ это обыкновенно практиковалось въ XIX вѣкѣ. Согласно новѣйшимъ открытіямъ наиболѣе цѣлесообразными способами борьбы являются во-первыхъ общія гигіеническія мѣры предосторожности, во-вторыхъ изоляція больныхъ, дезинфекція судна, уничтоженіе крысъ, являющихся напр. главными распространителями чумы, и т. д. Карантинъ представляется мало пригоднымъ средствомъ, даже излишнимъ. Въ прежнее время, когда единственнымъ двигателемъ служила сила вѣтра и когда путешествія длились цѣлыми мѣсяцами, задержаніе судна въ теченіи нѣсколькихъ лишнихъ дней не вызывало особыхъ нареканій и неудобствъ; но съ развитіемъ парового судоходства, съ ускореніемъ быстроты передвиже-

нія, съ установленіемъ регулярности и срочности въ рейсахъ карантинъ сталъ нецѣлесообразно строгой мѣрой. Будучи не нужнымъ для безопасности мѣстной страны, и не доставляя никакихъ гарантій дла Европы, карантинъ сдѣлался рѣшительной помѣхой для торговли и судоходства и для внѣшнихъ сношеній вообще; сопряженные съ карантинной системой расходы, дороговизна ея услугъ, значительный хозяйственный вредъ ею причиняемый не могутъ быть возмѣщены ничѣмъ, такъ какъ самая польза, оказываемая этою системою при извѣстныхъ обстоятельствахъ для народнаго здравія, весьма проблематична. Исходя изъ этихъ данныхъ, дипломаты на первой же конференціи, окончившейся заключеніемъ договора, именно на Венеціанскомъ съѣздѣ 1892 года, внесли рядъ ограниченій въ карантинную систему; послѣдующія конференціи продолжали начатую реформу [1]). Благодаря этому у восточныхъ странъ отнято наиболѣе сильное средство вредить торговымъ оборотамъ Европы.

На первой же международной санитарной конференціи, происходившей въ Парижѣ въ 1851—1852 году, былъ поставленъ на очередь вопросъ объ упроченіи существованія турецкаго и египетскаго совѣтовъ и о возможно болѣе широкомъ распространеніи международныхъ совѣтовъ вообще. Если первая часть поставленной на разрѣшеніе проблеммы была развита въ подробностяхъ, то для точнаго и детальнаго обоснованія второй части назрѣвшаго вопроса было сдѣлано немного. Конференція ограничилась принятіемъ слѣдующихъ постановленій: «для достиженія возможно бо́льшаго единообразія въ организаціи санитарныхъ управленій, высокія договаривающіяся стороны соглашаются поставить санитарную службу въ тѣхъ портахъ, которые онѣ оставляютъ за собой опредѣлить впослѣдствіи, подъ руководительство чиновника,

[1]) Оцѣнку постановленій конференцій 1892, 1893, 1894 и 1897 годовъ по карантинному вопросу даетъ Kobler. Die Quarantäne-Frage in der internationalen Sanitats-Gesetzgebung. Wien 1898.—См. также Coudour. Les quarantaines. Lyon 1904.

отвѣтственнаго передъ правительствомъ, имъ назначаемаго и оплачиваемаго; при чиновникѣ этомъ состоитъ совѣтъ, представляющій мѣстные интересы. Во всѣхъ тѣхъ гаваняхъ, гдѣ договаривающіяся державы содержатъ консуловъ, могутъ быть допущены одинъ или нѣсколько этихъ консуловъ на засѣданія санитарныхъ совѣтовъ (conseils sanitaires) для представленія своихъ замѣчаній, для доставленія потребныхъ свѣдѣній и для подачи своихъ мнѣній (avis) по санитарнымъ дѣламъ. Всякій разъ, какъ будетъ постановляться спеціальное рѣшеніе въ отношеніи какой либо страны и установляться карантинъ, консульскій агентъ этой страны будетъ приглашаться въ совѣтъ для заявленія своихъ заключеній» (ст. 8). Это постановленіе, хотя и было принято участниками конференціи, но оно не было ратификовано большинствомъ представленныхъ на съѣздѣ державъ, именно Англіей, Россіей, Австріей, Испаніей, Греціей, королевствомъ Двухъ Сицилій, а также папскимъ престоломъ. Франція включала эти постановленія въ свои договоры съ Сардиніей 3 февраля 1852 года, съ Португаліей 3 мая этого же года, съ Турціей 5 марта 1853 г., съ Тосканой 21 апрѣля того же года, но ратификаціи были обмѣнены лишь съ Сардиніей 18 мая 1853 года, да и эта конвенція, распространенная на весь аппенинскій полуостровъ по договору 24 іюня 1864 года, прекратила свое существованіе въ слѣдующемъ 1865 году [1]). И это вполнѣ понятно; какъ ни скромны были начинанія Франціи, однако они не оказались удобопріемлемыми въ Европѣ. Не смотря на неопредѣленность постановленія, дававшаго просторъ волѣ территоріальнаго государства, на сохраненіе за совѣтомъ характера чисто національнаго учрежденія, на факультативность допущенія консуловъ въ совѣтъ, на необязательность ихъ сужденія о санитарныхъ дѣлахъ, предоставленіе консуламъ подобныхъ правъ, умѣстное на Востокѣ, показалось недопу-

[1]) Clercq. VI. 141, 179, 308, 360; IX. 43.—Recueil du comité d'hygiène publique. Paris 1872, vol. I, p. 541.

стимымъ на территоріи европейскихъ государствъ; попытка ввести во всеобщее употребленіе однообразные по строю совѣты, скопированные съ восточныхъ образцовъ, и покрыть Европу сплошной сѣтью международныхъ административныхъ мѣстъ не удалась по отсутствію у культурныхъ державъ тѣхъ особенностей, которыя вызываютъ и оправдываютъ учрежденіе совѣтовъ въ нецивилизованныхъ странахъ [1]).

Высшимъ международнымъ санитарнымъ органомъ являются въ настоящее время особыя санитарныя конференціи, время отъ времени собирающіяся для правотворящей и правительственной дѣятельности. Общія санитарныя конференціи вошли въ употребленіе съ 1851 года; спеціальныя для данной страны конференціи созываются, за исключеніемъ конференцій въ Константинополѣ, случайно и не періодически. Составъ ихъ, компетенція и дѣлопроизводство существенно отличаются отъ организаціи, вѣдомства и дѣятельности совѣтовъ. Конференціи являются совокупностью делегацій отъ отдѣльныхъ заинтересованныхъ державъ, онѣ выражаютъ волю всѣхъ державъ въ совокупности и постановляютъ свои рѣшенія по началу единогласіи. Общія конференціи вырабатываютъ начала однообразнаго для всѣхъ странъ законодательства, устанавливаютъ общія мѣры, какія слѣдуетъ предпринять на мѣстахъ, санкціонируютъ производимыя или предполагаемыя ко введенію реформы въ совѣтахъ, регламентируютъ ихъ дѣятельность, объединяютъ усилія отдѣльныхъ совѣтовъ и производятъ контроль надъ ихъ дѣятельностью [2]). Всѣ существенныя нововведенія въ совѣтахъ, унификація ихъ устрой-

---

[1]) Невыполненіе Румыніей постановленія о Бухарестскомъ санитарномъ совѣтѣ въ 80-ыхъ годахъ XIX вѣка не вызвало протеста Европы вслѣдствіе этихъ же причинъ.

[2]) Этотъ контроль производится, несмотря на наличность и на возможность спеціальныхъ конференцій; такъ напр. на Парижской конференціи 1903 года турецкій делегатъ представилъ отчетъ о дѣйствіяхъ константинопольскаго совѣта въ отношеніи лазаретовъ Краснаго моря, а египетскій совѣтъ—о состояніи подчиненнаго александрійскому совѣту лазарета въ Торѣ. Procès-verbaux. Paris 1904. 414, 444.

ства и положенія, общія принципіальныя основы политики по отношенію къ совѣтамъ вырабатываются обыкновенно на общихъ конференціяхъ. Благодаря этому и сложился особый типъ международныхъ совѣтовъ. Нечего и говорить о томъ, какъ желательно для надлежащаго разрѣшенія международнаго санитарнаго вопроса присутствіе на каждой общей конференціи делегацій отъ всѣхъ мусульманскихъ державъ и какъ важно подчиненіе этихъ послѣднихъ волѣ конференціи. Благодаря тому, что формально вся обязательная сила соглашенія покоится на одобреніи его со стороны каждаго участника, взятаго въ отдѣльности, восточная держава, какъ показываетъ опытъ Турціи, можетъ свести на нѣтъ всѣ благія намѣренія культурныхъ государствъ. Поэтому сила рѣшеній этихъ высшихъ органовъ международнаго санитарнаго управленія заключается въ фактическомъ воздѣйствіи большой группы державъ по отношенію къ стоящей изолированно некультурной державѣ; поскольку дѣйствительно вліяніе коллективнаго вмѣшательства державъ, постольку матеріально обезпечено дѣйствительное соблюденіе рѣшенія конференціи несогласною съ нимъ державою. Врядъ ли надо доказывать, что свобода дѣйствій въ этомъ случаѣ была бы гибельна для Европы; борьба съ эпидеміями, не знающими никакихъ границъ, для того чтобы быть дѣйствительной, должна имѣть международный характеръ и въ случаѣ крайней необходимости превращаться въ принудительное вмѣшательство въ дѣла упорствующаго государства въ томъ случаѣ, когда правительство послѣдняго держится діаметрально противоположной санитарной политики сравнительно съ большинствомъ государствъ. Но такъ можно говорить лишь теоретически; практически, не смотря на нормированіе конференціей хотя бы напр. устройства совѣта, весь исходъ дѣла зависитъ отъ доброй воли заинтересованной непосредственно державы; такъ не смотря на присутствіе Турціи на всѣхъ санитарныхъ конференціяхъ, международный союзъ доселѣ не можетъ произвести желательнаго для него

переустройства константинопольскаго совѣта, благодаря систематическому сопротивленію Турціи. Послѣдствіемъ такого порядка вещей, при которомъ Турція можетъ свободно игнорировать волю Европы, является то, что для константинопольскаго совѣта какъ бы не существуютъ конвенціи, подписать которыя Порта отказалась. Спеціальныя конференціи отличаются отъ общихъ какъ по тому, что ихъ заключенія дѣйствительны лишь для мѣстной страны и для мѣстнаго совѣта, такъ и по особому составу и по особому назначенію. Эти конференціи состоятъ обыкновенно изъ мѣстныхъ врачей и чиновъ туземной санитарной администраціи и изъ членовъ дипломатическаго или консульскаго корпуса или ихъ делегатовъ; онѣ организуются и функціонируютъ по типу общихъ конференцій: каждая держава имѣетъ одинъ голосъ и рѣшенія конференціи подлежатъ ратификаціи державъ. Такъ называемыя смѣшанныя комиссіи для пересмотра оттоманскихъ санитарныхъ тарифовъ являются единственнымъ болѣе или менѣе правильно созываемымъ органомъ; для остальныхъ совѣтовъ особыхъ спеціальныхъ и періодическихъ собраній не выработалось; несомнѣнно однако, что для каждаго совѣта была образована по крайней мѣрѣ одна конференція, представлявшая собою временное учредительное для совѣта собраніе; но, очевидно, въ другихъ странахъ, кромѣ Турціи, эти собранія носили неформальный характеръ, почему отъ нихъ не сохранилось никакихъ внѣшнихъ слѣдовъ. Члены этого высшаго мѣстнаго санитарнаго учрежденія назначаются всякій разъ особо и имѣютъ полномочія точно опредѣленнаго и временнаго характера. Спеціальныя конференціи созываются для установленія тарифа, санитарнаго регламента и для устройства самого совѣта. Необходимость получить согласіе державъ на сборы и на регламентъ вызываютъ появленіе этихъ собраній; потребность въ развитіи дѣла и въ пересмотрѣ старыхъ нормъ служитъ причиною періодичности ихъ. Конференціи даютъ общее направленіе дѣлу и служатъ выс-

шей инстанціей для разрѣшенія спорныхъ въ отношеніи совѣта вопросовъ. Постановленія принятыя конференціей, являются настоящимъ договоромъ [1]); правда на практикѣ иногда не смотря на то, что матеріально эти нормы являются соглашеніемъ державъ мѣстной и иностранной, онѣ облекаются въ иную форму для удобства публикаціи; такова напр. «нота европейскихъ консуловъ» 1831 года, представляющая собою выраженіе воли консуловъ и хедива, равно какъ «уставъ совѣта здравія» 1839 года, составляющій результатъ соглашенія иностранной делегаціи и турецкаго правительства. Въ томъ и въ другомъ случаѣ эти нормы утверждались обѣими договаривающимися сторонами какъ договорныя международныя постановленія.

Непосредственно подчиненный конференціи органъ-санитарный совѣтъ—является распорядительнымъ и исполнительнымъ учрежденіемъ, такъ сказать среднимъ органомъ, связывающимъ международную конференцію, вполнѣ международную власть, съ низшей санитарной администраціей данной страны. Его полномочія чисто административнаго характера. Его задача состоитъ въ предотвращеніи занесенія въ Европу и въ мѣстное государство эпидемическихъ тропическихъ болѣзней—холеры, чумы и желтой лихорадки; египетскій совѣтъ вѣдаетъ также и обезпеченіе отъ эпизоотій; въ случаѣ появленія эпидеміи онъ принимаетъ мѣры практической борьбы съ эпидеміями, поражая заразу въ самомъ зародышѣ въ мѣстѣ ея появленія, локализируя эпидемію и не допуская ея проникновенія въ другія страны. Онъ функціонируетъ на сухопутныхъ и морскихъ границахъ государства, главнымъ образомъ въ портахъ доступныхъ для европейской торговли и въ тѣхъ пограничныхъ пунктахъ гдѣ ведется обширная внѣшняя торговля; его мѣропріятія до послѣдняго времени сводились

---

[1]) Поэтому правъ Пру, называющій постановленія константинопольской комиссіи 1868—1870 годовъ «une véritable convention internationale» Proust. La défense de l'Europe contre le choléra. Paris 1892. 350.

преимущественно къ устройству карантиновъ, какъ наиболѣе распространенному до 90-ыхъ годовъ XIX вѣка способу борьбы съ заразою угрожающей извнѣ, т. е. изъ другихъ странъ; въ виду этого совѣтъ обыкновенно именуется офиціально «морскимъ и карантиннымъ» санитарнымъ совѣтомъ. Въ предѣлахъ установленныхъ державами регламентовъ совѣтъ дѣйствуетъ самостоятельно; онъ издаетъ свои предписанія касающіяся отдѣльныхъ частныхъ случаевъ, осматриваетъ бумаги судовъ и опредѣляетъ число дней карантиннаго досмотра въ случаѣ появленія заразы. Подъ надзоромъ, или фактическимъ или потенціальнымъ, конференцій онъ управляетъ санитарными капиталами, наблюдаетъ за выполненіемъ санитарныхъ правилъ и контролируетъ дѣйствія подчиненныхъ ему лицъ, выбираетъ мѣста для постройки лазаретовъ и для учрежденія карантиновъ, при участіи мѣстнаго правительства назначаетъ и увольняетъ служащихъ въ низшихъ санитарныхъ учрежденіяхъ, вообще пользуется чисто административною властью. Судебныя его полномочія состоятъ въ наложеніи наказаній на частныхъ лицъ за неисполненіе его предписаній, если только не существуетъ особыхъ отъ совѣта судебныхъ органовъ; впрочемъ подобный органъ имѣется лишь при турецкомъ совѣтѣ, египетскій же и мароканскій совѣты сами разбираютъ дѣла о нарушеніи санитарныхъ конвенцій и регламентовъ. Нечего и говорить, что константинопольскій совѣтъ и «консульская комиссія» суть два органа самостоятельные и неподчиненные другъ другу ни въ какомъ отношеніи.

Въ предѣлы обязанностей совѣта не входитъ регламентація санитарнаго управленія въ собственномъ смыслѣ слова, если только державы спеціально на то его не уполномочатъ, какъ это было предоставлено напр. въ 1904 году египетскому совѣту. Въ случаѣ, когда совѣтъ пользуется регламентаціонной властью, обычно принадлежащей конференціи, и слѣдовательно дѣйствуетъ вмѣсто конференціи, то его регламенты этого рода утверждаются въ порядкѣ принятомъ для рѣшеній

конференціи. Порученіе совѣту этихъ необычныхъ функцій имѣетъ то удобство, что избавляетъ державы отъ созыва спеціальной конференціи. Всѣ нормативныя постановленія совѣта, сдѣланныя въ изъятіе общаго правила, подлежатъ санкціи державъ, т. е. утвержденію соотвѣтствующихъ правительствъ или, по ихъ порученію,—дипломатическихъ или консульскихъ агентовъ пребывающихъ въ мѣстопребываніи совѣта [1]). Для полученіи исполнительной силы по отношенію къ подданнымъ извѣстной страны, напр. Франціи, регламентъ долженъ быть утвержденъ или французскимъ правительствомъ или мѣстною французскою миссіею и этою послѣднею опубликованъ въ порядкѣ установленномъ законами ея страны. Въ случаѣ неутвержденія какою либо державою выработанныхъ совѣтомъ общихъ правилъ, эти послѣднія не теряютъ своей силы по отношенію къ подданыхъ тѣхъ державъ, которыя эти правила утвердили. Особое положеніе занимаетъ танжерскій совѣтъ, который надѣленъ султаномъ правомъ издавать регламенты; слѣдовательно совѣтъ этотъ можетъ издавать нормы обязательныя для мароканцевъ безъ испрошенія на то спеціальнаго согласія мѣстнаго правительства. Издавая же регламенты по отношенію къ иностранцамъ совѣтъ дѣйствуетъ уже не въ качествѣ представителя султана, власть котораго надъ иностранными подданными ограничена капитуляціями, а въ качествѣ собранія состоящаго изъ членовъ мѣстнаго корпуса иностранныхъ представителей. Такимъ образомъ, въ отличіе отъ другихъ совѣтовъ, мароканскій совѣтъ пользуется привелегіей издавать регламенты самостоятельно и независимо отъ мѣстнаго правительства. Это не представится удивительнымъ,

---

[1]) Только съ этою оговоркою объ исключительности подобныхъ случаевъ можно уподобить совѣтъ «постоянной международной конференціи» (Ср. Эйхельманъ. Очерки изъ лекцій по международному праву. Кіевъ 1900. Вып. II, стр. 100). Обычно же совѣтъ руководитъ санитарнымъ и карантиннымъ дѣломъ въ качествѣ исполнительнаго международнаго административнаго мѣста, имѣющаго постоянный характеръ.

если вспомнить, что въ составѣ этого совѣта нѣтъ туземной делегаціи.

Съ внѣшней стороны каждый совѣтъ представляется единой юридической личностью, имѣющей свою организацію, свое самостоятельное внутреннее устройство и дѣлопроизводство. Это органъ постоянный, непрерывно дѣйствующій и построенный на принципѣ коллегіальнаго устнаго обсужденія вопросовъ; своеобразнымъ устройствомъ танжерскаго совѣта объясняется порядокъ письменныхъ сношеній, доселѣ употребляющійся въ немъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ и пригодный скорѣе въ дипломатическомъ учрежденіи, чѣмъ въ коллегіи, представляющей органическое, а не механическое соединеніе отдѣльныхъ личностей. Во всѣхъ совѣтахъ имѣется свой предсѣдатель и секретарь; бумаги скрѣпляются особой совѣтской печатью; совѣтъ имѣетъ свои еженедѣльныя собранія, дебаты на которыхъ заносятся въ протоколы, дѣла ведутся на основаніи совѣтскаго регламента внутренней службы; совѣтъ имѣетъ въ распоряженіи свои финансовыя средства, своихъ инспекторскихъ чиновъ для наблюденія за низшей санитарной администраціей страны. Во всѣхъ совѣтахъ рѣшенія постановляются по большинству голосовъ всѣхъ присутствующихъ членовъ и эти рѣшенія, состоявшіяся въ предѣлахъ компетенціи совѣта, не нуждаются въ ратификаціи державъ, за исключеніемъ конечно случаевъ, когда совѣтъ выступаетъ въ несвойственной ему роли правосоздающаго органа. Члены совѣта, подавая свой голосъ, вотируютъ за то, что они считаютъ наиболѣе соотвѣтствующимъ для достиженія общаго интереса; единственными ихъ руководителями являются ихъ собственное разумѣніе и начала международнаго права. Фактически, несомнѣнно, возможно вліяніе державы на своего делегата, но это фактическое вліяніе не уничтожаетъ юридической возможности для совѣта вырабатывать свое собственное рѣшеніе, независимое отъ какого-либо посторонняго воздѣйствія. Рѣшеніе совѣта есть рѣшеніе коллегіи, а не

государствъ, образовавшихъ эту коллегію; въ рѣшеніи совѣта нельзя видѣть соглашенія между мѣстной державой и иностранными державами. Совѣтъ есть единое цѣлое способное выражать волю самостоятельную и независимую какъ отъ мѣстнаго правительства, такъ и отъ иноземныхъ правительствъ, онъ есть своего рода организмъ, отдѣльными частями котораго являются члены совѣта, но онъ не можетъ быть разсматриваемъ какъ фактическая совокупность мѣстныхъ чиновниковъ и иностранныхъ делегацій. Подаютъ голоса не державы и не ихъ делегаціи, а отдѣльные члены совѣта. Право голоса принадлежитъ этимъ послѣднимъ каждому лично и всякій членъ совѣта имѣетъ всегда лишь одинъ голосъ, независимо отъ того, сколько державъ онъ представляетъ, одну или нѣсколько.

По своему составу совѣтъ обыкновенно слагается изъ представителей туземной администраціи и изъ иностранныхъ делегатовъ. Одинъ корпусъ иностранныхъ агентовъ какъ цѣлое, безъ участія мѣстныхъ чиновниковъ, дѣйствовалъ въ Египтѣ до 1834 года и дѣйствуетъ въ Марокко до нашего времени. Танжерскій сввѣтъ сохраняетъ черты далекаго прошлаго также въ томъ отношеніи, что въ немъ не введена въ видѣ общаго правила обязательная замѣна главы дипломатической миссіи спеціальнымъ посольскимъ агентомъ, это допускается лишь факультативно. Во всѣхъ остальныхъ странахъ принято за правило посылать въ совѣтъ представителей отъ посольствъ или отъ консуловъ; такъ обстоитъ дѣло въ Турціи, въ Персіи и съ 1843 года въ Египтѣ; лишь въ 1840—1843 годахъ въ составъ александрійскаго магистрата входили выборные отъ иностранныхъ колоній, а не консульствъ. Всѣ иностранныя державы имѣютъ равное право на представительство; каждая изъ нихъ обыкновенно назначаетъ по одному делегату съ рѣшающимъ голосомъ; въ томъ случаѣ, если держава имѣетъ особые политическіе интересы въ странѣ, какъ напримѣръ Англія или Франція въ Египтѣ, то

въ видѣ исключенія допускается назначеніе второго делегата, но уже съ совѣщательнымъ голосомъ; вообще же говоря, всѣ державы назначаютъ членовъ поровну и по одному лицу, но не болѣе; лишь мѣстной державѣ разрѣшается имѣть свыше одного представителя. Всѣ члены совѣта имѣютъ одинаковыя права; предсѣдательствованіе въ совѣтѣ не даетъ никакихъ особенныхъ правъ той державѣ, чей представитель избранъ въ предсѣдатели. Если совѣтъ состоитъ изъ однихъ делегатовъ державъ и представляетъ собою собраніе мѣстнаго корпуса иностранныхъ агентовъ, то предсѣдательство переходитъ отъ одного делегата къ другому поочередно; такъ было въ египетскомъ совѣтѣ въ 1831—1835 годахъ, такъ принято еще и нынѣ въ мароканскомъ совѣтѣ. Обыкновенно же предсѣдательство поручается одному изъ мѣстныхъ делегатовъ, который является связующимъ звеномъ между совѣтомъ и органами активной администраціи. Отъ лица совѣта предсѣдатель ведетъ сношенія и переписку съ отдѣльными консулами, съ мѣстнымъ правительствомъ и администраціей, съ подчиненными совѣту органами; онъ публикуетъ и исполняетъ рѣшенія совѣта, завѣдуетъ совѣтской канцеляріей, созываетъ совѣтъ на засѣданія и руководитъ на нихъ преніями. Таковы устройство совѣтовъ, предѣлы ихъ вѣдомства и порядокъ рѣшенія въ нихъ дѣлъ.

Разсматривая исторію отдѣльныхъ совѣтовъ можно подмѣтить медленное, но постепенное и вѣрное стремленіе къ ихъ интернаціонализаціи. Это проявляется въ различныхъ формахъ. Во первыхъ мало по малу увеличивается кругъ державъ представленныхъ въ совѣтѣ и въ тоже время уменьшается количество вакансій предоставленныхъ мѣстному правительству, благодаря чему количественное соотношеніе иностраннаго и туземнаго элемента складывается къ невыгодѣ послѣдняго. Въ настоящее время представлены въ константинопольскомъ, александрійскомъ и танжерскомъ совѣтахъ кромѣ шести великихъ державъ также Испанія, Голландія, Бельгія, Шве-

ція-Норвегія во всѣхъ трехъ совѣтахъ, и наконецъ С.-А. С. Штаты, Греція, Персія и Румынія—въ первомъ изъ нихъ, Португалія, Греція и Турція—во второмъ, Португалія и С.-А. С. Штаты—въ третьемъ изъ нихъ. Это объясняется не только тѣмъ, что державы эти имѣютъ особый интересъ заботиться объ интересахъ народнаго здравія на Востокѣ и своей тамъ торговли, но и политическими причинами. Чѣмъ болѣе увеличивается число иностранныхъ делегатовъ, тѣмъ болѣе умаляется значеніе мѣстной группы и, слѣдовательно державы наиболѣе вліятельной при мѣстномъ дворѣ. Приглашеніе новыхъ членовъ въ составъ совѣта является поэтому, съ пріобрѣтеніемъ совѣтомъ политическаго характера, актомъ глубокой важности и первостепеннаго значенія. Но для того, чтобы допущеніе делегатовъ отъ всякой державы, выразившей на то желаніе, не принесло съ собой иныхъ, нежелательныхъ послѣдствій, необходимо поставить цѣлый рядъ условій дли обезпеченія независимости и пригодности делегата для дѣла. Теоретически говоря, слѣдовало бы предоставить всякой заинтересованной державѣ право имѣть своего представителя въ совѣтѣ на основаніи простого заявленія ею о своемъ на то желаніи; но фактически доступъ разрѣшается лишь съ согласія всѣхъ участвующихъ въ совѣтѣ державъ, что можетъ иногда затруднить вступленіе, такъ какъ иностранная делегація не всегда дѣйствуетъ согласно и поэтому можетъ одержать верхъ стремленіе, вполнѣ понятное въ политическомъ собраніи, сдѣлать болѣе замкнутымъ кругъ участниковъ совѣта. Освобожденіе отъ вліянія политическихъ соображеній и расчетовъ въ этомъ отношеніи являлось бы въ высшей степени полезнымъ для дѣла, такъ какъ совѣтъ по самому своему существу есть учрежденіе чуждое политикѣ и онъ можетъ правильно функціонировать только тогда, когда не уклоняется отъ своего прямого назначенія. Что касается численнаго соотношенія иностранныхъ делегатовъ и представителей мѣстнаго правительства, то ради общаго интереса и

для пользы дѣла желательно дать перевѣсъ иностранному элементу надъ туземнымъ элементомъ; чѣмъ болѣе въ составѣ совѣта иностранцевъ, тѣмъ выше авторитетъ совѣтскихъ рѣшеній, кромѣ того европейскія державы способны дать болѣе подходящій контингентъ членовъ совѣта, нежели мѣстная страна, которая доселѣ сама обыкновенно бываетъ вынуждена обращаться къ иностранной помощи въ виду обычнаго отсутствія среди туземцевъ европейски образованныхъ лицъ, которыя пожелали бы вступить въ совѣтъ. Въ турецкомъ и египетскомъ совѣтахъ долгое время по ихъ учрежденіи фактически проводился принципъ равнаго представительства какъ мѣстной державы, такъ и иностранной группы; это представлялось обременительнымъ для совѣтскаго бюджета даже въ то время, когда число представителей той и другой стороны не превышало 7—9 человѣкъ; это является нынѣ еще болѣе нецѣлесообразной мѣрой въ виду того, что число делегатовъ отъ державъ возросло до 13—15 лицъ. Мѣстное государство должно имѣть лишь извѣстное небольшое число членовъ, меньшее нежели количество иностранныхъ членовъ вмѣстѣ взятыхъ; сокращеніе числа туземцевъ до 4 человѣкъ, достигнутое въ 1892 году для египетскаго, а въ 1903 году для турецкаго совѣта можно только одобрить въ принципіальномъ и въ практическомъ отношеніи. Такъ какъ самый совѣтъ обязанъ своимъ возникновеніемъ невозможности предоставить санитарное дѣло мѣстному правительству, то естественно вытекаетъ само собою заключеніе, что невозможно допускать перевѣса мѣстнаго элемента надъ иностраннымъ; это было бы вредно для самаго дѣла, для интересовъ Европы, доставляющей совѣту денежныя средства, и для независимости самого совѣта. Представительство мѣстной державы должно быть введено въ предѣлы, требуемые дѣйствительной нуждой и необходимостью; въ виду отвѣтственности мѣстной державы передъ Европой необходимо дать ей членовъ пропорціонально болѣе, нежели всякой другой участвующей въ совѣтѣ державѣ; ей можно поручить и

замѣщеніе должности предсѣдателя совѣта, который ближе, нежели другіе члены, стоитъ къ активной санитарной администраціи страны.

Во-вторыхъ большое значеніе для интернаціонализаціи совѣта имѣетъ закрѣпленіе его существованія въ особомъ международномъ договорѣ, заключенномъ съ мѣстнымъ правительствомъ; въ этомъ отношеніи только персидскій и мароканскій совѣты не обезпечены надлежащимъ образомъ; большимъ шагомъ впередъ въ развитіи египетскаго и турецкаго совѣтовъ явилось обезпеченіе ихъ правъ и преимуществъ въ формальныхъ конвенціяхъ 1892, 1894 и 1903 годовъ между цѣлымъ рядомъ государствъ въ дополненіе къ тѣмъ неформальнымъ соглашеніямъ, на которыхъ дотолѣ покоилось юридическое ихъ бытіе. Безъ наличности международнаго акта, въ которомъ оговаривалось бы признаніе совѣта международнымъ учрежденіемъ, существованіе совѣта не обезпечено ничѣмъ, кромѣ доброй воли мѣстной державы и кромѣ фактической полезности совѣта для обѣихъ сторонъ, участвующихъ въ совѣтѣ: при такомъ положеніи дѣла мѣстное правительство во всякую минуту можетъ на законномъ основаніи распустить совѣтъ и произвести всѣ угодныя ему измѣненія, такъ какъ оно не связано ничѣмъ, кромѣ обѣщаній, данныхъ имъ односторонне державамъ. Вступая въ юридическія отношенія съ некультурнымъ государствомъ надлежитъ принимать наивысшія мѣры предосторожности противъ возможности произвольнаго нарушенія соглашенія, состоявшагося фактически и не обезпеченнаго юридически. Недостаточно силы обычая, необходимо письменное обязательство мѣстнаго правительства уважать права совѣта, высказанное ясно, точно и опредѣленно въ международномъ договорѣ. Это тѣмъ болѣе необходимо, что совѣтъ первоначально возникаетъ или въ качествѣ національнаго органа, куда допускаются съ теченіемъ времени иностранцы, какъ это было въ Турціи въ 1838—1839 годахъ, въ Персіи въ 1867 году и въ Египтѣ въ 1840—1843 годахъ.

Даже въ томъ случаѣ когда совѣтъ въ первоначальномъ своемъ видѣ является чисто международнымъ по составу учрежденіемъ, онъ разсматривается какъ государственный органъ мѣстной страны, подлежащій, стало быть, дѣйствію всѣхъ вновь издаваемыхъ законовъ, какъ бы они ни расходились по содержанію своему съ старыми законоположеніями, обезпечившими существованіе совѣта; такъ было въ Египтѣ въ 1831—1839 годахъ и въ Марокко начиная съ 1840 г. Но при наличности международнаго акта мѣстное правительство не можетъ издать закона ему противорѣчащаго не нарушивъ договорнаго соглашенія и не вызвавъ, слѣдовательно, репрессій со стороны державъ. Попытки изгнать иностранцевъ изъ совѣта, сдѣланныя въ 1844 году въ Турціи, въ 1897 году въ Марокко были предприняты не смотря на наличность органическаго акта 1839 года и регламента танжерскаго совѣта 1840 года. Конфликтъ въ обоихъ случаяхъ былъ разрѣшенъ въ пользу державъ, но для этого требовались спеціальныя представленія посольствъ мѣстному правительству. Совѣтъ дѣйствующій въ качествѣ исключительно мѣстнаго органа, не можетъ поэтому дать Европѣ гарантій прочности и устойчивости санитарнаго дѣла въ странѣ; примѣромъ можетъ служить египетскій совѣтъ, подвергавшійся на протяженіи полувѣка неоднократнымъ и радикальнымъ переустройствамъ, совершеннымъ путемъ изданія хедивомъ особыхъ о немъ законовъ.

Въ третьихъ интернаціонализація упрачивается благодаря расширенію компетенціи совѣта въ двоякомъ направленіи: съ одной стороны за рѣшеніями совѣта признается обязательная для мѣстнаго правительства сила, съ другой стороны совѣтъ получаетъ въ свое исключительное распоряженіе спеціальныя средства, что служитъ залогомъ успѣшнаго развитія его дѣятельности. Совѣты, какъ показываетъ и самое названіе ихъ [1]),

[1]) Танжерскій, константинопольскій и тегеранскій совѣты были наименованы совѣтами при самомъ ихъ учрежденіи въ 1837, 1838 и 1867 годахъ, и лишь александрійскій совѣтъ получилъ это названіе только въ 1881 году.

учреждались первоначально лишь для подачи своихъ мнѣній правительству; только съ теченіемъ времени, пользуясь все болѣе и болѣе ростущимъ престижемъ, они начинаютъ предписывать свою волю мѣстнымъ властямъ; лишь одинъ тегеранскій совѣтъ до нашего времени еще продолжаетъ оставаться на первой стадіи своего развитія, такъ какъ его рѣшенія подносятся шаху въ видѣ простыхъ совѣтовъ. Расширеніе полномочій совѣта въ отношеніи усиленія значенія его рѣшеній стоитъ въ непосредственной связи съ увеличеніемъ количества иностранныхъ делегатовъ въ составѣ совѣта и съ надѣленіемъ ихъ правомъ рѣшающаго голоса взамѣнъ права совѣщательнаго голоса, какимъ напр. пользовались делегаты въ египетскомъ совѣтѣ въ 1843—1855 годахъ и какимъ донынѣ пользуются делегаты въ персидскомъ совѣтѣ. Измѣненіе соотношенія силъ въ совѣтѣ въ пользу иностраннаго элемента неизбѣжно влечетъ за собой и дальнѣйшее укрѣпленіе международнаго значенія совѣта; вытѣсненіе туземнаго элемента, въ началѣ существованія совѣта обыкновенно преобладающаго если не по численности, то по вліянію, иностраннымъ элементомъ сопровождается усиленіемъ авторитета совѣтскихъ рѣшеній въ глазахъ мѣстнаго правительства и распространеніемъ иностраннаго воздѣйствія на счетъ прерогативъ мѣстной суверенной власти. Окончательному превращенію совѣта въ международный органъ способствуетъ полученіе совѣтомъ самостоятельности въ распоряженіи своими финансовыми средствами и накопленіе особаго санитарнаго фонда, собираемаго главнымъ образомъ съ иностранныхъ судовъ. Если раньше державы, настаивая на извѣстныхъ мѣропріятіяхъ, выдвигали на первый планъ соображенія объ интересахъ здравія, столь важныхъ для нихъ, для всей Европы, даже для всего міра, то по образованіи санитарнаго капитала, онѣ ссылаются уже и на свои матеріальные интересы. Едва державы дѣлаютъ денежные взносы, разрѣшаютъ взиманіе сборовъ съ своихъ судовъ, гарантируютъ совѣту займы, то, само собою понятно,

расширяется контроль державъ, заинтересованныхъ въ употребленіи предоставляемыхъ ими средствъ соотвѣтственно указываемому ими назначенію; совѣтъ, подъ надзоромъ конференцій, является хранителемъ общихъ капиталовъ, принадлежащихъ сообща державамъ, и распорядителемъ собираемыхъ суммъ въ качествѣ представителя всѣхъ плательщиковъ. Независимость турецкаго и египетскаго совѣтовъ въ финансовомъ отношеніи была выговорена безъ особаго труда въ моментъ полнаго разстройства финансовъ Турціи и Египта; полная реформа финансоваго положенія обѣихъ совѣтовъ совпадаетъ съ установленіемъ международнаго контроля надъ финансами обѣихъ странъ, именно относится къ началу 80-хъ годовъ XIX вѣка; естественно, что державы стремились изъять изъ вѣдѣнія кредиторовъ обѣихъ державъ тѣ суммы, которыя не могутъ быть употреблены на иное назначеніе, кромѣ улучшенія санитарнаго дѣла въ странѣ. Банкротство мѣстнаго правительства было обстоятельствомъ счастливымъ для санитарнаго дѣла страны и для усиленія иностраннаго вмѣшательства въ это дѣло. Поступленіе сборовъ не въ казначейство, а въ спеціальную совѣтскую кассу, отнесеніе дефицитовъ на счетъ казны, удержаніе остатковъ въ пользу совѣта, все это въ связи съ ограниченіемъ или даже устраненіемъ контроля мѣстнаго правительства надъ взиманіемъ и расходованіемъ денежныхъ средствъ лишь подняло значеніе совѣта и усилило его власть. Постепенное устраненіе мѣстной державы отъ добровольнаго участія въ расходахъ совѣта путемъ ассигнованія на нужды санитарнаго дѣла государственныхъ денежныхъ средствъ, отъ содѣйствія при постройкѣ санитарныхъ учрежденій способно еще болѣе интернаціонализировать санитарную службу, но это возможно лишь въ тѣхъ совѣтахъ, гдѣ имѣются крупныя запасныя денежныя средства; кромѣ этого, едва ли бы было справедливо возлагать почти всю тяжесть финансоваго бремени на державы, когда мѣстная власть извлекаетъ значительныя выгоды

изъ факта существованія международной санитарной службы въ данной странѣ. Въ тѣхъ же странахъ, совѣты которыхъ не обладаютъ излишкомъ сбереженій, прекращеніе денежной помощи со стороны мѣстнаго правительства послужило бы ко вреду санитарнаго дѣла; это можно сказать хотя бы о Марокко. Насколько бѣдность финансовъ обусловливаетъ фактическую безпомощность совѣта и слабость по отношенію къ мѣстному правительству, можно видѣть изъ примѣра тегеранскаго совѣта, не имѣющаго установленныхъ державами сборовъ и не надѣленнаго по этой причинѣ никакой рѣшающей властью; иностранцы приглашаются въ него для подачи своихъ совѣтовъ и его заключенія для шаха необязательны. Но усиленіе иностраннаго вліянія въ совѣтахъ и формированіе совѣтскихъ капиталовъ оказываетъ на компетенцію совѣта неблагопріятное на первый взглядъ воздѣйствіе, которое однако въ сущности служитъ къ надѣленію совѣта характеромъ международнаго по своей задачѣ учрежденія: именно компетенція совѣта съуживается, она ограничивается вопросами внѣшняго санитарнаго управленія, внутреннее же санитарное дѣло выдѣляется на попеченіе территоріальной власти. Это превращаетъ совѣтъ въ учрежденіе функціонирующее съ главной, если не исключительной, цѣлью охраны и защиты Европы отъ эпидемій. Это объясняется тѣмъ, что державы стараются использовать совѣтъ съ его средствами преимущественно для достиженія общихъ интересовъ и сообразно этому надѣляютъ его особыми функціями попеченія о внѣшней безопасности страны. И это вполнѣ можетъ быть оправдано теоретически. Санитарные фонды не могутъ быть расходуемы на иныя потребности, кромѣ морской и карантинной санитарной службы; поэтому желательно разграниченіе внутренняго и внѣшняго санитарнаго дѣла страны и избавленіе совѣта отъ заботъ о санитарной безопасности внутри страны, поскольку это не вызывается интересами Европы. Хотя вмѣшательство иностранцевъ во внутреннюю санитар-

ную администрацію нехультурнаго государства приносило всегда несомнѣнную пользу дѣлу, однако назначеніе совѣта, числящагося по министерству иностранныхъ дѣлъ, не состоитъ вовсе въ руководствѣ всѣхъ санитарнымъ дѣломъ въ полномъ его объемѣ на всѣмъ пространствѣ государственной территоріи.

Благодаря ограниченію задачи совѣта могутъ быть избѣгнуты конфликты съ высшимъ органомъ санитарнаго вѣдомства по министерству внутреннихъ дѣлъ; междувѣдомственная борьба всегда отражалась неблагопріятно на санитарномъ состояніи страны, чему учитъ насъ опытъ Египта; есть дѣла, которыя надлежитъ вѣдать исключительно мѣстному правительству и для которыхъ созданы такія чисто національныя учрежденія, какъ «совѣтъ здравія» въ Каирѣ и «совѣтъ гигіены» въ Константинополѣ. Особый отъ національнаго совѣта международный совѣтъ желателенъ уже потому, что въ нецивилизованной странѣ приходится обыкновенно развивать сразу и одновременно и внутреннюю и внѣшнюю санитарную службу страны, и раздѣленіе труда въ этомъ отношеніи между двумя учрежденіями различнаго типа представляется совершенно естественнымъ. Но при этомъ необходимо принимать въ видѣ общаго правила, что суверенитетъ мѣстной страны не долженъ быть ограничиваемъ болѣе, чѣмъ того требуютъ интересы Европы. Иностранный совѣтъ какъ аномалія, какъ исключеніе изъ общаго типа дѣйствующихъ въ странѣ учрежденій долженъ вѣдать лишь спеціально выговоренные для него виды дѣлъ. Національный совѣтъ здравія долженъ принципіально вѣдать все санитарное дѣло страны, за исключеніемъ предметовъ, особо резервированныхъ за международнымъ совѣтомъ. Этотъ послѣдній долженъ быть признанъ призваннымъ служить интересамъ не столько мѣстной державы, сколько общимъ интересамъ всѣхъ государствъ Европы, даже всего міра и охрана интересовъ международнаго союза должна быть предоставлена ему всецѣло, какъ между-

народному учрежденію, независимому отъ территоріальной власти, которая можетъ занимать въ немъ такое же мѣсто и проявлять въ немъ такое же вліяніе какъ и другія державы, непосредственно заинтересованныя въ санитарной безопасности той страны, гдѣ данный совѣтъ существуетъ.

Въ цѣломъ и общемъ нельзя, такимъ образомъ, не констатировать постепеннаго превращенія международныхъ санитарныхъ совѣтовъ въ чисто международныя учрежденія 1) по своему смѣшанному составу, состоящему не только изъ иностранцевъ, но и изъ делегатовъ отъ иностранныхъ державъ и изъ мѣстныхъ чиновниковъ; по преобладанію въ совѣтахъ делегатовъ сравнительно съ туземными представителями; по надѣленію делегатовъ рѣшающимъ голосомъ взамѣнъ совѣщательнаго голоса и права присутствовать въ совѣтѣ; 2) по нормированію организаціи и дѣятельности совѣтовъ въ международныхъ договорахъ взамѣнъ простого признанія факта ихъ существованія въ законѣ; по превращенію ихъ въ постоянныя учрежденія, взамѣнъ временнаго порученія улучшить санитарное дѣло страны; по допущенію въ составъ совѣта не только делегатовъ отъ великихъ державъ, но и всѣхъ вообще заинтересованныхъ державъ и, слѣдовательно, по лежащему въ основѣ бытія совѣта договору между цѣлымъ, непрерывно увеличивающимся рядомъ державъ; 3) по юридической обязательности рѣшеній совѣта для мѣстной державы вмѣсто простой совѣщательной роли при туземномъ правительствѣ; по надѣленію совѣта обязанностью преслѣдовать общіе державамъ интересы; по образованію особыхъ совѣтскихъ капиталовъ, отдѣльныхъ отъ средствъ мѣстной казны; по расширенію полномочій иностранныхъ делегатовъ и по увеличенію самостоятельности совѣта по отношенію къ мѣстнымъ властямъ. Однимъ словомъ совѣты сохраняютъ лишь внѣшній видъ національныхъ органовъ и могутъ быть сочтены какъ мѣстные органы лишь потому, что выполняютъ вмѣсто территоріальной власти тѣ функціи надзора, которыя

въ культурныхъ государствахъ выполняются мѣстными властями безъ какого бы то ни было иноземнаго вмѣшательства. Въ остальныхъ же отношеніяхъ совѣты носятъ чисто международный характеръ [1]).

---

[1]) Въ литературѣ сторонникомъ взгляда, раздѣляемаго между прочимъ и англійскимъ правительствомъ, на константинопольскій совѣтъ какъ на турецкій по своему происхожденію и компетенціи органъ, имѣющій лишь внѣшнюю видимость международнаго учрежденія, является Юнгъ; онъ пишетъ: «si d'un côté, la composition mixte du Conseil de Santé lui donne l'apparence d'une institution internationale, de l'autre, ses origines et sa competénce font de lui un département ottoman en dehors et même en dépit de l'intervention étrangère» (Young. Corps du droit ottoman. Oxford 1905 III. 125). Но скорѣе можно утверждать, что этотъ совѣтъ, какъ и всѣ остальные совѣты, имѣетъ по существу характеръ международнаго органа и лишь видимость національнаго органа; Юнгъ не хочетъ обращать вниманіе на реальную силу вмѣшательства и какъ будто забываетъ о постановленіяхъ конференцій, нормировавшихъ устройство совѣта. Онъ отрицаетъ въ дальнѣйшемъ изложеніи международный характеръ совѣта на томъ основаніи, что совѣтъ не можетъ «rien changer à un acte international tel que le tarif sanitaire; il a toujours dû déférer cette tâche à des corps vraiment internationaux tels que les commissions mixtes». Но совѣтъ можетъ быть международнымъ органомъ, хотя и не пользоваться правоустановительною властью; этой властью не обладаютъ ни административные, ни судебные органы международнаго союза. Истинно международными органами не могутъ быть признаваемы только тѣ органы, которые построены по типу конференцій, каковы напримѣръ смѣшанныя тарифныя комиссіи; есть мѣстные органы международнаго союза надѣленные административными полномочіями и построенные по иному типу.—Болѣе правильнаго взгляда держится Лутфи, называющій совѣты турецкій, египетскій и мароканскій какъ «organisations internationales» (Loutfi. La politique sanitaire internationale. Paris 1906. 6) и проф. Эйхельманъ, считающій турецкій и египетскій совѣты лишь условно національными органами Турціи и Египта и лишь по видимости, по ихъ внѣшней формѣ, но не по ихъ существу; такъ онъ слѣдующимъ образомъ опредѣляетъ ихъ значеніе: «въ Константинополѣ и Александріи были организованы санитарные совѣты: по формѣ—какъ будто въ качествѣ учрежденій государственнаго управленія Турціи и Египта; но въ нихъ на дѣлѣ преобладали делегаты иностранныхъ государствъ и при томъ фактическомъ значеніи иностраннаго вліянія, которому традиціонно подвергались правительства этихъ государствъ, санитарные совѣты играли немаловажную господствующую роль» (Эйхельманъ. Очерки изъ лекцій по международному праву. Кіевъ. 1900. II. 99).—Нѣсколько колеблется въ опредѣленіи юридической природы константинопольскаго совѣта Пру: онъ говоритъ о немъ какъ объ «l'institution en quelque sorte internationale» (Proust. La défense de l'Europe contre le choléra. Paris 1892 p. 363); но въ другомъ мѣстѣ этой же работы (p. 24) онъ называетъ его основаніемъ «des institutions sanitaires internationales en Turquie», не добавляя что онъ является лишь въ нѣкоторыхъ

Помимо интернаціонализаціи совѣтовъ, въ исторіи ихъ замѣтна тенденція превратить эти первоначально чисто санитарныя учрежденія въ орудіе политическаго господства державъ въ данной странѣ. Приглашенные въ совѣтъ мѣстною державою до извѣстной степени по ея доброй волѣ, на время, въ качествѣ единственно пригодныхъ людей для проведенія культурныхъ начинаній, для преобразованія туземныхъ обычаевъ и искорененія предразсудковъ, для улучшенія санитарной части, иностранные делегаты, по минованіи непосредственной опасности, вызвавшей появленіе совѣта, постепенно завоевываютъ себѣ прочное положеніе въ совѣтѣ и международный контроль надъ санитарнымъ дѣломъ принимаетъ форму принудительнаго, постояннаго и обязательнаго вмѣшательства; такую эволюцію пережили египетскій и турецкій равно какъ мароканскій совѣты. И не только сила традиціи и осязательная польза иностранной помощи, но и дипломатическое воздѣйствіе державъ заставляютъ мѣстное правительство примириться съ иноземнымъ вмѣшательствомъ. И эта опека столь естественное и обычное явленіе, что мѣстная держава относится съ основательнымъ недовѣріемъ ко всѣмъ обѣщаніямъ и заявленіямъ державъ о полной ихъ по-

---

отношеніяхъ межд. учрежденіемъ.—Проф. Казанскій въ одной изъ своихъ болѣе раннихъ работъ (Шестая международная санитарная конференція. Юридическій Вѣстникъ. 1892, май и іюнь, стр. 267), описывая дѣятельность александрійскаго совѣта какъ мѣстнаго египетскаго органа, въ то же время считалъ его «однимъ изъ административныхъ органовъ международнаго союза» «Въ болѣе поздней работѣ, излагая исторію турецкаго и египетскаго совѣтовъ, онъ отмѣчаетъ ихъ двойственный характеръ и считаетъ ихъ международными по составу, національными по компетенціи, именно онъ полагаетъ, что «не смотря на современный международный характеръ, они представляются съ нѣкоторыхъ сторонъ также какъ національныя учрежденія Турціи и Египта. Это ненормальные случаи, это примѣры того, какъ на международные органы возлагаются неподлежащія внутренне-государственныя функціи» (Казанскій. Всеобщіе административные союзы государствъ. Одесса 1897. III 562).—Во всякомъ случаѣ международный характеръ совѣтовъ выступаетъ ярче, нежели ихъ національный характеръ; ихъ слѣдуетъ считать мѣстными международными административными учрежденіями, дѣйствующими въ предѣлахъ одного государства.

литической незаинтересованности, какъ это сдѣлала напр. Персія, когда державы въ 1866 году высказали даже готовность безкорыстно обезопасить ее отъ эпидемій, лишь бы только она дозволила функціонировать международному совѣту на ея территоріи. Это удаленіе совѣта отъ его первоначальнаго назначенія и это измѣненіе его характера, выражающееся въ борьбѣ мѣстнаго правительства съ державами и во взаимномъ соперничествѣ между державами, сильно вредятъ правильному функціонированію совѣта. Совѣтъ становится ареною политическихъ интригъ въ тотъ моментъ, когда интересы санитарной безопасности мѣстной страны приходятъ въ столкновеніе съ интересами европейской торговли, страдающей отъ затрудненій, ей причиняемыхъ санитарными властями, и когда эгоистическіе расчеты какой-либо культурной державы, имѣющей въ данное время преобладающее вліяніе при мѣстномъ дворѣ входятъ въ коллизію съ интересами другихъ державъ. Всѣ эти политическія теченія, вѣянія и настроенія немедленно отражаются на организаціи и дѣятельности совѣта и, какъ показываетъ опытъ, являются причиной неустройства въ санитарномъ дѣлѣ и источникомъ новыхъ несогласій въ составѣ совѣта. Наиболѣе яркій примѣръ даетъ намъ исторія константинопольскаго совѣта за вторую половину XIX вѣка; неблагопріятныя условія для надлежащей постановки санитарнаго дѣла, дѣйствовавшія въ Турціи, мы встрѣчаемъ и въ исторіи александрійскаго совѣта, при чемъ въ Египтѣ дѣло осложнилось еще болѣе, благодаря фактической оккупаціи этой страны Англіей. Для превращенія совѣтовъ въ учрежденія, стоящія на стражѣ санитарныхъ и торговыхъ интересовъ всѣхъ державъ участвующихъ въ совѣтѣ и справедливо примиряющія эти интересы, независимо отъ политическихъ тенденцій, необходимо главнымъ образомъ обезпечить полную независимость членовъ совѣта какъ отъ мѣстной, такъ и отъ иностранныхъ державъ. Для этого могутъ послужить слѣдующія мѣры въ отношеніи иностранныхъ делега-

товъ: 1) обособленіе совѣтовъ отъ органовъ дипломатіи; дипломаты слишкомъ проникнуты сознаніемъ своей обязанности преслѣдовать узко эгоистическіе интересы представляемыхъ ими государствъ, чтобы быть вполнѣ пригодными въ коллегіальномъ международномъ органѣ, рѣшающемъ дѣла по большинству голосовъ и въ общемъ интересѣ державъ; въ этомъ отношеніи можетъ быть порицаемъ составъ танжерскаго совѣта. 2) Назначеніе делегатовъ не посредствомъ односторонняго выбора той или другой державы, а по соглашенію съ мѣстнымъ правительствомъ, какъ это принято напримѣръ въ египетской «комиссіи публичнаго долга». 3) Требованіе отъ делегата извѣстнаго образовательнаго или служебнаго ценза, что дало бы возможность назначать въ совѣтъ свѣдущихъ лицъ, способныхъ противостоять вліянію политики и дипломатовъ: делегатъ долженъ быть или врачемъ, или консульскимъ агентомъ, занимающимъ должность не ниже вице-консульской; лица же не получившія высшаго медицинскаго образованія и низшіе консульскіе агенты не являются желательными членами совѣта. 4) Назначеніе въ делегаты государствомъ своего собственнаго подданнаго, но не подданнаго какой-либо третьей державы, проживающаго въ странѣ, гдѣ функціонируетъ совѣтъ, тѣмъ болѣе не подданнаго этой страны и не мѣстнаго уроженца или мѣстнаго жителя вообще, такъ какъ назначеніе подобныхъ лицъ усиливаетъ значеніе мѣстной державы въ совѣтѣ. 5) Осмотрительный выборъ делегатовъ въ отношеніи ихъ личной заинтересованности: нельзя допускать въ совѣтъ лицъ, находящихся въ тѣсныхъ сношеніяхъ съ судоходными компаніями, линіи которыхъ проходятъ возлѣ береговъ мѣстнаго государства, и лицъ имѣющихъ особый личный интересъ содѣйствовать видамъ мѣстнаго правительства; въ этомъ отношеніи нежелательно вступленіе въ совѣтъ делегатовъ служащихъ безъ всякой платы; желательно, чтобы делегатъ получалъ опредѣленное жалованье отъ своего правительства, если только невозможно оплачивать его трудъ

изъ совѣтскихъ средствъ. Таковы тѣ пожеланія, какія можно высказать на основаніи опыта по отношенію къ формированію состава иностранной делегаціи. По отношенію къ мѣстнымъ чинамъ представляется желательнымъ, чтобы они избирались изъ европейцевъ, находящихся на мѣстной слубѣ, или изъ туземцевъ, получившихъ медицинское образованіе въ Европѣ; мыслимо также, помимо мѣстныхъ чиновниковъ, привлеченіе въ совѣтъ полезныхъ санитарному дѣлу лицъ изъ числа мѣстныхъ негоціантовъ; участіе мѣстныхъ общественныхъ силъ и болѣе культурныхъ слоевъ населенія способно до извѣстной степени гарантировать мѣстной делегаціи независимость отъ воздѣйствія мѣстной правительственной власти. Для обезпеченія самостоятельности совѣта можетъ послужить распространеніе представлленія о мѣстномъ делегатѣ, какъ о простомъ членѣ международнаго коллегіальнаго учрежденія а не какъ о представителѣ исключительно мѣстныхъ интересовъ.

Что касается подробностей и деталей организаціи и компетенціи совѣта и регламентаціи внутренняго въ немъ распорядка, то онѣ могутъ быть съ удобствомъ формулированы совѣтомъ и утверждены мѣстною властью, какъ это было сдѣлано въ Марокко, или же установлены по соглашенію державъ и мѣстнаго правительства и превращены въ мѣстный государственный законъ, какъ это сдѣлано въ Египтѣ; большимъ недостаткомъ турецкаго совѣта является отсутствіе въ немъ подобнаго регламента. Слѣдуетъ отмѣтить лишь наблюдаемое стремленіе образовывать изъ состава совѣта особыя постоянныя комиссіи для завѣдыванія отдѣльными отраслями совѣтской дѣятельности. Это теченіе вызывается значительностью состава совѣта и неимѣніемъ у членовъ совѣта большого запаса свободнаго времени вслѣдствіе совмѣстительства нѣсколькихъ должностей; необходимость образованія комиссій становится все болѣе и болѣе настоятельной, по мѣрѣ того какъ возростаетъ количество членовъ

совѣта. Подобныя спеціальныя комиссіи основаны на принципѣ неполнаго представительства въ нихъ всѣхъ заинтересованныхъ державъ и, обладая фактически нѣкоторою долею власти, представляются своеобразными самостоятельными международными организаціями изъ небольшого числа членовъ, завѣдующими дѣлами большой группы государствъ. Онѣ образуются обыкновенно изъ лицъ составляющихъ бюро совѣта и изъ нѣсколькихъ членовъ, выбираемыхъ совѣтомъ изъ числа иностранныхъ делегатовъ на извѣстный срокъ, и назначаются онѣ, какъ показываетъ примѣръ Турціи и Египта, для управленія финансами совѣта, для завѣдыванія личнымъ составомъ подвѣдомственныхъ совѣту учрежденій и для разбора дисциплинарныхъ дѣлъ, для принятія экстренныхъ распоряженій и мѣропріятій и для исполненія рѣшеній совѣта. Къ числу подобныхъ комиссій принадлежатъ также и старинные консульская комиссія (1831—1835) и замѣнившій ее консульскій комитетъ здравія (1835—1839) въ Александріи.

Подчиненная совѣту низшая санитарная администрація страны имѣетъ чисто исполнительныя функціи и состоитъ также въ нѣкоторомъ подчиненіи мѣстному правительству, за исключеніемъ лишь санитарныхъ агентовъ въ Марокко, всецѣло зависящихъ отъ совѣта. Въ Турціи и въ Египтѣ напротивъ назначеніе и увольненіе чиновниковъ принадлежитъ совѣту, но министръ внутреннихъ дѣлъ въ Египтѣ и Порта въ Турціи утверждаютъ подобныя рѣшенія совѣта и имѣютъ право veto по отношенію къ кандидатамъ совѣта; но мѣстное правительство само, безъ представленія совѣта, не можетъ ни замѣстить вакантную должность, ни уволить чиновника. За невозможностью устранить высшій надзоръ за дѣятельностью санитарной администраціи со стороны территоріальной власти въ томъ случаѣ, если эта администрація не состоитъ въ исключительномъ вѣдѣніи совѣта, совѣтъ обязывается при такихъ обстоятельствахъ представлять свои отчеты мѣстному правительству, которое выполняетъ свои на-

блюдательныя функціи подъ верховнымъ контролемъ Европы. Во главѣ санитарной администраціи стоитъ главный инспекторъ съ своимъ помощникомъ, санитарнымъ инспекторомъ. Въ Турціи и Египтѣ эти лица назначаются мѣстнымъ правительствомъ и состоятъ по должности членами совѣта; опытъ показываетъ, что порученіе инспекторскихъ обязанностей лицамъ зависящимъ отъ территоріальной власти создаетъ много неудобствъ, почему предпочтительнѣе предоставить выборъ инспекторовъ самому совѣту подобно тому, какъ это принято для чиновъ низшей санитарной администраціи. Кромѣ того въ интересахъ самаго дѣла было бы желательно выдѣленіе изъ состава совѣта органовъ исполненія.

На мѣстахъ, подъ надзоромъ центральнаго инспекторскаго органа, функціонируютъ особые чиновники совѣта, называемые «делегатами» въ Марокко и «депутатами» въ Египтѣ. Они являются органами активной администраціи, лично убѣждаются въ санитарномъ состояніи судна, экипажа пассажировъ, взимаютъ санитарные сборы и состоятъ въ непосредственномъ вѣдѣніи предсѣдателя совѣта. Для врачебныхъ цѣлей существуютъ станціи, посты, агентства, карантины, лазареты, состоящіе въ завѣдываніи санитарныхъ врачей, зависящихъ отъ совѣта. Такъ напримѣръ въ вѣдѣніи египетскаго совѣта состоятъ восемь санитарныхъ станцій (offices): въ Александріи, Розеттѣ, Діаметтѣ, Портъ Сандѣ, Суэцѣ, Торѣ, Суакимѣ и Коссеирѣ, въ портахъ особенно посѣщаемыхъ африканскими пилигриммами. Самое большое санитарное учрежденіе находится возлѣ Суэца, у Моисеевыхъ ключей; оно построено во исполненіе постановленій Венеціанской конференціи 1892 года и состоитъ изъ изоляціоннаго и дезинфекціоннаго отдѣленія. Важное значеніе въ періоды паломничества имѣетъ также основанный въ 1867 году лазаретъ и карантинъ въ Торѣ, лежащемъ также невдалекѣ отъ Суэца [1]). Каждая станція находится подъ управленіемъ осо-

[1]) См. Station sanitaire de Sources de Moïse à Suez (Égypte). Paris

баго директора, который наблюдаетъ за санитарнымъ состояніемъ отведеннаго для него округа и за всѣми санитарными служащими. Кромѣ станцій имѣются санитарные агенства и посты въ менѣе важныхъ въ торовомъ отношеніи и въ отношеніи пассажирскаго движенія пунктахъ. Совѣтъ ежегодно командируетъ также спеціальныхъ врачей въ Мекку и Медину во время обычнаго періода паломничества. Помимо привлеченія на службу опытныхъ врачей—спеціалистовъ изъ Европы, египетскій и турецкій совѣты въ послѣднее время озабочены формированіемъ особаго корпуса дезинфекторовъ, механиковъ. стражниковъ и надзирателей изъ лицъ различныхъ національностей. Съ притокомъ свѣжихъ силъ облегчается переустройство санитарнаго дѣла въ нецивилизованныхъ странахъ по европейскому образцу и образованіе свѣдущихъ санитаровъ изъ среды туземцевъ. Кромѣ санитарныхъ агентовъ, служащихъ и стражи исполнительными органами совѣта являются и начальники портовъ.

Разсматривая дѣятельность совѣтовъ, нельзя не придти къ заключенію, что дѣятельность каждаго изъ нихъ оказывалась тѣмъ успѣшнѣе. чѣмъ болѣе были ограничены предѣлы его вѣдомства въ территоріальномъ отношеніи и въ отношеніи круга предоставленныхъ ему дѣлъ. Желательна не централизація всего дѣла въ странѣ въ рукахъ одного совѣта, распространяющаго свою дѣятельность на всю государственную территорію, а образованіе ряда совѣтовъ въ странѣ, всюду гдѣ это по мѣстнымъ условіямъ представляется возможнымъ и необходимымъ съ подчиненіемъ всѣхъ совѣтовъ высшему контролю одного изъ нихъ; изъ политическихъ соображеній желательно не предоставлять главенства столичному совѣту страны. Вообще образцомъ въ этомъ отношеніи долженъ являться планъ выработанный на конференціи 1851—1852 г. и примѣръ александрійскаго совѣта, являющагося объединя-

1895.—Kaufmann. Die Quarantäne-Station El Tor. Beobachtungen während eines 35 tätigen Aufenthaltes daselbst. Berlin 1892.

ющей связью для санитарной службы Египта, Сиріи и Крита въ 1835—1837 годахъ. Въ каждомъ важнѣйшемъ портѣ страны должны образовываться совѣты съ подчиненіемъ имъ окрестныхъ территорій, а эти совѣты должны сообщаться между собой черезъ посредство одного изъ провинціальныхъ совѣтовъ. Децентрализація санитарнаго дѣла сдѣлаетъ невозможнымъ, или во всякомъ случаѣ затруднительнымъ, порабощеніе всѣхъ международныхъ совѣтовъ мѣстною территоріальною властью и освободить ихъ отъ вліянія политики. Съ другой стороны совѣтъ можетъ принести пользу только тогда, когда его установленіе сопровождается планомѣрнымъ устройствомъ низшей санитарной администраціи. Созданіе одного совѣта въ странѣ, лишенной мѣстныхъ врачей и нежелающей расходовать средствъ на устройство санитарой службы, есть лишь полумѣра, безсильная достичь обезпеченія санитарной безопасности страны, какъ это показываетъ примѣръ Персіи, гдѣ наличность совѣта не достигаетъ цѣли; нужно прежде всего подобрать надлежащій контингентъ иностранныхъ врачей, безъ чего въ Персіи ничего нельзя сдѣлать, и оборудовать санитарные посты, безъ чего совѣту нечего дѣлать. Въ такомъ же печальномъ положеніи находилось санитарное дѣло въ Марокко и въ Турціи въ первые годы существованія танжерскаго и константинопольскаго совѣтовъ, но тамъ довольно скоро развилась санитарная служба благодаря наличности санитарныхъ сборовъ; но и тутъ совѣту приходилось преодолѣвать большія препятствія, такъ какъ нельзя было ограничиться одной вѣшней санитарной частью, а приходилось позаботиться о внутренней безопасности государства и объ оздоровленіи страны, за отсутствіемъ правительственнаго попеченія въ этомъ отношеніи. Въ Египтѣ совѣтъ встрѣтился съ тѣми же затрудненіями, но здѣсь его задача облегчалась наличностью нѣсколько развитой системы низшей санитарной администраціи и онъ явился своего рода завершеніемъ реформы, задуманной до него и помимо него.

Совѣтъ можетъ выполнить возлагаемыя на него надежды только тогда, когда будетъ въ состояніи сосредоточить свою дѣятельность на небольшомъ сравнительно пространствѣ территоріи и на предметахъ относящихся лишь къ внѣшнему санитарному управленію, передавъ внутреннее санитарное дѣло мѣстному правительству. Принимая же на себя непосильную задачу, онъ рискуетъ дискредитировать свое значеніе, какъ это случилось въ Персіи. Кромѣ того онъ неизбѣжно въ этомъ случаѣ вступаетъ въ конфликты съ властями установленными туземнымъ правительствомъ, функціи которыхъ переплетаются съ широко намѣченнымъ планомъ дѣйствій совѣта, что мы видимъ въ Египтѣ и въ Турціи, гдѣ внутреннее санитарное управленіе, основанное правительствомъ или до учрежденія совѣта, или приблизительно одновременно съ его появленіемъ, всегда оспаривало компетентность международнаго органа на завѣдываніе внутреннимъ санитарнымъ дѣломъ страны и ревниво смотрѣло на всякое расширеніе сферы его дѣйствія. Такъ какъ фундаментомъ, на которомъ должно основываться международное вмѣшательство, чтобы быть плодотворнымъ для страны, является устройство низшихъ санитарныхъ постовъ для активной дѣятельности на мѣстахъ, то естественно представляется необходимымъ, чтобы санитарные сборы поступали въ достаточнымъ для санитарной службы количествѣ. Эта нужда въ матеріальныхъ средствахъ особенно сильно ощущается въ тегеранскомъ совѣтѣ, лишенномъ поддержки шаха, а также въ танжерскомъ совѣтѣ, гдѣ помощь султаномъ оказывается рѣдко и несистематически и гдѣ за отсутствіемъ средствъ не представляется возможнымъ ни устроить порядочнаго лазарета, ни закупить необходимыхъ для дѣла дезинфекціонныхъ аппаратовъ, ни нанять способныхъ служителей. Только благодаря высотѣ сборовъ и количеству судовъ, посѣщающихъ гавани Турціи и Египта, совѣтамъ въ этихъ странахъ, ограничивавшимъ свою дѣятельность вначалѣ предѣлами лишь одного

Константинополя и одной Александріи, удалось развить санитарную службу по всей территоріи обѣихъ державъ.

Всѣ существующіе нынѣ санитарные совѣты возникли благодаря иностранному вмѣшательству, именно усиліямъ державъ имѣющихъ владѣнія по берегамъ Средиземнаго моря и главнымъ образомъ Франціи; они состоятъ, за исключеніемъ персидскаго совѣта, изъ представителей однихъ и тѣхъ же почти государствъ: съ самаго начала ихъ учрежденія въ нихъ были представлены великія державы и державы ближайшія къ данной странѣ или ведущія съ нею обширную торговлю; для этого достаточно сравнить составъ хотя бы египетскаго и турецкаго совѣта въ 30-хъ годахъ: здѣсь и тамъ находились делегаты Франціи, Англіи, Австріи, Россіи, Сардиніи, Пруссіи и Греціи. Политическое и финансовое положеніе Турціи принудило ее примириться съ иностраннымъ вмѣшательствомъ [1]); египетское правительство не смотря на то, что оно какъ будто добровольно обратилось за помощью къ иностранцамъ, фактически не имѣло иного исхода при наличности капитуляцій и своего политическаго зависимаго положенія; наиболѣе рѣзкую и характерную форму приняло вмѣшательство державъ въ Марокко, что объясняется малокультурностью и слабостью этой страны, и доселѣ совѣтъ состоитъ здѣсь изъ представителей корпуса иностранныхъ представителей; наиболѣе мягкую форму принялъ иностранный контроль въ Персіи и въ виду того, что тегеранскій совѣтъ мало интересуетъ и нынѣ державы, онъ занимаетъ до сихъ поръ обособленное среди другихъ совѣтовъ положеніе и имѣетъ многія существенныя отличія отъ аналогичныхъ ему учрежденій.

Санитарные совѣты возникающіе вслѣдствіе особыхъ условій, въ которыхъ находятся восточныя страны, и поддерживаемые вслѣдствіе особыхъ отношеній, въ какихъ состоитъ Европа по отношенію къ мусульманскимъ державамъ, могутъ

---

[1]) Не даромъ Лутфи упоминаетъ объ «l'immixtion forcé» въ турецкое санитарное дѣло (Loutfi, p. 91).

быть жизнеспособными учрежденіями лишь пока не исчезли вызвавшія вмѣшательство державъ причины и пока не приняли иную группировку интересы отдѣльныхъ европейскихъ державъ. Вмѣшательство въ санитарное дѣло Турціи, Египта, Персіи и Марокко возможно лишь потому, что объектомъ вмѣшательства служатъ сравнительно слабыя и нецивилизованныя державы; само существованіе магометанскихъ правительствъ длится лишь по той причинѣ, что державы находятъ болѣе выгоднымъ поддержаніе statu quo за несогласіемъ относительно дѣлежа этихъ разлагающихся владѣній. Вмѣшательство державъ необходимо вслѣдствіе того. что некультурное правительство и народъ не могутъ обезпечить санитарной безопасности своими собственными силами по недостатку денежныхъ средствъ и медицинскаго персонала. Поэтому съ превращеніемъ мусульманской страны въ независимую и культурную державу естественно возникаетъ вопросъ объ уничтоженіи европейскаго санитарнаго контроля. Сильное культурное государство, какъ говоритъ опытъ, не допускаетъ отправленія за него функцій суверенитета на его территоріи и международные совѣты должны будутъ уступить свое дѣло національнымъ учрежденіямъ мѣстнаго государства, разъ разовьется національное самосознаніе и разъ усилится власть центральнаго правительства. Въ юридически независимомъ государствѣ представляется аномаліей существованіе международнаго по своему устройству и по своей задачѣ учрежденія, стоящаго въ тѣсной связи съ подчиненными ему національными органами и выполняющаго функціи, обычно принадлежащія нераздѣльно и исключительно однимъ территоріальнымъ властямъ данной страны безъ какого бы то ни было иноземнаго вмѣшательства. Исторія совѣтовъ показываетъ, что ихъ существованіе непрочно, что едва правительство почувствуетъ свою мощь и силу, какъ это немедленно отражается на совѣтѣ: напр. делегатамъ державъ предоставляется совѣщательный голосъ вмѣсто рѣшительнаго голоса, они подавляются

туземнымъ элементомъ, компетенція совѣта съуживается, его полномочія ограничиваются; съ закрѣпленіемъ узъ зависимости начинается обратное теченіе. Наиболѣе характернымъ примѣромъ является указъ хедива 1839 года объ упраздненіи александрійскаго совѣта, слишкомъ преждевременный, такъ какъ позднѣйшія событія показали, что Египетъ не съумѣлъ завоевать себѣ полную независимость.

Можно сказать, что сила совѣта прямо пропорціональна силѣ вліянія великихъ державъ въ данной странѣ. Международный совѣтъ силою вещей обрекается на уничтоженіе, онъ долженъ пасть, едва цивилизованная европейская держава овладѣваетъ страной; тамъ гдѣ утверждается культурная держава, нѣтъ мѣста подобному учрежденію. Съ одной стороны покорителю довѣряютъ другія державы, почему совѣтъ становится ненужнымъ. Съ другой стороны протекторъ заинтересованъ въ устраненіи какого бы то ни было иноземнаго контроля на покровительствуемой имъ территоріи. Наличность международнаго совѣта можетъ служить вѣрнымъ признакомъ того, что ни одна цивилизованная держава еще не утвердилась окончательно въ странѣ; исчезновеніе совѣта будетъ прямымъ послѣдствіемъ того, что одержала верхъ одна изъ соперничавшихъ державъ. Особенно нагляднымъ примѣромъ можетъ служить поведеніе Англіи по отношенію къ египетскому совѣту: въ 1903 году англійское правительство настаивало передъ санитарной конференціей на передачѣ всего санитарнаго дѣла въ руки мѣстнаго правительства и къ низведенію роли совѣта на степень простого передаточнаго пункта для извѣщенія державъ о санитарномъ состояніи Египта, т. е. къ превращенію его въ особое «санитарное бюро» безъ какой бы то ни было активной административной власти; это было бы равносильно лишенію совѣта всѣхъ его прежнихъ полномочій и слѣдовательно замѣнѣ его учрежденіемъ совершенно иного типа и строя. Вообще общая международная политика имѣетъ громадное вліяніе на международную

санитарную политику и исторія совѣтовъ отражаетъ на себѣ вѣрно и точно всѣ колебанія общаго соотношенія силъ и интересовъ державъ. Не говоря уже о вліяніи на исторію египетскаго совѣта такихъ событій, какъ побѣды Мегметаали, какъ прорытіе Суэцкаго канала и занятіе Египта англійскими войсками, можно упомянуть хотя бы о попыткѣ султана Марокко разогнать танжерскій совѣтъ, или по крайней мѣрѣ изгнать изъ него нѣкоторыхъ неуступчивыхъ членовъ, совершенной въ 1897 году подъ вліяніемъ одной изъ соперничавшихъ въ Марокко державъ. Точно такое же вліяніе подѣйствовало на Порту въ 1844 году, когда она попыталась удалить иностранную делегацію изъ совѣта. Эти попытки не имѣютъ значенія, пока есть на лицо особая группа государствъ, поддерживающихъ иностранное вліяніе въ совѣтѣ; до момента распаденія этой группы существованіе совѣта обезпечено. Но едва нарушается согласіе между членами группы, какъ немедленно подъ вліяніемъ державы имѣющей преобладаніе въ странѣ, вводятся измѣненія въ составѣ совѣта въ ущербъ интересамъ державъ, ограничиваются предѣлы его территоріальнаго господства, сокращаются предѣлы его вѣдѣнія, власть его ослабляется, обязательная сила его рѣшеній ставится подъ сомнѣніе и т. п. Благодаря розни, возникшей между державами, константинопольскій совѣтъ, оказавшій первоначально много услугъ Европѣ, мало-по-малу уклонился отъ своего назначенія и это повело къ тому, что въ 1894 году державы стояли за ограниченіе компетенціи этого повидимому международнаго учрежденія и его интересы защищала Порта; международный характдръ этого совѣта былъ упроченъ лишь рѣшеніемъ конференціи 1903 г., когда Германія примкнула къ французскому проекту о реформѣ его состава; до тѣхъ поръ англійское вліяніе было причиною, почему Порта столь систематически старалась придать этому совѣту характеръ турецкаго органа.

Такимъ образомъ будущее совѣтовъ тѣсно связано съ

судьбою самихъ мусульманскихъ державъ [1]). Совѣты не исчезнутъ до тѣхъ поръ пока мусульманскія страны не превратятся въ культурныя державы, пока онѣ не освободятся отъ коллективной опеки великихъ державъ или не подчинятся окончательно власти одной изъ нихъ. Но пока этого не случилось, совѣты какъ органы коллективной опеки европейскихъ державъ, какъ разсадники европейской культуры заслуживаютъ полнаго къ себѣ уваженія и возможно болѣе широкаго распространенія на территоріяхъ еще не занятыхъ какою-либо цивилизованною европейскою державою. Желательно не только упрочить юридическое положеніе совѣтовъ существующихъ нынѣ въ Константинополѣ, Тегеранѣ и Танжерѣ, но и сохранить совѣтъ въ Александріи до того времени, пока Египетъ не превратится въ англійскую провинцію окончательнымъ образомъ; кромѣ того желательно введеніе совѣтовъ и въ другихъ магометанскихъ странахъ [2]). Общее благо требуетъ поддержанія совѣтовъ. На востокѣ эпидеміи появляются періодически. Безъ совѣтовъ пришлось бы плохо и мѣстнымъ державамъ, все санитарное дѣло которыхъ создано, можно сказать, главнымъ образомъ совѣтами: бороться съ эпидеміями не подъ силу одному государству, тѣмъ болѣе некультурному, которое въ особенности нуждается въ иностранной помощи. Прекращеніе существованія и дѣятельности совѣтовъ или даже низведеніе ихъ на степень туземныхъ органовъ нанесло бы ущербъ интересамъ не только державъ имѣющихъ владѣнія по берегамъ Средиземнаго моря, но и всѣхъ культур-

---

[1]) Проф. Казанскій отмѣчаетъ временный характеръ совѣтовъ въ слѣдующихъ выраженіяхъ: «соединенія этого рода должны исчезнуть. Они временное проявленіе неудачно сложившихся національныхъ и международныхъ отношеній въ опредѣленномъ мѣстѣ международнаго общенія» (Казанскій. Всеобщіе административные союзы государствъ. Одесса 1897. III. 562).

[2]) Однако совѣтъ въ Индіи, предлагавшійся проф. графомъ Камаровскимъ (О международныхъ мѣрахъ борьбы съ эпидеміями. Актовая рѣчь 1893 года, стр. 31), врядъ ли въ виду вышеуказанныхъ примѣровъ былъ бы жизнеспособнымъ учрежденіемъ; вѣдь Англія прочно осѣла въ Индіи и не допустилъ бы появленія совѣта тамъ, какъ она не допускаетъ его и въ Египтѣ.

ныхъ государствъ вообще. Хотя существованіе совѣтовъ идетъ въ разрѣзъ съ естественнымъ желаніемъ мѣстныхъ правительствъ пользоваться всей полнотой суверенной власти, однако благодаря наличности этого зла, если на это смотрѣть съ точки зрѣнія интересовъ туземной власти, избѣгается зло еще болѣе горшее, такъ какъ оно нарушало бы общіе интересы державъ всего міра.

Остается отмѣтить, что инициатива учрежденія совѣтовъ въ Александріи, Константинополѣ, Тегеранѣ (въ 1869 и 1874 годахъ) принадлежала главнымъ образомъ Франціи, она же подняла вопросъ объ учрежденіи совѣта въ Суэцѣ въ 1866 году и неизмѣнно старалась поддерживать совѣты въ мусульманскихъ странахъ, упрочить ихъ международный характеръ и реформировать ихъ на однообразныхъ началахъ; достигнутыя на конференціяхъ 1892, 1894 и 1903 годовъ результаты въ отношеніи интернаціонализаціи египетскаго и турецкаго совѣтовъ обязаны своимъ появленіемъ ея усиліямъ, не говоря уже о ея предшествующихъ заслугахъ по укрѣпленію положенія египетскаго совѣта въ 1843 и 1881 годахъ [1]). Вообще французская практическая политика выражалась въ стремленіи наилучшимъ образомъ обезпечить санитарную безопасность Европы, поставить санитарное дѣло въ зависимость отъ международныхъ конференцій, дѣятельно собираемыхъ Франціей, и интернаціонализировать санитарную службу въ восточныхъ странахъ путемъ учрежденія особыхъ международныхъ совѣтовъ. Этой политики держатся помимо Франціи также и другія державы, расположенныя по берегамъ Средиземнаго моря и наиболѣе заинтересованныя въ охранѣ отъ эпидемій вслѣдствіе своей близости къ Востоку, главнымъ образомъ Италія и Австро-Венгрія. Но стоя на стражѣ са-

---

[1]) Пру свидѣтельствуетъ, что оттоманская санитарная служба есть вполнѣ созданіе Франціи, которая не щадила усилій для упроченія европейскаго вліянія въ Турціи; роль французскаго делегата въ турецкомъ совѣтѣ въ теченіи полувѣка была преобладающей по значенію. Proust. La défense de l'Europe contre le choléra Paris 1892. 350.

нитарныхъ итересовъ Европы, неуклонно отстаивая въ принципѣ общіе интересы Европы и благо человѣчества и привлекая державы къ совмѣстной и организованной борьбѣ для защиты тождественныхъ всѣмъ интересовъ, Франція пользовалась этой привлекательной и возвышенной теоріей для достиженія своихъ политическихъ цѣлей: вѣчная соперница Англіи доселѣ считавшейся покровительницей мусульманскихъ народовъ, она лишала ее возможности пріобрѣсти единоличное руководительство санитарнымъ дѣломъ Египта, Турціи, Персіи. Франція пользовалась этой теоріей, такъ какъ эта послѣдняя какъ нельзя лучше содѣйствовала въ своемъ практическомъ примѣненіи ея видамъ и выгодамъ, совпадавшимъ впрочемъ въ этомъ отношеніи отчасти и съ интересами другихъ державъ. Діаметрально противоположной политики держалась Англія. Ея точка зрѣнія сводится къ защитѣ интересовъ торговли и плаванія и клонится къ удовлетворенію ея интересовъ какъ наиболѣе могущественной морской и колоніальной державы всего міра. Англійская практическая политика мало считается съ рѣшеніями Европы, заботящейся о сохраненіи народнаго здра ія, если эти рѣшенія вредятъ ея торговымъ оборотамъ, она высказывается противъ интернаціонализаціи и даже самаго учрежденія совѣтовъ и склоняется видѣть въ въ совѣтахъ лишь мѣстныя національныя совѣщательныя учрежденія. Благодаря Англіи не былъ осуществленъ проектъ 1866 года совѣта въ Суэцѣ и не былъ преобразованъ въ 1894 году тегеранскій совѣтъ на подобіе другихъ болѣе совершенныхъ совѣтовъ, Англія же добилась въ 80-хъ годахъ фактическаго превращенія александрійскаго совѣта въ англо-египетское учрежденіе и фактическаго непримѣненія карантинныхъ правилъ по отношенію къ ея судамъ, она искони признавала турецкій совѣтъ оттоманскимъ учрежденіемъ съ ограниченной компетенціей и безъ реальной власти и заботилась лишь объ уменьшеніи ставокъ въ турецкомъ санитарномъ тарифѣ. Защищая мѣстныя правительства отъ посяга-

тельствъ Европы, Англія старалась въ сущности лишь для самой себя, такъ какъ интересы этихъ правительствъ были тождественны съ ея интересами. Но это теченіе въ международной санитарной политикѣ представляется лишь одною Англіею и восточными державами; почти всѣ европейскія державы держатся французскаго взгляда на санитарное дѣло на Востокѣ. Въ результатѣ соперничества Франціи и Англіи выигрываетъ не только Европа, но и мусульманскіе державы, такъ какъ благодаря вмѣшательству Европы устанавливается порядокъ въ ихъ санитарныхъ дѣлахъ. Это соперничество есть та скрытная пружина, которая приводила въ дѣйствіе механизмъ международнаго санитарнаго контроля на Востокѣ.

По вопросу о международныхъ санитарныхъ совѣтахъ вообще не имѣется ни одной спеціальной юридической монографіи, гдѣ сравнительно излагались бы исторія и современное положеніе отдѣльныхъ совѣтовъ и предлагались бы теоретическіе выводы на основаніи изученія практики санитарнаго дѣла въ восточныхъ странахъ. Никѣмъ не были вполнѣ разработаны и использованы протоколы одиннадцати международныхъ санитарныхъ конференцій и не выяснена во всѣхъ подробностяхъ преемственная работа этихъ съѣздовъ хотя бы въ отношеніи организаціи и функціонированія санитарныхъ совѣтовъ. Сравнительнаго очерка по праву этихъ совѣтовъ не существуетъ. Всего можно насчитать лишь нѣсколько работъ по исторіи египетскаго и турецкаго совѣтовъ, наиболѣе извѣстныхъ въ иностранной и въ русской литературѣ, но, надо сознаться, все еще недостаточно полно изученныхъ, такъ какъ, какъ справедливо полагаетъ проф. Казанскій, выяснить исторію ихъ и современное положеніе весьма затруднительно [1]). Данныя о мало извѣстныхъ персидскомъ и мароканскомъ совѣтахъ, за отсутствіемъ спеціальныхъ литератур-

---

[1]) Казанскій. Всеобщіе административные союзы государствъ. Одесса 1897. III. 556.

ныхъ пособій приходится извлекать непосредственно изъ первоисточниковъ. Особенно скудныя свѣдѣнія сохранились о проектѣ суэцкаго совѣта и о проектированномъ бухарестскомъ совѣтѣ.

Въ русской литературѣ свѣдѣнія о международномъ санитарномъ управленіи и о египетскомъ и турецкомъ совѣтахъ можно найти въ слѣдующихъ работахъ: графъ Камаровскій. О международныхъ мѣрахъ борьбы съ эпидеміями (Актовая рѣчь). Отчетъ Московскаго Университета. Москва 1893, стран. 1—33; Мартенсъ. Современное международное право. СПБ. 1896. II. стр. 208—209; Эйхельманъ. Очерки изъ лекцій по международному праву. Кіевъ 1900. II. стр. 98—111; Казанскій. Всеобщіе административные союзы государствъ. Одесса 1897. III. стр. 548—562 и Учебникъ международнаго права. Одесса 1904. стр. 384—386.

Въ западно-европейской литературѣ самой промблеммѣ международнаго санитарнаго управленія отводится второстепенное мѣсто. Даже въ такихъ обширныхъ сборникахъ какъ трактатъ Прадье-Фодере и трудъ Кальво ей удѣляется незаслужено мало вниманія. Такъ Кальво въ 3 томѣ своего труда подъ рубрикой «mesures sanitaires internationales» излагаетъ мѣры борьбы съ филоксерой и эпизоотіями, въ добавочномъ же 6 томѣ даетъ простой пересказъ постановленій конференцій 1892, 1893 и 1894 годовъ; ничего особеннаго не сообщаетъ и Прадье Фодере [1]). Нѣкоторыя данныя о совѣтахъ Турціи и Египта сообщаетъ въ своихъ многочисленныхъ работахъ Пру, но лишь мимоходомъ и въ краткомъ видѣ [2]). Правда даже и эти немногія замѣчанія имѣютъ боль-

---

[1]) Pradier-Fodéré. Traité dé droit international public. Paris 1888. IV. § 2258—2259.—Calvo. Le droit international. Paris 1888. III. p. 114—117; 1896 VI. p. 222—227.

[2]) Помимо работъ, на которыя уже сдѣланы ссылки мною раньше, см. напр. статью «Hygiène internationale» par M. M. P. Brouardel et A. Proust въ Encyclopédie d'hygiène et de médecine publique, tome 8. Paris 1895; здѣсь о совѣтахъ говорится лишь на стр. 365—370.

шую цѣну, какъ выраженіе взглядовъ лица, принимавшаго участіе на всѣхъ санитарныхъ конференціяхъ послѣдняго времени въ качествѣ делегата Франціи и дававшаго извѣстное направленіе всей французской санитарной политикѣ на этихъ съѣздахъ [1]). Наконецъ въ послѣднее время появились четыре докторскихъ работы, посвященныхъ исторіи международной санитарной политики, въ которыхъ содержатся также и свѣдѣнія о совѣтахъ, однако далеко не всегда полныя. Работа Бизара—Bizard. Évolution de la police sanitaire maritime. Les mesures modernes de défense internationale contre le peste, le choléra et la fièvre jaune. Lille 1904. 66 стр.—представляетъ собою медицинскую тезу, въ ней приводятся большею частію техническія свѣдѣніи о дѣятельности международной санитарной морской полиціи и выбранный авторомъ вопросъ изучается съ врачебной точки зрѣнія.—Въ 1905 году вышла въ двухъ изданіяхъ теза Toy. La réglementation de la défense sanitaire contre la peste, le choléra et la fièvre jaune d'après la convention de Paris 1903. Étude de droit international et de droit publique française. Thèse. Toulouse. 1905 XI + 476 стр. и другое изданіе—avec une préface de Mérignhac. Paris 1905. XVI + 474 стр. Здѣсь дается лишь комментарій къ конвенціи 1903 года и кратко излагается французское санитарное законодательство. Добрую половину этой книги занимаютъ приложенія, самый же текстъ весьма невеликъ и напечатанъ разгонистымъ шрифтомъ.—Точно также не смотря на свой объемъ, невелика въ сущности работа Лутфи (165 стр. текста): Loutfi. La politique sanitaire internationale. Paris 1906. 255 стр., знакомящая съ совѣтами болѣе подроб-

---

[1]) Кромѣ того полезнымъ дополненіемъ къ сохранившимся отъ конференцій офиціальнымъ бумагамъ въ качествѣ характеристики французской политики могутъ служить доклады, отчеты и статьи другихъ французскихъ уполномоченныхъ на этихъ съѣздахъ и французскихъ врачей и ученыхъ, помѣщавшіеся въ Recueil des travaux du comité consultatif d'hygiène publique en France et des actes officiels de l'administration sanitaire. tomes I—XXXIV. Paris—Melun. 1872—1906.

нымъ образомъ.—Наконецъ слѣдуетъ упомянуть о работѣ Tisseyre. De l'orientation nouvelle d'une politiqne sanitaire. Paris 1906. 125 стр. Но во всѣхъ этихъ работахъ если и упоминается о совѣтахъ, то лишь въ качествѣ отступленій отъ темы и эпизодическихъ вставокъ въ изложеніе, мало связанныхъ съ высказываемыми здѣсь мыслями о направленіи и о развитіи международной санитарной политики. Лишь работа Лутфи содержитъ въ себѣ спеціальную главу о совѣтахъ (стр. 88—112); но и здѣсь самостоятельно изложена лишь исторія константинопольскаго совѣта.

ГЛАВА II.

Международныя комиссіи для обезпеченія судоходства.

I. Отдѣльныя комиссіи.

1. Комиссіи на Дунаѣ.

Учрежденіе Европейской комиссіи на Дунаѣ объясняется не только заботами объ экономическихъ интересахъ народовъ, но и общимъ направленіемъ Парижскаго трактата, который преслѣдовалъ одну главную цѣль: поставить балканскія дѣла подъ контроль Европы въ предупрежденіе возможности преобладанія русскаго вліянія на Дунаѣ. Только такимъ образомъ можно объяснить то значеніе, которое всегда придавалось вопросамъ дунайскаго рѣчного права, и ту непрерывную борьбу, которая проявлялась въ теченіе послѣдняго полувѣка при установленіи различныхъ органовъ контроля надъ рѣкой. Въ основѣ многолѣтнихъ переговоровъ относительно дунайскаго судоходства лежали главнымъ образомъ политическія цѣли, которыя преслѣдовались различными державами, боровшимися изъ-за вліянія на Балканскомъ полуостровѣ [1]). Установленіе

---

[1]) Въ русской литературѣ политическій характеръ разсматриваемаго нами института отмѣчаютъ проф. Казанскій. Договорныя рѣки. Казань 1895.

европейскаго контроля надъ Нижнимъ Дунаемъ, находившемся тогда въ обладаніи Турціи и Россіи, предлагалось еще въ 1854 году въ переговорахъ между Австріей, Франціей и Англіей съ одной стороны и Россіею съ другой стороны по поводу заключенія мира между Россіей и Турціей. Въ нотахъ обмѣненныхъ 8 августа три державы согласились требовать отъ Россіи, чтобы судоходство въ устьяхъ Дуная было свободно отъ всякихъ препятствій и подчинено началамъ освященнымъ актами Вѣнскаго конгресса [1]). Въ меморандумѣ трехъ державъ, сообщенномъ Россіи 28 декабря, этотъ пунктъ мирныхъ кондицій былъ формулированъ слѣдующимъ образомъ: для того чтобы дать, поскольку это возможно, полное осуществленіе свободы плаванія по Дунаю, слѣдуетъ нижнее теченіе Дуная отъ того пункта, гдѣ онъ становится общимъ для обѣихъ прибрежныхъ державъ, изъять изъ-подъ территоріальной юрисдикціи существующей здѣсь въ силу 3 статьи Адріанопольскаго трактата. Во всякомъ случаѣ свобода плаванія можетъ быть обезпечена только тогда, когда судоходство будетъ поставлено подъ контроль «синдикальной власти» (une autorité syndicale), снабженной полномочіями необходимыми для устраненія препятствій вредящихъ судоходству въ устьяхъ рѣки и для предотвращенія новыхъ стѣсненій [2]). Это предложеніе было направлено тогда не столько противъ Турціи, сколько противъ Россіи, которую обвиняли въ неисправномъ содержаніи принадлежащей ей части рѣки и въ непрерыв-

I. 259; II. 312 и проф. Уляницкій. Лекціи по международному праву. Москва 1897. 136.—Работа Форштетера (Дунай, какъ международная рѣка. Москва 1890) напротивъ отличается довѣрчивымъ иногда отношеніемъ къ дипломатическимъ документамъ и склонностью къ теоретическому идеализированію института дунайскаго судоходства, въ томъ видѣ какъ этотъ институтъ сложился на практикѣ; между тѣмъ политическія соображенія лишь искусно прикрывались ссылками на нормы международнаго права, отчего идеализація дѣйствій европейскихъ державъ можетъ повести къ невѣрному пониманію дѣйствительныхъ отношеній всѣхъ заинтересованныхъ сторонъ: Турціи, балканскихъ странъ, Россіи, Австріи, Англіи, Франціи и другихъ державъ.

[1]) Martens N. R. G. XV. 544.

[2]) Martens. N. R. G. XV. 632.

ныхъ преградахъ торговлѣ и плаванію выражавшихся въ исключительномъ контролѣ, на который будто бы притязала Россія, и въ строгомъ карантинномъ досмотрѣ. Двухсмысленное выраженіе «синдикальная власть» было выбрано дипломатами для смягченія предложенія клонившагося къ умаленію верховныхъ правъ Россіи; объясняли, что слово «синдикатъ» указываетъ на техническій характеръ предпріятія, касающагося однѣхъ нуждъ торговли и частнаго плаванія и не имѣющаго никакого политическаго оттѣнка. Однако настоящій политическій смыслъ предложенія достаточно выяснился на Вѣнскихъ конференціяхъ 1855 года при обсужденіи поставленныхъ союзниками мирныхъ условій. Въ основу постановленій этой конференціи легъ планъ, представленный австрійскимъ уполномоченнымъ и лишь слегка измѣненный по настояніямъ русской делегаціи вынужденной поступиться интересами Россіи, какъ прибрежной державы, въ пользу вмѣшательства европейскихъ странъ. Конференція признала необходимымъ примѣненіе къ Нижнему Дунаю принциповъ Вѣнскаго конгресса и производство работъ для очищенія гирлъ и улучшенія судоходности рѣки на всемъ протяженіи ея отъ устьевъ до Галаца; верховный контроль надъ дунайскимъ судоходствомъ и руководительство работами ввѣрялись однако не однѣмъ прибрежнымъ державамъ, а вообще всѣмъ подписчикамъ договора, т. е. не только Россіи, Турціи и Австріи, но и Англіи и Франціи; особая европейская комиссія изъ делегатовъ отъ договаривающихся государствъ назначена для выработки всѣхъ мѣропріятій необходимыхъ для свободнаго плаванія ниже Галаца, для пріисканія нужныхъ для того средствъ и для составленія регламента судоходства и полицейскаго надзора по рѣкѣ. Вопреки желанію Англіи за комиссіей не былъ признанъ постоянный характеръ и было рѣшено, что державы опредѣлятъ впослѣдствіи моментъ распущенія этой комиссіи и замѣны ея новою комиссіею постояннаго характера изъ уполномоченныхъ Россіи, Австріи и Турціи; эта

послѣдняя комиссія будетъ дѣйствовать по указаннымъ европейскою комиссіею правиламъ; въ ея составъ не была допущена, по настоянію Австріи, Баварія на томъ основаніи, что Баварія не имѣетъ владѣній по Нижнему Дунаю, для котораго, только и создается комиссія; Австрія постаралась также по этимъ же соображеніямъ не допустить въ нее и Англію, желавшую представительства въ виду ея торговыхъ интересовъ на Дунаѣ [1]). Правда эти постановленія конференціи не получили немедленнаго осуществленія, но они заслуживаютъ вниманія какъ одна изъ попытокъ Австріи, а также Англіи стѣснить свободу дѣйствій Россіи на Дунаѣ.

Едва Россія перестала быть прибрежной дунайской державой и едва поднялся вопросъ объ организаціи надзора за всею рѣкою вообще, какъ противъ распространенія европейскаго контроля на верхнее теченіе Дуная вооружилась Австрія, обезпечившая себѣ преобладаніе на Верхнемъ Дунаѣ; то что оказывалось пригоднымъ и необходимымъ для устьевъ Дуная, гдѣ утвердилась соперница Австріи по вліянію на балканскомъ полуостровѣ, то оказалось непригоднымъ и вреднымъ для тѣхъ водъ, гдѣ господствовала сама Австрія. Это обнаружилось на Парижскомъ конгрессѣ созванномъ для выработки окончательныхъ условій мира [2]). Защитницей права Европы на вмѣшательство выступила Франція, представившая свой проектъ, одобренный въ главныхъ чертахъ конгрессомъ, вопреки противодѣйствію Австріи. Соотвѣтственно съ прелиминарными условіями мира отъ 1 февраля 1856 г. [3]) въ окончательномъ актѣ конгресса отъ 30 марта этого же года признана была свобода судоходства по Дунаю и его при-

---

[1]) Martens N. R. G. XV. 633, 647, 648. См. вообще прот. № 4 и 5.

[2]) Martens N. R. G. XV. 700, см. прот. № 2, 5, 10 и 16.—Ср. Debrauz (conseiller de S. M. Apostolique). Le traité de Paris du 30 mars étudié dans ses causes et ses effets. Paris. 1856. 562 стр. Авторъ полагаетъ, что Австрія, соглашаясь на установленіе европейской комиссіи, отрекалась отъ своихъ неотъемлимыхъ правъ (см. стр. 105—134).

[3]) Martens N. R. G. XV. 702.

токамъ (ст. 15). Для обезпеченія этой свободы была образована по статьѣ 16 комиссія, въ которой подписавшія договоръ державы—Австрія, Франція, Англія, Пруссія, Россія, Сардинія и Турція—были представлены однимъ делегатомъ каждая. Этой «европейской» комиссіи поручено опредѣленіе необходимыхъ работъ для очистки устьевъ Дуная, его русла вверхъ по рѣкѣ до Исакчи, равно какъ прилежащихъ къ дунайскимъ гирламъ морскихъ береговъ, отъ песковъ и другихъ препятствій и выполненіе этихъ работъ для приведенія этихъ водъ въ наиболѣе пригодное для судоходства состояніе. Для покрытія издержекъ на работы, равно какъ на образованіе установленій, имѣющихъ цѣлью безопасность и облегченіе судоходства въ устьяхъ Дуная, разрѣшено взимать опредѣленные сборы, установляемые комиссіей по большинству голосовъ, подъ условіемъ, чтобы флаги всѣхъ націй были поставлены въ совершенно одинаковыя условія. Кромѣ того по статьѣ 17 была образована другая комиссія изъ делегатовъ (délégués) отъ Австріи, Баваріи, Турціи и Вюртемберга, по одному отъ каждой державы, съ присоединеніемъ къ нимъ комиссаровъ (commissaires) отъ трехъ дунайскихъ княжествъ, утверждаемыхъ въ должности Портою. Эта комиссія должна была быть постоянной и имѣть слѣдующія функціи: 1) выработку регламентовъ судоходства и рѣчной полиціи, 2) устраненіе преградъ всякаго рода препятствующихъ примѣненію къ Дунаю постановленій Вѣнскаго трактата, 3) проектированіе и производство работъ необходимыхъ для судоходства по всему теченію рѣки и 4) наблюденіе, по роспускѣ европейской комиссіи, за поддержаніемъ судоходности устьевъ Дуная и прилегающихъ къ нимъ частей моря. Въ ст. 18-ой было условлено, что европейская комиссія (commission européenne) выполнитъ свою задачу въ теченіи двухъ лѣтъ, прибрежная же комиссія (commission riveraine) въ этотъ срокъ должна составить регламенты и обезпечить примѣненіе къ рѣкѣ началъ Вѣнскаго конгресса. Подписавшія договоръ дер-

жавы, получивши увѣдомленіе о выполненіи вышесказаннаго, соберутся на конференцію и, ознакомившись съ полученными результатами постановятъ о распущеніи европейской комиссіи и съ этого времени ея полномочія перейдутъ въ полномъ объемѣ къ прибрежной комиссіи. Для обезпеченія исполненія регламентовъ, которые имѣютъ быть установлены сооообща вышеуказаннымъ порядкомъ, каждая изъ подписавшихъ договоръ державъ будетъ имѣть право держать въ устьяхъ Дуная во всякое время по два легкихъ судна (ст. 19).

Изъ этого видно, что Дунайскій вопросъ, по прекращеніи русскаго владычества на Дунаѣ, значительно измѣнилъ свою физіономію. Европейскій контроль въ принципѣ былъ признанъ переходящимъ и временнымъ, роль европейской комиссіи была ограничена опредѣленной чисто технической задачей, составленіе регламентовъ передано прибрежной комиссіи, районъ дѣйствія европейской комиссіи былъ съуженъ, такъ какъ ей не было подвѣдомственно теченіе рѣки отъ Исакчи до Галаца, вообще надзоръ Европы ограниченъ предѣлами крайней необходимости, поскольку благо Европы требовало ограниченія полномочій прибережныхъ державъ, неспособныхъ своими собственными силами справиться съ насущнымъ для европейскаго судоходства дѣломъ очистки устьевъ Дуная, невыполнимымъ безъ помощи Европы. Центръ тяжести лежалъ въ постоянной комиссіи, составленной изъ всѣхъ придунайскихъ державъ, ея компетенція была распространена на всю рѣку, ей переходило продолженіе работъ, начатыхъ европейской комиссіей, ея регламенты должны были быть приняты къ свѣдѣнію державами, однимъ словомъ все дунайское дѣло признавалось въ принципѣ дѣломъ не общеевропейскимъ, а чисто мѣстнымъ дѣломъ прибрежныхъ державъ. Однако дальнѣйшая исторія Дуная показала всю неосуществимость подобнаго взгляда; впослѣдствіи оказалась временной прибережная комиссія, а постоянной стала европейская. Уже достаточно характернымъ представлялось то обсто-

ятельство, что европейская комиссія, призванная окончить свое дѣло въ два года, могла быть распущена лишь по особому распоряженію конференціи, имѣющей собраться въ 1858 году; эта оговорка ставила комиссію въ независимое отъ прибрежныхъ державъ положеніе, что усугублялось правомъ взимать сборы и постановлять самостоятельныя по большинству голосовъ рѣшенія подкрѣпляемыя вооруженною силою европейскихъ стаціонеровъ; наконецъ ея существованіе упрочивалось тѣмъ надежнѣе, чѣмъ болѣе затрачивалъ средствъ на рѣчное дѣло европейскій синдикатъ взявшій на себя выполненіе инженерныхъ работъ въ дунайскихъ гирлахъ. Европейская комиссія не могла возникнуть пока Россія владѣла Нижнимъ Дунаемъ, она была созвана въ Галацѣ 4 ноября 1856 года, когда прибрежными державами стали кромѣ Турціи зависимыя отъ нея Молдавія и Валахія. Прибрежная комиссія собралась 29 ноября 1856 года въ Вѣнѣ и засѣдала подъ предсѣдательствомъ австрійскаго уполномоченнаго до 10 ноября 1857 года; въ ея составъ входили кромѣ предсѣдателя также делегаты Баваріи, Вюртемберга и Турціи и комиссары отъ Молдавіи, Валахіи и Сербіи, выборъ которыхъ былъ одобренъ Портою; комиссія выработала актъ дунайскаго судоходства подписанный делегатами четырехъ державъ 7 ноября 1857 года [1]). Въ этомъ актѣ помимо признанія свободы плаванія по Дунаю отъ его истоковъ до впаденія въ Черное море, было обезпечено въ статьѣ 34 за прибрежными державами право издавать при помощи постоянной комиссіи съ общаго согласія болѣе подробные регламенты плаванія и рѣчной полиціи; въ ожиданіи этого законы и распоряженія существующіе и имѣющіе быть изданными тою или другою прибрежною державою впослѣдствіи будутъ примѣняться во всѣхъ случаяхъ не предусмотрѣнныхъ настоящимъ

---

[1]) Протоколъ комиссіи см. въ зеленой книгѣ Румыніи: Ministerul afacerilor straine. Cestiunea dunarei. Acte si documente. Bucuresci 1883. стр 147—298. Актъ 7 ноября есть у Martens'a. N. R. G. XVI. 2 partie, p. 75.

актомъ; постановленія же, какія европейская комиссія найдетъ нужнымъ издать временно во исполненіе задачи возложенной на нее статьей 16 договора 30 марта 1856 года, останутся въ силѣ въ теченіи такого срока, на какой это будетъ признано необходимымъ. Прибрежныя правительства обязываются исполнить каждое, поскольку это его касается, работы, произвести которыя найдетъ нужнымъ прибрежная комиссія (ст. 36). Для реализаціи постановленій этой статьи комиссія командируетъ экспертовъ для послѣдовательнаго обозрѣнія различныхъ частей Дуная съ того пункта, гдѣ онъ становится судоходнымъ, до Исакчи съ тою цѣлью, чтобы изучать физическія препятствія существующія въ настоящее время на рѣкѣ и указывать затѣмъ соотвѣтствующія работы; однимъ изъ главныхъ предметовъ попеченія послужитъ часть рѣки извѣстная подъ именемъ Желѣзныхъ воротъ; на основаніи этихъ изысканій комиссія опредѣлитъ съ общаго согласія тѣ работы, о которыхъ говоритъ 36 статья настоящаго акта (ст. 37).

Актъ 7 ноября встрѣтилъ единодушное сопротивленіе державъ на Парижской конференціи 1858 года, засѣдавшей съ 22 мая по 19 августа и состоявшей изъ уполномоченныхъ Франціи, Англіи, Сардиніи, Пруссіи, Россіи, Турціи и Австріи; одинъ лишь делегатъ Австріи, слабо поддерживаемый турецкимъ делегатомъ, отстаивалъ актъ; остальныя пять великихъ державъ были согласны въ томъ, что постановленія прибрежной комиссіи не должны приводиться въ исполненіе, доколѣ не установится соглашеніе между всѣми подписчиками акта 1856 года; въ особенности англійскій делегатъ поддерживалъ то мнѣніе, что регламенты европейской комиссіи упоминаемые въ 34 статьѣ акта 1857 года не могутъ быть измѣнены безъ согласія подписчиковъ Парижскаго трактата. Вопреки вотуму Австріи былъ продленъ срокъ дѣйствія европейской комиссіи до полнаго окончанія работъ. О прибрежной комиссіи, за которую высказывалась Австрія, въ заклю-

ченіяхъ конференціи не было сказано ни слова: она была отвергнута; были тщетны возраженія австрійскаго уполномоченнаго, исходившаго изъ признанія монополіи прибрежныхъ державъ на руководительство всѣмъ рѣчнымъ дѣломъ и протестовавшаго противъ вмѣшательства державъ въ работы на Дунаѣ, въ особенности на верхнемъ его теченіи. Австрійскій делегатъ заключилъ пренія о прибрежной комиссіи заявленіемъ, что онъ перешлетъ протоколъ конференціи своему правительству, для его свѣдѣнія и для возможнаго соглашенія по этому предмету съ другими прибрежными государствами; только такимъ путемъ, по его мнѣнію, возможно примирить желанія державъ и права придунайскихъ странъ; турецкій уполномоченный послѣдовалъ его примѣру. Въ отношеніи же продленія срока дѣйствія европейской комиссіи австрійскій делегатъ не далъ своего согласія; онъ заявилъ, что его правительство само впослѣдствіи войдетъ по этому предмету въ дипломатическіе переговоры съ правительствами другихъ подписавшихъ державъ [1]).

Европейская комиссія встрѣтила значительныя затрудненія при выполненіи своей задачи; производство всѣхъ необходимыхъ работъ въ двухлѣтній срокъ оказалось рѣшительно невозможнымъ за отсутствіемъ машинъ и рабочихъ рукъ. Безпорядокъ, царившій въ мѣстностяхъ прилегающихъ къ устьямъ Дуная, отсутствіе безопасности, произволъ туземныхъ властей, все это заставило державы расширить полномочія комиссіи и предоставить ей право выработки регламента судоходства въ устьяхъ Дуная. Результатомъ работъ комиссіи явился актъ

---

[1]) См. прот. № 14, 18 и 19. Martens N. R. G. XVI. 2 partie, p. 35, 47—48, 50.—О притязаніяхъ Австріи и объ ихъ оправданіи см. Drei österreichische Denkschriften über die Donauschiffahrtsacte vom 7 November 1857. Leipzig. 1858 и Die Donauschiffahrtsfrage in ihrer Entwickelung von dem Wiener Congresse bis zum Abschlusse der Donauschiffahrtsacte vom 7 November 1857. Stuttgart 1858. Противоположное мнѣніе см. въ Mémoire sur la liberté du Danube et sur l'acte de navigation du 7 novembe. Paris 1858.—Ср. Wurm. Fünf Briefe über die Freiheit der Flussschiffahrt und über die Donau-Akte vom 7 November 1857. Leipzig 1858.

2 ноября 1865 года, превратившій комиссію въ международный органъ, независимый въ финансовомъ отношеніи и неподчиненный мѣстнымъ державамъ. На Парижской конференціи 1866 года, созванной для обсужденія вопроса о дунайскихъ княжествахъ и о судоходствѣ по Дунаю и состоявшей изъ уполномоченныхъ великихъ державъ и Турціи, этотъ актъ былъ принятъ державами и вмѣсто продолженія срока дѣйствія европейской комиссіи на неопредѣленное время комиссія была продолжена на пятилѣтній срокъ; предложеніе Англіи распространить компетенцію комиссіи до Браилова не прошло вслѣдствіе протеста Турціи [1]). Финансовое положеніе комиссіи было упрочено разрѣшеніемъ выпустить ей заемъ подъ гарантіей Англіи, Франціи, Пруссіи, Австро-Венгріи, Италіи и Россіи [2]).

На Лондонской конференціи 1871 года великія державы и Турція согласились продолжить полномочія европейской комиссіи до 24 апрѣля 1883 года, срока амортизаціи заключеннаго комиссіей займа (ст. 4). Въ отношеніи прибрежной комиссіи, предусмотрѣнной статьей 17 трактата 30 марта 1856 года, было рѣшено, что условія новаго собранія этой комиссіи будутъ опредѣлены по предварительному соглашенію прибрежныхъ державъ, съ вѣдома трехъ вассальныхъ дунайскихъ княжествъ; но измѣненія положеній 17 статьи могутъ быть произведены лишь съ спеціальнаго согласія подписчицъ Парижскаго трактата (ст. 5). Наконецъ державы разрѣшили временно взимать на дунайскихъ порогахъ и въ Желѣзныхъ

---

[1]) Актъ 1865 года: Martens N. R. G. XVIII. 144—См. прот. № 3 конференціи 1866 года: Martens. N. R. G. XVIII. 178, 181.—Ср. Mémoire sur le règime administratif établi aux embouchures du Danube par la commission européenne chargée d'en améliorer la navigabilité en exécution de l'article 16 du traité de Paris du 30 mars 1856. Galatz 1867.

[2]) О гарантіи займа см. Affaires étrangères. Documents diplomatiques. № 11. Janvier 1869. Paris 1869. Commission européenne du Danube, p. 127—134.—О финансовомъ положеніи комиссіи см. эти же дипломатическія документы: № 13. November 1869. Paris 1869. p. 147—152.—Конвенцію 30 апр. 1868 года о гарантіи займа см. у Martens'a N. R. G. XVIII. 153.

Воротахъ пошлины съ торговыхъ судовъ всѣхъ націй проходящихъ черезъ этотъ участокъ; собранныя такимъ путемъ суммы должны идти на покрытіе займа, который будетъ заключенъ на предметъ производства въ этой мѣстности необходимыхъ работъ для улучшенія судоходности, о чемъ должны были позаботиться по общему соглашенію прибрежныя державы ст. 6) [1]).

Въ 1878 году Россія вернула себѣ часть Бессарабіи и стала вновь придунайской державой и въ виду этого вся забота державъ направилась на поддержаніе неприкосновенности правъ, обязательствъ, привелегій и преимуществъ европейской комиссіи; условіе объ этомъ было включено въ Санъ-Стефанскій прелиминарный договоръ 19 февраля (3 марта) 1878 года (ст. 12) и повторено въ Берлинскомъ трактатѣ 13 іюля (ст. 53). На Берлинскомъ конгрессѣ 1878 года возвращеніе Бессарабіи встрѣтило противодѣйствіе Англіи, о чемъ заявилъ Биконсфильдъ на засѣданіи 29 іюня; когда вопросъ о Бессарабіи былъ разрѣшенъ въ пользу Россіи, то Салисбери на засѣданіи 2 іюля замѣтилъ, что такъ какъ съ измѣненіемъ положенія Россіи на Дунаѣ внесенъ новый элементъ въ право этой рѣки, то необходимы новыя гарантіи свободы плаванія, на что кн. Горчаковъ отвѣчалъ, что переходъ Бессарабіи къ Россіи не можетъ оказать никакого вліянія на свободу судоходства по рѣкѣ. Однако державы потребовали отъ Россіи формальнаго подтвержденія всѣхъ трактатовъ, соглашеній, актовъ и постановленій относительно европейской комиссіи. Было рѣшено ввести въ ея составъ делегата отъ Румыніи, только-что избавившейся отъ турецкаго ига, распространить сферу ея дѣйствія до Галаца и за годъ до истеченія срока ея полномочій согласиться о продолженіи ея существованія и о необходимыхъ для нея реформахъ (ст. 53 и 54). Наконецъ вмѣшательство Европы

---

[1]) См. прот. № 3 и 5. Martens N. R. G. XVIII. 284, 296, 303.—Прибрежными державами были вассальныя турецкія княжества.

было распространено и на Средній Дунай: постановлено передать выработку регламентовъ плаванія, рѣчной полиціи и надзора отъ Желѣзныхъ Воротъ до Галаца европейской комиссіи съ участіемъ делегатовъ отъ прибрежныхъ державъ и согласить эти регламенты съ тѣми, которые изданы уже или впредь будутъ изданы для теченія ниже Галаца (ст. 55). Исполненіе работъ для устраненія прдпятствій судоходству въ Желѣзныхъ Воротахъ и пороговъ возлѣ Орсовы поручено Австро-Венгріи; прибережныя государства (Румынія и Сербія) обязываются [1]) содѣйствовать всѣми способами успѣшности работъ; право взимать временно здѣсь сборы для покрытія расходовъ на эти работы подтверждается въ пользу Австро-Венгріи (ст. 57) [2]).

Статья 55 Берлинскаго трактата послужила источникомъ крупныхъ и серьезныхъ споровъ; противъ европейскаго вмѣшательства въ дѣла Средняго Дуная выступила Румынія [3]). Для исполненія 55 статьи европейская комиссія поручила комиссарамъ Австро-Венгріи, Германіи и Италіи выработать проектъ судоходства для Средняго Дуная, а по его изготовленіи, съ 5 августа 1880 года, приступила къ его разсмотрѣнію при участіи представителей отъ прибрежныхъ государствъ—Румыніи, Сербіи и Болгаріи. Проектъ этотъ намѣчалъ учрежденіе особой комиссіи изъ делегатовъ трехъ средне-дунайскихъ державъ подъ предсѣдательствомъ австро-венгерскаго делегата, которому въ случаѣ равнаго раздѣленія

---

[1]) 26 іюня (8 іюля) 1878 года Австро-Венгрія въ особомъ договорѣ, заключенномъ въ Берлинѣ, выговорила у Сербіи обязательство оказывать содѣйствіе работамъ, поскольку для работъ понадобится пользованіе сербскимъ берегомъ Дуная; финансовой помощи Сербія однако оказывать не обязана. Martens. N. R. G. 2 s. XVI. 277.

[2]) Санъ Стеф. договоръ и Берлинскій трактатъ: Martens N. R. G. 2 s. III. 246, 449. См. здѣсь же (стр. 354 и 373) протоколы Берлинскаго конгресса, въ особ прот. № 9, 11 и 12.

[3]) Ср. дипломатическую переписку съ 5 іюля до 5 сент. 1880 г. опубликованную бывшимъ министромъ Румыніи въ Лондонѣ и Парижѣ: Appendice au livre vert Roumain sur la question du Danube publié par Callimaki-Catargi. Paris 1881. 31 стр.

голосовъ принадлежалъ рѣшающій голосъ. Австро-венгерское правительство разсматривалось такимъ образомъ какъ мандатарій Европы и какъ привеллегированный членъ комисссіи. Противъ этого вооружилось Бухарестское правительство утверждая, что 55 статья никакой комиссіи не предусматривала, что прибрежныя государства одни уполномочены международнымъ правомъ примѣнять рѣчные регламенты, что Австро-Венгрія не прибрежная держава на Среднемъ Дунаѣ, что право рѣшающаго голоса поставитъ всю середину Дуная подъ власть Австро-Венгріи, такъ какъ всегда найдется хотя бы одна прибрежная держава, экономически зависимая отъ Австро-Венгріи и слѣдовательно представляющая мало гарантій безпристрастія; двѣ остальныя прибрежныя страны будутъ безсильны бороться съ невыгоднымъ для нихъ порядкомъ вещей. Австро-венгерское правительство возражало на это, что на него возложны статьей 57 Берлинскаго трактата особыя обязанности, что географическое положеніе Австро-Венгріи и интересы ея на Среднемъ Дунаѣ узаконяютъ ея представительство въ комиссіи, что прибрежныя державы приглашены къ участію и что будущая комиссія станетъ лишь исполнительнымъ органомъ, подчиненнымъ европейской комиссіи [1]). Но эти аргументы не показались убѣдительными Румыніи и, хотя большинствомъ голосовъ было принято предсѣдательство Австро-Венгріи съ правомъ рѣшающаго голоса, однако работы были прерваны 21 іюня 1881 года, причемъ меньшинство осталось при своемъ мнѣніи. Занятія возобновились 15 мая 1882 года и Румынія, при явномъ сочувствіи Болгаріи, возобновила свои протесты противъ допущенія Австро-Венгріи въ составъ комиссіи, признавъ однако въ принципѣ возможность европейскаго контроля въ иной формѣ: она предлагала поставить исполненіе обсуждае-

[1]) Ср. Iellinek. Oesterreich-Ungarn und Rumänien in der Donaufrage. Eine völkerrechtliche Untersuchung. Wien 1884 и Strisower. Die Donaufrage. Zeitschrift für das Privat=und öffentliche Recht. Wien 1884. XI. 4; оба автора защищаютъ притязанія Австріи.

маго регламента подъ надзоръ рѣчной власти, такъ называемой «наблюдательной комиссіи» (commission de surveillance), въ которой европейская комиссія будетъ представлена двумя делегатами назначаемыми на полгода, а три прибрежныхъ державы однимъ делегатомъ каждая. Румынія соглашалась на то, чтобы, когда очередь дойдетъ до нея, комиссаръ, ею назначенный въ европейскую комиссію, не назначался бы представлять эту послѣднюю въ наблюдательной комиссіи и очередь переходила бы къ слѣдующей по списку державѣ; при такомъ порядкѣ Румынія не располагала бы двумя голосами въ среднедунайской комиссіи. Предсѣдательство принадлежало бы въ теченіи каждой сессіи одному изъ делегатовъ европейской комиссіи, избранному по большинству голосовъ. Но это предложеніе Румыніи не было принято; прочія члены собранія 2 іюня 1882 года сошлись на слѣдующей формулѣ предложенной французскимъ делегатомъ съ цѣлью примирить обнаружившіяся разногласія въ отдѣльныхъ мнѣніяхъ: исполненіе регламента поручается комиссіи, носящей названіе «смѣшанной дунайской комиссіи» (commisson mixte du Danube), въ которой Австро-Венгрія, Болгарія, Румынія и Сербія будутъ имѣть по делегату; предсѣдательство принадлежитъ делегату Австро-Венгріи; кромѣ того въ работахъ комиссіи будетъ принимать участіе одинъ изъ членовъ европейской комиссіи, избираемый на шесть мѣсяцевъ согласно алфавитному порядку представленныхъ въ ней державъ; когда очередь дойдетъ до одной изъ державъ представленныхъ въ обѣихъ комиссіяхъ, то эта держава будетъ располагать въ смѣшанной комиссіи двумя делегатами, изъ которыхъ каждый будетъ имѣть право голоса. Этотъ проєктъ, оставляя мѣсто предсѣдателя за Австро-Венгріей, тѣмъ не менѣе лишалъ предсѣдателя его привелегіи при вотированіи и уравнивалъ положеніе Австро-Венгріи и Румыніи въ отношеніи возможности быть на извѣстное время представленной двумя делегатами. Однако Румынія нашла это предло-

женіе еще болѣе невыгоднымъ для себя, нежели проектъ 1880 года и отказалась принять его [1]).

Тогда было рѣшено поручить вопросъ о Среднемъ Дунаѣ на обсужденіе Лондонской конференціи, созванной для рѣшенія вопроса о продолженіи полномочій европейской комиссіи и о расширеніи сферы ея дѣйствія до Браилова. Эта конференція собралась 8 февраля и разошлась 10 марта 1883 года. На ней для теченія Дуная отъ Браилова до Желѣзныхъ Воротъ былъ принятъ (ст. 7) регламентъ, выработанный 2 іюня 1882 года, безъ существенныхъ измѣненій; однако въ виду отказа державъ допустить Румынію на равныхъ правахъ съ другими участниками конференціи и нежеланія Румыніи пользоваться лишь совѣщательнымъ голосомъ, соглашеніе 10 марта 1883 года практическаго значенія не имѣетъ; Румынія не была представлена на конференціи и не присоединилась къ ея постановленіямъ и впослѣдствіи. По этой же причинѣ юридически не получило всеобщаго признанія и расширеніе дѣйствія европейской комиссіи отъ Галаца до Браилова, принятое конференціей (ст. 1), хотя фактически Румынія молчаливо санкціонировала юрисдикцію комиссіи на этомъ пространствѣ [2]). Наконецъ на конференціи

---

[1]) Sturdza. Recueil de documents relatifs à la liberté de navigation du Danube. Berlin 1904. 237; см. вообще стр. 194—507, гдѣ собраны документы за 1881—1883 годы касающіеся Румыніи.

[2]) Существуетъ обширная литература въ защиту притязаній Румыніи. Наиболѣе основательные доводы мы находимъ въ заключеніяхъ написанныхъ по порученію министерства ин. дѣлъ Румыніи проф. Гольцендорфомъ, Даномъ и Гефкеномъ. Holtzendorff. Rumäniens Uferrechte an der Donau. Leipzig 1883. 168 стр.; франц. переводъ—Les droits riverains de la Roumanie sur le Danube. Consultation de droit international. Édition. française. Leipzic. 1884. 292 стр.— Dahn. Eine Lanze für Rumänien. Eine völkerrechtliche und geschichtliche Betrachtung. Leipzig 1883. 123 стр. и двѣ статьи въ Allgemeine Zeitung (18 и 19 августа 1883 г) подъ заглавіемъ: Die Donau und Rumänien, eine völkerrechtliche und geschichtliche Betrachtung.—Geffcken. La question du Danube. Berlin 1883. 63 стр.—См. также Bunsen. Die Donaufrage, двѣ статьи въ «die Nation» за 10 и 17 мая 1884 г. (№ 32, стр. 443; № 33, стр. 461); Die Donau. Berlin 1884. 47 стр. (Deutsche Zeit—und Streit Fragen, hrsg. von Holtzendorff und Oncken. Jahrg. XIII, Heft 198) и La question du Danube. R. d. 1884.

были продлены полномочія европейской комиссіи до 24 апрѣля 1904 года; по истеченіи этого срока полномочія будутъ молчаливо возобновляться каждые три года, если только за годъ до окончанія трехгодичнаго срока какая либо изъ державъ не заявитъ о своемъ намѣреніи предложить измѣненія въ ея устройствѣ или полномочіяхъ (ст. 2). Однако эта статья была принята послѣ продолжительныхъ дебатовъ. Делегаты Франціи, Англіи и Италіи, къ которымъ присоединился турецкій делегатъ желали превратить комиссію въ постоянное учрежденіе въ виду полезности комиссіи и важности ея непрерывнаго дѣйствія; делегаты Германіи и Австро-Венгріи высказывались за возможно болѣе продолжительный срокъ; лишь одинъ русскій делегатъ категорически высказался противъ постояннаго характера комиссіи, который въ принципѣ не былъ принятъ ни въ одномъ изъ предшествующихъ актовъ о Дунаѣ. Русское правительство дало свое согласіе на дальнѣйшее дѣйствіе комиссіи подъ цѣлымъ рядомъ условій, на которыя конференція должна была согласиться, чтобы обезпечить существованіе комиссіи. Въ виду требованій Россіи было постановлено, что части Килійскаго устья, находящіяся исключи-

551—567.—Кромѣ того слѣдуетъ отмѣтить Engelhardt. La question du Danube. Étude critique. R. d. 1883. 5—16; La question du Danube après la conférence de Londres. R. d. 1883. 340—347 и Le droit fluvial international et le traité de Londres de 1883. R. d. 1884. 360—373.—(Lévy). La Roumanie et la liberté du Danube. Paris 1883. 210 стр.—Avril. La question du Danube. Revue du monde latin. 1884. janvier, 5—26.—Lyon. La question danubienne. Revue politique et parlamentaire. 10 février 1883, p. 187—189.—Catellani. La navigazione fluviale e la questione del Danubio secondo il diritto delli genti. Torino 1883.—(Jooris). La Roumanie devant la conférence de Londres, par un paysan du Danube. Liège 1883.—Le Danube devant la conférence de Londres, par un jeune diplomate. Bucarest 1883.—Valerian. L'Autriche—Hongrie et la Roumanie dans la question du Danube. Jassy 1882. Нельзя не сознаться, что наиболѣе слабыми защитниками Румыніи являются румынскіе писатели, не столько доказывающіе ея права, сколько жалующіеся на несправедливость Европы; мало однѣхъ ссылокъ на то, что право, справедливость, юстиція на сторонѣ Румыніи, и мало общихъ словъ о принципахъ международнаго права. Дежа у проф. Валеріана это отсутствіе юридическаго обоснованія правъ Румыніи сказывается довольно замѣтно; впрочемъ онъ и самъ сознается, что политическая часть его работы есть самая слабая ея часть (см. стр. 92).

тельно на русской территоріи, возвращаются подъ исключительную территоріальную власть Россіи, а части пограничныя съ Румыніей—по тальвегъ. Такимъ образомъ Россія воспользовалась первымъ послѣ 1878 года международнымъ собраніемъ, чтобы избавиться отъ опеки Европы. Однако въ предложенія Россіи были внесены нѣкоторыя оговорки съ цѣлью усилить международное вмѣшательство въ управленіе Килійскимъ рукавомъ. Такимъ образомъ въ результатѣ получились слѣдующія постановленія: комиссія не будетъ осуществлять дѣйствительнаго контроля надъ тѣми частями Килійскаго рукава, оба берега которыхъ принадлежатъ одному изъ прибрежныхъ государствъ (ст. 3). На частяхъ рукава омывающихъ одновременно русскую и румынскую территорію, будутъ примѣняться регламенты, дѣйствующіе въ Сулинскомъ устьѣ, подъ наблюденіемъ русскаго и румынскаго комиссаровъ европейской комиссія (ст. 4). Въ случаѣ если Россія или Румынія предпримутъ работы въ Килійскомъ устьѣ, то соотвѣтствующія власти сообщатъ европейской комиссіи планы этихъ работъ съ единственной цѣлью, чтобы констатировать, что онѣ не нанесутъ вреда плаванію по другимъ рукавамъ; въ случаѣ несогласія русскихъ или румынскихъ властей съ комиссіей вопросъ передается на усмотрѣніе державъ (ст. 5). Право Россіи взимать сборы на покрытіе предпринятыхъ работъ не можетъ подлежать никакимъ ограниченіямъ; однако для соблюденія обоюдныхъ интересовъ плаванія по Сулинскому и Килійскому рукавамъ, россійское правительство, для обезпеченія соглашенія по этому предмету, представитъ державамъ представленнымъ въ европейской комиссіи таксы сборовъ, которыя она признаетъ полезнымъ ввести (ст. 6) [1]).

Изъ вышесказаннаго видно, какъ сильно вліяли на судьбу международныхъ органовъ на Дунаѣ политическіе интересы

---

[1]) Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Navigation du Danube. Conférence et traité de Londres. Fevrier—mars 1883. Paris 1883.—Дог 10 марта 1883 г. см. Martens N. R. G. 2 s. IX. 392.

державъ, боровшихся за преобладаніе на Балканскомъ полуостровѣ: европейская комиссія первоначально была направлена противъ Россіи Англіею и Франціею при содѣйствіи Австріи; Франція и Англія какъ въ 1855 и 1856, такъ и въ 1883 году стояли за постоянный европейскій контроль на Нижнемъ Дунаѣ; Австрія была за одно съ ними лишь до тѣхъ поръ, пока англо-французскіе интересы не столкнулись съ ея интересами на Среднемъ и Верхнемъ Дунаѣ, гдѣ она обезпечила себѣ преобладаніе. Европейская комиссія не могла образоваться до удаленія Россіи съ Дуная; когда Австрія освободилась отъ угрозы русскаго соперничества на Дунаѣ, ея политика по отношенію къ Нижнему Дунаю рѣзко измѣнилась: въ 1858 году Австрія предлагала распустить европейскую комиссію, на учрежденіи которой она настаивала въ 1855 году. Съ момента вытѣсненія Россіи съ Дуная передъ Австріей выростаетъ новый врагъ въ лицѣ европейской комиссіи и этотъ врагъ настолько силенъ, что всѣ попытки Австріи настоять на замѣнѣ европейской нижнедунайской комиссіи прибрежною общедунайскою комиссіею, въ которой Австрія бы предсѣдательствовала, оказались безплодными, хотя сами державы договорились объ этомъ въ 1856 году; только благодаря veto Европы прибрежная комиссія перестала функціонировать съ 1858 года. Послѣ 1856 года европейскій контроль находитъ полное оправданіе въ обычной политикѣ вмѣшательства Европы въ дѣла Турціи; неспособность турецкихъ властей удовлетворить экономическимъ интересамъ европейскихъ народовъ, заинтересованныхъ въ правильной организаціи нижнедунайскаго судоходства, физическія условія устьевъ рѣки, преграждающія доступъ въ Дунай неберегговымъ государствамъ, наконецъ плохая организація мѣстныхъ небольшихъ, мало культурныхъ и находящихся въ вассальной зависимости отъ Турціи государствъ, все это приводитъ Европу къ мысли о необходимости взять въ свои руки защиту общихъ всѣмъ торговымъ и морскимъ державамъ потребно-

стей: безъ международнаго содѣйствія ни Турція, ни зависимыя отъ нея княжества не въ силахъ справиться съ задачей. Постепенно компетенція европейской комиссіи расширяется отъ Исакчи до Галаца (1878) и Браилова (1883); лишь благодаря водворенію Россіи на Дунаѣ изъ подъ вѣдѣнія комиссіи изъемлется Килійскій рукавъ, чего требовали, очевидно, политическіе интересы Россіи. Въ 1878 году мѣстныя условія на Нижнемъ и Среднемъ Дунаѣ значительно измѣнились: вмѣсто Турціи здѣсь водворились Россія и независимыя Румынія и Сербія; Турція, ранѣе единственная нижнедунайская держава, осталась лишь сюзереномъ Болгаріи. Австро-Венгрія, не достигнувъ своихъ политическихъ цѣлей въ 1858 году, когда Европа отказала въ продоженіи комиссіи изъ представителей Австріи, Вюртемберга, Баваріи, Турціи, Сербіи, Молдавіи и Валахіи, возобновила въ 1880 году попытку обезпечить себѣ преобладаніе въ среднедунайской комиссіи, имѣвшей болѣе тѣсный составъ; предлогомъ для этого было обезпеченіе въ 1878 году съ согласія Европы за Австро-Венгріею работъ въ Желѣзныхъ Воротахъ. Но если Сербія, внѣшняя торговля которой ведется почти исключительно съ Австріей, не возражала противъ захвата Австріей Средняго Дуная, то болѣе независимая экономически Румынія не пошла на уступки, предпочитая скорѣе контроль Европы, нежели преобладаніе одной Австріи, если только невозможно полное осуществленіе правъ прибрежныхъ среднедунайскихъ странъ [1]).

---

[1]) Ср. объ экономическомъ и политическомъ соперничествѣ державъ на Дунаѣ: Dominé de Feret. Des traités de Vienne, de Paris et de Berlin en leurs dispositions relatives à la liberté de la navigation sur le Danube. Paris 1880. 34, 37.—Англія въ настоящее время является первой въ ряду другихъ державъ по развитію судоходства на Нижнемъ Дунаѣ: см. Tesi. Navigazione internazionale nel Basso Danubio. Bolletino del Ministero degli affari esteri. Marzo 1898. 6. Въ 1903 году число судовъ, прошедшихъ черезъ сулинскій каналъ было 1371, вмѣстимость ихъ 2302980 тоннъ, въ томъ числѣ англійскихъ судовъ 580, вмѣстимостью въ 1109328 тоннъ.—О стремленіи Австріи сосредоточить въ своихъ рукахъ политическое и торговое преобладаніе по всему Дунаю см. напр. Engelhardt. L'Autriche-Hongrie et la question du Danube. Re-

Въ настояюее время на Дунаѣ нѣтъ общаго однообразнаго режима для всей рѣки [1]). На судоходномъ теченіи Верхняго Дуная начиная отъ Ульма, лежащаго на баваро-вюртембергской границѣ и вплоть до Орсовы, расположенной на сербо-румынской границѣ, иностранное судоходство мало развито, такъ какъ вверхъ по рѣкѣ могутъ подниматься лишь суда не глубоко сидящія въ водѣ, а потому и могущія пройти черезъ пороги возлѣ Орсовы. Можно сказать, что вся эта часть Дуная, равная приблизительно половинѣ всего теченія рѣки, всецѣло предоставлена на усмотрѣніе прибрежныхъ державъ, или, говоря точнѣе, въ распоряженіе Австро-Венгріи.— На Средній Дунай отъ Орсовы до Галаца, а съ 1883 года до Браилова, Европа обратила вниманіе въ 1871 году; съ 1878 года державы отказались отъ мысли учредить общедунайскую прибрежную комиссію и привлекли прибрежныя страны къ регламентаціи плаванія по одному Среднему Дунаю. Но благодаря несогласію Румыніи, установленныя такимъ образомъ правила не получили осуществленія: слѣдовательно фактически и здѣсь каждая прибрежная страна остается хозяйкой своихъ береговъ и водъ. Для Австріи было важно обладать Желѣзными Воротами, представлявшими естественное препятствіе для иностраннаго судоходства по Верхнему Дунаю; этимъ объясняется, почему Австрія выговорила себѣ право произвести здѣсь необходимыя для судоходства работы, едва Желѣзныя Ворота отъ Турціи, относившейся безучастно къ этому вопросу, перешли къ двумъ славянскимъ державамъ и едва Европа обнаружила намѣреніе вмѣшаться въ дѣла Средняго Дуная. Получивъ въ 1878 году желаемое право,

---

vue critique de législation et de jurisprudence. 1881. vol. X, p. 48—68.—Ср. Wolfbauer. Die Donau und ihre Volkswirthschaftliche Bedeutung. Wien 1880.— Опасенія политическихъ цѣлей Россіи высказывались напр. въ вышедшихъ въ 1883—1884 годахъ работахъ Бунзена, Гефкена, Кателляни, Энгельгардта и др. Ср. Казанскій. Договорныя рѣки. Казань. 1895. II. 259.

[1]) Ср. карту режимовъ Дуная въ разныя эпохи XIX вѣка приложенную къ Recueil'ю Стурдзы (Berlin 1904).

Австрія не торопилась съ выполненіемъ возложеннаго на нее порученія, быть можетъ, имѣя затаенную мысль не уничтожать эту преграду до тѣхъ поръ, пока Европа не побудитъ ее къ тому рѣшительно; работы по соглашенію Австріи съ Венгріей были переданы этой послѣдней, равно какъ и право взиманія сборовъ въ Желѣзныхъ воротахъ. Начатая въ 1890 году постройка канала была приведена въ 1896 году къ окончанію, но вслѣдствіе необходимости поправокъ движенія по каналу не открывалось до 1899 года; 14 іюля этого года Венгрія обнародовала регламентъ о плаваніи и взиманіи таксъ въ этихъ предѣлахъ; румыны считаютъ однако этотъ регламентъ простымъ проектомъ, который нуждается въ санкціи прибрежныхъ державъ [1]). Только очень незначительная часть Дуная подлежитъ вѣдѣнію европейской комиссіи; постоянная комиссія для всей рѣки такъ и не образовалась; на протяженіи отъ Галаца до Браилова нѣтъ общепризнаннаго порядка; румынскія власти дѣйствуютъ рядомъ съ европейской комиссіей; теоретически не признавая правъ Европы на этомъ пространствѣ, рѣчныя власти Румыніи обнаруживаютъ однако фактически, въ случаѣ столкновеній и несогласій съ комиссіей, большую уступчивость и не мѣшаютъ работамъ комиссіи. Изъ устьевъ Дуная комиссія выбрала среднее—Сулинское,—которое привела въ судоходное состояніе. Что же касается до Килійскаго рукава, изъятаго изъ ея вѣдѣнія въ

---

[1]) Engelhardt. Les Portes de Fer. Étude politique, technique et commerciale. Revue française 1885. juin, 437—442; août, 105—113.—Béla de Gonda. L'amélioration des Portes de fer et des autres cataractes du Bas-Danube. Budapest 1896. 265 стр. Авторъ указываетъ на ошибки сдѣланныя венгерскими инженерами.—Защиту послѣднихъ см. у вѣнскаго проф. Блосисцевскаго: Blociszewski. Le nouveau canal des Partes de Fer, sa valeur au point de vue de la navigation internationale. R. g. 1897. 104—123.—Доказательства въ пользу необходимости санкціонированія регламента 1899 года международною конференціею см. въ мемуарѣ румынскаго ученаго Sturdza. La quesiion des Portes de Fer et des cataractes du Danube. Berlin 1899. 284 стр. и въ брошюрѣ Ghica. Droits de péage aux Portes de Fer. Paris 1899. 37 стр.—Протестъ Австріи, Сербіи, Болгаріи, Россіи, Баваріи и Румыніи замедлилъ однако приведеніе въ дѣйствіе регламента.

1883 году, то никакихъ работъ въ немъ не производилось донынѣ, благодаря чему оказались неосновательными опасенія западно-европейскихъ публицистовъ, что съ исправленіемъ этого рукава все судоходство направится по нему ко вреду европейской торговли и къ полному разоренію европейской комиссіи.—Вредныя послѣдствія дробленія рѣки смягчаются лишь тѣмъ обстоятельствомъ, что европейская комиссія можетъ оказывать извѣстное вліяніе на положеніе дѣлъ въ Килійскомъ рукавѣ, а также и на Средній Дунай, несмотря на отсутствіе проектированной въ 1883 году средне-дунайской комиссіи.

Европейская комиссія, образованная первоначально для выполненія опредѣленной и ограниченной технической задачи, съ теченіемъ времени превратилась въ международный органъ, снабженный административной властью. Помимо постановленій конгрессовъ и конференцій ея полномочія и устройство были опредѣлены въ актѣ и регламентѣ 2 ноября 1865 года, измѣненныхъ впослѣдствіи въ дополнительномъ актѣ 28 мая 1881 года [1]) и въ регламентахъ 8 ноября 1870 г., 10 ноября 1875 г. и 19 мая 1881 г. [2]); внутреннее устройство комиссіи опредѣляется регламентомъ 10 ноября 1879 г. [3]); 19 ноября 1889 г. введенъ новый тарифъ взамѣнъ тарифа 1865 г. [4]). За отсутствіемъ прибрежной комиссіи было поручено въ 1865 году европейской комиссіи регламентировать плаваніе по Нижнему Дунаю. Для обезпеченія независимости отъ территоріальныхъ властей было признано, что всѣ работы и учрежденія созданныя комиссіей на средства, ею собранныя съ международнаго судоходства, назначаются служить исключитель-

---

[1]) Martens N. R. C. XVIII. 144; 2 s. VIII. 207.

[2]) Martens N. R. G. XX. 48; 2 s. III. 572; 2 s. IX. 254.

[3]) Martens N. R. G. 2 s. IX. 712.

[4]) См. тарифъ 1889 года съ измѣненіями до 1902 года въ Recueil'ѣ Стурдзы. Berlin 1904, стр. 749; здѣсь же, на стр. 687 и 714 см. инструкцію 1881 года для инспектора плаванія и для капитана Сулинскаго порта съ измѣненіями до 21 и 28 мая 1891 года. Ср. Martens. N. R. G. 2 s. IX. 292, 316.

по потребностямъ дунайскаго судоходства и не могутъ ни подъ какимъ предлогомъ быть использованы для другихъ цѣлей: въ этомъ отношеніи они ставятся подъ гарантію и охрану международнаго права и управляются, помимо какого бы то ни было внѣшняго давленія, европейскою комиссіею. Отъ Турціи было взято спеціальное обязательство содѣйствовать всячески производимымъ комиссіей работамъ и вообще выполненію возложенной на комиссію задачи. Рѣшенія комиссіи, постановленныя въ предѣлахъ ея компетенціи, имѣютъ обязательную силу и приводятся въ исполненіе на всей территоріи, на которую распространяется власть комиссіи, при чемъ территоріальная власть не можетъ тому воспрепятствовать. Въ случаѣ возникновенія войны военныя дѣйствія не могутъ быть направлены на работы и учрежденія комиссіи, на административный и техническій персоналъ этихъ учрежденій; неприкосновенностью (neutralité) пользуются также денежныя средства и имущество комиссіи. Для обезпеченія неприкосновенности надъ постройками и суднами комиссіи вывѣшивается флагъ комиссіи, а служащимъ присваивается особая голубая повязка на рукавѣ съ бѣлыми буквами C. E. D. Комиссія является международно-правовой личностью; она независимое, свободно дѣйствующее, обладающее правомъ самоопредѣленія учрежденіе, пользующееся экстерриторіальностью и обладающее правами юридическаго лица, она можетъ быть собственникомъ, пріобрѣтать, дѣлать займы. Ей принадлежитъ цѣлый рядъ недвижимостей и движимыхъ вещей и значительныя денежныя средства. Для покрытія издержекъ на производство работъ и на ихъ поддержаніе, на маячное и лоцманское дѣло комиссія была уполномочена взимать въ Сулинѣ сборы со всѣхъ проходящихъ Сулинскимъ устьемъ судовъ безъ различія флаговъ. Эти сборы являются единственнымъ источникомъ дохода комиссіи. Первое время комиссія была поставлена въ затруднительное положеніе: недостатокъ средствъ парализовалъ ея дѣятельность. Турецкое правительство предложило ей вос-

пользоваться въ теченіи 1857—1860 годовъ ссудой въ 3739540 франковъ, независимо отъ помощи натурою. Но это соглашеніе имѣло невыгодную сторону, такъ какъ обѣщанныя средства выплачивались нерегулярно. Финансовыя затрудненія Турціи часто дѣлали сомнительными дальнѣйшіе платежи, такъ что комиссія неоднократно прерывала свои работы; къ счастію состояніе начатыхъ работъ позволило въ 1860 году установить тарифъ сборовъ съ судоходства; благодаря этому комиссія получила въ свое распоряженіе достаточныя суммы. Для продолженія работъ были заключены два займа въ 1860 и 1862 годахъ подъ залогъ взимаемыхъ судоходныхъ пошлинъ. Слѣдующій заемъ 1868 года не могъ уже быть заключенъ безъ коллективной гарантіи державъ. Въ 1872 году были выпущены три небольшихъ займа. Въ 1876 году впервые сумма сборовъ превысила два милліона франковъ и продержалась на такой цифрѣ до 1883 года [1]). Благодаря этому комиссія могла погасить всѣ займы и къ 30 іюня 1887 года она уже не имѣла вовсе пассива. Кромѣ того былъ скопленъ значительный резервный фондъ, который еще въ 1879 году достигалъ 1800000 франковъ.

Комиссія состоитъ изъ делегатовъ прибрежныхъ дунайскихъ державъ—Россіи, Румыніи, Турціи, Австро-Венгріи и Германіи—и небереговыхъ державъ—Англіи, Франціи и Италіи; делегатовъ отъ другихъ прибрежныхъ странъ—Сербіи, Болгаріи, Баваріи и Вюртемберга не имѣется. Каждая держава имѣетъ одного члена въ составѣ комиссіи (délégué). Комиссія является представительницей европейскихъ интересовъ и справедливо носитъ названіе «европейской», являясь органомъ вмѣшательства великихъ державъ въ дѣла Дуная. Устраненіе нѣкоторыхъ прибрежныхъ государствъ изъ комиссіи и привлеченіе нѣкоторыхъ небереговыхъ державъ достаточно характерны для этого своеобразнаго международнаго

---

[1]) Въ 1903 году при 2.873.307 франкахъ расхода комиссія имѣла дохода уже свыше четырехъ милліоновъ, именно 4.270.090 франковъ.

органа. Основныя начала дунайскаго права устанавливались неизмѣнно на съѣздахъ великихъ державъ и Турціи; остальныя береговыя страны, если и приглашались, то лишь для подачи совѣта. Обсужденіе рѣчного права Дуная производилось періодически на съѣздахъ, созываемыхъ для рѣшенія восточныхъ дѣлъ; таковы съѣзды 1856, 1858, 1866, 1871, 1878 и 1883 годовъ. Эти съѣзды являются органомъ высшимъ по отношенію къ комиссіи, которая можетъ дѣйствовать самостоятельно лишь въ предѣлахъ установленныхъ конференціями правилъ.

Каждый годъ въ началѣ мая и ноября комиссія собирается на полное собраніе; помимо двухъ обычныхъ сессій комиссія можетъ быть созвана на чрезвычайное засѣданіе по требованію пяти членовъ комиссіи. Для законности обычныхъ засѣданій необходимо присутствіе не менѣе пяти членовъ. Сессія признается законченной только тогда, если протоколы всѣхъ засѣданій были одобрены присутствовавшими на ней делегатами. Отсутствующіе на періодической сессіи делегаты могутъ подать свой голосъ письменно. Рѣшенія постановляются комиссіей по большинству голосовъ всякій разъ, какъ идетъ рѣчь объ измѣненіи тарифа сборовъ съ судоходства и когда обсуждаются вопросы внутренняго распорядка (service intérieur) комиссіи и детали исполненія мѣръ установленныхъ полнымъ собраніемъ. Эти дѣла финансоваго и административнаго характера составляютъ предметы обычныхъ занятій комиссіи [1]); отношенія комиссіи къ лицамъ ей подчиненнымъ и порядокъ дѣлопроизводства въ комиссіи естественно не могутъ быть разрѣшаемы иначе какъ по большинству голосовъ. Но въ регламентѣ 1879 года добавляется: «въ основныхъ

---

[1]) Съ особенной наглядностью эта отличительная черта способа рѣшеній комиссіи подчеркнута проф. Эйхельманомъ (Очерки изъ лекцій по международному праву. Кіевъ 1900, вып. II, стр. 27): «по общему правилу рѣшенія комиссіи, собирающейся періодически, постановляются по большинству голосовъ делегатовъ—и безъ утверждающей ратификаціи правительствъ. Это обстоятельство представляетъ чрезвычайную особенность комиссіи».

же вопросахъ (les questions de fond), для которыхъ необходимо единогласіе, рѣшенія, принятыя единогласно присутствующими делегатами, становятся окончательными спустя два мѣсяца послѣ сообщенія ихъ отсутствующимъ делегатамъ, если только въ теченіи этого срока хот ябы однимъ изъ этихъ послѣднихъ не будетъ представленъ формальный вотумъ противорѣчащій принятому рѣшенію» (ст. 12). Эта оговорка очевидно имѣетъ въ виду особо важныя дѣла, спеціально поручаемыя державами и не входящія въ сферу вѣдѣнія комиссіи: не желая созывать особую конференцію державы уполномочиваютъ своихъ комиссаровъ договориться о томъ или другомъ вопросѣ [1]). Предсѣдательство на обычныхъ полныхъ собраніяхъ принадлежитъ послѣдовательно всѣмъ делегатамъ по очереди, установленной по алфавитному порядку представленныхъ въ комиссіи державъ. Каждый членъ предсѣдательствуетъ въ теченіи одной сессіи, а также на слѣдующихъ за ней до новой сессіи экстраординарныхъ собраніяхъ. Вновь вступающіе делегаты вручаютъ предсѣдателю свои полномочія (pleins-pouvoirs); предсѣдатель созываетъ членовъ на засѣданія, руководитъ преніями, ставитъ вопросы на голосованіе; по требованію одного изъ делегатовъ голоса могутъ отбираться согласно алфавитному порядку представленныхъ державъ, причемъ предсѣдатель однако подаетъ свой голосъ всегда послѣднимъ. Предсѣдатель въ теченіи обыкновенной сессіи наблюдаетъ за составленіемъ протоколовъ, руководитъ секретаріатомъ и подписываетъ корреспонденцію комиссіи.

[1]) Положеніе Дунайской комиссіи въ этомъ отношеніи аналогично положенію хотя бы «комиссіи долга» существующей въ Египтѣ. Примѣромъ спеціальнаго порученія державъ является порученіе комиссарамъ въ 1865 году заключить актъ о судоходствѣ. Saint Clair (Le Danube. Paris 1899. 174), сообщая объ актѣ, ошибается, будто бы комиссія въ этомъ случаѣ «étendait proprio motu ses pouvoirs». Безъ согласія державъ, очевидно, обойтись было бы невозможно; въ самомъ актѣ указано, что державы делегировали комиссарамъ спеціальныя полномочія. Точно также и въ дополнительномъ актѣ 1881 года говорится о соглашеніи державъ, а не объ рѣшеніи комиссіи. Для такого рода актовъ необходима ратификація державъ.

Помимо полныхъ періодическихъ собраній комиссіи, существуетъ для веденія текущихъ дѣлъ постоянный исполнительный комитетъ (comité exécutif), являющійся болѣе тѣснымъ сравнительно съ комиссіей органомъ. Присутствіе въ комитетѣ образуютъ всѣ члены находящіеся въ мѣстопребываніи комиссіи, независимо отъ продолжительности ихъ пребыванія и даже независимо отъ ихъ количества такъ какъ даже одинъ членъ, не выѣхавшій изъ города, признается уполномоченнымъ на веденіе срочныхъ и неотложныхъ дѣлъ. Изъ числа присутствующихъ въ мѣстопребываніи комиссіи членовъ вручается на мѣсячный срокъ одному—руководительство общей рѣчной администраціей, другому—управленіе финансовой частью; первый носитъ титулъ «délégué á l'administration», второй—«délégué aux finances». Должности эти переходятъ поочередно отъ одного члена комиссіи къ другому. Делегатъ, завѣдующій административною частью, наблюдаетъ за работами секретаріата. Делегатъ, завѣдующій финансами комиссіи, слѣдитъ за правильностью расходовъ и за ихъ соотвѣтствіемъ принятому бюджету, предотвращая незаконные перерасходы. Исполнительный комитетъ составляетъ передъ началомъ весенней и осенней сессіи программу занятій для комиссіи, кромѣ того ежегодно передъ ноябрьской сессіей онъ вырабатываетъ проектъ бюджета комиссіи на слѣдующій отчетный годъ. Комитетъ не обязанъ вести протоколовъ своихъ засѣданій; онъ ведетъ ихъ лишь когда признаетъ это необходимымъ. О важныхъ дѣлахъ комитетъ запрашиваетъ мнѣнія отсутствующихъ членовъ; если принимаемая имъ мѣра не имѣетъ чисто исполнительнаго характера, то онъ безъ замедленія увѣдомляетъ о томъ остальныхъ членовъ; въ тѣхъ случаяхъ когда обычнаго большинства голосовъ недостаточно для рѣшенія дѣла, то отсутствующіе члены извѣщаются по телеграфу; по истеченіи десяти дней комитетъ можетъ привести въ исполненіе свое рѣшеніе, если только ни одинъ изъ отсутствующихъ членовъ не выскажетъ своего veto. Однимъ

словомъ порядокъ рѣшенія дѣлъ въ комитетѣ аналогиченъ порядку принятому въ комиссіи; единственное отличіе состоитъ въ болѣе широкой возможности подать письменный вотумъ. Благодаря комитету комиссія въ сущности имѣетъ постоянный и непрерывный характеръ, не смотря на то, что члены ея собираются на полныя собранія лишь періодически; въ промежутки между сессіями комиссія дѣйствуетъ при помощи комитета, отъ котораго она отличается лишь количественно.

Полномочія комиссіи имѣютъ чисто административный характеръ; кромѣ того ей дарована судебная власть [1]). Административныя функціи составляютъ главную задачу и цѣль комиссіи. Ей ввѣрены исполненіе трактатовъ и регламентовъ и контроль надъ судоходствомъ, предоставлено право дѣлать распоряженія относительно полиціи и судоходства на рѣкѣ, управлять созданными ею учрежденіями и службами, установлять таксы рѣчныхъ пошлинъ и вырабатывать планы работъ, которыя она считаетъ нужными произвести на всемъ ей подвѣдомственномъ теченіи рѣки. Она самостоятельно взимаетъ сборы, для чего существуетъ особая касса въ Сулинѣ находящаяся подъ управленіемъ подчиненнаго комиссіи директора, назначаемаго комиссіей по абсолютному большинству голосовъ ея членовъ. Способы взиманія сборовъ и детали управленія кассою могутъ быть измѣнены лишь по еди-

---

[1]) Правотворящими функціями комиссія надѣляется державами всякій разъ особо; ни въ одномъ актѣ не говорится о надѣленіи комиссіи «законодательной» властью; если комиссія составляла регламентъ въ 1865 году, измѣнила его и дополнила въ 1881 году, то она замѣняла лишь рѣчную конференцію и дѣйствовала внѣ своихъ функцій; ни договоры 1856 и 1871 годовъ, ни акты 1865 и 1881 годовъ не упоминаютъ объ общемъ правѣ издавать регламенты плаванія; комиссія лишь выполняетъ регламенты утверждаемые державами и лишь въ предѣлахъ этихъ нормъ дѣйствуетъ самостоятельно, предпринимая тѣ или иныя административныя дѣйствія. Поэтому нельзя согласиться съ утвержденіемъ Saint Clair'a (Le Danube. Paris 1899. 186), будто комиссія «exerce le pouvoir législatif par elle même, en session plénière, puisque c'est elle, et elle seule qui édicte les règlements de navigation, de police et de surveillance et qui les modifie en toute indépendance», Подобную же ошибку дѣлаетъ Maican. La question du Danube. Paris. 1904. 226.

ногласному рѣшенію полнаго собранія комиссіи. Общій контроль надъ дѣйствіями кассы съ 1881 года осуществляется самой комиссіей, тогда какъ до тѣхъ поръ турецкое правительство назначало для этой цѣли спеціальнаго агента. Комиссія управляетъ собираемыми кассою средствами, опредѣляетъ свой бюджетъ и бюджетъ подвѣдомственныхъ ей органовъ центральнаго и мѣстнаго рѣчного управленія и причисленныхъ къ нимъ установленій и службъ; всѣ расходы по производству работъ и по личному составу покрываются изъ сборовъ съ судоходства; лишь вознагражденіе делегатамъ падаетъ на представляемыя ими державы. Наконецъ на комиссіи лежитъ производство работъ и ихъ поддержаніе въ исправномъ видѣ и такія функціи, какъ напр. устройство портовъ, освѣщеніе фарватера, промѣры глубины рѣки, гидрографическія изысканія и тому подобныя техническія функціи. Главной заслугой комиссіи являются выпрямленіе сулинскаго рукава, постройка плотинъ въ устьяхъ, улучшеніе русла и очищеніе его отъ загромождавшихъ теченіе песковъ и погибшихъ судовъ; тогда какъ полвѣка тому назадъ въ устье могли входить лишь мелкія суда и то въ теченіе только нѣсколькихъ мѣсяцевъ въ году, въ настоящее время входъ и выходъ достаточно свободенъ благодаря устраненію физическихъ преградъ, стѣснявшихъ судоходство, и помимо того издержки транзита значительно уменьшились. Сила обстоятельствъ и сознаніе полезности произведенныхъ работъ побудили державы не распускать комиссію и по выполненіи ею возложенной на нее первоначально временной и ограниченной задачи [1]). Комиссія

---

[1] Комиссія опубликовала о своей технической и административной дѣятельности и о состояніи своихъ финансовъ три мемуара за 1857—1865, 1866—1873, 1873—1886 годы. Первые два изданы въ 1865 и 1873 годахъ, послѣдній въ 1888 году. См. напр. Mémoire sur les travaux d'amélioration du cours du Bas-Danube exécutés pendant la période 1873—1886 par la commission européenne instituée en vertu de l'article 16 du traité de Paris du 30 mars 1856. Galatz 1888. 108 стр. Въ 1898 году комиссія издала отчетъ о своихъ работахъ за послѣднее время.—Voisin Bey. Notice sur les travaux d'amélioration de l'embouchure du Danube et du bras de Soulina de 1857 à 1891.

построила набережныя, пристани, верфи, мастерскія, провела телеграфную линію отъ Сулины до Тульчи, построила суда необходимыя для инспекторской службы, спасательныя лодки, паровыя землечерпалки и т. п. Ея частной собственностью являются также дома для помѣщенія служащихъ и зданіе управленія (hôtel administratif) въ Галацѣ, гдѣ она имѣетъ пребываніе.

Кромѣ того для обезпеченія удобства и безопасности плаванія и для нуждъ служащаго въ рѣчномъ управленіи персонала она создала цѣлый рядъ учрежденій и сооруженій. Прежде всего слѣдуетъ упомянуть объ освѣщеніи рѣки. До 31 марта 1879 года это дѣло находилось въ завѣдываніи оттоманскаго правительства, которое получало маячные сборы; актомъ 1881 года (ст. 5) было узаконено, что эти сборы поступаютъ наравнѣ съ рѣчными пошлинами комиссіи, на которую было возложено содержаніе и управленіе маяками уже построенными въ устьяхъ Дуная; комиссія соорудила кромѣ того маяки въ устьѣ св. Георгія, въ Сулинѣ, въ Тульчѣ, въ Килійскомъ рукавѣ [1]); помимо увеличенія числа маяковъ комиссія снабдила устья Дуная и теченіе рѣки до Галаца буями и бакенами въ опасныхъ мѣстахъ, сигналами на случай тумана, фонарями для указанія дороги и т. п.— Комиссія организовала лоцманскую службу какъ въ устьяхъ, такъ и по теченію рѣки. До 1865 года лоцманы не зависѣли отъ комиссіи и взимали съ свою пользу особыя пошлины за пользованіе ихъ услугами, распредѣляя между со-

---

1893.—Ср. также Cartes du delta du Danube et plans comparatifs de l'embouchure et des sections fluviales du bras de Soulina, indiquant les derniers travaux qui ont été éxecutés, par la commission européenne (faisant suite au recueil de plans comparatifs publié par la commission en 1874). Leipzig 1877.— Послѣдній по времени отчетъ относится къ 1907 году. См. въ синей книгѣ (Cd. 3646) Report on the operations of the European commission of the Danube during the years 1894—1906, with a résumé of its previous history. (London 1907).

[1]) Эти работы оставлены по договору 1883 года на попеченіе и надзоръ комиссіи (ст. 5) по исключеніи Килійскаго рукава изъ подъ ея вѣдѣнія.

бою собранныя суммы; съ этого времени былъ образованъ спеціальный корпусъ приморскихъ и рѣчныхъ лоцмановъ. Лоцмана въ настоящее время получаютъ вознагражденіе отъ комиссіи и состоятъ подъ вѣдѣніемъ капитана Сулинскаго порта или инспектора плаванія, смотря по тому, занимаются ли они промысломъ въ устьяхъ или по рѣкѣ.—Съ 1857 года были принимаемы мѣры для оказанія помощи погибающимъ отъ кораблекрушенія; спасательная служба была регламентирована уставомъ 15 января 1884 года, дополненнымъ въ инструкціяхъ 6 ноября 1890 года; въ настоящее время подъ вѣдѣніемъ особаго агента находится спасательный отрядъ спеціально обученныхъ матросовъ, располагающій тремя весельными судами, принадлежащими комиссіи. Наконецъ комиссія выстроила «морской госпиталь» для матросовъ всѣхъ національностей и для своихъ служащихъ и рабочихъ, а также госпиталь для больныхъ эпидемическими болѣзнями; въ оба госпиталя допускаются для пользованія и окрестные жители.

Судебныя права комиссіи весьма неширокі. Члены присутствующіе въ данное время въ Галацѣ образуютъ вторую и послѣднюю инстанцію при аппелляціи на приговоры, постановленные инспекторомъ плаванія и капитаномъ Сулинскаго порта по поводу полицейскихъ правонарушеній. Въ составѣ трибунала должны находиться по крайней мѣрѣ три члена, предсѣдательство принадлежитъ члену завѣдующему финансовой или административной частью.

Въ распоряженіи комиссіи состоятъ сторожевыя суда державъ, стоящія въ устьяхъ рѣки; въ случаѣ отсутствія стаціонеровъ комиссія можетъ обратиться за помощью къ военнымъ судамъ территоріальной державы. Кромѣ того комиссія имѣетъ свою независимую администрацію. До 1881 года плаваніе по Нижнему Дунаю было поставлено подъ наблюденіе «генеральнаго инспектора Нижняго Дуная» и капитана Сулинскаго порта, назначаемыхъ Портою; эти два чиновника произносили свои рѣшенія и дѣйствовали отъ имени султана

и получали жалованье изъ турецкаго казначейства. Власть Порты однако ограничивалась тѣмъ, что надъ дѣятельностью этихъ лицъ существовалъ надзоръ комиссіи, безъ согласія которой они не могли быть уволены. Въ 1881 году капитанъ Сулинскаго порта и генеральный инспекторъ переименованный въ «инспектора плаванія по Нижнему Дунаю» были поставлены въ подчиненное положеніе по отношенію къ комиссіи; оба они, равно какъ и другіе чины рѣчной администраціи, назначаются и смѣщаются комиссіей по рѣшенію постановленному хотя бы простымъ большинствомъ голосовъ. На нихъ распространяется непосредственно власть комиссіи, передъ которой они присягаютъ въ строгомъ соблюденіи рѣчныхъ регламентовъ и отъ которой получаютъ содержаніе. Они произносятъ отъ имени комиссіи въ качествѣ судей первой инстанціи приговоры по дѣламъ о нарушеніи правилъ рѣчной полиціи, возникшимъ въ предѣлахъ подвѣдомственной имъ территоріи [1]). Помимо судебныхъ полномочій они имѣютъ административныя функціи; полицейская власть инспектора простирается на всемъ теченіи Нижняго Дуная за исключеніемъ Сулинскаго порта, власть капитана ограничивается предѣлами одного порта и внѣшняго рейда Сулины; имъ обязаны подчиняться экипажи торговыхъ судовъ всѣхъ націй. Резиденція инспектора находится въ Тульчѣ, при немъ состоитъ канцелярія изъ дѣлопроизводителя, одного чиновника и разсыльнаго. Обязанности инспектора заключаются въ наблюденіи за плаваніемъ по рѣкѣ, за состояніемъ бичевника, за лоцманами, за помощью въ несчастныхъ случаяхъ; всѣ его дѣйствія подробно регламентируются выдаваемыми ему комиссіей инструкціями. Подъ его начальствомъ состоятъ че-

---

[1]) Ихъ рѣшеніе сообщается консулу правонарушителя, а наложенный ими штрафъ вносится въ рѣчную кассу; въ теченіи 3 мѣсяцевъ можетъ быть подана апелляціонная жалоба въ комиссію; комиссія, впрочемъ, можетъ кромѣ того затребовать себѣ дѣло во всякое время. Обыкновенно подобныя дѣла возникаютъ рѣдко и имѣютъ мало значенія; въ 1897 году было 32 обвинительныхъ приговора, причемъ штрафа было взыскано 3954 франка.

тыре надзирателя, дѣйствующіе на предоставленныхъ имъ участкахъ рѣки и назначаемые комиссіей: помимо чиновъ инспекціи инспектору подчинены непосредственно начальникъ рѣчныхъ лоцмановъ. Инспекторъ и надзиратели, независимо отъ случайныхъ поѣздокъ обязаны дѣлать ежемѣсячно обязательные разъѣзды по рѣкѣ. Надъ зданіями инспекціи и надъ судами, предоставленными чинамъ инспекціи, вывѣшивается флагъ комиссіи. Инспекторъ представляетъ отчеты комиссіи о состояніи ввѣренной ему части и получаетъ отчеты отъ надзирателей. Онъ сносится непосредственно съ комиссіей и съ директоромъ рѣчной кассы по всѣмъ дѣламъ, касающимся рѣчной полиціи. Полномочія капитана аналогичны полномочіямъ инспектора и имѣютъ лишь болѣе тѣсный объемъ. Помимо административнаго персонала на службѣ комиссіи находится многочисленный техническій персоналъ; въ видѣ общаго правила принято, что на службу комиссіи принимаются лица безъ различія національности, что имѣетъ цѣлью обезпечить независимость служащихъ отъ территоріальныхъ властей.

Остается сказать нѣсколько словъ о предположенной въ 1882 году «смѣшанной дунайской комиссіи» (commission mixte de Danube) для Средняго Дуная отъ Желѣзныхъ Воротъ до Браилова [1]); мѣстопребываніемъ этой комиссіи было назначено Журжево. Въ составъ ея помимо делегатовъ Болгаріи, Румыніи и Сербіи введенъ делегатъ Австро-Венгріи и представитель отъ европейской комиссіи, что составляетъ двѣ характерныя особенности этой комиссіи. Представитель европейской комиссіи пользуется одинаковыми съ другими членами правами и служитъ посредникомъ для сношеній между обѣими комиссіями: черезъ него европейская комиссія получаетъ отъ смѣшанной комиссіи въ случаѣ надобности свѣдѣнія о рѣшеніяхъ этой послѣдней. Смѣшанная комиссія имѣетъ право измѣнять нѣкоторыя статьи регламента судоходства по

[1]) Martens N. R. G. 2 s. IX. 394.

Среднему Дунаю, но и то съ согласія лишь европейской комиссіи [1]): этимъ была создана извѣстная подчиненность смѣшанной комиссіи; кромѣ того на европейскую комиссію возложено разсмотрѣніе регламента о дѣлопроизводствѣ смѣшанной комиссіи и инструкцій для подчиненныхъ ей чиновъ. Все это имѣло цѣлью согласить, поскольку возможно, режимъ Нижняго и Средняго Дуная. Полномочія смѣшанной комиссіи должны были длиться до истеченія полномочій нижнедунайской комиссіи; она собирается каждый годъ два раза и рѣшаетъ дѣла по большинству голосовъ. Издержки на содержаніе рѣчной администраціи покрываются по слѣдующей раскладкѣ: Австро-Венгрія и Румынія вносятъ по четыре десятыхъ всей необходимой на данный годъ суммы, Сербія и Болгарія—по одной десятой. Компетенція комиссіи ограничивалась наблюденіемъ за исполненіемъ регламента плаванія и разборомъ дѣлъ о нарушеніи судоходцами этого регламента во второй инстанціи, причемъ первой инстанціей являлись субъ-инспектора и капитаны портовъ, назначаемые на извѣстные участки соотвѣтствующими прибрежными государствами. Во главѣ инспектората стоитъ инспекторъ, выбираемый комиссіей и получающій отъ нея содержаніе; при немъ состоятъ секретарь и особые чиновники, назначаемые и увольняемые комиссіей. Оказаніе содѣйствія комиссіи при исполненіи порученнаго ей дѣла возлагается на отдѣльныя прибрежныя государства.

Разсматривая исторію европейской комиссіи въ цѣломъ, нельзя не подмѣтить неуклоннаго развитія ея полномочій и вліянія. Изъ технической—она превратилась въ административную, изъ временной въ quasi—постоянную; залогомъ ея могущества служила не столько военная сила, предоставленная въ ея распоряженіе, сколько ея финансовое процвѣтаніе;

---

[1]) Ст. 1—3, 6—10 и 96—108 регламента 2 іюня 1882 года, нормирующія устройство смѣшанной комиссіи и ея компетенцію, не могутъ быть измѣнены безъ согласія державъ (см. ст. 108).

съ улучшеніемъ ея финансоваго положенія совпало въ 1881 году уничтоженіе контроля мѣстной державы надъ сулинской кассой и превращеніе инспектора плаванія и капитана Сулинскаго порта изъ чиновниковъ территоріальнаго государства въ международныхъ должностныхъ лицъ, обязанныхъ блюсти интересы европейскаго плаванія и торговли.

Среди други рѣчныхъ органовъ въ Европѣ нижне-дунайская комиссія занимаетъ особенное мѣсто. Своеобразное и исключительное ея положеніе приводитъ однако къ невѣрнымъ опредѣленіямъ ея юридидическаго характера. Особенно грѣшатъ въ этомъ отношеніи публицисты присваивающіе комиссіи характеръ государства. Впервые уподобилъ комиссію государству Энгельгардтъ, полагавшій, что комиссія въ нѣкоторомъ отношеніи обладаетъ аттрибутами независимаго правительства (gouvernement autonome) и представляетъ настоящее государство въ государствѣ (elle est réellement un état dans l'état), [1]). Гольцендорфъ разсматриваетъ комиссію, какъ «временное рѣчное государство внутри иностранной государственной территоріи» (ein provisorischer Flusswasserstaat innerhalb eines fremden Staatsgebietes) [2]). Въ подтвержденіе справедливости отождествленія комиссіи съ самостоятельнымъ государствомъ приводятся тѣ соображенія, что комиссія имѣетъ не только права государства, но и всѣ внѣшніе его признаки. Широта ея полномочій фактически доходитъ до права законодательства: въ регламентахъ комиссія диктуетъ нормы права и свои приказы, поддерживаемые силою стаціонеровъ. Комиссія надѣлена властью постановлять

---

[1]) Engelhardt. Les embouchures du Danube et la commission institué par le congrès de Paris. Revue des deux Mondes. 1870, juillet, 93—117, см. стр. 116. Ср. также его же статью Le droit d'intervention et la Turquie. R. d. 1880. 386.—Это мнѣніе раздѣляетъ и Camand (Étude sur le régime juridique du canal de Suez. Grenoble 1899. 235), который считаетъ ее за настоящее государство (un véritable état).—Совершенно необычно называетъ ее Tisseyre (De l'orientation nouvelle d'une politique sanitaire. Paris 1906. 95), именно «родомъ международнаго государства» (une sorte d'état international).

[2]) Holtzendorff. Rumäniens Uferrechte an der Donau. Leipzig 1883. 107, 137.

безапелляціонныя судебныя рѣшенія. Она имѣетъ цѣлый штатъ чиновниковъ, непосредственно и исключительно ей подчиненныхъ, дѣйствующихъ отъ ея имени независимо отъ мѣстныхъ властей на пространствѣ находящемся подъ ея властью и исполняющихъ ея повелѣнія. Полная нейтрализація обезпечиваетъ безопасность ея работъ, ея собственности, ея служащихъ. Комиссія, какъ и государство, основана на неопредѣленное время, имѣетъ свой флагъ и свои собственные финансы, облагая суда въ свою пользу сборами и выпуская займы. Вообще по внѣшности комиссія есть государство, по существу—она обладаетъ всею полнотою суверенитета [1]).

Но съ аргументаціей сторонниковъ расширенія власти комиссіи до неограниченныхъ предѣловъ согласиться трудно. Комиссія суверенитетомъ не обладаетъ; выше ея стоитъ конференція союзныхъ державъ; комиссія имѣетъ делегированныя и ограниченныя полномочія и главнымъ образомъ функціи исполненія, надзора и контроля; поэтому не основательна легенда о законодательствѣ комиссіи (autorité législative) и о ея неограниченной власти. Комиссія пользуется правомъ самоопредѣленія лишь въ извѣстныхъ предѣлахъ; она основана не для осуществленія всѣхъ цѣлей въ предѣлахъ данной территоріи, а для выполненія ограниченной по объему задачи, сосредоточенной на удовлетвореніи потребностей евро-

---

[1]) Не отождествляя комиссію съ государствомъ, Кальво тѣмъ не менѣе видитъ въ ея полномочіяхъ родъ суверенитета (une sorte de souveraineté) (Calvo. Le droit international. 4 éd. Paris 1888. I. 445).—На Парижской конференціи 1885 года, созванной для рѣшенія вопроса о Суэцкомъ каналѣ, французскій уполномоченный (Barrère) уподоблялъ комиссію суверенной власти (une autorité souveraine); гораздо болѣе правильно выражался австро-венгерскій делегатъ, называя ее просто международнымъ органомъ (une institution internationale). Martens N. R. G. 2 s. XI. 364.—На Берлинской конференціи 1884—1885 года, образованной для обсужденія вопроса о Конго, русскій уполномоченный (гр. Капнистъ) оспаривалъ наличность суверенитета у нижнедунайской комиссіи; признавая ея независимость отъ территоріальной власти, онъ тѣмъ не менѣе полагалъ, что «de là à une souveraineté il y a loin». Martens N. R. G. 2 s. X. 260.

пейской торговли и судоходства на Дунаѣ; ея дѣятельность вращается въ этихъ узкихъ границахъ и имѣетъ опредѣленную цѣль управлять частью рѣки. Она не имѣетъ ни арміи, ни флота: стаціонеры суть лишь суда отдѣльныхъ державъ; поэтому комиссія не является сама по себѣ монополистомъ принужденія, а опирается на авторитетъ и могущество великихъ державъ. Нечего и говорить о томъ, что комиссія не имѣетъ ни своей собственней территоріи, ни своего народа, какъ всякое государство; ея чиновники не могутъ быть названы ея подданными, а лица, надъ которыми они осуществляютъ свою власть отъ имени комиссіи, являются подданными одного изъ существующихъ государствъ; на пространствѣ, гдѣ дѣйствуетъ комиссія, господствуетъ мѣстная государственная власть, предоставившая Европѣ сервитутъ въ интересѣ всѣхъ державъ, поддерживающихъ судоходство по Дунаю. Во многихъ отношеніяхъ власть комиссіи становится въ разрѣзъ съ верховенствомъ прибрежныхъ странъ и въ этомъ отношеніи она представляется какъ исключительное учрежденіе, расчитанное не на вѣчное существованіе, а на длящееся; пока существуютъ вызвавшія ее условія, до тѣхъ поръ она жизнеспособна, да и то, если стоять на точкѣ зрѣнія современнаго европейскаго права, въ качествѣ аномаліи [1]). Уподобленіе самостоятельному государству поэтому можетъ быть принято лишь какъ простое сравненіе, да и то невполнѣ удачное. Гораздо правильнѣе было бы сравнивать дунайскую комиссію съ аналогичными финансовыми, санитарными международными органами, а не съ государственными соединеніями. Стремленіе отождествить власть комиссіи съ государственной властью объясняется не только тѣмъ, что комиссія есть свое рода unicum, но и тѣмъ, что при такомъ пониманіи можно легче провести въ жизнь ограниченіе верховныхъ правъ прибрежныхъ державъ, въ настоящее время хотя бы Россіи.

---

[1]) Аномаліей ее признаетъ напр. Saint Clair, p. 189.

Болѣе правильно то мнѣніе, которое видитъ въ комиссіи новое, до XIX вѣка неизвѣстное международное тѣло, вызванное развитіемъ международнаго права и увеличеніемъ международныхъ оборотовъ и сношеній и обязанное своимъ существованіемъ необходимости широкаго международнаго управленія. Такъ проф. Казанскій видитъ въ ней «органъ представленныхъ въ ней государствъ», а проф. Эйхельманъ «учрежденіе вполнѣ международное, институтъ международнаго управленія единственный въ полномъ смыслѣ слова» [1]). Являясь въ началѣ своего существованія органомъ, выполнявшимъ вмѣсто Турціи и съ ея согласія лежавшую на ней задачу по управленію рѣкой, комиссія превратилась впослѣдствіи въ настоящій международный органъ, выступающій въ международныхъ сношеніяхъ какъ самостоятельная юридическая личность и какъ особый субъектъ международнаго права. Такъ напр. она заключала соглашенія съ Турціей объ ея отношеніяхъ къ оттоманскимъ властямъ, съ Румыніей вступала въ соглашенія о телеграфныхъ сношеніяхъ, о санитарномъ надзорѣ и т. д.

Въ литературѣ послѣднихъ лѣтъ неоднократно высказывается мысль, что нормальный порядокъ регулированія дунайскаго судоходства по всей рѣкѣ путемъ образованія комиссіи прибрежныхъ государствъ въ настоящее время нежелателенъ: одни какъ напр. Maican опасаются интригъ и козней Россіи, другіе, какъ напр. Saint Clair, указываютъ на возможность гегемоніи Австріи, которая легко добьетя преимущественнаго положенія среди небольшихъ и вѣчно враждующихъ между собою сла-

---

[1]) Казанскій. Договорныя рѣки. Казань 1895. I. 295. Въ другомъ мѣстѣ (II. 281) онъ называетъ ее «международнымъ органомъ», а ея сооруженія «международною собственностью».—Эйхельманъ Очерки изъ лекцій по международному праву. Кіевъ 1900, вып. II, стр. 27.—Особымъ въ своемъ родѣ институтомъ, посредствомъ котораго выполняется сервитутъ наложенный на мѣстную власть, считаетъ комиссію Bittel, S. 36.—Исполнительнымъ органомъ международнаго общенія, вслѣдъ за Листомъ, признаетъ ее Gusti. Die Donaufrage. Preussische Jahrbücher. 1904. 118 Band, S. 245.

вянскихъ странъ [1]). Поэтому, за невозможностью замѣнить европейскую комиссію болѣе совершеннымъ и удовлетворительнымъ режимомъ, представляется единственно допустимымъ не только продолженіе дѣйствія комиссіи, но и распространеніе ея власти до Желѣзныхъ Воротъ; польза комиссіи несомнѣнна, ея исчезновеніе принесло бы вредъ для судоходства; наконецъ она является хорошимъ средствомъ для парализованія соперничества между Австро-Венгріей и Россіей [2]).

2. Константинопольская комиссія для контроля службы спасанія на морѣ.

Спасательная служба на морѣ [3]) въ Турціи была организована конференціей, собравшейся въ іюлѣ 1867 года вслѣдствіе петиціи агентовъ обществъ морского страхованія въ Константинополѣ и состоявшей изъ делегатовъ отъ Порты, шести великихъ державъ, Испаніи, Португаліи, Греціи, Голландіи, Бельгіи, Швеціи-Норвегіи и С.-А. С. Штатовъ; конференція эта установила особый сборъ съ судоходства для покрытія издержекъ по установленію и содержанію новой службы. Эти сборы поступали въ вѣдѣніе турецкаго правительства, которое обязывалось организовать спасаніе въ Босфорѣ, поручивъ это дѣло начальнику константинопольскаго порта. Главное участіе въ устройствѣ спасанія приняло англійское консульство; начальники спасательныхъ станцій и

---

[1]) Maican p. 220, 222, 228.—Saint Clair p. 189, 217—218.

[2]) Изъ общей литературы о Дунаѣ можно указать на слѣдующія работы: Thier. La question de la libre navigation des fleuves. Le Danube. Liège 1882.—Vicq. De Donauquaaestie. Academisch proefschrift. Leiden 1884. 88 стр.—Форштетеръ. Дунай какъ международная рѣка. Москва. 1890. 153 стр.—Bittel. Ueber das Flussschiffahrtsrecht der Donaumündungen mit besonderer Berücksichtigung der Rechtsverhältnisse der europäischen Donaukommission. Dissertation. Mainz. 1899. 87 стр.—Saint Clair. Le Danube. Étude de droit international. Thèse. Paris 1899. 220 стр.—Maican. La question du Danube. Étude de droit international. Thèse. Paris 1904. 269 стр.

[3]) Young. Corps de droit ottoman. Vol. III. Oxford 1905. 117—124.

судовъ были выбраны преимущественно изъ англичанъ и почти половину общей суммы сбора давало англійское судоходство; турецкія суда выплачивали лишь около 10% всего количества. 90% падали на иностранное судоходство вообще.

Въ 1870 году собралась вторая конференція, повысившая количество сборовъ, въ 1880 году—третья, поставившая спасательную службу подъ финансовый контроль уполномоченнаго отъ державъ. Новый органическій регламентъ, утвержденный въ 1882 году и выработанный делегатами Франціи и Англіи, предписывалъ уполномоченному, выбранному иностранными членами конференціи, присутствовать при составленіи бюджета вѣдомства спасанія на морѣ и при инспекторскихъ объѣздахъ, которые долженъ былъ совершать по крайней мѣрѣ дважды въ годъ начальникъ порта. Кромѣ того уполномоченный державъ долженъ былъ каждые три мѣсяца провѣрять счетоводство вѣдомства и давать о томъ отчеты державамъ. Фактически въ это время конференція собиралась время отъ времени довольно часто и получила названіе международней комиссіи (commission internationale).

Рѣшеніемъ отъ 19 марта 1883 года было произведено новое измѣненіе въ системѣ контроля; было принято образовать изъ представителей отъ державъ, участвующихъ на конференціи, особый постоянный комитетъ, въ составъ котораго не назначала особаго члена лишь Турція. Этотъ комитетъ въ апрѣлѣ мѣсяцѣ каждаго года собирается на засѣданіе для выбора предсѣдателя, который созываетъ комитетъ по заявленію трехъ его членовъ; кромѣ того комитетъ избираетъ изъ своей среды уполномоченнаго для контроля за управленіемъ службою спасанія; для помощи этому уполномоченному въ повѣркѣ счетоводства избирается другой делегатъ. Комитетъ разсматриваетъ доклады уполномоченныхъ, даетъ имъ необходимыя инструкціи и передаетъ ихъ отчеты съ своими заключеніями на усмотрѣніе начальниковъ дипломатическихъ миссій.

Благодаря новой системѣ контроля были введены необходимыя реформы въ дѣлѣ спасанія и порядокъ во взиманіи сборовъ; въ 1899 году эти послѣдніе были даже понижены. Въ 1895 году былъ образованъ запасный фондъ, вслѣдствіе чего излишки поступленій остаются въ управленіи и не переходятъ въ турецкое морское министерство; вообще въ настоящее время служба спасанія пользуется независимостью въ финансовомъ отношеніи и обладаетъ своимъ собственнымъ запасомъ средствъ. Во главѣ управленія стоитъ попрежнему начальникъ порта; уполномоченнымъ отъ державъ состоитъ консульскій агентъ Англіи; низшій персоналъ управленія весь турецкій и лишь изъ 8 инструкторовъ и начальниковъ станцій четверо англичанъ. Несмотря на то, что судоходство Турціи развито слабо сравнительно съ иностраннымъ, фактически спасательная служба приноситъ мѣстному судоходству пропорціонально несравненно болѣе пользы, нежели иностранному; такъ за 1892—1902 годы въ среднемъ ежегодно терпѣли аварію 234 судна, изъ нихъ 212 въ среднемъ было турецкихъ парусныхъ судовъ; такимъ образомъ выгодами отъ службы, содержимой на иностранныя средства, пользуются главнымъ образомъ туземцы.

Не осуществился проектъ особой смѣшанной комиссіи (commission mixte) для надзора за службою маяковъ Турціи, внесенный по настоянію Англіи въ контрактъ Порты съ «обществомъ маяковъ оттоманской имперіи», заключенный 8—20 августа 1860 года [1]). Основываясь на размѣрахъ своего судоходства Англія потребовала учрежденія контрольной комиссіи изъ оттоманскихъ подданныхъ и европейцевъ, собирающейся подъ предсѣдательствомъ делегата отъ Порты, для наблюденія за выполненіемъ постройки маяковъ, сданной на подрядъ, за исправнымъ ихъ содержаніемъ и за взиманіемъ сборовъ. Инспекція комиссіи должна была осуществляться паралельно съ надзоромъ мѣстнаго правительства;

[1]) Young. Corps de droit ottoman. Vol. III. Oxford 1905. 104—114.

комиссія была надѣлена также правомъ, при наличности нѣкоторыхъ условій, назначать суперъ-арбитра въ третейскую комиссію образуемую въ случаѣ возникновенія несогласія объ условіяхъ постройки концессіонерами новыхъ маяковъ, необходимость которыхъ будетъ признана комиссіей настоятельной. Наконецъ комиссія собирается для рѣшенія дѣлъ по поводу пользованія матеріалами, назначаемыми къ провозу изъ заграницы безпошлинно для оборудованія маяковъ; всѣ злоупотребленія со стороны концессіонеровъ или ихъ служащихъ караются комиссіей. Въ общемъ комиссія назначалась для наблюденія за правильнымъ выполненіемъ контракта, причемъ представители отъ строителей допускались въ комиссію лишь для представленія требуемыхъ комиссіей свѣдѣній.

Но фактически комиссія никогда не созывалась и понынѣ концессіонеры управляютъ маяками на основаніи возобновленнаго контракта; лишь на Дунаѣ маяки переданы въ вѣдѣніе рѣчной комиссіи.

3. Совѣтъ для управленія маякомъ Спартель.

Постройка маяка на мысѣ Спартель, расположенномъ на сѣверо-западной оконечности африканскаго материка у входа въ Гибралтарскій проливъ, вызвана была не потребностями мѣстнаго населенія, а нуждами европейскаго судоходства, удовлетворить которыя султанъ обязался въ торговомъ договорѣ Марокко съ Испаніей отъ 20 ноября 1861 г. Въ 43 статьѣ этой конвенціи говорится: «опытъ показалъ, что отсутствіе освѣщенія на сѣверномъ побережьи Марокко подвергаетъ судоходство и торговлю большимъ опасностямъ и причиняетъ убытки; его марокканское величество, желая упрочить безопасность плаванія и развитіе коммерціи, поскольку это въ его власти, обязывается построить маякъ на мысѣ Спартель и заботиться о его освѣщеніи и о его содержаніи» [1]).

[1]) См. текстъ этого договора у Rouard de Card'a. Les relations de l'Espagne et du Maroc pendant le XVIII-e et XIX-e siècle. Paris 1905. 203.—Ср.

Нѣсколько лѣтъ спустя былъ воздвигнутъ маякъ на марокканскія средства, и, какъ это было признано впослѣдствіи державами въ ст. 1 договора 1865 года, единственно въ интересахъ международнаго общенія (dans un intérêt d'humanité), по той простой причинѣ, что Марокко не имѣло въ то время никакого флота, ни торговаго, ни военнаго.

Полная невозможность оставить это дѣло на благоусмотрѣніе мѣстнаго правительства и соперничество державъ, не желавшихъ предоставлять Испаніи поддержаніе маяка, основаннаго благодаря ея предпріимчивости, послужили причиною вмѣшательства дипломатическаго корпуса во внутреннюю администрацію Марокко [1]); географическое положеніе мыса придало этому дѣлу важное политическое и стратегическое значеніе. 31 марта 1865 года была заключена конвенція между Марокко съ одной стороны, Англіей, Франціей, Испаніей, Италіей, Австріей, Португаліей, Бельгіей, Голландіей, Швеціей-Норвегіей и С.-А. С. Штатами съ другой стороны относительно содержанія маяка и управленія имъ [2]). За султаномъ признаются права собственности и суверенитета. На башнѣ маяка, въ знакъ удостовѣренія этого, поднимается одинъ лишь марокканскій флагъ. Издержки по ремонту и, въ случаѣ надобности, на перестройку маяка будутъ покрываться изъ средствъ собственника: султана и его правительства.—Напротивъ содержаніе маяка падаетъ на пользующіяся маякомъ державы, въ интересѣ которыхъ маякъ былъ построенъ. Договаривающіяся правительства обязы-

---

Becker. España y Marruecos sus relaciones diplomaticas durante el siglio XIX. Madrid 1903. 319 стр. и Rouard de Card. Traités de commerce conclus par le Maroc avec les puissances étrangères. 1907.

[1]) Существованіе санитарнаго совѣта могло служить прецедентомъ въ этомъ отношеніи; поэтому ошибочно говорится въ Annuarie du Maroc (Paris 1905. 57), будто конвенція 1865 года была первымъ актомъ вмѣшательства державъ во внутреннюю администрацію Марокко.

[2]) Martens. N. R. G. XX. 350.—Clercq. IX. 291.—Hertslet. A complete collection of the treaties and conventions between Great Britain and foreign powers. London XII. 658; XIV. 375.

ваются дѣлать ежегодные взносы въ одинаковой для всѣхъ пропорціи [1]); одно марокканское правительство избавлено отъ матеріальныхъ жертвъ на администрацію маяка, но если позднѣе султанъ будетъ имѣть военный или коммерческій флотъ, то онъ обязуется вносить часть равную частямъ иностранныхъ державъ [2]).

По делегаціи (délégation) собственника маяка, суверена Марокко, высшее управленіе и администрація (la direction supérieure et l'administration) этого сооруженія передается на весь срокъ дѣйствія заключенной конвенціи представителямъ иностранныхъ правительствъ, образующимъ особое учрежденіе, офиціально называемое «международный совѣтъ наблюденія за маякомъ Спартель и сохраненія его» (conseil internationa de surveillance et d'entretien du phare du cap-Spartel); въ его составъ входятъ лишь агенты державъ, имѣющихъ представительство въ Танжерѣ [3]), делегата отъ мѣстнаго правительства

---

[1]) По свѣдѣніямъ Коллена ежегодный взносъ для Бельгіи (а слѣдовательно и для другихъ державъ) равняется не свыше 1500 фр. (Collin. Le Maroc et les intérêts belges. Louvain 1900. 132).

[2]) Точно такое же распредѣленіе расходовъ установлено для санитарныхъ учрежденій въ Турціи: Порта оплачиваетъ постройку и поддержаніе зданій въ исправномъ видѣ, а жалованье персоналу и расходы на матеріалы раскладываются на заинтересованныя державы.

[3]) Такъ толкуетъ конвенцію и Прадье Фодере (Pradier Fodéré. Traité de droit international. Paris 1888. t. III p. 1206). Въ договорѣ ясно различаются съ одной стороны султанъ, съ другой стороны «les représentants des puissances contractantes» (точнѣе слѣдовало бы сказать «les représentants des autres puissances contractantes»), которымъ ввѣрено управленіе маякомъ; это различіе проведено въ первыхъ трехъ статьяхъ конвенціи 1865 года. Однако присоединеніе Россіи къ договору было принято въ 1899 году на засѣданіи дипломатическихъ агентовъ при участіи «Si Mohamed'a Torres, représentant de S. M. chérifienne»; въ актѣ присоединенія сказано, что представитель султана, равно какъ представители другихъ подписавшихся державъ приняли присоединеніе и пригласили представителя Россійской имперіи «à siéger à l'avenir avec eux dans le Conseil»...; слова «avec eux» слѣдуетъ относить къ агентамъ иностранныхъ державъ, если только султанъ не получилъ къ этому времени представительства въ совѣтѣ, что представляется сомнительнымъ; скорѣе надо полагать, что здѣсь мы имѣемъ дѣло съ спеціальной конференціей для принятія новаго члена союза, а не съ засѣданіемъ административнаго совѣта иностранныхъ пословъ въ Танжерѣ.

въ немъ не имѣется. Установленіе регламентовъ для обслуживанія маяка и для порядка надзора надъ нимъ ввѣряется совѣту; никакое измѣненіе въ этихъ регламентахъ не можетъ быть совершено иначе, какъ съ общаго согласія договаривающихся державъ. Совѣтъ назначаетъ чиновъ администраціи маяка: хранителя (gardien) [1]) и его подчиненныхъ (employes). Поддержаніе безопасности маяка лежитъ на султанѣ, обязавшемся приставить къ маяку туземную стражу изъ каида и четырехъ солдатъ, а въ военное время или во время возстанія принимать всѣ зависящія отъ него мѣры для сохраненія маяка и для охраны служащихъ въ немъ лицъ. Съ своей стороны иностранныя державы обязуются уважать нейтралитетъ маяка и продолжать выплату полагающихся взносовъ даже въ томъ случаѣ, если возгорятся враждебныя дѣйствія между ними или между одной изъ нихъ и Марокко.

Конвенція 1865 года была заключена на десять лѣтъ. По истеченіи десяти лѣтъ конвенція остается въ силѣ на одинъ годъ для всякой державы, не отказавшейся за полгода до истеченія десятилѣтія отъ продолженія ея дѣйствія; и впослѣдствіи съ году на годъ конвенція сохраняетъ свою силу путемъ молчаливаго ея продолженія, съ правомъ выхода для каждаго участника подъ условіемъ извѣщенія о семъ офиціальной декларацией за шесть мѣсяцевъ до желаемаго срока.— О присоединеніи новыхъ членовъ не было ничего предусмотрѣно. Хотя содержаніе маяка есть важное для всего міра предпріятіе, однако на него въ 1865 году смотрѣли какъ на частное дѣло договаривающихся державъ. Общее благо требовало допущенія возможно большаго числа подписчиковъ, но политическіе интересы контрагентовъ были бы удовлетворены полнѣе и надежнѣе лишь въ тѣсной группѣ державъ, достаточно сильной, чтобы устранить мѣстное правительство отъ руководительства предпріятіемъ и не дать одному изъ

---

[1]) Первый по счету начальникъ маяка былъ бельгіецъ, въ послѣднее время—австріецъ.

соперничающихъ изъ за преобладанія въ Марокко государствъ возможности единолично распоряжаться маякомъ Однако впослѣдствіи съ согласія марокканскаго правительства и иностранныхъ державъ были допущены въ составъ совѣта 4 марта 1878 года представитель Германіи, 31 марта 1899 г.— представитель Россіи; въ актахъ приступленія присоединеніе къ договору мотивировалось тѣмъ, что военныя и торговыя суда обѣихъ націй пользуются услугами маяка, причиною же вступленія были помимо того, несомнѣнно, и политическія соображенія; обѣ страны, начавъ принимать участіе въ міровой политикѣ, пожелали, обезпечить за собой мѣста и въ танжерскомъ совѣтѣ [1]).

Если устройство маяка обезпечило безопасность плаванія возлѣ береговъ Марокко, то съ теченіемъ времени обнаружилась потребность въ пополненіи службы маяка устройствомъ семафора [2]), который, соединенный телеграфомъ съ Танжеромъ, позволилъ бы устроить сигнализацію для судовъ, проходящихъ мимо Гибралтара и поддерживающихъ рейсы между Европой, Западной Африкой и Южной Америкой; вслѣдствіе оживленности пароходныхъ сношеній, судовъ въ водахъ Гибралтара бываетъ всегда множество; арматоры въ теченіи многихъ лѣтъ указывали на полезность содержанія семафора на мысѣ Спартель [3]). За это дѣло взялось англійское посольство въ Танжерѣ и благодаря его хлопотамъ англійскій Ллойдъ въ мартѣ 1891 года получилъ концессію на оборудованіе семафора какъ разъ противъ Гибралтарскаго мыса на африканскомъ берегу пролива. Переговоры эти велись безъ вѣдома другихъ посольствъ, которыя узнали о нихъ только тогда, когда султанъ далъ свое согласіе; какъ гово-

---

[1]) Martens N. R. G. 2 s. III. 560; IX. 227; XXIX. 398.

[2]) Служба семафора состоитъ въ особаго рода сигнализаціи посредствомъ флаговъ или фонарей, благодаря которой можно переговариваться на большомъ разстояніи.

[3]) Le semaphore du cap de Spartel, статья безъ подписи въ Bulletin du comité de l'Afrique française. 1894. mai. 48.

рятъ, концессія была разрѣшена только послѣ того, какъ англійскій дипломатъ убѣдилъ султана, что всѣ семафоры Франціи принадлежатъ англійскому Ллойду [1]). Но едва это стало извѣстнымъ, какъ повторилось тоже самое, что было предпринято въ 1865 году противъ Испаніи. Подобное учрежденіе постояннаго характера, слѣдящее за проходомъ судовъ изъ Океана въ Средиземное море и находящееся въ прямыхъ сношеніяхъ съ Гибралтаромъ, представляло большія неудобства съ политической точки зрѣнія. Въ случаѣ возникновенія войны, въ которой участвовала бы или была бы заинтересована Англія, семафоръ явился бы опаснымъ орудіемъ ко вреду нѣкоторыхъ державъ, искони относившихся враждебно къ Англіи. Первымъ представилъ свой протестъ противъ состоявшагося рѣшенія султана представитель Франціи въ Танжерѣ; въ октябрѣ 1891 года онъ указалъ на необходимость нейтрализаціи маяка на случай войны. Кромѣ того французскій посолъ въ Лондонѣ вошелъ въ переговоры съ англійскимъ правительствомъ; 22 января 1892 года онъ представилъ свой проектъ, а 27 числа этого же мѣсяца получилъ согласіе на него со стороны Англіи. Состоявшееся такимъ образомъ соглашеніе [2]) дало до извѣстной степени удовлетвореніе требованіямъ Франціи; семафоръ построенный Ллойдомъ и, по разрѣшеніи конфликта, открытый для всеобщаго пользованія съ 6 сентября 1892 года, былъ поставленъ подъ

---

[1]) Frisch. Le Maroc. Geografie, organisation, politique. Paris 1895. 278.— Niessel (Le Maroc. Paris 1901. 31) видитъ въ устройствѣ семафора англичанами лишь предлогъ для Англіи получить въ собственность землю, окружающую международный маякъ. Но этотъ планъ рушился благодаря Франціи, настоявшей на превращеніе семафора въ «un établissement international».

[2]) Это соглашеніе называется англо-французской конвенціей 27—29 января 1892 года потому, что 29 января было отправлено французскимъ посломъ англійскому правительству увѣдомленіе о полученіи ноты 27 января. Текстъ соглашенія напечатанъ въ приложеніи къ брошюрѣ Rouard de Card. L'île de Pérégil, sa situation stratégique, sa neutralisation. Paris 1903. 20 и въ его же сборникѣ трактатовъ: Rouard de Card. Traités de la France avec les les pays de l'Afrique du Nord, Algérie, Tunisie, Tripolitaine, Maroc. Paris 1906. 358.—См. также Hertslet. XIX. 217 и R. g. 1894. 289.

контроль дипломатическихъ и консульскихъ агентовъ въ Танжерѣ. Соглашеніе 1892 года было одобрено восемью остальными державами подписчицами договора 1865 года о маякѣ, присоединившимися къ этому договору Германіей и Россіей, а также Греціей, Даніей и Бразиліей. Она была наконецъ одобрена и султаномъ, о чемъ нотифицировало въ февралѣ 1894 года дипломатическому корпусу марокканское правительство; до тѣхъ поръ присоединеніе иностранныхъ державъ къ конвенціи 1892 года не могло имѣть дѣйствительнаго значенія, пока не давала своего согласія мѣстная держава, на территоріи которой былъ устроенъ семафоръ и которая по конвенціи должна была играть извѣстную роль.

Согласно конвенціи надъ семафоромъ долженъ быть поднятъ мароканскій флагъ и самое зданіе должно охраняться мѣстными солдатами.—Ллойдъ до приведенія въ дѣйствіе своего регламента долженъ былъ представить его на усмотрѣніе представителей державъ въ Танжерѣ; при этомъ таксы должны быть одинаковы для всѣхъ судовъ. Въ случаѣ послѣдующаго измѣненія регламента Ллойдъ долженъ предварительно обратиться за разрѣшеніемъ къ иностраннымъ агентамъ. Ежегодно Ллойдъ представляетъ этимъ послѣднимъ отчетъ о функціонированіи семафора; дипломатическіе и консульскіе агенты державъ въ Марокко могутъ производить инспекцію семафора всякій разъ, какъ они найдутъ это нужнымъ. Въ случаѣ кораблекрушенія или другого несчастнаго случая на морѣ Ллойдъ по телеграфу увѣдомляетъ представителя заинтересованной державы. Такова служба семафора въ мирное время. Во время войны семафоръ по требованію хотя бы одной изъ заинтересованныхъ державъ долженъ быть закрытъ; эта мѣра принята для предупрежденія злоупотребленій семафоромъ для военныхъ цѣлей; это однако далеко не даетъ нейтрализаціи, которой добивалась Франція [1]). Но и

[1]) Поэтому утвержденіе Frisch'a (p. 278), будто въ 1892 году установлена «une véritable neutralisation du sémaphore», не основательно. Менѣе ка -

не осуществивъ своей цѣли, Франція все же помѣшала Англіи завладѣть предпріятіемъ, заставивъ подчинить его дѣятельность международному органу. Англія въ 1892 году потерпѣла ту же неудачу, какъ Испанія въ 1865 году; предлогъ для вмѣшательства былъ найденъ въ соображеніяхъ общаго для всѣхъ державъ интереса. Такимъ образомъ благодаря соперничеству Испаніи, Франціи и Англіи въ Марокко возникъ международный контроль надъ маякомъ и семафоромъ.

Остается добавить, что на Алжезирасской конференціи 1906 года германскій делегатъ высказалъ слѣдующее пожеланіе (voeu): «въ интересахъ плаванія и экономическаго процвѣтанія Марокко было бы очень желательно, чтобы маячные сигналы на атлантическомъ побережьи страны были умножены и улучшены соотвѣтственно нуждамъ судоходства. Поэтому конференція рекомендуетъ марокканскому правительству принять безъ замедленія соотвѣтствующія мѣропріятія, ассигновавъ на это дѣло часть новыхъ налоговъ, указанныхъ конференціей». Французскій делегатъ присоединился къ этому пожеланію, реализація котораго уменьшила бы число кораблекрушеній въ этихъ мѣстахъ, а за нимъ дали свое присоединеніе и делегаты другихъ державъ. Марокканская делегація заявила, что она передастъ султану это пожеланіе, основательность котораго кажется ей несомнѣнной [1]). Въ генеральный актъ конференціи это пожеланіе, однако, внесено не было.

4. Проекты комиссій на Конго и на Нигерѣ.

Въ послѣдней четверти XIX вѣка всеобщее нареканіе возбуждали притязанія Португаліи, владѣвшей устьемъ и частью

тегорически и правильнѣе выражается Vaulx, считая право закрыть семафоръ за «une sorte de de neutralisation du semaphore». Vaulx. La France et le Maroc. Étude d'histoire diplomatique et internationale. Thèse. Paris 1903. 114. Точно также и Noël считаетъ это право за своего рода нейтрализацію (en quelque sorte neutralisation). Noël. Les rapports de la France et du Maroc. Étude d'histoire diplomatique et de droit international. Paris 1905. 286.

[1]) Martens N. R. G. 2 s. XXXIV. 231—232.

нижняго теченія рѣки Конго, и на этомъ основаніи требовавшей себѣ исключительныхъ преимуществъ на Конго. Еще на Парижской сессіи 1878 года Муанье обратилъ вниманіе института международнаго права на необходимость подчинить плаваніе по Конго международному контролю (surveillance internationale) [1]. —Въ іюнѣ 1883 года напечаталъ объ этомъ же этюдъ Лавеле: онъ предлагалъ европейскимъ государствамъ съ общаго согласія съ С.-А. С. Штатами установить на Конго, во избѣжаніе кровавыхъ столкновеній, нейтрализацію или международный режимъ (la neutralisation ou un régime international), именно провозгласить постоянный нейтралитетъ всего судоходнаго теченія этой рѣки и прилежащихъ къ ней территорій [2].— Въ октябрѣ 1883 года опубликовалъ свой мемуаръ Твиссъ. Онъ полагалъ, что учрежденіе международной комиссіи для обезпеченія плаванія по нижнему Конго, по образцу Нижне-Дунайской комиссіи, можетъ легко разрѣшить споръ о юрисдикціи, существующей между Португаліей и морскими державами Европы, и предотвратить возможные въ будущемъ конфликты. Всякій разъ интернаціонализація международной рѣки приносила большую пользу дѣлу цивилизаціи и мира, она будетъ полезна и на этотъ разъ. Но этотъ режимъ непримѣнимъ для территорій и водъ Средняго и Верхняго Конго, такъ какъ эти пространства еще не изслѣдованы вполнѣ и условія жизни европейцевъ въ этихъ мѣстахъ слишкомъ ненормальны. Здѣсь неумѣстна постоянная нейтрализація, пока не отграничены интересы соперничающихъ изъ-за вліянія державъ, здѣсь мыслимъ лишь тотъ способъ дѣйствія, къ какому прибѣгали европейскія державы въ Восточномъ вопросѣ, именно заключеніе соглашенія о незаинтересованности (protocole de désintéressement). Подробный протоколъ могъ бы быть приложенъ въ видѣ добавленія къ той конвенціи,

---

[1]) Annuaire de l'Institut de droit international. III. 155.

[2]) Laveleye. La neutralité du Congo. R. d. 1883. 254—262.

которую бы морскія державы заключили о Нижнемъ Конго [1]). Подобную же мысль о подчиненіи Конго режиму международной комиссіи (international commission of Congo river) по образцу Дунайской комиссіи изъ заинтересованныхъ въ плаваніи державъ англійскій ученый развивалъ въ другой своей статьѣ, употребляя для обозначенія функцій международной комиссіи выраженіе «international protectorat», что исключало бы на пространствѣ дѣйствія комиссіи протекторатъ надъ рѣкой со стороны отдѣльныхъ странъ, напр. Португаліи [2]).—На Мюнхенской сессіи 1883 года Муанье снова возбудилъ вопросъ о плаваніи по Конго и представилъ институту международнаго права свой проектъ конвенціи на одобреніе. Въ 8-ой статьѣ этого проекта предлагалось слѣдующее: международная комиссія (commission internationale), образованная изъ представителей всѣхъ заинтересованныхъ державъ, по одному отъ каждой державы, будетъ уполномочена регламентировать пользованіе рѣкой и ея притоками и наблюдать за примѣненіемъ настоящей конвенціи. Комиссія будетъ надѣлена надлежащими полномочіями для того, чтобы дѣйствовать отъ имени всѣхъ подписчиковъ для защиты ихъ общихъ интересовъ. Въ частности на комиссію возлагается принужденіе туземцевъ или иныхъ захватителей земли къ исполненію настоящей конвенціи. Комиссія будетъ имѣть въ своемъ распоряженіи рѣчную полицію и достаточную вооруженную силу [3]). На основаніи доклада Муанье, Институтъ высказалъ пожеланіе (voeu) въ пользу нейтрализаціи Конго и постановилъ сообщить это пожеланіе державамъ. Когда постановленіе было выполнено, то португальское правительство приказало своимъ представителямъ заграницею сдѣ-

---

1) Twiss. La libre navigation du Congo. R. d. 1883. 437—442, 547—561; R. d. 1884. 237—246.

2) Twiss. An international protectorat of the Congo river. Law Magazine and Review. 1883, november стр. 1—20, см. стр. 15 и 18.

3) Annuaire de l'Institut de droit international. Vol. VII. 1883—1885. Bruxelles 1891. стр. 237—278, см. стр. 273.

лать офиціальныя заявленія о томъ, что оно никогда не обнаруживало желанія ограничить или затруднить свободу плаванія по Конго, что могутъ вывести изъ резолюціи Института [1]).

Какъ будто это оправдывалось конвенціей, которую вскорѣ послѣ того португальское правительство заключило съ англійскимъ правительствомъ. Но именно этотъ договоръ 26 февраля 1884 года вызвалъ протесты и сопротивленіе державъ и повелъ къ интернаціонализаціи плаванія по Конго [2]). Въ 3 статьѣ договора говорилось, что торговля и плаваніе по рѣкамъ Конго и Замбезе и по ихъ притокамъ будутъ вполнѣ свободны для подданныхъ и для судовъ всѣхъ націй. Но въ 4-ой статьѣ было сдѣлано ограниченіе, вызывавшее серьезныя опасенія и дѣлавшее почти мнимыми всѣ благія послѣдствія принципа свободы торговли и судоходства, только-что провозглашонной: «смѣшанная комиссія (une commission mixte), состоящая изъ делегатовъ Англіи и Португаліи, будетъ назначена для редактированія регламентовъ относительно плаванія, полиціи и контроля, для наблюденія за выполненіемъ регламентовъ и для взиманія извѣстныхъ опредѣленныхъ сборовъ» (ст. 4). Это было замаскированное средство отдать рѣку въ руки англичанъ и португальцевъ; финансовыя средства и право регламентаціи плаванія являлись бы серьезной угрозой для владѣльцевъ Средняго и Верхняго Конго, не говоря уже о другихъ морскихъ державахъ, поддерживающихъ торговыя сношенія съ бассейномъ рѣки Конго. Мало того, въ дальнѣйшихъ статьяхъ договора можно было усмотрѣть, что Португалія, ставшая негласной союзницей Англіи, намѣревалась дѣйствовать заодно съ ней, защищать ея интересы,

---

[1]) Arntz. Le gouvernement portugais et l'Institut de droit international. R. d. 1883. стр. 537—546, см. стр. 538.

[2]) Текстъ договора см. у Banning'a. Le partage politique de l'Afrique d'après les transactions internationales les plus récentes (1885 à 1888). Bruxelles 1888. стр. 102.—Weyl. La Congo devant l'Europe. Le traité anglo-portugais. La mission de Brazza. L'association insernationale de Congo. Paris 1884.

давать ей у себя всевозможныя льготы и преимущества и подъ ея защитою проникать внутрь материка. Англія признала за Португаліей права на часть западнаго берега Африки, расположенную между 8° и 15° 12′ южной широты, Португалія же въ видѣ компенсаціи съ своей стороны обязалась ставить англійскіе суда и товары, въ предѣлахъ признанной Англіею области, въ равныя условія съ судами и товарами португальскими. Въ 13-ой статьѣ предусматривалось, что «подобный же режимъ будетъ установленъ въ отношеніи англичанъ на всѣхъ земляхъ, которыя примыкаютъ къ этой области и которыя могутъ быть впослѣдствіи поставлены подъ суверенитетъ благочестивѣйшаго короля (Sa Majesté Très Fidèle)». Такимъ образомъ казалось, что Португалія готовилась, при содѣйствіи Англіи, наложить свою руку на весь центръ Африки, причемъ рѣчная комиссія была однимъ изъ оккупаціонныхъ средствъ. Этого было достаточно, чтобы возбудить опасенія въ Европѣ. Едва было оглашено содержаніе договора, какъ Франція и Германія выразили свой протестъ, оспаривая исключительныя права Португаліи на международную рѣку, вооружаясь противъ признанія Англіей преимущественнаго положенія Португаліи и опасаясь сдѣлки и союза двухъ державъ, могущаго повредить свободѣ судоходства по рѣкѣ. Къ протесту Франціи и Германіи присоединились С.-А. С. Штаты, Испанія и Голландія; едва образовалась сильная лига, какъ оба правительства отказались отъ мысли ратификовать заключенный трактатъ, который такъ и остался неутвержденнымъ. Португальское правительство, убѣдившись, что двусторонній договоръ не въ состояніи разрѣшить вопросъ, затрагивающій интересы многихъ державъ, само предложило образовать для того международную конференцію. Договоръ 1884 года послужилъ такимъ образомъ поводомъ для международнаго съѣзда [1]); послѣ полученія согласія отъ Англіи

[2]) Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires du Congo et de l'Afrique occidentale. Paris 1884. 62 стр., см. стр. 23; Paris 1885. 333 стр., см. стр. 3.

германское правительство по соглашенію съ французскимъ кабинетомъ приняло на себя трудъ подготовленія конференціи, на которую кромѣ протестовавшихъ державъ были также приглашены Россія, Австро-Венгрія, Италія, Бельгія, Данія Швеція-Норвегія и Турція. Въ программѣ конференціи были намѣчены слѣдующіе вопросы, тѣсно связанные между собою: вопросъ о свободѣ торговли въ бассейнѣ Конго и о его нейтрализаціи для блага мирнаго проникновенія европейскихъ народовъ; приложеніе къ африканскимъ рѣкамъ принциповъ европейскаго рѣчного права, причемъ, помимо вопроса о интернаціонализаціи Конго, по настоянію Франціи былъ присоединенъ вопросъ о примѣненіи свободнаго для всѣхъ флаговъ плаванія по водамъ Нигера; наконецъ послѣднимъ пунктомъ программы являлся вопросъ о завладѣніи свободными и незанятыми землями «чернаго континента» и о разграниченіи сферъ вліянія культурныхъ державъ въ неизслѣдованныхъ еще дебряхъ Африки.

Конференція собралась въ Берлинѣ 15 ноября 1884 года и закончила свои труды 26 февраля 1885 года. По отношенію къ Конго не возникало видимыхъ разногласій относительно желательности примѣненія на этой рѣкѣ начала свободы торговли и плаванія и принципа международнаго управленія рѣкой. По отношенію же къ Нигеру англійская делегація рѣшительно возпротивилась предположенной Франціей и Германіей къ учрежденію международной комиссіи на подобіе проектированной для Конго комиссіи; на первомъ же засѣданіи конференціи англійскій делегатъ формально заявилъ, что «правительство ея величества убѣждено уже въ томъ, что плаваніе по Конго можетъ быть регулировано международной комиссіей, образованіе которой оно само даже неоднократно совѣтовало. Но положеніе Нигера совершенно иное. Установленіе комиссіи на этой рѣкѣ разсматривается Англіей какъ дѣло практически невыполнимое». Въ виду этого выполненіе акта конференціи относительно Нигера было предо-

ставлено мѣстнымъ державамъ, каковыми являются Англія и Франція; каждая изъ нихъ обязалась привести постановленія конференціи въ исполненіе на тѣхъ частяхъ рѣки, которыя находятся подъ ихъ властью [1]). Въ эпоху Берлинской конференціи владѣнія Англіи и Франціи на Нигерѣ не были точно опредѣлены и Англія пользуясь тѣмъ, что Франціи безспорно принадлежала лишь верхняя часть рѣки, о которой не было извѣстно, судоходна ли она или нѣтъ, категорически высказалась противъ допущенія Франціи и другихъ участниковъ конференціи въ дѣло управленія судоходной частью рѣки. Ея доводы были приняты въ уваженіе конференціей.

Вопросъ объ учрежденіи международной комиссіи для Конго прошелъ безъ большихъ затрудненій. Была признана кромѣ того свобода плаванія по Конго какъ въ мирное, такъ и въ военное время, и весь бассейнъ рѣки, ея притоковъ, каналовъ и озеръ находящихся съ нею въ связи былъ нейтрализованъ. «Для приведенія въ исполненіе акта о плаваніи по рѣкѣ, говорится въ генеральномъ актѣ конференціи, учреждается международная комиссія. Державы подписавшія настоящій актъ, равно какъ тѣ, которыя присоединятся къ нему впослѣдствіи, могутъ во всякое время послать отъ себя каждая по одному представителю (délégué) въ означенную комиссію. Ни одинъ делегатъ не можетъ располагать болѣе, чѣмъ однимъ голосомъ, даже въ томъ случаѣ, когда онъ является представителемъ отъ нѣсколькихъ государствъ. Содержаніе свое представитель получаетъ отъ своего правительства»

---

[1]) Послѣ продолжительныхъ переговоровъ обѣимъ странамъ удалось наконецъ составить въ 1898 году общій регламентъ плаванія по рѣкѣ, но доселѣ нѣтъ никакого смѣшаннаго и центральнаго органа для наблюденія за примѣненіемъ регламента.—О Нигерѣ см. Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires du Congo et de l'Afrique occidentale. Paris 1885 p. 14, 63, 159.—Pillet. La liberté de navigation du Niger d'après le traité de Berlin du 26 février 1885. R. g. 1896. 190—223.—Duchêne. Le droit de navigation dans le Niger. R. g. 1895. 439—447.—Regelsperger. La France et l'Angleterre sur le Niger. La liberté de navigation du fleuve. Paris (1896). 32 стр.

(ст. 17). «Комиссія возникаетъ, какъ только пять изъ державъ, подписавшихъ генеральный актъ конференціи, назначатъ своихъ делегатовъ. До образованія комиссіи, назначенія делегатовъ должны нотифицироваться германскому правительству, стараніями котораго будетъ произведено первое собраніе комиссіи» (ст. 19). Изъ этихъ статей видно, что комиссія (la commission internationale de la navigation du Congo) предполагалась къ образованію лишь факультативно: каждый подписчикъ могъ послать одного делегата, но посылать его непремѣнно онъ не былъ обязанъ. Затѣмъ, въ комиссію допускались не только делегаты отъ прибрежныхъ государствъ, но и делегаты отъ всѣхъ вообще подписчиковъ, кто бы они ни были; надо полагать, что подъ «пятью державами», которыя первыя войдутъ въ комиссію, разумѣлись именно прибрежныя державы, именно Франція, Германія, Англія, Португалія и вновь образованное «независимое государство Конго». Наконецъ, хотя делегаты и получали содержаніе отъ своего правительства, однако они должны были быть не защитниками интересовъ своего правительства, а членами независимой коллегіи, выражающими свою собственную волю, а не волю пославшаго ихъ государства; иначе въ случаѣ если бы делегатъ представлялъ сразу нѣсколько государствъ имѣвшихъ несовпадавшія на дѣло воззрѣнія, то онъ не могъ бы подать голоса. О способѣ постановленія рѣшеній не содержится въ договорѣ никакого общаго правила, указывается только, что «рѣшенія комиссіи относительно заключенія займовъ должны быть принимаемы по большинству двухъ третей голосовъ» (ст. 23). Это постановленіе слѣдуетъ разсматривать какъ усиленіе обычнаго, простого большинства голосовъ для спеціальнаго, особо важнаго случая въ видѣ гарантіи наиболѣе обдуманнаго рѣшенія; изъ отсутствія общаго правила никакъ нельзя выводить, что вообще требуется единогласіе. Комиссія является независимымъ отъ мѣстныхъ властей учрежденіемъ, пользующимся неприкосновенностью во время военныхъ дѣйствій, имѣющимъ

особые принадлежащіе ему фонды и зависящую отъ него администрацію, вообще комиссія пользуется всѣми правами международнаго учрежденія, автономнаго и не подчиненнаго отдѣльнымъ участникамъ соглашенія. Такъ въ договорѣ подтверждается, что «при исполненіи возложенныхъ на нее обязанностей комиссія дѣйствуетъ независимо отъ мѣстной власти» (ст. 20). Державы согласились, что «на Конго могутъ быть взимаемы лишь 1) портовые сборы для содержанія нѣкоторыхъ мѣстныхъ сооруженій, каковы пристани, амбары и т. п., 2) лоцманскіе сборы и 3) сборы назначенные для покрытія техническихъ и административныхъ издержекъ, совершаемыхъ въ общемъ интересѣ судоходства, включая сюда также сборы на маяки, на сигнальные огни и на бакены» (ст. 14). «Комиссія опредѣляетъ тарифы сборовъ первой и второй категоріи, портовые сборы устанавливаются территоріальною властью» (ст. 20). «Державы выговариваютъ за собою право пересмотра, въ случаѣ необходимости, таксъ этихъ сборовъ каждые пять лѣтъ». (ст. 14). Если установленіе и пересмотръ таксъ производится по общему согласію всѣхъ участниковъ соглашенія, то взиманіе сборовъ и управленіе ими ввѣряется комиссіи; комиссія можетъ расходовать реализуемыя такимъ путемъ средства по своему усмотрѣнію на свои нужды. «Комиссія взимаетъ лоцманскіе сборы и сборы назначенные для техническихъ и административныхъ расходовъ по поддержанію судоходности рѣки и распоряжается получаемыми такимъ образомъ суммами» (ст. 20); лишь портовые сборы взимаются мѣстною территоріальною властью. Кромѣ того комиссіи дано право заключать отъ своего имени займы: «съ цѣлью покрытія техническихъ и административныхъ издержекъ, падающихъ на комиссію, эта послѣдняя можетъ заключать займы, предоставляя въ видѣ залога доходы ей принадлежащіе. Сборы взимаемые комиссіей для покрытія техническихъ и административныхъ расходовъ по поддержанію судоходности рѣки должны назначаться прежде всего на выплату процентовъ и

на погашеніе этихъ займовъ, какъ это будетъ установлено въ соглашеніи съ кредиторами» (ст. 23). Но здѣсь была сдѣлана существенная оговорка: «понятно, что правительства представленныя на конференціи не могутъ ни въ какомъ случаѣ разсматриваться давшими какую либо гарантію, ни заключившими какое-либо обязательство или солидарно отвѣчающими по этимъ займамъ, если только это не указано въ спеціальныхъ конвенціяхъ заключенныхъ ими по этому предмету» [1]). Комиссіи принадлежитъ «право назначенія агентовъ (agents) для рѣчной службы, равно какъ назначеніе ея собственныхъ служащихъ (employés). Назначеніе субъ-инспекторовъ производится территоріальною властью въ мѣстностяхъ занятыхъ какою-либо державою и международной комиссіей на остальныхъ частяхъ рѣки. Мѣстная держава извѣститъ комиссію о назначенныхъ ею субъ-инспекторахъ и на обязанности этой державы будетъ лежать ихъ содержаніе» (ст. 20). «Содержаніе агентамъ и наемная плата служащимъ комиссіи выплачиваются изъ лоцманскихъ сборовъ и изъ особыхъ сборовъ предназначенныхъ для покрытія техническихъ и административныхъ издержекъ и взимаемыхъ комиссіей съ судоходства по Конго. Размѣры этого содержанія и этой платы, равно какъ свѣдѣнія о числѣ, цензѣ и дѣятельности агентовъ и служащихъ будутъ сообщаться въ отчетѣ (compte-rendu), представляемомъ ежегодно всѣмъ правительствамъ представленнымъ въ комиссіи» (ст. 17). Вся рѣчная администрація пользуется особыми привелегіями, охраняющими ея независимость: «члены международной комиссіи, равно какъ агенты [2]) ею назначаемые пользуются при исполненіи ихъ обязанностей неприкосновенностью. Эта же гарантія распространяется на службы (offices), бюро (bureaux) и архивы (archives) комиссіи» (ст. 18).

---

[1]) Между тѣмъ въ 4 статьѣ франко-германскаго проекта для займовъ предполагалась гарантія державъ; это было одно изъ немногихъ предложеній проекта, которое не было принято конференціей. См. Martens N. R. G. 2 s. X. 296.

[2]) О служащихъ не сказано ничего.

Для обезпеченія правильности управленія рѣкою въ военное время «на всѣ сооруженія и учрежденія, созданныя во исполненіе акта о судоходствѣ, именно на бюро для взиманія сборовъ и на состоящія при бюро кассы, равно какъ на персоналъ обслуживающій постояннымъ образомъ эти учрежденія будетъ распространенъ режимъ нейтралитета и на этомъ основаніи неприкосновенность ихъ и другихъ сооруженій будетъ уважаться и защищаться воюющими» (ст. 25).

Полномочія комиссіи носятъ чисто административный характеръ, ей поручены также нѣкоторыя судебныя дѣла [1]). Въ компетенцію комиссіи не входятъ правоустановительныя функціи; являясь низшимъ подчиненнымъ органомъ, комиссія принимаетъ участіе въ установленіи права лишь совѣтами. «Комиссія по установленіи ея, сказано въ договорѣ, должна немедленно выработать регламенты судоходства, рѣчной полиціи, лоцманской и карантинной службы. Эти регламенты, равно какъ тарифы, до приведенія ихъ въ исполненіе, должны быть поднесены на одобреніе (approbation) державъ, представленныхъ въ комиссіи. Заинтересованныя державы должны дать свой отвѣтъ въ возможно краткій срокъ» (ст. 19).—Главной функціей комиссіи, какъ комиссіи рѣчной, является исполненіе договора о плаваніи по Конго. Такъ гласитъ 17 статья. Кромѣ того спеціально статьей 8-ой генеральнаго акта, по-

---

[1]) Pillias (La navigation internationale du Congo et du Niger. Paris. 1900 p. 73) дѣлитъ права комиссіи на права législatives, exécutives, administratives, judiciaires. Но правами «законодательными» комиссія не обладаетъ; правотворящія функціи принадлежатъ сообща державамъ, которымъ восходятъ на одобреніе дѣла по ст. 19, упоминаемыя авторомъ; комиссія имѣетъ въ данномъ случаѣ лишь совѣщательное значеніе. Въ предѣлахъ нормъ, устанавливаемыхъ державами, комиссія дѣйствуетъ въ качествѣ исполнительнаго органа въ административныхъ и въ судебныхъ дѣлахъ; выдѣленіе исполнительныхъ функцій въ особую рубрику ряломъ съ административными и судебными функціями поэтому неосновательно; къ тому же причисляемыя авторомъ къ исполнительнымъ функціямъ производство техническихъ работъ и наблюденіе по ст. 8-ой являются полномочіями административнаго характера, содержащими не простое лишь выполненіе дѣйствія а извѣстную распорядительную власть. Итакъ главная функція комиссіи—администрація, прибавочная—судъ.

мѣщенной въ декларацiи о свободѣ торговли въ бассейнѣ Конго, комиссiя уполномочивается привести въ исполненiе на безхозяйныхъ территорiяхъ эту декларацiю, въ которой помимо регулированiя торговыхъ отношенiй намѣчается также оказанiе покровительства туземцамъ, миссiонерамъ и путешественникамъ; слѣдовательно на комиссiю налагаются обязанности совершенно постороннiя рѣчному дѣлу. «Во всѣхъ частяхъ тѣхъ территорiй, которыя предусматриваются настоящей декларацiей (par la présente déclaration), гдѣ никакая держава не осуществляетъ правъ суверенитета или протектората, международная комиссiя судоходства по Конго, учрежденная въ силу статьи 17, будетъ обязана наблюдать за исполненiемъ принциповъ провозглашенныхъ и освященныхъ въ настоящей декларацiи (principes proclamés et consacrés par cette déclaration). Во всѣхъ случаяхъ, когда возникнутъ затрудненiя относительно примѣненiя принциповъ установленныхъ въ настоящей декларацiи, заинтересованныя государства могутъ согласиться (pourront convenir) объ обращенiи къ добрымъ услугамъ (bons offices) комиссiи, предоставляя ей изслѣдованiе фактовъ вызвавшихъ эти затрудненiя» (ст. 8). По смыслу этой статьи комиссiя должна наблюдать не за всѣмъ генеральнымъ актомъ конференцiи, что до сего времени было общепринятымъ положенiемъ въ литературѣ, а лишь за указанной декларацiей и за актомъ плаванiя по Конго. Весь генеральный актъ состоитъ изъ 1) декларацiи о свободѣ торговли въ бассейнѣ Конго, 2) декларацiи относительно торга неграми, 3) декларацiи о нейтралитетѣ территорiй, входящихъ въ бассейнъ Конго, 4) акта о плаванiи по Конго, 5) акты о плаванiи по Нигеру и 6) декларацiи относительно права завладѣнiя на африканскихъ территорiяхъ. Выраженiя «cette déclaration» и «présente déclaration» относятся очевидно къ первой по счету декларацiи, въ составъ которой входитъ 8 статья генеральнаго акта. Если бы комиссiи было поручено исполненiе

всего договора, то было бы упомянуто о генеральномъ актѣ; во всемъ договорѣ строго различаются полный актъ вообще и его отдѣльныя составныя части. Поэтому комиссія не должна пещись ни о подавленіи негроторговли, ни слѣдить за выполненіемъ правилъ объ оккупаціи, ни, тѣмъ болѣе, за примѣненіемъ акта судоходства по Нигеру. Изъ ея вѣдѣнія выходятъ всѣ этого рода вопросы: она не должна ни преслѣдовать интересы человѣколюбія, ни политическіе интересы, связанные съ захватомъ земель, ни административные интересы на другихъ африканскихъ рѣкахъ Ей поручено лишь блюсти на безхозяйныхъ мѣстностяхъ, гдѣ она является единственною культурною силою, интересы торговли и мирнаго проникновенія европейцевъ подобно тому какъ на незанятыхъ земляхъ она ведетъ независимо отъ кого либо рѣчную службу. Въ этомъ отношеніи нельзя согласиться съ утвержденіемъ Pillias, будто «комиссія можетъ быть призвана къ наблюденію за примѣненіемъ генеральнаго акта въ цѣломъ, содержащаго въ себѣ постановленія абсолютно постороннія плаванію, какъ напр. о негроторговлѣ et cetera» [1]). Кромѣ того функціи комиссіи не сводятся къ трейскому разбирательству, какъ полагаетъ напр. Бланшаръ [2]), а представляютъ собою подачу необязательнаго для сторонъ совѣта, который не можетъ

---

[1]) Pillias. p. 75.—Такую же точно интерпретацію даетъ и Blanchard. Formation et constitution politique de l'état indépendant du Congo. Paris 1899. 158.—Blanchard (p. 158—159) утверждаетъ, что Германія требовала образованія особой европейской комиссіи, отличной отъ Конгской рѣчной комиссіи для приведенія въ дѣйствіе генеральнаго акта въ незанятыхъ никѣмъ владѣніяхъ и для наблюденія за исполненіемъ акта въ оккупированныхъ державами земляхъ; но Франція и Португалія воспротивились этому контролю, почему на конференціи и ограничили этотъ надзоръ безхозяйными землями и слили эту европейскую комиссію съ рѣчной Конгской комиссіей. Но это утвержденіе Бланшара не подтверждается, по крайней мѣрѣ, офиціальными протоколами конференціи. Германія какъ разъ предлагала порученіе рѣчной комиссіи широкихъ полномочій на безхозяйныхъ владѣніяхъ, но конференція эти полномочія значительно съузила; выключено было между прочимъ попеченіе объ уничтоженіи работорговли. См. Martens N. R. G. 2 s. X. 208.

[2]) Blanchard p. 158. Такую же ошибку дѣлаетъ Orban. Étude de droit fluvial international. Paris 1895. 306.

быть принудительно наложенъ, и къ которому стороны только могутъ, но не обязаны обращаться. Все приведенное здѣсь доказываетъ, что статья 8-ая, если и представляетъ собою нѣчто необычное, то все же даетъ комиссіи слишкомъ мало простора дѣйствій и реальной власти; значеніе этой статьи чисто теоретическое. Во французской литературѣ это значеніе сильно преувеличивается. Указавъ на 8 статью, Pillias замѣчаетъ: «этого достаточно для того, чтобы оправдать приложеніе къ комиссіи эпитета «суверенной» (souveraine); только не слѣдуетъ злоупотреблять этимъ терминомъ, надо различать два случая. Комиссія суверенна въ тѣхъ частяхъ территоріи, гдѣ никакая держава не осуществляетъ правъ суверенитета или протектората; она есть простая международно-правовая личность (une personne du droit des gens) во всѣхъ другихъ территоріяхъ». Точно такъ же полагаетъ и Blancharard: «прерогативы комиссіи содержатъ въ себѣ очевидное расширеніе правъ, до сихъ поръ предоставлявшихся подобнымъ комитетамъ. Но ей дано еще болѣе того въ статьѣ 8-ой, именно совершенно новыя права, превращающія ее въ настоящую территоріальную державу (une vraie puissance territoriale). Комиссія въ незанятыхъ владѣніяхъ имѣетъ контроль надъ всѣми суверенными правами (droits souverains) князьковъ тамъ царствующихъ. Мы имѣемъ нѣчто подобное, въ болѣе слабомъ видѣ въ Турціи, въ Греціи. въ Египтѣ, гдѣ европейскія комиссіи наблюдаютъ за осуществленіемъ нѣкоторыхъ фискальныхъ правъ финансоваго вѣдомства. Но тамъ лишь частный и временный контроль; здѣсь же комиссія осуществляетъ полный и вѣчный контроль надъ варварскими королевствами договорнаго бассейна Конго. Комиссія есть нейтральняя (neutre) территоріальная держава, имѣющая свое законодательство — въ ея регламентахъ, свою принудительную силу — въ военныхъ судахъ державъ, свои финансы — въ собираемыхъ ею сборахъ». Надо думать, что обоихъ авторовъ ввели въ заблужденіе разсужденія о суверенитетѣ ко-

миссіи на конференціи [1]); Конгская комиссія строилась по образцу Дунайской, издавна и ошибочно считаемой «суверенной»; то, что было принято въ 1885 году, далеко не совпадало съ правами Нижнедунайской комиссіи; поэтому такое именованіе Конгской комиссіи не имѣетъ за собой основаній. Никакихъ суверенныхъ правъ комиссія не имѣетъ, она призвана лишь наблюдать за плаваніемъ и торговлею и подавать державамъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ совѣты. Выполненіе, контроль, надзоръ, подача добрыхъ услугъ—все это функціи подчиненнаго, служебнаго характера. Вся разница заключается лишь въ томъ, что на безхозяйныхъ пространствахъ комиссія исполняетъ порученіе державъ одна, безъ соучастія мѣстной власти, ибо ея нѣтъ въ организованномъ видѣ, тогда какъ на покровительствуемыхъ ими оккупированныхъ земляхъ она должна предварительно соглашаться о нѣкоторыхъ отдѣльныхъ мѣрахъ исполненія съ мѣстною властью, покровителемъ или оккупантомъ, по нѣкоторымъ же вопросамъ весь контроль отходитъ вполнѣ къ территоріальной власти, что имѣетъ мѣсто въ отношеніяхъ регулируемыхъ статьями 8, 9, 20 и др. Комиссія имѣла задачей исполненіе воли державъ и простой контроль за примѣненіемъ отдѣльныхъ частей договора установленнаго державами: она была подчиненнымъ органомъ державъ выполняющимъ ихъ волю. Права суверенитета на незанятыхъ земляхъ принадлежали не комиссіи, а дикимъ жившимъ на этихъ земляхъ, если они имѣли какое нибудь государственное устройство. Суверенитетъ состоитъ въ способности обязывать себя выраженіемъ своей собственной воли и можетъ принадлежать только государству, какъ монополисту принужденія. Комиссія не могла властвовать на незанятыхъ земляхъ тѣмъ болѣе уже потому, что не имѣла ни своей арміи, ни флота. Она могла лишь при исполненіи своихъ обязанностей обращаться

---

[1]) См. указанную выше желтую книгу. Paris 1885. p. 122—123.—Ср Pillias p. 75—76 и Blanchard p. 158—159.

въ случаѣ необходимости за помощью къ военнымъ судамъ державъ подписавшихъ генеральный актъ и тѣхъ, кои присоединятся къ нему впослѣдствіи; но въ договорѣ добавлялось, что при этомъ «должны, разумѣется, приниматься въ уваженіе инструкціи, которыя могутъ быть даны командирамъ судовъ ихъ правительствами» (ст. 21).—Помимо контроля надъ исполненіемъ договора «въ составъ обязанностей комиссіи входитъ опредѣленіе работъ для обезпеченія судоходности Конго соотвѣтственно потребностямъ международной торговли. Производство работъ въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ ни одна изъ державъ не осуществляетъ правъ суверенитета, поручается комиссіи дѣйствующей въ этомъ случаѣ самостоятельно; на незанятыхъ же территоріяхъ комиссія должна согласиться предварительно съ мѣстною властью» (ст. 20). Помимо выполненія техническихъ работъ на комиссіи лежитъ также обезпеченіе лоцманства, освѣщеніе фарватера, поддержаніе въ исправности бакеновъ, устройство пристаней, складовъ, магазиновъ и т. п. Наконецъ комиссія осуществляетъ надзоръ за карантиннымъ постомъ, который «будетъ учрежденъ въ устьяхъ Конго или по инціативѣ прибрежныхъ державъ, или по представленію комиссіи и гдѣ будетъ производиться санитарный досмотръ за судами при ихъ входѣ и выходѣ» (ст. 24).

Помимо административныхъ функцій комиссіи предоставлено право суда, хотя и весьма несовершеннаго. «Нарушенія регламентовъ судоходства, рѣчной полиціи, лоцманской и карантинной службы, установляемыхъ комиссіей, преслѣдуются агентами комиссіи въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ она осуществляетъ свою власть, въ другихъ же мѣстахъ—прибрежною державою. Въ случаѣ превышенія власти или несправедливости со стороны агента или служащаго комиссіи, потерпѣвшій можетъ обратиться къ консулу своего государства. Этотъ послѣдній долженъ разобрать жалобу; если онъ найдетъ ее prima facie основательной, то имѣетъ право

представить ее комиссіи. Въ этомъ случаѣ разслѣдованіе поведенія агента или служащаго комиссіи ведется консуломъ совмѣстно съ тремя, по крайней мѣрѣ, членами комиссіи, ее представляющими. Если консулъ найдетъ рѣшеніе комиссіи противнымъ праву, то онъ составляетъ докладъ своему правительству, которое можетъ обратиться къ представленнымъ въ комиссіи державамъ и пригласить ихъ согласиться о содержаніи тѣхъ инструкцій, которыя слѣдуетъ дать комиссіи» (ст. 19). Такимъ образомъ разборъ дѣла по правонарушеніямъ должностныхъ лицъ рѣчного вѣдомства подлежитъ комитету составленному по крайней мѣрѣ изъ трехъ членовъ комиссіи и при участіи консула потерпѣвшаго въ разслѣдованіи дѣла. Но на это судебное рѣшеніе допускается обжалованіе комиссіи, которая въ этомъ случаѣ дѣйствуетъ уже не въ качествѣ судебнаго органа, а въ качествѣ дипломатическаго органа державъ, дающихъ своимъ представителямъ инструкціи и рѣшающихъ дѣло въ дипломатическомъ порядкѣ. Это является существеннымъ недостаткомъ.

Германскій проектъ въ ст. 8-й предлагалъ учредить комиссію на мѣстѣ ея дѣйствія черезъ три мѣсяца по ратификаціи договора. Но конференція уклонилась отъ установленія опредѣленнаго срока, предоставивъ иниціативу дѣла по крайней мѣрѣ пяти державамъ, подъ которыми, можно догадываться, подразумѣвались территоріальныя державы, и предоставивъ державамъ лишь факультативное участіе въ комиссіи. Такимъ образомъ въ сущности обязательства учредить комиссію не было дано безусловно. Въ дѣйствительности комиссія никогда не собиралась и никогда не функціонировала. Она существуетъ лишь на бумагѣ. Дипломатія не позаботилась объ ея образованіи, если не считать неудачныхъ переговоровъ о томъ въ 1899 году. При факультативности самой комиссіи понятно, что съ ея образованіемъ не спѣшили. И чѣмъ болѣе ее надѣляли всякаго рода полномочіями, даже посторонними ея главной задачѣ, и чѣмъ болѣе расширяли ея составъ, при-

влекая въ нее всякую державу, выразившую желаніе примкнуть къ соглашенію, тѣмъ можно было вѣрнѣе поручиться, что всѣ эти внѣшніе аттрибуты и грандіозность прикрываютъ уже сложившееся и лишь офиціально не высказываемое рѣшеніе никогда подобной комиссіи не созывать. Тамъ гдѣ помощь державъ была всего нужнѣе, въ ней отказывали: чтобы обезпечить существованіе комиссіи мало было дать ея членамъ право неприкосновенности и распространить на нее принципъ нейтрализаціи, комиссіи были нужны матеріальныя средства. Правда ей предоставили взимать сборы при пользованіи со стороны судовъ произведенными ея работами; но чтобы завести что либо, она прежде всего нуждалась въ деньгахъ. Ей разрѣшили прибѣгать къ займамъ, но подорвали всякій кредитъ, объявивъ заранѣе, что за займы державы поручиться не могутъ. При этихъ условіяхъ комиссія была безполезна, она не могла бы функціонировать и даже приступить къ работамъ. Наконецъ вмѣсто безхозяйныхъ территорій занятыхъ туземцами и оспариваемыхъ державами другъ у друга [1]) на Конго прочно осѣли Франція, Германія, Англія, Португалія и Конго, всѣ свободныя территоріи раздѣлены были между ними и опредѣлены точнымъ образомъ границы владѣній каждой державы. Съ признаніемъ взаимныхъ правъ для Франціи и Германіи не было интереса вытѣснять во что бы то ни стало Англію и Португалію, напротивъ въ интересѣ ихъ всѣхъ въ совокупности и въ интересѣ Бельгіи, завладѣвшей территоріями государства Конго, было не допускать вмѣшательства Европы въ ихъ внутреннія дѣла. Вмѣшательство въ Конгской комиссіи достигало высшаго предѣла: оно

---

[1]) О состояніи Африки до Берлинской конференціи и о спорахъ державъ, въ особенности Франціи и Португаліи см. Deloume. Le droit des dens dans l'Afrique équatoriale. Stanley, de Brazza. Léopold II roi des Belges. Bulletin de la société de géographie de Toulouse. 1883. 370—414. 434—460.— Delevaud. La France et le Portugal au Congo. Revue de géographie Paris 1883. mars. 224—226.—Le Portugal et la France au Congo, par un ancien diplomate. Paris 1884. 70 стр.

было предоставлено всякому желающему и было расчитано на то, что объектомъ воздѣйствія будутъ некультурныя племена, не умѣющія сами заботится о своихъ нуждахъ. Съ измѣненіемъ условій, съ водвореніемъ на Конго цивилизованныхъ правительствъ естественно становилась ненужной какая либо внѣшняя, посторонняя опека. Почти весь ввозъ и вывозъ въ бассейнѣ Конго принадлежитъ пяти прибрежнымъ державамъ, почти вся торговля и судоходство находится въ ихъ рукахъ; учредить противъ воли пяти заинтересованныхъ державъ европейскую комиссію было бы весьма затруднительно, да едва ли бы и нашлись охотники о томъ хлопотать. Въ настоящее время выполненіе Берлинскаго акта лежитъ на обязанности территоріальныхъ державъ, которыя принимаютъ мѣры каждая особо и самостоятельно отъ другихъ т. е. точно такъ же, какъ на Нигерѣ до регламента 1898 года, и производятъ независимо другъ отъ друга необходимыя работы для улучшенія судоходности Конго и его притоковъ [1]).

5. Комиссія для обезпеченія плаванія по Суэцкому каналу.

Соперничество державъ изъ за преобладанія въ Египтѣ въ значительной степени объясняется важностью Суэцкаго

[1]) Въ этомъ отношеніи характерны замѣчанія Пилье, высказывающагося за предоставленіе управленія рѣками Африки береговымъ державамъ. Pillet. Quel doit être le régime juridique des fleuves Africains. R. g. 1898. 829—844; 1899. 28—45.—Кромѣ тезы Pillias (Paris 1900. 147 стр.) о Конго существуетъ другая теза: Le Vacher. Le Congo fleuve international et les régions riverains. Rennes 1902. 105 стр., но вопросу о Конго удѣлено всего лишь нѣсколько страницъ (стр. 47—81), причемъ къ тексту не прибавлено никакихъ ссылокъ на источники и пособія.—Протоколы конференціи 1884—1885 годовъ см. въ British and foreign state papers. v. 75. p. 1178 и v. 76. p. 1021, у Martens'a N. R. G. 2 s. X. 199—427 и въ изданіи: Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires du Congo et de l'Afrique occidentale. Paris 1885, стр. 55—316.—Текстъ генеральнаго акта конференціи: Robolsky. Acte général de la conférence de Berlin suivi des traités des puissances signataires avec l'association du Congo. Leipzig. 1885. 59 стр.—Комментаріи къ нему: Iooris. L'Acte général de la conférence de Berlin. Bruxelles. 1885. 79 стр.—Torres Campos. Los rios africanos y la conferencia de Berlin. Madrid 1890.

канала, пересѣкающаго египетскую территорію. Еще въ 40-хъ годахъ одинъ французскій публицистъ подмѣтилъ, что вся политика Англіи въ Египтѣ направлена на захватъ Суэцкаго перешейка, въ частности это обнаружилось въ трактатѣ 15 іюля 1840 года [1]). Правда, Англія не обнаруживала своихъ поползновеній особенно нагляднымъ образомъ вплоть до окончательнаго прорытія канала. Она допустила даже въ 1854 году порученіе устройства канала «всемірной компаніи морского Суэцкаго канала», основанной главнымъ образомъ на французскіе капиталы. Но подтвердившееся на дѣлѣ неизмѣримое сравнительно съ прошлымъ временемъ сокращеніе пути въ Индію заставило Англію внимательнѣе отнестись къ дѣлу и воспользоваться первымъ подходящимъ случаемъ для проведенія въ составъ административнаго совѣта компаніи достаточнаго числа англійскихъ предтавителей. Случай этотъ вскорѣ представился: въ 1875 году хедивъ, нуждаясь въ средствахъ, предложилъ сначала Франція, а послѣ ея отказа Англіи купить у него 176602 акцій компаніи; изъ стратегическихъ, политическихъ и дипломатическихъ цѣлей Англія согласилась на покупку и тотчасъ же воспользовалась своими правами акціонера. По уставу компаніи, утвержденному въ 1856 году, дѣлами общества управляетъ выбираемый общимъ собраніемъ акціонеровъ совѣтъ изъ 32 членовъ, представляющихъ различныя національности заинтересованныя въ предпріятіи, причемъ исполнительнымъ органомъ, ведущимъ текущія дѣла, является особый комитетъ выбираемый изъ его среды; въ 1876 году Англія ввела въ совѣтъ трехъ делегатовъ отъ англійскаго правительства, а въ 1883 году—семь новыхъ представителей интересовъ британской торговли; это было

---

[1]) Boudon. L'istme de Suez et la question d'Orient. Politique de l'Angleterre et de la Russie. Traité du 15 juillet 1840. Paris 1860, p. 3. Эта небольшая брошюра въ 31 стр. представляетъ собою оттискъ изъ газеты «Démocratie pacifique» за 1844 годъ.

первымъ шагомъ для того чтобы сдѣлаться полной хозяйкой канала [1]).

Однако интересы Англіи столкнулись съ интересами Франціи и другихъ колоніальныхъ и морскихъ державъ Европы, поддерживавшихъ сношеніе съ дальнимъ востокомъ. Вопросъ о каналѣ имѣлъ не только важное стратегическое и политическое, но и экономическое значеніе; экономія времени переѣзда изъ Европы въ Азію, восточную Африку и Австралію предоставила болѣе широкую возможность державамъ занять для колонизаціонныхъ цѣлей лежащія въ этихъ предѣлахъ территоріи и оживить торговый обмѣнъ съ ними. Интересы Европы требовали обезпеченія свободы плаванія, нейтрализаціи канала и интернаціонализаціи надзора за нимъ. Помимо всемірнаго значенія канала настоятельность международнаго контроля вызывалась спеціальнымъ положеніемъ мѣстной державы и ея сюзерена: Египетъ и Турція, какъ некультурныя и слабыя страны, легко могли подпасть подъ вліяніе одной какой либо державы, отчего пострадали бы всѣ націи, заинтересованныя въ дѣлѣ. Представлялось невозможнымъ для интересовъ большинства членовъ международнаго союза предоставить одной какой либо державѣ, будь то Египетъ, или Турція, или Англія, надзоръ за пунктомъ, гдѣ скрещиваются и переплетаются пути для торговыхъ и военныхъ судовъ всѣхъ націй міра. Чтобы контроль былъ дѣй-

---

[1]) См. Lesage. L'invasion anglaise en Égypte. L'achat des actions de Suez (novembre 1875). Paris 1906. 290 стр. Авторъ не можетъ простить французскому правительству его отказа; онъ сѣтуетъ, что Франція выполнила дѣло, плодами котораго воспользовалась Англія, немедленно по открытіи канала перемѣнившая свой образъ дѣйствій въ Египтѣ; онъ видитъ даже въ сдѣлкѣ 1875 года начало протектората Англіи надъ Египтомъ: «le protectorat actuel de l'Angleterre sur l'Égypte, telle a été la grande conséquence politique de l'achat des actions d'Ismail» (p. 231). Утвержденіе это однако слишкомъ категорично; не надо забывать, что у англичанъ было въ рукахъ другое не менѣе сильное орудіе для закрѣпленія зависимости Египта: финансовый контроль.—Уставъ Компаніи см. въ изданіи: Constitution de la Compagnie universelle du Canal maritime de Suez. Recueil des pièces et documents officiels. Paris 1873.

ствителенъ, требовалось придать ему коллективный и постоянный характеръ. Въ защиту этихъ интересовъ и отъ имени Европы выступила Франція, давшая значительную часть средствъ на оборудованіе канала и претендовавшая на политическое господство въ Египтѣ. Такимъ образомъ соперничество державъ нашло себѣ особенно яркое выраженіе въ борьбѣ Англіи и Франціи, исходившихъ изъ діаметрально противоположныхъ тенденцій. При этомъ всю исторію этой борьбы и слѣдовательно исторію контроля надъ каналомъ можно подѣлить на три періода: 1) до 1885 года Франція заявляетъ притязаніе на совмѣстное съ Англіей наблюденіе за каналомъ, 2) съ 1885 года Франція агитируетъ за установленіе международнаго контроля, 3) съ 1904 года она допускаетъ смягченія въ требованіяхъ, дотолѣ ею предъявлявшихся. Англійское правительство все время стояло за контроль мѣстной державы, вплоть до 1904 года; соглашаясь на дѣйствіе въ Египтѣ санитарнаго и финансоваго контроля, Англія налагала свое veto на международный контроль надъ каналомъ до тѣхъ поръ пока она окончательно не утвердилась въ Египтѣ [1]).

---

[1]) О значеніи канала вообще и для Англіи и Франціи въ особенности см. многочисленную политическую французскую и англійскую литературу, появившуюся большею частію до оккупаціи Египта Англіей, напр. Pegot-Ogier. Des intérêts de France dans les mers de l'Inde; avantages à tirer du percement de l'isthme de Suez. Revue contemporaine 1855. VI. 607.—Daleng. L'Europe et l'istme de Suez. Paris 1869. 103 стр.—Coninck. Le canal de Suez et le gouvernement ottoman. Havre 1863. 24 стр.—Bilbaut. L'istme de Sues et les intérêts internationaux. Douai 1869. 35 стр. Его же: Le canal de Suez et les intérêts internationaux. Le Conchinchine française et le Royaume de Cambodge. Paris 1870. 136 стр.—L'Angleterre et le canal de Suez en 1860, 1865, 1870, 1875. L'économsste français. 1877. I. 684.—Thomassy. La question de Suez et la politique de l'Angleterre. Notes et pièces justificatives. Paris 1883. 53 стр.—Fournier de Flaix. L'indépenance de l'Égypte et le régime international du canal de Suez. Paris 1883. 215 стр.—Hennebert. Les Anglais en Égypte. L'Angleterre et le Mâdhi. Arabi et le canal de Suez. Paris 1884.—Martin. La question de l'Égypte. L'Angleterre et le canal de Suez. Parls 1892. 36 стр.—Rathbone. Great Britain and the Suez canal. Fortnightly Review. Vol. 32 (1882). 234—240.—Dunsany. England and the Suez canal. Nineteenth Century. Vol. 12 (1882). 839-860.—Hull. England and the Suez canal. London 1883.—Mon-

Кондоминіумъ Англіи и Франціи въ Египтѣ держался прочно до середины 1882 года; покровительницы Египта разошлись въ первый разъ во взглядахъ по поводу подавленія возстанія, поднятаго частью египетской арміи подъ предводительствомъ Араби-паши противъ хедива. Англія, желая занять каналъ вооруженною силою, воспользовалась этимъ предлогомъ для вмѣшательства, тогда какъ французская палата отказала правительству въ кредитѣ на мѣры умиротворенія Египта; къ рѣшительнымъ мѣрамъ приступилъ одинъ британскій флотъ, сосредоточенный въ береговыхъ водахъ Египта, французскій же флотъ бездѣйствовалъ [1]).

Тѣмъ не менѣе правительство Франціи не оставило мечты о сохраненіи господства надъ Египтомъ, тѣмъ болѣе, что этого требовали интересы французскихъ капиталистовъ соорудившихъ каналъ; съ другой стороны бомбардировка Александріи англичанами встревожила Италію, соперницу Англіи и Франціи въ сѣверной Африкѣ. Въ концѣ іюня 1882 года итальянское правительство поставило на видъ англійскому послу нежелательность вооруженнаго вмѣшательства одной Великобританіи для обезпеченія безопасности канала; такъ какъ всѣ державы имѣютъ интересъ въ неприкосновенности канала, то охрана этого послѣдняго должна принадлежать всѣмъ желающимъ того государствамъ. Но

---

gredien. The Suez canal question. London. 1883.—Egerton. Great Britain, Egypt, and the Suez canal. London 1884. 32 стр.—Whitehouse. England's right to the Suez canal schares. London 1893. 7 стр.—Исторію Суэцкаго канала, поскольку она имѣетъ значеніе въ политическомъ отношеніи, см. у слѣд. авторовъ: Fitzgerald. The great canal at Suez, its political, engineering and financial hystory. London 1876. 2 vol.—Roux. L'istme et le canal de Suez. Historique—état actuel. Paris 1901. 2 vol. Его же: Le canal de Suez (1854—1898). Paris 1899. 122 стр.—Voisin Bey. Le Canal de Suez, t. I—VI. Paris 1902—1906; см. напр. хотя бы о конвенціи 1888 года въ томѣ III, стр. 158.—Öthalom. Der Suezkanal. Seine Geschichte, seine Bau—und Verkehrs-Verhältnisse und seine militärische Bedentung. Wien. 1905. 104 стр.

[1]) Affaires d'Égypte 1882—1883. Exposé de la situation présenté aux chambres le 15 janvier 1883 avec un recueil de documents diplomatiques par ministre des affaires étrangères. Paris 1883. 5.

Франція вовсе не желала вступленія въ дѣло третьихъ державъ и, воспользовавшись собраніемъ конференціи засѣдавшей съ 23 іюня для рѣшенія египетскаго вопроса, предложила поручить конференціи выборъ двухъ державъ, на которыхъ было бы возложено отъ имени Европы попеченіе о неприкосновенности канала; подъ этими двумя державами французскій проектъ разумѣлъ Францію и Англію. Англійскій кабинетъ не раздѣлялъ идеи англо-французскаго контроля, однако онъ согласился совмѣстно съ французскимъ кабинетомъ предложить конференціи избрать державы, которыя въ случаѣ необходимости могли бы принять надлежащія мѣры для защиты канала; выбранныя и принявшія выборъ державы были бы уполномочены рѣшить о способѣ и времени охраны, которая во всякомъ случаѣ должна была бы быть основана на протоколѣ «о безкорыстномъ содѣйствіи» [1]). Правительство республики лелѣяло мечту, что Европа, согласившись на кондоминіумъ Франціи и Англіи въ Египтѣ, одобритъ и сохраненіе канала въ рукахъ обѣихъ странъ. Правительство королевы напротивъ предпочитало обойтись безъ участія Франціи, а въ крайнемъ случаѣ пригласить для надзора за каналомъ ещэ третью державу, для чего оно обратилось къ итальянскому правительству. Но это послѣднее стояло за общую и коллективную интервенцію всѣхъ безъ исключенія великихъ державъ; это мнѣніе раздѣлялось и германскимъ правительствомъ. Въ соотвѣтствіи съ этимъ итальянское правительство предложило организовать съ согласія Порты надзоръ чисто полицейскаго характера за безопасностью (un servizio puramente navale di polizia e di sorveglianza) въ морскихъ водахъ, въ которомъ бы приняли участіе всѣ приглашенныя на конференцію державы и который былъ бы подчиненъ извѣстнымъ правиламъ совмѣстно установленнымъ, причемъ въ надлежащихъ случаяхъ мѣры

---

[1]) Protocole dit de désintéressement отъ 22 іюля 1882 г. см. у Clercq'a XIV. 57.

принимались бы общими усиліями. Это предложеніе было принято конференціей, которая разошлась 14 августа, поручивъ приведеніе въ исполненіе этой мѣры командирамъ эскадръ находящихся возлѣ береговъ Египта [1]).

Но пока въ Константинополѣ засѣдали уполномоченные державъ, Англія поспѣшила завладѣть каналомъ и страною. Первая попытка англійскаго адмирала проникнуть въ каналъ вызвала протестъ администраціи компаніи Суэцкаго канала, не произведшій впрочемъ никакого эффекта: просьба прислать военныя суда для обезпеченія нейтралитета канала осталась безуспѣшной; даже французское правительство отказалось оказать поддержку, мотивируя это тѣмъ, что вопросъ о покровительствѣ канала будетъ рѣшенъ впослѣдствіи по общему соглашенію державъ. Ободренный безучастіемъ Европы и ссылаясь на медлительность Турціи, сенъ-джемскій кабинетъ 30 іюля объявилъ державамъ, что при такихъ обстоятельствахъ онъ разсматриваетъ себя уполномоченнымъ дѣйствовать отъ имени Европы и что онъ приступитъ къ немедленному вмѣшательству. На слѣдующій день начальникъ англійской эскадры получилъ отъ хедива разрѣшеніе занять всѣ мѣста перешейка, необходимыя для защиты канала и поселеній, возлѣ него расположенныхъ, что и было выполнено къ серединѣ августа, а черезъ мѣсяцъ, по взятіи въ плѣнъ руководителей мятежа, англичане водворились въ Каирѣ.

Чтобы разсѣять всѣ подозрѣнія, англійское правительство, утвердившись въ Египтѣ, само возбудило вопросъ о заключеніи договора насчетъ свободы плаванія въ каналѣ. Рѣшительно и безусловно отказываясь на конференціи 1882 г. отъ всякой мысли о нейтрализаціи канала, Англія по достиженіи своей главной цѣли, рѣшила поступиться строгимъ проведеніемъ принципа. Въ циркулярѣ 3 января 1883 года,

[1]) Documenti diplomatici presentati al Parlamento italiano sul canale di Suez. Roma 1888. 34.—Ср. Nuova Antologia. Volume XVIII, terza serie, 1888. 28.—См. также Documentos diplomaticos presentados á las Cortes en la legislatura de 1882 por el ministerio de estado. Madrid 1882, стр. 1–27.

разосланномъ великимъ державамъ, перечислялись всѣ уступки, какія соглашалась сдѣлать англійская дипломатія; полная свобода прохода для всѣхъ судовъ во всякое время; запретъ всякихъ враждебныхъ дѣйствій въ каналѣ или въ территоріальныхъ водахъ Египта даже въ томъ случаѣ, когда Турція будетъ находиться въ войнѣ; запрещеніе возводить укрѣпленія по берегамъ канала; наконецъ,—и это было характерной чертой англійской программы,—полный отказъ державъ отъ какого бы то ни было надзора и контроля; одинъ Египетъ уполномачивался принуждать къ выполненію всѣхъ правилъ, обязательныхъ въ военное время для судовъ воюющихъ державъ при прохожденіи ихъ черезъ каналъ. Англійское правительство надѣялось достигнуть своей цѣли путемъ дипломатическихъ сношеній съ каждою державою въ отдѣльности и въ связи съ переговорами по финансовымъ дѣламъ Египта; расширяя европейскій контроль надъ финансами Египта, оно думало легче достичь съуженія контроля Европы надъ каналомъ; оно даже не задумывалось обѣщать нейтрализацію всей оттоманской территоріи на подобіе Бельгіи, но только послѣ окончанія англійской оккупаціи. Франція напротивъ желала скорѣйшаго разрѣшенія вопроса о каналѣ на спеціальной конференціи и независимо отъ финансоваго вопроса [1]).

Франція стояла на точкѣ зрѣнія, съ успѣхомъ проводившейся въ то время въ научной литературѣ, о необходимости для блага Европы проведенія въ жизнь принципа нейтрализаціи канала и принципа интернаціонализаціи надзора за нимъ. Изъ числа сторонниковъ принятія международныхъ мѣръ для возстановленія независимости Египта, слѣдуетъ прежде всего упомянуть проф. Мартенса, который въ 1882 году, предлагалъ провозгласить вѣчный нейтралитетъ и гарантію

---

[1]) См. англійскіе меморандумы 16 іюня и 29 ноября 1884 г. и французскія депеши 8 января и 1 февраля 1885 года. Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires d'Égypte. Paris 1885. 31, 43.

Египта и нейтралитетъ учрежденій, обезпечивающихъ безопасность плаванія по каналу; онъ полагалъ при этомъ, что политическая независимость Египта есть conditio sine qua non постояннаго нейтралитета его и безопасности Суэцкаго канала. За нейтрализацію канала высказывались даже англійскіе ученые, какъ напр. Твиссъ и Голландъ. Интернаціонализаціи требовали не только французскіе интернаціоналисты, какъ напр. Рено, но и англичане, какъ напр. Лорансъ, который полагалъ, что мало одной нейтрализаціи, необходима кромѣ того замѣна британскаго контроля международнымъ; онъ аргументировалъ это тѣмъ, что неразумно раздражать Францію (it is not likely to excite French jeaulousy) и что Египетъ безсиленъ одинъ отстоять неприкосновенность канала [1]).

Настоянія Франціи увѣнчались успѣхомъ и по соглашенію, принятому 17 марта 1885 года на Лондонской конференціи, образованной для рѣшенія вопроса о займѣ Египта, было рѣшено созвать въ Парижѣ конференцію для заключенія договора о каналѣ между великими державами на основахъ, указанныхъ въ циркулярѣ 3 января 1883 года [2]). Но едва распространился слухъ о готовящемся съѣздѣ, какъ вы-

---

[1]) Martens. R. d. 1882. 397.—Еще Институтъ международнаго права занимался вопросомъ о свободѣ прохода по каналу для всѣхъ судовъ и во всякое время. Annuarie de l'Institut de droit international. 1879—1880. I p. 349; см. здѣсь же (p. 329) письмо Мартенса Твиссу о нейтрализаціи канала и отвѣтъ Твисса.—Twiss. On international conventions for the neutralisation of territory and their application to the Suez Canal. Law Magazine 1887, november, 1—19 и отдѣльное изданіе London 1887. 18 стр. Ср. статьи Твисса: De la securité de la navigation dans le canal de Suez. R. d. 1882. 572—582; R. d. 1875. 682—694.—Holland. The international position of the Suez canal. Fortnightly Review 1883. july. 39.—Lawrence. The Suez canal in international law. Law Magazine 1884. february. 142 и въ сборникѣ: Essays on same disputed qustions in modern international law. Cambridge 1884.—Renault. Le canal de Suez. Étude de droit international, статьи въ еженедѣльномъ юридическомъ журналѣ La loi № 193 et 195, 16—17 et 19 août 1882.—Ср. также Clarier. De la neutralisation du canal de Suez. L'économiste français. 1877. II. 293.—Contuzzi. La neutralizzazione del canale di Suez. Firenze. 1888. 56 стр.

[2]) Parliamentary papers. Egypt № 6 (1885). London 1885. 15 стр.

разили желаніе участвовать въ немъ кабинеты Гааги, Мадрида, Аѳинъ, Лиссабона и Стокгольма. Голландія и Испанія притязали на участіе какъ колоніальныя державы Азіи; кромѣ того нидерландское правительство указывало на то, что транзитъ Голландіи черезъ каналъ весьма великъ: Нидерланды по числу своихъ судовъ и по цифрѣ перевозимаго груза стоятъ на третьемъ мѣстѣ среди всѣхъ державъ, пользующихся каналомъ [1]). Англія была не прочь допустить всѣ морскія державы вообще, но Франція настояла на возможно большемъ ограниченіи числа участниковъ съѣзда: вопросы общей политики должны, по ея мнѣнію, рѣшаться однѣми великими державами и чѣмъ многочисленнѣе съѣздъ и чѣмъ болѣе на немъ представлено державъ, не заинтересованныхъ непосредственно въ дѣлѣ, тѣмъ затруднительнѣе становится какое либо соглашеніе и примиреніе интересовъ. Поэтому, въ видѣ исключенія были приглашены кромѣ великихъ державъ и Турціи лишь Голландія и Испанія, не считая Египта, делегація котораго имѣла совѣщательный голосъ.

Конференція открыла свои засѣданія въ Парижѣ 30 марта 1885 года. Для приготовленія проекта соглашенія была избрана комиссія изъ делегатовъ державъ подписавшихъ Лондонскую декларацію 17 марта, слѣдовательно безъ участія делегатовъ Испаніи и Голландіи. Вопреки мнѣнію англійской делегаціи былъ положенъ въ основу дебатовъ не только англійскій проектъ, развивавшій идеи циркуляра 3 января 1883 года, но и французскій проектъ, основанный на принципѣ коллективнаго вмѣшательства державъ. Англійскій проектъ предусматривалъ, что «хедивъ приметъ всѣ необходимыя мѣры,

[1]) Ср. отчеты за начало 30-ыхъ годовъ о движеніи по каналу: эти отчеты сначала литографировались—таково изданіе Ministère de l'intérieur. Direction générale de la statisiique. Bulletin trimestriel de la navigation par le canal de Suez. Première année 1880. Caire № 1—4.—См. также: Ministère de l'intérieur. Direction générale de la statistique. Statistique de la navigation par le canal de Suez 1880 (Avec une introduction qui résume le mouvement du transit depuis l'ouverture du canal jusqu'à 31 décembre 1879). Le Caire 1881; статистика за 1881 годъ—Le Caire 1883.

поскольку онъ будетъ въ состояніи, для принужденія военныхъ судовъ, проходящихъ черезъ каналъ, къ соблюденію начертанныхъ въ настоящемъ актѣ правилъ» (ст. 8). Напротивъ французскій проектъ возлагалъ эту обязанность на державы, вступавшія въ соглашенія, которыя «не имѣя права содержать въ каналѣ военныхъ судовъ, могли тѣмъ не менѣе имѣть у входа въ каналъ легкихъ стаціонеровъ подъ военнымъ флагомъ и въ количествѣ не болѣе двухъ каждая» (ст. 3). Кромѣ того предполагалась къ учрежденію «комиссія (commission) составленная изъ особыхъ делегатовъ отъ державъ подписчицъ Лондонской делегаціи 17 марта 1885 года и изъ командировъ стаціонеровъ этихъ державъ, съ присоединеніемъ съ нимъ одного делегата отъ оттоманскаго, другого—отъ египетскаго правительства. На нее возлагается задача охраны канала; она должна вступить въ соглашеніе съ Суэцкой компаніей для обезпеченія соблюденія регламентовъ судоходства и полиціи; ей принадлежитъ общій надзоръ за примѣненіемъ статей настоящаго трактата и представленіе державамъ соотвѣтствующихъ предложеній въ цѣляхъ надлежащаго его примѣненія» (ст. 4) [1]). Какъ видно, оба проекта не только существенно отличались другъ отъ друга, но и находились въ полномъ противорѣчіи между собой. Учрежденіе международной комиссіи аналогичной Нижне-дунайской комиссіи было непримиримо съ принципомъ невмѣшательства державъ, котораго упорно держалась Англія. Пренія были особенно оживлены по этому вопросу и въ концѣ концовъ они приняли острую форму, обнаружившую всю степень недовольства и раздраженія Англіи, столь жарко отстаивавшей независимость хедива. При всеобщемъ сочувствіи Франція проводила другую точку зрѣнія, исходя изъ мысли, что вопросъ о плаваніи по каналу является коллективнымъ

---

[1]) Впослѣдствіи французская делегація добавила, что «комиссія находится подъ предсѣдательствомъ турецкаго делегата» и что «права султана не нарушаются фактомъ существованія комиссіи».

дѣломъ всѣхъ заинтересованныхъ державъ. Франціи существенную поддержку оказывала Россія, за ними слѣдовали и и другія державы. Даже Турція считала себя обязанной присоединяться къ большинству; державы не забывали подчеркивать свои старанія о поддержаніи цѣлости Оттоманской имперіи, одна лишь Англія, поддерживавшая хедива, внушала Портѣ серьезныя опасенія; занятая единственно вопросомъ о признаніи правъ ея на Египетъ, Турція не колебалась давать всѣ уступки, концессіи и сервитуты, какія требовались европейскимъ концертомъ и какія могли повредить Англіи въ ея безконтрольномъ управленіи Египтомъ.

Мнѣнія большинства сводилось къ слѣдующему: необходимо учредить спеціальный органъ надзора, имѣющій коллективный, постоянный и международный характеръ. Дѣло идетъ здѣсь не только о санкціи заключаемаго договора, но и о будущемъ положеніи канала: чѣмъ болѣе расширяется европейская колонизація и торговый обмѣнъ съ метрополіями, тѣмъ болѣе ростетъ и увеличивается важность канала. Конечно существуетъ Компанія Суэцкаго канала, но нельзя поручить международно-правовыя функціи частному предпріятію, которое легко можетъ исчезнуть или перемѣнить свой характеръ; нужно установить надъ компаніей власть болѣе устойчивую сравнительно съ дирекціей частнаго общества. Кромѣ того исполнительныя функціи могли бы быть поручены мѣстному правительству; несомнѣнно египетской полиціи возможно предоставить рѣшеніе споровъ относительно несоблюденія регламента торговыми судами. Но будетъ ли согласно съ достоинствомъ державъ поручать рѣшеніе споровъ командировъ ихъ военныхъ судовъ съ агентами компаніи туземнымъ органамъ полиціи: помимо того, что можетъ сдѣлать мѣстная администрація въ случаѣ возникновенія международной войны или междоусобія? Факты доказали, что Египетъ безсиленъ заставить уважать нейтралитетъ канала, ибо правительство не имѣетъ должной независимости и авторитета;

стоитъ вспомнить событія 1882 года, возстаніе поднятое Араби-пашой. Рѣшительно необходимо поэтому созданіе учрежденія всегда готоваго функціонировать и рѣшать конфликты военныхъ судовъ и мѣстныхъ властей на мѣстѣ ихъ возникновенія, равно какъ образованіе международной военной флотиліи, способной, въ случаѣ настоятельной опасности, подать немедленную помощь Египту. Наконецъ надо предупредить возможность нарушенія регламента со стороны самого Египта, иначе всякое нормированіе будетъ тщетно; одна территоріальная держава не можетъ держать въ своихъ рукахъ судьбу міровой торговли, Европа не въ состояніи предоставить Египту безъ оговорокъ и ограниченій заботы о примѣненіи на дѣлѣ договора, обезпечивающаго столь важные коммерческіе и политическіе интересы. Можно дать компаніи и Египту опредѣленныя исполнительныя полномочія, но слѣдуетъ высшій контроль, съ согласія Турціи, сохранить за представителями державъ; здѣсь можетъ протестовать лишь Турція, но если она сама признаетъ желательнымъ и необходимымъ международный контроль, то нѣтъ основаній отказывать ей въ содѣйствіи. Выполненіе этого слѣдуетъ поручить особой комиссіи расчитанной на долголѣтнее существованіе, способной дать всѣ гарантіи успѣшнаго выполненія ею возложенной на нее задачи; недостаточно предоставить надзоръ дипломатическимъ агентамъ, обязаннымъ наблюдать за исполненіемъ всѣхъ вообще международныхъ трактатовъ, а надлежитъ создать особый органъ аналогичный существующимъ на международныхъ рѣкахъ комиссіямъ. Въ частности державы нашли возможнымъ учредить спеціальный контроль за Нижнимъ Дунаемъ въ то время какъ устье его принадлежало одному государству и при наличности менѣе значительныхъ интересовъ и опасностей нарушенія этихъ интересовъ. То, что было законно по отношенію къ Турціи на берегахъ Дуная, окажется не менѣе цѣлесообразнымъ въ Суэцкомъ каналѣ, въ плаваніи по которому заинтересованы всѣ морскія

и колоніальныя державы и вообще весь міръ; великія державы будутъ представлены въ Суэцкой комиссіи на тѣхъ же основаніяхъ, какъ въ Дунайской, то есть не какъ прибрежныя, а какъ заинтересованныя державы. Къ тому же функціи проектируемой комиссіи будутъ не столь широки, какъ задачи Дунайской комиссіи; французскій проектъ считается какъ съ правами компаніи, такъ и съ правами порты. Предлагается лишь созданіе комиссіи изъ представителей державъ для наблюденія за регулярнымъ исполненіемъ договора, для безпристрастнаго изслѣдованія случаевъ нарушенія нейтралитета канала и для надзора за оконченными уже техническими работами въ каналѣ; ей не предоставляется ни простора въ компетенціи, ни особаго бюджета, ей не поручается производство новыхъ работъ, что служитъ главной задачей Дунайской комиссіи.

Возраженія англійской делегаціи состояли въ слѣдующемъ: пребываніе стаціонеровъ въ египетскихъ водахъ нарушаетъ права территоріальной державы и въ то же время никому не приноситъ пользы, тѣмъ болѣе, что во время войны легкія суда не могутъ оказать серьезнаго сопротивленія; компанія суэцкаго канала не нуждается въ нихъ, полиція же принадлежитъ мѣстной державѣ. Комиссія, если и можетъ оказать извѣстную услугу во время военныхъ дѣйствій, то въ мирное время она является не только безцѣльнымъ, но и вреднымъ учрежденіемъ, такъ какъ можетъ вызвать политическія осложненія. Вмѣшательство ея въ споры между капитанами торговыхъ судовъ и агентами компаніи нарушаетъ права компаніи и хедива, который имѣетъ свою полицію компетентную рѣшать подобные конфликты; въ случаѣ же несоблюденія правилъ военнымъ судномъ, она будетъ безсильна и не будетъ имѣть иного выхода, какъ обратиться за помощью къ кабинетамъ и вызвать этимъ дипломатическій инцидентъ. Она даетъ болѣе неудобствъ, нежели выгодъ, особенно для египетскаго правительства, на котораго падутъ из-

держки по ея содержанію. Доселѣ не требовалось подобнаго учрежденія; съ момента открытія канала не возникало никакого затрудненія ни съ военными, ни съ коммерческими судами; было достаточно надзора египетскаго правительства и компаніи. Такъ слѣдуетъ оставить и въ будущемъ; одинъ Египетъ будетъ исполнять договоръ и наблюдать за примѣненіемъ содержащихся въ немъ правилъ. Англіи бы должна была принадлежитъ иниціатива при измѣненіи существующаго порядка, такъ какъ ея транзитъ черезъ каналъ равняется 80% всего товарнаго движенія; между тѣмъ Англія не требовала и не будетъ требовать иныхъ гарантій, кромѣ имѣющихся нынѣ на лицо; образованіе комиссіи, мало того что оно не предусмотрѣно циркуляромъ 3 января 1883 года, противорѣчитъ самымъ его основамъ. Ничто не оправдываетъ примѣненія къ каналу, искусственному сооруженію, того режима, который устанавливается для международныхъ рѣкъ, естественныхъ путей сообщенія; нельзя приравнять Суэцкій каналъ къ Дунаю. Каналъ лежитъ на территоріи одного государства и принадлежитъ частной компаніи, существующей на основаніи концессіи данной территоріальной властью и исполнившей всѣ работы на свои средства, тогда какъ учрежденіе комиссіи на Дунаѣ оправдывалось необходимостью устранить препятствія для плаванія и установить общій порядокъ вмѣсто разнообразныхъ регламентовъ, установленныхъ различными государствами, черезъ которыя протекаетъ международная рѣка.—Такимъ образомъ Англія старалась уменьшить воздѣйствіе на Египетъ со стороны державъ и Порты, раздѣляющей вмѣстѣ съ нею господство, хотя бы и лишь номинально, надъ Египтомъ. Но всѣ права и преимущества, которыя были бы признаны за хедивомъ, фактически принадлежали бы ей. Этими своекорыстными и эгоистическими расчетами и объясняется систематическая оппозиція Англіи проекту, основанному на соображеніяхъ общей пользы Европы. Заступаясь за хедива, Англія въ сущности лишь при-

крывала этимъ свои невысказанныя цѣли; во всякомъ случаѣ она не имѣла ничего противъ умаленія правъ Египта къ ея собственной пользѣ и къ закрѣпленію ея владычества надъ каналомъ [1]).

Для того чтобы сохранить самый принципъ постояннаго контроля французская делегація сдѣлала уступку: она предложила не назначать спеціальныхъ делегатовъ въ комиссію, а поручить исправленіе ихъ обязанностей дипломатическимъ представителямъ державъ въ Каирѣ.—Англія съ своей стороны сдѣлала уступку, допустивъ возможность обращенія къ Портѣ и къ державамъ, подписавшимъ Лондонскую декларацію 17 марта 1885 года, въ случаѣ недостаточности средствъ у египетскаго правительства для обезпеченія соблюденія договора; это обращеніе должно было бы производиться при посредствѣ членовъ консульскаго корпуса, который въ случаѣ чрезвычайныхъ событій, угрожающихъ интересамъ и безопасности иностранныхъ колоній, имѣетъ обыкновеніе собираться подъ предсѣдательствомъ своего декана. Такимъ образомъ Англія допускала возможность временныхъ и случайныхъ конференцій иностранныхъ консуловъ въ случаѣ возникновенія войны, могущей нарушить нейтралитетъ канала.— Наконецъ Италія въ цѣляхъ облегчить примиреніе двухъ проектовъ предложила поручить контроль надъ каналомъ членамъ дипломатическаго корпуса аккредитованнымъ въ Каирѣ державами подписчицами лондонской декларацiи, которые образуютъ собою особую комиссію подъ предсѣдательствомъ спеціальнаго делегата Турціи, при которомъ состоитъ делегатъ отъ Египта; эта комиссія должна принять всѣ необходимыя мѣры для сохранности канала и согласиться съ компаніей для обезпеченія соблюденія регламентовъ плаванія и полиціи всякій разъ какъ, возгорится война или мятежъ,

[1]) Ср. Twiss. Le canal maritime de Suez et la commission internationale de Paris. R. d. 1885. 615 - 630. Характерно въ этой статьѣ признаніе права державъ учреждать коллективные органы надзора за исполненіемъ трактатовъ (см. стр. 625).

которые поставятъ каналъ въ опасность. Итальянское предложеніе совпадало съ англійскимъ въ томъ отношеніи, что придавало контролю лишь характеръ временной мѣры, что едва ли обезпечивало бы надлежащій контроль: во первыхъ каждый дипломатическій или консульскій агентъ увѣдомлялъ бы свое правительство только тогда, когда по его мнѣнію каналу угрожала бы опасность; между тѣмъ при наличности спеціальной комиссіи даже при условіи, если не всѣ были бы согласны о неотвратимости и о серьезности опасности, то все же составилось бы извѣстное большинство, мнѣніе котораго имѣло бы извѣстный вѣсъ и значеніе. Во-вторыхъ между правительствами неминуемо возникаетъ обмѣнъ мнѣній и обширная переписка; между тѣмъ наличность особой комиссіи значительно облегчила бы образованіе соглашенія между державами, во всякомъ случаѣ ускорило бы принятіе своевременныхъ рѣшеній и дѣйствій. Англійское правительство, согласившись допустить державы къ соучастію въ мѣрахъ охраненія канала, тѣмъ не менѣе категорически отказывалось признать коллективный, обязательный и постоянный характеръ надзора державъ. Въ результатѣ комиссія, образованная конференціей, приняла редакцію предложенную Франціей, причемъ Англія и Италія остались каждая при особомъ мнѣніи.

На полномъ собраніи конференціи голландская и испанская делегаціи заявили о своемъ желаніи принимать участіе въ контролѣ надъ каналомъ: по размѣрамъ своего транзита въ послѣдніе годы Голландія занимала третье, а Испанія седьмое мѣсто, тогда какъ Россія стояла лишь на восьмомъ мѣстѣ; вступленіе двухъ новыхъ членовъ въ составъ комиссіи доведетъ ее до 9 лицъ, что не должно повести къ большимъ затрудненіямъ при рѣшеніи дѣлъ, тогда какъ участіе двухъ столь заинтересованныхъ странъ возвыситъ моральный авторитетъ органа надзора. Это заявленіе было принято, несмотря на возраженія французской делегаціи не желавшей открывать

доступа въ комиссію также и всѣмъ остальнымъ державамъ, которыя впослѣдствіи присоединятся къ трактату. Большинство членовъ конференціи высказалось противъ образованія Каирской комиссіи по модели Дунайской, основанной на началѣ «гептархіи»; надо думать, что образцомъ для большинства послужила Конгская комиссія, доступъ въ которую открытъ представителямъ всѣхъ державъ подписавшихъ актъ 26 февраля 1885 года. Предложеніе голландской делегаціи теоретически неоспоримо: мѣра представительства державъ въ комиссіи должна соотвѣтствовать мѣрѣ участія каждой изъ нихъ въ транзитѣ черезъ каналъ. Всякая изъ заинтересованныхъ въ транзитѣ державъ должна имѣть, если желаетъ, своего особаго представителя.—Кромѣ того англійская делегація сдѣлала новую уступку, признавъ коллективный и обязательный характеръ надзора и принявъ въ общемъ редакцію предложенную итальянской делегаціей. Признаніемъ этого и удовлетворилась конференція; полнаго соглашенія между французской и англійской дипломатіей не оказалось возможности достигнуть, такъ какъ остальные участники конференціи не уступали по вопросу о постоянномъ и спеціальномъ характерѣ комиссіи. Дальнѣйшіе переговоры были признаны безцѣльными, тѣмъ болѣе что о принципѣ европейскаго надзора Англія не спорила и разногласіе обнаружилось лишь въ отношеніи вопроса о способѣ организаціи надзора, что представлялось менѣе важнымъ. Конференція ограничилась представленіемъ державамъ двухъ редакцій 9 статьи проектированнаго договора и 13 іюня закончила свои засѣданія. Большинствомъ голосовъ статья эта была принята въ слѣдующемъ видѣ: «комиссія составленная изъ представителей въ Египтѣ иностранныхъ державъ, къ которымъ будетъ присоединенъ делегатъ египетскаго правительства съ совѣщательнымъ голосомъ, будетъ засѣдать подъ предсѣдательствомъ спеціальнаго делегата Турціи. Для обезпеченія защиты канала она согласится съ подлежащими властями относительно свободы поль-

зованія каналомъ: она станетъ наблюдать, въ границахъ ея полномочій, за примѣненіемъ статей настоящаго трактата и будетъ предлагать державамъ всѣ мѣры какія она найдетъ нужными для того. Эта комиссія при своемъ функціонированіи не можетъ посягать на суверенныя права его величества султана и на права и преимущества его высочества хедива». Англо-итальянская редакція 9 статьи была слѣдующая: «представители въ Египтѣ державъ подписчицъ настоящаго договора будутъ заботиться о его исполненіи и безъ замедленія донесутъ ихъ соотвѣтственнымъ правительствамъ о всякомъ нарушеніи или о всякой опасности нарушенія могущей угрожать постановленіямъ трактата. Въ случаѣ войны или возстанія или другихъ событій грозящихъ безопасности и свободѣ судоходства по каналу, они соберутся по приглашенію одного изъ нихъ для производства надлежащаго обслѣдованія. Они сдѣлаютъ ихъ правительствамъ предложенія способныя по ихъ мнѣнію гарантировать защиту и свободное пользованіе каналомъ» [1]). Поддержка Италіей англійскихъ притязаній объясняется тѣмъ обстоятельствомъ, что обѣ державы незадолго до конференціи вступили въ соглашеніе, по которому Англія обязалась не препятствовать упроченію итальянской колонизаціи въ Массовѣ, на берегу Краснаго моря. Обѣ державы являлись соперницами Франціи на сѣверѣ Африки и не могли ей простить установленія протектората въ Тунисѣ, странѣ столь близкой къ Италіи; стремленіе Италіи ввести возможно болѣе членовъ въ комиссію, вопреки желанію Франціи, находитъ себѣ объясненіе точно также въ этомъ затаенномъ чувствѣ [2]).

---

[1]) Martens. N. R. G. 2 s. XI. 313—318, 353, 362—392, 403, 426—428, 446—447.—Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Commission internationale pour le libre usage du canal de Suez. Avril-novembre 1885. Paris 1885. 243 стр.—Parliamentary papers. Egypt № 19. (1885) vol. 89. Correspondence respecting the Suez Canal international commission, with the protocols and procès-verbaux of the meetings. London 1885. 313 стр.—British and foreign state papers v. 77. p. 159.

[2]) Cp. Palma. La convenzione per la liberta del canale di Suez. Nuova

Французское правительство, по окончаніи конференціи, продолжало переговоры съ Англіей дипломатическимъ путемъ, пока наконецъ не пришло 27 октября 1887 года къ соглашенію: британскій кабинетъ согласился допустить ежегодныя собранія комиссіи, что превращало ее изъ временной въ періодическую; эти собранія должны были происходить подъ предсѣдательствомъ декана Каирскаго дипломатическаго кор- и имѣть своимъ назначеніемъ удостовѣреніе въ правильномъ исполненіи трактата. Взамѣнъ этого французское правительство согласилось, что постановленія договора будутъ приниматься на дѣлѣ лишь постольку, «поскольку они будутъ совмѣстимы съ временнымъ и исключительнымъ положеніемъ Египта и поскольку они не стѣснятъ свободу дѣйствія англійскаго правительства въ теченіе всего срока англійской оккупаціи». Эта оговорка значительно уменьшала цѣнность состоявшагося соглашенія: столь неопредѣленныя и растяжимыя условія ставили въ сущности весь трактатъ на полное усмотрѣніе Англіи, которая по своему произволу могла разрѣшить его примѣненіе или не допускать этого. По установленіи согласія между обѣими державами проектъ договора былъ сообщенъ державамъ, которыя приняли его въ принципѣ; одна лишь Турція потребовала, чтобы въ собраніяхъ комиссіи предсѣдательствовалъ турецкій делегатъ; это, однако, не было признано возможнымъ принять для экстраординарныхъ собраній для того, чтобы не замедлять открытіе подобныхъ собраній ожиданіемъ назначенія предсѣдателя комиссіи; это ходатайство было уважено лишь въ отношеніи обычныхъ собраній. Наконецъ договоръ, явившійся результатомъ взаимныхъ уступокъ со стороны Франціи и Англіи, былъ подписанъ державами 29 октября 1888 года въ Константинополѣ [1]).

Antologia. 1 novembre 1888. 29 и Catellani. La politique coloniale de l'Italie. R. d. 1885. 218.

[1]) Переговоры французскаго иравительства въ теченіи 1885 года см. въ желтой книгѣ, выше указанной, за апрѣль—ноябрь 1885 года. Paris 1885. 243 стр. Переговоры въ теченіи 1886 и 1887 годовъ: Ministère des affaires ét-

Согласно договору каналъ открытъ во всякое время для свободнаго пользованія всѣхъ націй и пользуется благами нейтралитета; неприкосновенны также прѣсноводный каналъ, питающій морской каналъ, и его развѣтвленія, равно какъ всѣ постройки и учрежденія основанныя для нуждъ судоходства. Державы обязуются не оказывать никакого препятствія свободѣ плаванія и не наносить матеріальнаго вреда сооруженіямъ канала. Принятіе мѣръ для исполненія трактата возлагается на египетское правительство, которое можетъ обратиться, въ случаѣ недостаточности своихъ силъ, за помощью къ турецкому правительству; въ послѣднемъ случаѣ это послѣднее сообщаетъ о томъ державамъ подписчицамъ декларацiи 17 марта 1885 года и въ случаѣ надобности вступаетъ съ ними въ соглашеніе относительно общихъ дѣйствій. Державы могутъ содержать въ Портъ-Саидѣ и Суэцѣ своихъ стаціонеровъ, не болѣе двухъ каждая. Согласно 8 статьѣ трактата «агенты державъ подписавшихъ настоящее соглашеніе, обязаны слѣдить за его исполненіемъ. Всякій разъ, какъ возникнетъ опасеніе за безопасность или за свободу плаванія въ каналѣ, они соберутся вмѣстѣ по приглашенію трехъ изъ нихъ и подъ предсѣдательствомъ декана констатируютъ происшедшіе факты. Они доведутъ до свѣдѣнія мѣстнаго правительства объ опасности, которая ими удостовѣрена, для того чтобы это послѣднее приняло мѣры необходимыя для охраны канала и свободнаго по нему плаванія. Во всякомъ случаѣ они будутъ собираться одинъ разъ въ годъ

---

rangères. Documents diplomatiques. Négociations relatives au règlement international pour le libre usage du canal de Suez. 1886—1887. Paris 1887. 119 стр. см. стр. 15—22, 44—48, 105.—Эти же данныя, пополненныя заимствованіями изъ англійскихъ синихъ книгъ, содержатся у Martens'a. N. R. G. 2 s. XV 213—331.—Parliamentary papers. Egypt № 2 (1889). London 1889. 59 стр.— См. также красную книгу Испаніи: Documentos diplomaticos prentados á las Cortes en la legislatura de 1888 por el ministerio de estado. Madrid. 1888. стр. 1—37.—Договоръ 1888 года см. въ Archives diplomatiques. 1889. I. 129.— Изложеніе хода переговоровъ по французскимъ источникамъ даетъ Avril. Négociations relatives au canal de Suez. Revue d'histoire diplomatique. 1888. № 1 стр. 1—26, № 2 стр. 161—189.

для констатированія надлежащаго выполненія договора. Эти ежегодныя собранія происходятъ подъ предсѣдательствомъ спеціальнаго комиссара назначаемаго съ этою цѣлью оттоманскимъ правительствомъ; на нихъ можетъ принимать участіе также комиссаръ хедива, причемъ ему поручается предсѣдательствованіе въ случаѣ отсутствія турецкаго комиссара».

Анализируя договоръ 1888 года нельзя не видѣть, сколько уступокъ сдѣлано Англіи, чтобы обезпечить ея присоединеніе къ договору, сколько допущено ограниченій въ принципѣ постояннаго международнаго контроля и сколько внесено измѣненій въ первоначальный французскій проектъ. Отъ послѣдняго осталось очень немного. Теперь нѣтъ и рѣчи о постоянной комиссіи съ спеціальнымъ составомъ, съ широкою судебной и полицейской властью. Это учрежденіе, отъ котораго зависитъ практическая цѣнность всего соглашенія, низведено до размѣровъ простого исключительнаго собранія представителей державъ въ Каирѣ, собирающихся въ случаѣ чрезвычайной опасности и при томъ по желанію лишь трехъ членовъ дипломатическаго корпуса. Все, что можетъ сдѣлать комиссія,—это указать хедиву на наличность опасности; но хедивъ можетъ поступить такъ, какъ ему заблагоразсудится; исполненіе договора взѣрено ему, какъ этого добивалась Англія. Комиссія не имѣетъ права непосредственнаго обращенія къ державамъ; по отношенію къ нимъ дипломатическіе агенты дѣйствуютъ не сообща, а изолированно: каждый изъ агентовъ обращается лишь къ своему правительству обычнымъ дипломатическимъ порядкомъ. Для того чтобы 8 статья не пришла въ полное забвеніе и чтобы комиссія проявляла хотъ какіе нибудь признаки своего существованія, было допущено лишь каждогодное собраніе.

Въ литературѣ всѣ авторы, писавшіе о комиссіи, относятся къ ней отрицательно. «Органъ надзирающій за каналомъ, говоритъ проф. Казанскій, не представляетъ собою развитого международнаго учрежденія; это только зачатокъ ад-

министративнаго мѣста, только намекъ на него. Это временное совѣщаніе представителей разныхъ державъ при египетскомъ правительствѣ, которое могло бы, безспорно, развиться въ органъ надзора и управленія каналомъ, но не развилось». Точно также Каманъ считаетъ Каирскую комиссію сравнительно съ рѣчными комиссіями «учрежденіемъ недоразвившимся» (une institution avortée) «безполезнымъ и безвластнымъ» (sans utilité et sans pouvoir). Россиньоль полагаетъ, что «гарантіи данныя въ договорѣ иллюзорны», Ру—что «отсутствіе надзора и санкціи уменьшаютъ практическое значеніе конвенціи» [1]). При этомъ Каманъ намѣчаетъ слѣдующій планъ переустройства комиссіи: ей должны быть предоставлены право толкованія конвенціи, юрисдикція въ случаѣ конфликтовъ между компаніей и державами въ качествѣ третейскаго трибунала (tribunal arbitral) и судебное разбирательство иныхъ, обыкновенныхъ споровъ, наконецъ, подача рекомендацій хедиву въ случаѣ опасности въ качествѣ совѣщательнаго учрежденія (conseil consultatif) [2]). Но изъ этого видно, что авторъ не понялъ истиннаго характера комиссіи; онъ желаетъ развитія лишь судебныхъ и судебно-политическихъ функцій, обрекая въ остальныхъ случаяхъ комиссію лишь на совѣщательныя предложенія хедиву. Между тѣмъ ея назначеніемъ являются административныя дѣйствія съ обязательнымъ характеромъ; комиссія не третейскій судъ, а контрольное и исполнительное учрежденіе; поэтому, если принимать во вниманіе ея природу и главное ея назначеніе, то

---

[1]) Казанскій. Всеобщіе административные союзы государствъ. Одесса 1897. III. 537.—Camand. Étude sur le régime juridique du canal de Suez. Thèse. Grenoble. 1899. p. 235 et 259.—Rossignol. Le canal de Suez. Étude historique et juridique. Thèse. Paris. 1898. 207.—Roux. L'isthme et le canal de Suez. Historique—état actuel. Paris. 1901. t. II. p. 114.—Cp. Asser. La convention de Constantinople pour le libre usage du canal de Suez. R. d. 1888. 529 и графъ Камаровскій. О свободѣ плаванія по Суэцкому каналу. Русская Мысль 1889 февраль, стр. 11.

[2]) Camand, p. 259, 280.

слѣдуетъ развивать преимущественно функціи ея административно-правовыя.

Однако даже и въ той формѣ, какъ онъ былъ установленъ въ 1888 году, европейскій надзоръ фактически не существовалъ. До самаго послѣдняго времени Англія противилась функціонированію комиссіи на томъ основаніи, что англійская оккупація Египта еще не прекратилась; кромѣ того ея транзитъ по каналу превышалъ транзитъ всѣхъ остальныхъ державъ вмѣстѣ взятыхъ [1]), почему Англія разсматривала этотъ каналъ служащимъ главнымъ образомъ ея торговымъ оборотамъ и слѣдовательно предназначеннымъ къ ея управленію совмѣстно съ Египтомъ. Въ декларацiи 8 апрѣля 1904 года Франція признала права Англіи на Египетъ, окончательно отказавшись отъ какихъ либо на него притязаній; къ этой декларацiи приступила Испанія. Примѣру Франціи послѣдовали Германія, Австро-Венгрія и Италія, объявившія, что онѣ не будутъ мѣшать дѣйствіямъ Англіи въ Египтѣ; такимъ образомъ былъ легализованъ фактически установившійся порядокъ вещей. Получивъ признаніе права безконтрольнаго управленія Египтомъ, что было особенно цѣнно потому, что предоставляло оккупанту фактическій надзоръ за каналомъ, Англія не имѣла болѣе основаній противиться приведенію въ дѣйствіе конвенціи 1888 года; она дала на это свое согласіе, однако съ такою оговоркою, которая отнимала у контроля Европы даже періодическій характеръ, именно съ тѣмъ условіемъ, что «будетъ пріостановлено (suspendue) исполненіе послѣдней фразы параграфа 1-го и параграфа 2-го восьмой статьи конвенціи». Это относится къ ежегоднымъ собраніямъ комиссіи и сказать, что эти фразы «будутъ пріостановлены исполненіемъ» означаетъ, что пока будетъ длиться владычество англичанъ въ Египтѣ, онѣ не будутъ болѣе

[1]) Въ 1902 году изъ 3708 судовъ, прошедшихъ каналъ, англійскихъ было 2165. См. данныя за этотъ годъ у Александренко. Собраніе важнѣйшихъ трактатовъ и конвенцій заключенныхъ Россіею съ иностранными державами. Варшава 1906, примѣчаніе на стр. 252.

примѣняться на дѣлѣ въ будущемъ, какъ онѣ не соблюдались въ прошломъ. Но если уничтожаются вовсе ежегодныя собранія, то сохраняются исключительныя собранія комиссіи, предусмотрѣнныя въ § 1-мъ восьмой статьи; англійское правительство не нашло ихъ несовмѣстимыми съ новымъ порядкомъ вещей; и это естественно: контроль оказывается здѣсь чисто теоретическимъ; фактически свобода канала по прежнему предоставлена на усмотрѣніе одной Великобританіи. Такимъ образомъ вся практическая польза акта 1904 года сводится къ подтвержденію обязательной силы конвенціи 1888 года, что долгое время стояло подъ сомнѣніемъ, благодаря дѣйствіямъ Англіи [1]).

6. Комиссіи для рѣкъ Китая.

Вслѣдъ за открытіемъ внутренняго Китая для европейцевъ, послѣ усмиренія возстанія боксеровъ, началось при участіи европейцевъ улучшеніе судоходности различныхъ китайскихъ рѣкъ; китайское правительство договорами 1901—1902 годовъ обязалось оказать матеріальное содѣйствіе работамъ по рѣкамъ Кантону, Пейхо, Янтсекіангу, причемъ для послѣднихъ двухъ рѣкъ были учреждены особыя международныя комиссіи [2]).

Кромѣ того въ силу 17 приложенія къ договору 7 сентября 1901 года, установившему вновь дружественныя отношенія державъ съ Китаемъ былъ созданъ въ Шанхаѣ особый рѣчной совѣтъ (River Conservancy board) для Вангпу [3]). Вмѣстѣ съ «комиссіей банкировъ» онъ является довольно

---

[1]) Archives diplomatiques. 1904. II. 413, 722.—Mémorial diplomatique. 1904. № 25. p. 399.—Politis. La convention anglo-française du 8 avril 1904; la déclaration concernant l'Égypte. R. g. 1904. 663. См. также Les accords franco-anglais du 8 avril 1904. Appréciation critique par M. M. I. Darcy, A. Duchêne, A. de Lapradelle, M. Moncharville, M. Paisant, N. Politis. Paris 1905. 44—82.

[2]) О комиссіи для Янтсекіанга см. Lemire. Les réformes douanières en Chine. (1903) p. 335, о комиссіи для Пейхо см. Descamps et Renault. Recueil international des traités du XX siècle. Année 1901. Paris 1905. 85.

[3]) Descamps et Renault. Recueil. Paris 1905. 99.

значительнымъ ограниченіемъ для расширенія компетенціи таможеннаго инспектората находящагося въ рукахъ Англіи.

Совѣту поручено во-первыхъ производство работъ по очищенію и улучшенію русла рѣки, а во-вторыхъ функціи органа надзора за рѣкою. Въ его составъ входятъ 1) таотай, 2) комиссаръ таможень 3) два представителя отъ консульскаго корпуса, 4) два члена торговой палаты Шанхая, 5) два представителя интересовъ судоходства, избираемые судоходными компаніями, торговыми домами и негоціантами прибрежныхъ городовъ, ведущими крупную торговлю, 6) членъ муниципальнаго совѣта «иностраннаго поселенія» (international settlement) Шанхая и членъ муниципальнаго совѣта французской концессіи и 7) представители отъ державъ, имѣющихъ торговыя сношенія въ бассейнѣ рѣки. Такимъ образомъ комиссія имѣетъ смѣшанный составъ, въ ней находятся и иностранцы, и туземцы и делегаты правительствъ, и уполномоченные частныхъ лицъ; для лицъ, засѣдающихъ въ совѣтѣ по должности, избранія не требуется, остальные же члены переизбираются одни ежегодно, другіе каждые три года. Совѣтъ рѣшаетъ дѣло по большинству голосовъ; въ случаѣ равнаго раздѣленія голосовъ, беретъ перевѣсъ голосъ предсѣдателя; для законнаго состава совѣта требуется присутствіе не менѣе четырехъ членовъ. Совѣтъ имѣетъ въ своемъ распоряженіи чиновниковъ для производства работъ и для рѣчного досмотра, назначаетъ и увольняетъ ихъ собственною властью и выдаетъ имъ содержаніе изъ предоставленныхъ ему средствъ. Совѣтъ издаетъ правила относительно мѣстъ торговли по берегамъ рѣки и относительно якорныхъ стоянокъ; его разрѣшеніе требуется для устройства плотинъ, набережныхъ, мостовъ и для установки въ обитаемыхъ мѣстностяхъ на рѣкѣ пловучихъ жилищъ. Совѣтъ уполномачивается устранять всѣ препятствія мѣшающія судоходству по рѣкѣ. Онъ вѣдаетъ всѣ бакены, пловучіе огни и иные сигналы, установленные по теченію или по побережью и обезпечивающіе безопас-

ность передвиженія, за исключеніемъ маяковъ [1]). Всѣ техническія работы по рѣкѣ направляются совѣтомъ; онъ собираетъ и расходуетъ всѣ фонды назначаемые на это дѣло. Онъ назначаетъ чиновъ рѣчной полиціи и издаетъ соотвѣтственные регламенты о соблюденіи порядка на рѣкѣ. Подъ его вѣдѣніе ставится лоцманская служба Шанхая; лоцманскіе патенты выдаются исключительно лишь однимъ совѣтомъ. Доходы совѣта слагаются изъ налоговъ на земельныя владѣнія расположенныя во французской и въ международной концессіяхъ Шанхая и по берегамъ рѣки вообще, изъ потонныхъ сборовъ съ судовъ, входящихъ въ рѣчные порты или выходящихъ изъ нихъ, изъ сборовъ съ товаровъ проходщихъ черезъ прирѣчныя таможни и изъ суммы вносимой китайскимъ правительствомъ въ размѣрѣ равномъ поступленіямъ отъ иностранной торговли. Взиманіе сборовъ производится за счетъ совѣта или муниципальными совѣтами, или консулами, или приморскими таможнями. Для производства работъ выпускается заемъ, который погашается ежегодными отчисленіями отъ вступающихъ въ совѣтъ денежныхъ средствъ. Въ случаѣ недостатка или избытка средствъ сборы могутъ быть повышены или понижены по соглашенію между совѣтомъ и консульскимъ корпусомъ. Регламенты совѣта о плаваніи по рѣкѣ точно также подлежитъ утвержденію шанхайскаго корпуса и по надлежащемъ утвержденіи имѣютъ силу закона для всѣхъ иностранцевъ. Наконецъ установленное о совѣтѣ соглашеніе подлежитъ періодическому пересмотру, если представится необходимость, каждые три года.

II. Общія замѣчанія.

Разнообразныя комиссіи обезпечивающія безопасность и удобство судоходства въ различныхъ мѣстахъ Африки, Азіи

---

[1]) Къ нимъ прилагается по прежнему 32 ст. договора Англіи съ Китаемъ 1858 года. См. Archives diplomatiques 1861. II. 144.—Herstlet I. 16.

и Балканскаго полуострова, не смотря на различное ихъ назначеніе, на неодинаковость юридическаго положенія тѣхъ водъ, которыя имъ подвѣдомственны, и на несходство ихъ организаціи, могутъ дать богатый матеріалъ для выясненія тѣхъ формъ, въ какихъ Европа проявляетъ свое господство въ некультурныхъ странахъ. Отдѣльныя комиссіи завѣдуютъ или улучшеніемъ судоходности рѣки, или маячной и лоцманской службой, или дѣломъ спасанія на морѣ, онѣ проявляютъ свое воздѣйствіе или на національной рѣкѣ, какъ напр. на Вангпу, или на международной рѣкѣ, какъ на Дунаѣ, или наконецъ на каналѣ, соединяющемъ два открытыхъ моря, но тѣмъ не менѣе объединяющей связью между комиссіями Китая и Марокко и комиссіями на Суэцкомъ каналѣ, Нижнемъ Дунаѣ и Конго является ихъ общій характеръ органовъ международнаго вмѣшательства въ дѣла нецивилизованныхъ государствъ. Въ этомъ отношеніи можетъ быть весьма поучительно во-первыхъ сопоставленіе ихъ съ рѣчными и рыболовными комиссіями, дѣйствующими въ Европѣ, во-вторыхъ съ такими учрежденіями, какъ санитарные и финансовые совѣты, съ которыми онѣ имѣютъ много общаго по своему строенію и по своему значенію.

Именно, эти комиссіи имѣютъ болѣе или менѣе мѣстный характеръ, являются частными соединеніями нѣсколькихъ наиболѣе вліятельныхъ державъ Европы и построены на началѣ принудительнаго вступленія группы державъ въ дѣла одной страны. Казалось бы, что этому противорѣчитъ хотя бы то обстоятельство, что совѣтъ для наблюденія за маякомъ Спартель имѣетъ всемірное значеніе, такъ какъ вѣдаетъ охрану плаванія возлѣ морского берега Марокко, что комиссія для Конго есть учрежденіе доступное для непрерывнаго увеличенія числа его членовъ и слѣдовательно можетъ считаться органомъ уніи, наконецъ что комиссія эта назначалась обслуживать воды, находящіяся во владѣніяхъ нѣсколькихъ державъ, точно также какъ Нижнедунайская ко-

миссія дѣйствуетъ въ настоящее время въ предѣлахъ Турціи, Румыніи и отчасти Россіи. Но несмотря на то, что морское судоходство возлѣ Гибралтара затрогиваетъ интересы всего міра, тѣмъ не менѣе совѣтъ для надзора за маякомъ Марокко есть органъ международнаго контроля, дѣйствующій на территоріи одного государства и завѣдующій маякомъ, остающимся, не смотря на наличность совѣта, національнымъ учрежденіемъ Марокко; это есть соединеніе построенное на началахъ неравенства двухъ сторонъ,—европейскихъ державъ и Марокко,—и имѣющее замкнутый характеръ; въ этомъ совѣтѣ, какъ и въ другихъ комиссіяхъ этого рода, представлена лишь извѣстная группа державъ участвующая во всѣхъ аналогичныхъ политическихъ предпріятіяхъ и покоится онъ въ своемъ основаніи не на всеобщемъ договорѣ. Нижнедунайская комиссія при своемъ учрежденіи являлась также органомъ великихъ державъ и Турціи, связаннымъ съ рѣчнымъ дѣломъ на Дунаѣ въ предѣлахъ одной Турціи и зависимыхъ отъ нея странъ. Наконецъ, не смотря на то, что въ актѣ 1885 года предусматривалось присоединеніе къ нему всякой желающей того державы, комиссія на Конго не можетъ быть названа органомъ уніи уже въ силу того, что ея назначеніемъ было выполнять тѣ обязанности, которыя, теоретически говоря, лежатъ лишь на прибрежныхъ государствахъ, она носила мѣстный характеръ и не основывалась на началѣ полнаго равенства всѣхъ участниковъ соглашенія; это была комиссія для принудительнаго вмѣшательства въ дѣла мѣстныхъ державъ [1]).

---

[1]) Поэтому нельзя признать союзъ этотъ за «union internationale», что допускаетъ Saint Clair (p. 84); не смотря на то, что здѣсь былъ и всеобщій, и организованный договоръ, тѣмъ не менѣе уніи аналогичной хотя бы напр. почтовой или телеграфной здѣсь не было.—Проф. Казанскій относитъ къ органамъ несовершенныхъ всеобщихъ административныхъ уній, наравнѣ съ карантинными совѣтами, также и Суэцкую и Спартельскую комиссію (Всеобщіе административные союзы государствъ. Одесса. 1897. III. 532, 536); онъ находитъ, что договоръ 1888 года и соглашеніе 1865 года близко подходятъ къ тому, что составляетъ предметъ его изслѣдованія, но тѣмъ не менѣе не

Причины вмѣшательства сводятся къ необходимости обезпечить экономическіе интересы международнаго общенія въ мѣстахъ функціонированія комиссій и къ стремленію правительствъ воспользоваться комиссіями для достиженія политическихъ цѣлей. Предлогъ для вмѣшательства находятъ въ желательности для общаго блага произвести въ предѣлахъ данныхъ водъ и территорій необходимыя для плаванія техническія улучшенія и работы, выполнить которыя мѣстныя некультурныя правительства не могутъ надлежащимъ образомъ за отсутствіемъ спеціалистовъ и за скудостью средствъ, да и не имѣютъ особаго интереса выполнять за примитивностью и за бѣдностью мѣстнаго судоходства. Такъ какъ мѣстныя государства безъ помощи Европы не въ состояніи удовлетворить потребностей международной жизни и торговли, то возникаетъ самъ собою вопросъ о принудительномъ или въ томъ содѣйствіи, что оправдывается тѣмъ соображеніемъ, что воды соединенныя съ океаномъ суть достояніе всѣхъ націй, а не прибрежныхъ только державъ. Хотя вмѣшательство державъ приносило значительную пользу мѣстной странѣ, такъ какъ улучшало мѣстные пути сообщенія, однако оно предпринималось вовсе не въ ея интересахъ, а для пользы международныхъ оборотовъ. Въ этомъ случаѣ самодѣятельность мѣстнаго правительства нарушалось въ виду очевидной къ тому

рѣшается прямо причислить ихъ къ всеобщимъ административнымъ союзамъ: первый договоръ главнымъ образомъ потому, что органъ надзирающій надъ каналомъ не представляетъ собою развитого международнаго учрежденія, второй договоръ—лишь потому, что его подписчики смотрѣли на него какъ на свое частное дѣло; конвенція 1865 года не предусматриваетъ присоединенія новыхъ членовъ; юридически это не всеобщій договоръ, хотя фактически міровое значеніе его не подлежитъ сомнѣнію.—Если держаться нашей точки зрѣнія, которая помимо организованнаго и всеобщаго договора, для уніи требуетъ и отношеній равенства между участниками, то различіе между этими тремя союзами и уніями въ настоящемъ смыслѣ слова, скажется еще явственнѣе; кромѣ того въ текстѣ нами указываются и иныя черты отличія, менѣе характерныя, которыя заставляютъ насъ рѣшительно отвергнуть названіе «уній» для договоровъ 1865, 1885 и 1888 годовъ; терминологія здѣсь важна для того, чтобы не смѣшать соединенія различной природы, имѣющія тотъ или другой одинаковый признакъ.

необходимости создать наиболѣе благопріятныя условія для внѣшняго судоходства страны; наиболѣе важныя для Европы пункты водяныхъ сообщеній изымались изъ подъ вѣдѣнія мѣстной власти и ставились подъ контроль державъ; благодаря этому устранялась возможность злоупотребленій со стороны туземнаго правительства и легче могли приводиться въ осуществленіе требуемыя практикой нововведенія.

Другимъ факторомъ, вызывавшимъ комиссіи, помимо заботъ объ экономическихъ интересахъ народовъ, являлось общее направленіе международной политики внѣ Европы. Комиссія служила средствомъ для ограниченія вліянія какой либо культурной державы, въ особенности преобладающей въ странѣ, гдѣ сталкиваются коммерческіе интересы многихъ державъ; въ странахъ вовсе неизслѣдованныхъ, закрытыхъ для иностранцевъ или никѣмъ не занятыхъ комиссія, помимо органа рѣчного управленія, могла бы послужить удобнымъ способомъ опеки надъ отсталыми или дикими народами и мирнаго коллективнаго завладѣнія никому не принадлежащими территоріями, какъ это и было проектировано на Конго. Иниціатива учрежденія комиссій весьма часто исходила отъ Франціи; она подняла вопросъ о комиссіяхъ на Конго и Нигерѣ (1884), на Суэцкомъ каналѣ (1885) и на мысѣ Спартель (1892) въ видѣ противовѣса попыткамъ Англіи обезпечить за собой главенство въ этихъ частяхъ Африки; комиссія для контроля надъ службою спасанія въ Босфорѣ возникла равнымъ образомъ для стѣсненія хозяйничанья Англіи въ этомъ дѣлѣ. Исторія Дуная даетъ также примѣръ совмѣстныхъ усилій Франціи и Англіи къ установленію въ 1854—1855 годахъ дунайской комиссіи для ослабленія русскаго вліянія на Балканскомъ полуостровѣ. Надо замѣтить, что весьма часто проекты международнаго контроля оставались платоническими пожеланіями; контроль осуществляется фактически въ слабыхъ и разлагающихся странахъ мусульманскихъ или языческихъ, правительства которыхъ безучастно

относятся къ событіямъ, предотвратить которыхъ они не въ силахъ: таковы комиссіи Марокко, Турціи, Китая, функціонирующія до настоящаго времени. Но проекты комиссій на Конго и на Нигерѣ не осуществлялись; Англія до 1904 года противодѣйствовала фактическому контролю державъ надъ Суэцкимъ каналомъ; среднедунайская комиссія намѣченная въ 1883 году, никогда не созывалась, въ виду протеста Румыніи. Вообще существованіе комиссіи зависитъ въ значительной степени отъ политическаго состоянія прибрежныхъ странъ: съ окончательнымъ подчиненіемъ некультурной страны власти одной изъ культурной державы комиссія исчезаетъ или становится безвластнымъ учрежденіемъ; бытіе комиссіи становится весьма проблематичнымъ, когда отъ некультурной страны отпадаетъ отдѣльная область, населенная жизнеспособнымъ и энергичнымъ народомъ, который, какъ это показала исторія Дуная въ 1880—1883 годахъ, ревниво отстаиваетъ свою независимость. Едва въ сферѣ дѣйствія комиссіи появляется культурная держава, какъ компетенція комиссіи вводится въ болѣе тѣсные предѣлы, какъ это было въ 1883 году сдѣлано по отношенію къ нижнедунайской комиссіи; кромѣ того Россія въ 1854 году и Австрія въ 1856 году заявляли о своемъ несогласіи на то, чтобы посторонняя власть вмѣшивалась въ ихъ рѣчныя дѣла. Нѣтъ ничего удивительнаго, если со временемъ европейская комиссія на Дунаѣ превратится въ аномалію, нежелательную для мѣстныхъ державъ и не нужную для Европы.

Въ литературѣ комиссіи, основанныя на принципѣ принудительнаго вмѣшательства или вовсе отвергаются, какъ учрежденія несоотвѣтствующія началамъ европейскаго права, или допускаются лишь какъ исключеніе въ странахъ некультурныхъ, въ видѣ изъятія изъ общаго правила; отрицаютъ право небереговыхъ государствъ на участіе въ комиссіи на томъ основаніи, что за всякимъ прибрежнымъ государствомъ признается самостоятельность и суверенитетъ, какъ

основныя начала дѣйствующаго порядка. Въ этомъ же смыслѣ высказался по докладу проф. Мартенса и институтъ международнаго права; основной мыслью регламента института было то, что одни прибрежныя государства компетентны для регламентаціи плаванія по международнымъ рѣкамъ, омывающимъ ихъ территоріи, и для обезпеченія свободы плаванія; поэтому комиссіи 1856 и 1885 годовъ суть исключенія и ненормальныя учрежденія сравнительно съ обыкновенными прибрежными комиссіями [1]). Точно также проф. Казанскій въ принципѣ высказывается противъ развитія международной дѣятельности въ области рѣчного управленія въ ущербъ самостоятельной дѣятельности отдѣльныхъ береговыхъ государствъ; нѣтъ никакого основанія безусловно и вполнѣ замѣнять дѣятельность этихъ послѣднихъ какими либо международными властями. Въ административномъ управленіи рѣкою должны принимать участіе только береговыя страны. Нерѣчныя державы не имѣютъ никакого права участвовать въ рѣчныхъ комиссіяхъ; отступленія отъ этого общаго правила мы можемъ видѣть только въ государствахъ разлагающихся, какъ Турція, или въ странахъ съ неокрѣпшимъ еще строемъ, каковой примѣръ даетъ намъ область рѣки Конго. Какія страны находятся въ этомъ положеніи, можно рѣшить только на практикѣ. Для рѣкъ, поставленныхъ въ нормальныя условія, комиссіи, подобныя комиссіи на Конго, непригодны; въ предѣлахъ образованныхъ и живущихъ нормальною жизью государствъ представители нерѣчныхъ державъ могутъ

---

[1]) Вопросъ о плаваніи по международнымъ рѣкамъ былъ поднятъ Мартенсомъ (см. его письмо къ секретарю института въ R. d. 1883. 626—627), который на Брюссельской сессіи 1885 года былъ избранъ докладчикомъ въ спеціально для того образованной комиссіи; составленный имъ регламентъ (см. R. d. 1887. 171 и Annuarie, de l'Institut de droit international. 8 année. Bruxelles 1886. 272—289) былъ принятъ на Гейдельбергской сессіи 1887 года съ незначительными измѣненіями и съ нѣкоторыми добавленіями изъ представленнаго Энгельгардтомъ проекта конвенціи о плаваніи по международнымъ рѣкамъ (см. R. d. 1887. 253 и Annuaire de l'Institut. 9 année. Bruxelles 1888. 156, 182).

быть допущены въ комиссію, во избѣжаніе лишнихъ столкновеній, самое большее съ голосомъ совѣщательнымъ [1]).

Къ инымъ выводамъ приходятъ тѣ ученые, которые исходятъ изъ начала международнаго общенія. Такъ Каратеодори полагаетъ, что Европа имѣетъ право отправлять контроль надъ дѣйствіями береговыхъ государствъ, которыя касаются общихъ интересовъ. Твиссъ находитъ, что соглашеніе 1885 года знаменуетъ собою значительный успѣхъ того принципа, что интересы отдѣльныхъ государствъ должны подчиняться интересамъ группы государствъ (de la communauté d'états). Точно также проф. Уляницкій пишетъ, что идея усиленія вліянія международнаго союза надъ правами территоріальнаго верховенства прибрежныхъ государствъ есть идея вполнѣ соотвѣтствующая развитію въ новѣйшее время началъ международнаго общенія, которыя и должны стоять выше территоріальнаго верховенства отдѣльныхъ государствъ, поскольку дѣло идетъ объ огражденіи общихъ всему международному союзу интересовъ [2]). Наконецъ изъ этихъ же соображеній исходилъ проф. графъ Камаровскій, возражавшій противъ абсолютности принципа, принятаго Мартенсомъ. Желая внести ограниченія въ слишкомъ категорическую формулу сторонниковъ начала суверенитета и не отрицая желательности прибрежныхъ комиссій (commissions riveraines), графъ Камаровскій предлагалъ «образованіе въ извѣстныхъ случаяхъ и международныхъ по своему составу и функціонированію комиссій (commissions internationales), напр. въ тѣхъ случаяхъ 1)

---

[1]) Казанскій. Договорныя рѣки. Казань 1895. II. 252, 261—262.—Принципіально за прибрежныя комиссіи стоятъ: Pillet. R. g. 1899. 40; Saint Clair, p. 188; Maican, p. 228. См. также Delavaud. Navigation et commerce sur les fleuves internationaux spécialement sur le Danube et le Congo. Rouen 1885. 28 и Engelhardt. Du régime conventionnel des fleuves internationaux. Paris 1879. 238.

[2]) Caratheodory. Du droit international concernant les grands cours d'eau. Paris 1861, стр. 110 и 134—Twiss. Le congrès de Vienne et la conférence de Berlin. R. d. 1885. 215.—Уляницкій. Лекціи по международному праву. Москва 1897. 136.

когда сообщенія по данной рѣкѣ приняли развитой и международный характеръ, 2) когда прибрежныя государства находятся во враждѣ или только въ періодѣ своего образованія, какъ это имѣетъ мѣсто на Нижнемъ Дунаѣ, 3) но въ особенности международныя комиссіи призваны обезпечивать свободу судоходства на всѣхъ международныхъ рѣкахъ внѣ Европы и Америки» [1]). На основаніи этого предложенія, во время преній по поводу проекта проф. Мартенса, Голландъ сдѣлалъ слѣдующее добавленіе: къ предложенному докладчикомъ тексту «прибрежныя державы судоходной рѣки обязаны въ общемъ интересѣ сообща регулировать плаваніе по рѣкѣ» онъ прибавлялъ «этотъ принципъ не препятствуетъ законности вмѣшательства другихъ державъ для регулированія въ общемъ интересѣ судоходства по такой рѣкѣ». Къ этому предложенію присоединился и Мартитцъ, но одержало верхъ противное мнѣніе и добавочная статья проектированная Голландомъ была институтомъ отклонена [2]). Но какъ бы то ни было, если въ Европѣ и въ Америкѣ желательно и возможно примѣнять начало невмѣшательства небереговыхъ государствъ въ рѣчное управленіе международныхъ рѣкъ, то избѣжать вмѣшательства культурныхъ державъ въ Азіи и Африкѣ, въ особенности когда рѣка протекаетъ въ предѣлахъ одного некультурнаго государства, невозможно и было бы нецѣлесообразно не принимать это во вниманіе.

Особыхъ періодическихъ конференцій для судоходнаго дѣла данной мѣстности обыкновенно не имѣется. Собираются временныя собранія правотворящаго характера обыкновенно случайно; лишь съ большей аккуратностью ведется дѣло въ Турціи, гдѣ вообще контроль державъ принялъ особенно рельефный и всеобъемлющій характеръ; таковы напр. собранія 1867, 1870 и 1880 годовъ для службы спасанія на морѣ;

---

[1]) Annuaire de l'Institut de droit international. 9 année. Bruxelles. 1886. 166.

[2]) Annuaire de l'Institut. Bruxelles 1888. 170—171.

точно также и дунайское право вырабатывалось, если не на спеціальныхъ рѣчныхъ съѣздахъ, то на общихъ международныхъ конференціяхъ, созывавшихся для рѣшенія восточнаго вопроса вообще и ставшихъ особенно частыми въ XIX вѣкѣ. Обычно функціи конференцій поручаются мѣстному корпусу иностранныхъ представителей, что вполнѣ естественно, такъ какъ для полученія разрѣшенія на сборы съ судоходства требуется согласіе державъ; такъ для Вангпу роль конференціи играетъ консульскій корпусъ Шанхая. Кромѣ того на этихъ съѣздахъ принимаются новые члены союза и вырабатываются регламенты плаванія. Впрочемъ иногда самимъ комиссіямъ присваиваются по спеціальному рѣшенію державъ и по ихъ особой всякій разъ делегаціи функціи конференціи; такъ на Конго комиссіей вырабатываются регламенты плаванія и рѣчной полиціи, равно какъ таксы сборовъ, въ Танжерѣ совѣтомъ устанавливаются регламенты относительно управленія маякомъ и семафоромъ и относительно пользованія ими и на нижнемъ Дунаѣ комиссіей составляются акты судоходства. Всѣ эти полномочія носятъ ограниченный характеръ, даются съ согласія всѣхъ участниковъ соглашенія и всѣ заключенія комиссіи правообразующаго характера подлежатъ ратификаціи державъ обычнымъ дипломатическимъ порядкомъ, тогда какъ остальныя рѣшенія комиссіи къ утвержденію не подносятся. Такое усвоеніе комиссіямъ несвойственныхъ имъ функцій слѣдуетъ признать отступленіемъ отъ начала раздѣленія правосоздающей и исполнительной власти. Такой порядокъ только извращаетъ самый характеръ комиссіи и ставитъ ея членовъ въ положеніе делегатовъ уполномачиваемыхъ для защиты интересовъ представляемой ими страны. Для пользы дѣла желательно освобожденіе комиссій отъ правотворящей дѣятельности и ограниченіе ихъ полномочій административными и судебными вопросами. Вырабатывать право должна особая конференція, организуемая на иныхъ началахъ, нежели комиссія.

Комиссіи разсматриваемаго типа явились результатомъ того колоніальнаго, морского и торговаго расширенія, которое охватило Европу въ серединѣ XIX вѣка. Первая комиссія была организована для чисто технической задачи и въ видѣ временной мѣры; эта комиссія учрежденная въ 1856 году послужила образцомъ при начертаніи проектовъ комиссіи для Конго и Суэца. Въ 60-хъ годахъ поднимался вопросъ о контролѣ надъ маяками Турціи и установился, хотя и въ неорганизованной формѣ контроль надъ службою спасанія; въ 80-хъ годахъ, въ эпоху особенно критическаго положенія Турціи, этотъ контроль принялъ правильную форму. Въ 1865 году возникъ контроль въ Марокко; въ 80-хъ годахъ, съ открытіемъ внутренней Африки, поднята была мысль о надзорѣ Европы на Суэцкомъ каналѣ и на Конго; въ началѣ XX вѣка по открытіи внутренняго Китая и здѣсь былъ введенъ международный контроль. Этотъ контроль имѣетъ постоянный характеръ, такъ какъ охраняемые имъ интересы не имѣютъ преходящаго и случайнаго характера. и контрольное учрежденіе или фактически функціонируетъ непрерывно, какъ это имѣетъ мѣсто на Дунаѣ, или собирается дважды въ годъ; лишь на Суэцкомъ каналѣ предполагалось въ 1888—1904 годахъ только ежегодное собраніе комиссіи, но и здѣсь предусматривалась возможность экстренныхъ собраній, что превращало ее въ органъ болѣе или менѣе постояннаго и непрестаннаго надзора. Комиссіямъ усваивалось или названіе «европейской» или «международной», или придавалось наименованіе «совѣта», по примѣру санитарныхъ совѣтовъ, или наконецъ наименованіе «комитета».

Комиссія есть учрежденіе коллегіальное основанное на принципѣ равнаго представительства державъ; обыкновенно каждая допущенная въ союзъ держава назначаетъ въ составъ комиссіи по равному съ другими числу членовъ, обыкновенно по одному делегату. Коллективный контроль правительствъ не исключаетъ однако и допущенія въ составъ ко-

миссіи представителей отъ частныхъ организацій, какъ это имѣетъ мѣсто въ Шанхайской комиссіи. Въ виду политическаго характера комиссій въ составъ ихъ входятъ представители великихъ державъ и допускаютъ въ нихъ лишь иногда представителей отъ небольшихъ европейскихъ странъ; въ виду этого ограниченъ составъ хотя бы напр. Суэцкой или Нижнедунайской комиссіи. Чисто политическими соображеніями объясняется нежеланіе Франціи въ 1885 году допустить делегатовъ отъ Греціи, Португаліи, Швеціи-Норвегіи въ Суэцкую комиссію. Въ нижнедунайской комиссіи не допускаются спеціальные представители отъ вассальныхъ княжествъ, имѣющихъ владѣнія по этому теченію рѣки: Молдавія и Валахія не получили права представительства въ 1856 году и лишь въ 1878 году это право было предоставлено Румыніи; за этимъ исключеніемъ и донынѣ кругъ державъ участвующихъ въ комиссіи ограничивается подписчицами акта 1856 г.; доселѣ нѣтъ особаго делегата отъ Болгаріи. Равнымъ образомъ не представлены другія придунайскія державы Сербія, Баварія и Вюртембергъ. Исключеніе независимой придунайской державы ничѣмъ не можетъ быть оправдано, кромѣ соображеній общей политики; отсутствіе делегата Сербіи противорѣчитъ общему принципу необходимости представительства всѣхъ прибрежныхъ государствъ въ комиссіи; то обстоятельство, что европейская комиссія вѣдаетъ лишь нижнее теченіе Дуная не можетъ служить препятствіемъ для допущенія сербскаго делегата. Наконецъ наличность турецкаго и германскаго делегатовъ не исключаетъ возможности представительства Болгаріи, Баваріи и Вюртемберга. Единственнымъ исключеніемъ среди комиссій является комиссія на Конго, въ составъ которой могла назначить делегата всякая держава, какая ни присоединится къ договору 1885 года. При этомъ или создается особый спеціальный органъ, или же утилизируется мѣстный дипломатическій и консульскій корпусъ. Особыя комиссіи были основаны для Нижняго Дуная и Вангпу и проектиро-

ваны для Средняго Дуная и Конго; представители державъ въ Каирѣ дѣйствуютъ въ видѣ комиссіи для наблюденія за плаваніемъ по Суэцкому каналу, въ Танжерѣ—въ видѣ совѣта для содержанія маяка и семафора на мысѣ Спартель, въ Константинополѣ—въ видѣ комитета для надзора за службою спасанія на морѣ; въ двухъ послѣднихъ учрежденіяхъ даже не имѣется делегата отъ мѣстнаго правительства. Теоретически говоря, эта послѣдняя форма организаціи совѣта является менѣе предпочтительной; какъ учрежденіе уже сложившееся, имѣющее свои традиціи и особый взглядъ на свои обязанности, корпусъ есть менѣе желательный органъ надзора, нежели спеціальная комиссія, составленная изъ свѣдущихъ лицъ, независимая отъ вліянія того или иного правительства, дѣйствующая въ качествѣ единой и нераздѣльной коллегіи. Въ составъ комиссіи слѣдовало бы не назначать дипломатовъ, каждая держава должна была бы выбирать своего делегата совмѣстно съ мѣстнымъ правительствомъ и въ комиссію надлежало бы привлекать делегатовъ отъ всѣхъ заинтересованныхъ въ дѣлѣ державъ.

Существенныя функціи комиссіи суть административныя дѣйствія. Предѣлы властвованія комиссіи строго ограничены въ территоріальномъ отношеніи; нѣтъ ни одной судоходной комиссіи, которая распространяла свою компетенцію на всю страну; ея вѣдѣніе ограничивается одною рѣкою или даже ея частью, какъ напр. на Дунаѣ, или вообще точно опредѣленной частью водъ. Техническія задачи выполняемыя комиссіями сводятся къ слѣдующему: 1) опредѣленіе и производство работъ для обезпеченія и поддержанія судоходности водъ, равно какъ наблюденіемъ за исправнымъ содержаніемъ произведенныхъ работъ, каковы напр. выпрямленіе русла рѣки, устраненіе препятствій вредящихъ судоходству, предупрежденіе засариванія ложа рѣки и т. д. 2) Попеченіе объ освѣщеніи рѣки или морского побережья, о лоцманской и спасательной службѣ, о сигнализаціи. Распространеніе спеціальныхъ морскихъ комис-

сій вродѣ Танжерскаго совѣта и Константинопольскаго комитета, какъ нельзя болѣе желательно, на что уже указывалъ въ литературѣ Твиссъ [1]). 3) На нѣкоторыхъ рѣкахъ поручается комиссіи надзоръ за карантинами. Чисто административныя полномочія состоятъ въ исполненіи трактатовъ и регламентовъ о плаваніи, во взиманіи сборовъ, въ управленіи собранными суммами и въ ихъ расходованіи на нужды дѣла, въ полицейскомъ надзорѣ за рѣкою, причемъ комиссія въ этомъ отношеніи можетъ быть надѣлена правомъ изданія самостоятельныхъ распоряженій въ предѣлахъ установленныхъ существующими трактатами. Это такъ и бываетъ на практикѣ, но это далеко отъ полномочій правотворящаго характера, которыми комиссія располагаетъ лишь по спеціально для даннаго случая данному разрѣшенію державъ. Лишь одними исполнительными функціями обладаетъ Суэцкая комиссія, напротивъ комиссіи на Конго была придана значительная власть и широкія полномочія, выходящія за предѣлы ея непосредственныхъ обязанностей, что объяснялось особымъ состояніемъ населенія, обитающаго въ бассейнѣ рѣки Конго. Судебныя права рѣчныхъ комиссій состоятъ въ разбирательствѣ во второй инстанціи дѣлъ относительно нарушенія правилъ полиціи плаванія. Въ комиссіи на Конго судебныя функціи были извращены возможностью надѣленія делегатовъ инструкціями отъ правительствъ.

Комиссія является чисто международнымъ органомъ, принимающимъ на себя такого рода функціи, которыя составляютъ обыкновенно прерогативы государственной власти. Основанная по международному договору, состоящая изъ деле-

[1]) Твиссъ въ 1885 году проектировалъ заключеніе спеціальной конвенціи относительно содержанія маяковъ въ наиболѣе посѣщаемыхъ мореходными націями водахъ, въ особенности относительно тѣхъ, которые воздвигнуты въ Красномъ морѣ, по берегамъ Африки и главнымъ образомъ возлѣ Суэцкаго канала. См. его брошюру, представляющую собою докладъ сдѣланной на гамбургской сессіи, «ассоціаціи для реформы и кодификаціи международнаго права»: Twiss. On international convention for the maintenance of sea-lights. London 1885.—Ср. Calvo. Le droit international. Paris 1888, t. III. § 1256.

гатовъ державъ, располагающая своими фондами и имуществомъ, имѣющая цѣлый персоналъ служащихъ лицъ, пользующихся правомъ неприкосновенности, комиссія является независимымъ отъ мѣстной державы учрежденіемъ, особымъ отъ нея и въ предѣлахъ своихъ полномочій постановляющимъ рѣшенія обязательныя для пользующихся водами лицъ. Судоходныя комиссіи отличаются отъ санитарныхъ совѣтовъ своею сравнительно полной обособленностью отъ туземной администраціи.

Комиссія имѣетъ свое бюро, своего предсѣдателя и секретаря; она вырабатываетъ порядокъ производства дѣлъ. Какъ и въ другихъ международныхъ административныхъ мѣстахъ, всѣ члены комиссіи располагаютъ всегда каждый однимъ голосомъ, независимо отъ числа представляемыхъ имъ державъ. Обычныя дѣла рѣшаются по большинству голосовъ и лишь для спеціально оговоренныхъ дѣлъ можетъ требоваться единогласіе; предоставленіе права veto членамъ дунайской комиссіи въ основныхъ вопросахъ дунайскаго права объясняется тѣмъ обстоятельствомъ, что комиссія надѣлена отчасти такого рода полномочіями, которыя требуютъ согласія между всѣми державами, высказываемаго устами ихъ представителей. Это, какъ сказано выше, представляется теоретически недопустимымъ [1]). Въ остальныхъ отношеніяхъ комиссія пользуется

[1]) Значеніе рѣчныхъ и финансовыхъ комиссій какъ особыхъ международныхъ публичныхъ учрежденій созданныхъ для извѣстной спеціальной цѣли выяснено Кауфманомъ; онъ разсматриваетъ отдѣльнаго комиссара не какъ представителя той или другой державы, обязаннаго защищать ея интересы и дѣйствовать по ея инструкціямъ, а какъ международныхъ магистратовъ, обязанныхъ соблюдать лишь нормы международнаго права и преслѣдовать общіе интересы союзныхъ державъ; въ этомъ отношеніи его обязанности сходны съ обязанностями арбитра. См. Kaufmann. Die Rechtskraft des internationalen Rechts und die Verhaltniss der Staatsgesetzgebungen und der Staarsorgane zu demselben. Stuttgart. 1889. 16, 117; см. также его Weltzuckerindustrie. Berlin 1904. 372. Кауфманъ исходитъ изъ того положенія, что международное право налагаетъ непосредственно извѣстныя обязанности на международныхъ должностныхъ лицъ. Листъ (Liszt. Völkerrecht. Berlin 1904. 142), раздѣляя взглядъ Кауфмана на обязанности комиссара, тѣмъ не менѣе замѣчаетъ въ примѣчаніи, что это «sehr bestritten». Но если даже не дер-

правомъ самоопредѣленія и представляется самостоятельнымъ цѣлымъ съ гражданско-правовой и международно-правовой правоспособностью. Комиссія во внѣшнихъ своихъ отношеніяхъ выступаетъ какъ международно-правовая личность, независимая какъ отъ мѣстнаго государства, такъ и отъ другихъ участниковъ соглашенія. Всѣ работы и учрежденія, основанныя на общія средства контрагентовъ, назначаются служить исключительно потребностямъ судоходства на данной рѣкѣ или по морскому побережью и не могутъ быть употреблены для иныхъ цѣлей. Въ случаѣ возникновенія войны они, равно какъ обслуживающій ихъ персоналъ, считаются нейтрализованными [1]); всѣ зданія, суда, кассы, денежныя средства и архивы комиссіи стоятъ подъ охраною международнаго права; для отличія служащаго въ комиссіи персонала отъ мѣстныхъ чиновниковъ имъ присваивается особая форма. Если комиссія содержится на взносы участниковъ, то выплата взносовъ продолжается, не смотря на военныя дѣйствія; равнымъ образомъ безпрепятственно продолжается и взиманіе сборовъ. Все это объясняется тѣмъ, что задача комиссіи не имѣетъ сама по себѣ ничего политическаго, комиссія служитъ дѣлу всеобщаго мира и блага человѣчества. Однимъ изъ наилучшихъ практическихъ средствъ обезпеченія независимости комиссіи является ея финансовое процвѣтаніе, какъ это показываетъ примѣръ нижнедунайской комиссіи. Накопленіе резервнаго фонда и право дѣлать займы послужили залогомъ ея благосостоянія и фактически немало послужили ея самостоятельности.

Комиссія имѣетъ на своей службѣ особыхъ чиновниковъ, ею назначаемыхъ и увольняемыхъ безъ соучастія мѣстнаго

жаться теоріи Кауфмана о непосредственномъ дѣйствіи международно-правовыхъ нормъ, то все же нельзя оспаривать, что теоретически и юридически положеніе комиссара не тождественно съ положеніемъ делегата, командиродированнаго на конференцію.

[1]) Ср. Engelhardt. Du principe de neutralité dans son application aux fleuves internationaux et aux canaux maritimes. R. d. 1886. 159—167.

правительства. Таковы напр. служащіе въ кассахъ для сбора пошлинъ, въ карантинахъ, хранители маяковъ, разнаго рода техники и агенты составляющіе низшій административный персоналъ. Всѣ расходы на личный составъ управленія покрываются изъ средствъ комиссіи. Непосредственный надзоръ за чинами администраціи вручается генеральному инспектору и его помощникамъ. Всѣ эти лица дѣйствуютъ отъ имени комиссіи, на основаніи ея инструкцій и при вступленіи въ должность они даютъ соотвѣтственную присягу о безусловномъ повиновеніи закону и международнымъ договорамъ. Необходимость особаго инспектора особенно проявляется тогда, когда комиссія обслуживаетъ территоріи нѣсколькихъ государствъ, какъ имѣетъ мѣсто на Дунаѣ. Но функціи инспектора нерѣдко вручаются и самимъ членамъ комиссіи, какъ это и принято въ танжерскомъ совѣтѣ и въ константинопольскомъ комитетѣ.

Для опредѣленія отношенія мѣстной власти къ международному органу вѣдающему судоходство въ данной мѣстности пользуются обыкновенно понятіемъ «сервитута»; несмотря на принудительный характеръ вмѣшательства и на ограниченность вмѣшивающихся державъ находятъ возможнымъ конструировать взаимное отношеніе туземной и иностранной власти какъ добровольный отказъ некультурнаго правительства отъ выполненія извѣстныхъ верховныхъ правъ на своей территоріи въ пользу международнаго союза, который осуществляетъ эти права за него посредствомъ особаго международнаго органа [1]). Фактически налагаемый принудительно,

---

[1]) Наиболѣе точное опредѣленіе мы находимъ у Bittel'я (S. 39) въ отношеніи придунайскихъ странъ: «die der Territorialmacht.... auferlegte Servitut besteht..... darin, dass die Territorialmacht auf einem fest bestimmten Gebiete.... in Ausübung bestimmter Territorialhoheitsrechte.... dauernd beschränkt ist und zwar zu Gunsten der als Gesamtheit auftretenden europäischen internationalen Gemeinschaft, welche diese ihr zugewiesenen Rechte durch ihr Organ, die Europäische Kommission ausübt».—Аналогію между предоставленіемъ международному союзу права финансоваго контроля и права контроля рѣчного управленія находитъ Fabre. Des servitudes dans le droit international

контроль надъ судоходствомъ всегда былъ юридически добровольнымъ, такъ какъ возникалъ въ силу международнаго трактата съ мѣстною державою, и защищалъ онъ интересы не только представленныхъ въ комиссіи державъ, но и всѣхъ вообще заинтересованныхъ въ судоходствѣ государствъ. Ограниченіе суверенитета мѣстной власти наступало уже въ моментъ заключенія трактата; безразлично, представлена ли эта власть въ комиссіи, назначаетъ ли она низшій персоналъ управленія, участвуетъ ли въ избраніи главнаго инспектора, собираетъ ли она сама сборы съ судоходства или нѣтъ, самая наличность международной комиссіи съуживаетъ ея верховныя права и можетъ быть рѣчь лишь о большемъ или меньшемъ умаленіи ея правъ [1]). Но некультурныя державы какъ

public. Paris 1901. По его мнѣнію эти права являются ограниченіемъ права администраціи (droit d'administration) мѣстнаго государства и должны разсматриваться какъ сервитуты (p. 70, 75); онъ отмѣчаетъ переходный характеръ этихъ ограниченій суверенныхъ правъ государства (p. 130).—Politis (Les accords franco-anglais du 8 avril. Paris 1905. 77), не опредѣляя юридическаго состава отношенія, пользуется словомъ «сервитутъ» для обозначенія юридическаго характера контроля Европы надъ Суэцкимъ каналомъ, равно какъ надъ финансами Египта.—Существуетъ также терминъ «internationalisation», но онъ означаетъ скорѣе процессъ установленія сервитута, нежели самый результатъ этого процесса. Pillias (p. 2) употребляетъ слово «internationaliser», говоря о намѣреніи предоставить въ общее пользованіе рѣки Конго и Нигеръ. Avril (Revue d'histoire diplomatique 1888), пользующійся выраженіемъ «интернаціонализація» въ отношеніи акта о Суэцкомъ каналѣ, опредѣляетъ это понятіе вообще какъ «stipulations par lesquels un état renonce dans un intérêt commun, à quelqu'un de ses droits souverains».—На принудительность наложенія Европою подобныхъ стипуляцій на Востокѣ указываетъ Fleury (въ статьѣ помѣщенной въ сборникѣ Congrès des sciences politiques de 1900. Paris 1901); онъ полагаетъ, что ограниченіе территоріальнаго верховенства идетъ на пользу международныхъ управленій (administrations internationales); Европа, пользуясь своей суприматіей (suprématie) на Дунаѣ, надѣлила комиссаровъ аттрибутами суверенитета (attributs de la souveraineté); въ установленіи контроля надъ финансами Египта проявился точно также финансовый сюзеренитетъ (suzeraineté financière) Европы (p. 52).

[1]) Въ этомъ отношеніи тщетны усилія Bittel'я (S. 38) доказать, что европейская комиссія въ началѣ своего существованія была «nichts anders als eine von der Territorialmacht beauftragte Verwaltungsbehörde, welche den Souverainitätsrechten der Turkei keinen Abbruch that» и что въ 1856 году не имѣлось въ виду наложеніе сервитута на Турцію; въ видѣ доказательства онъ приводитъ между прочимъ фактъ назначенія низшей администраціи, дѣй-

бы въ обмѣнъ за ограниченіе суверенныхъ правъ извлекаютъ не мало пользы благодаря дѣятельности комиссіи на ихъ территоріи.

Въ литературѣ особыхъ монографій о вмѣшательствѣ державъ въ судоходство въ некультурныхъ странахъ не имѣется. Рѣчныя комиссіи излагаются въ монографіяхъ по рѣчному праву вмѣстѣ съ европейскими комиссіями для регулированія судоходства и рыболовства; но и здѣсь обыкновенно главное вниманіе удѣляется матеріальному рѣчному праву. Въ русской литературѣ вопросу о международныхъ рѣкахъ посвящена монографія проф. Казанскаго. Договорныя рѣки Казань 1895, 2 тома; здѣсь указана литература рѣчного права вплоть до середины 90-хъ годовъ; къ этому перечню надо добавить Orban. Étude de droit fluvial international. Paris 1895. 384 стр. и Bergès. Du régime de navigation des fleuves internatonaux. Toulouse. 1902, 116 стр. Комиссіи спеціальнаго характера (о спасаніи на морѣ, объ освѣщеніи водныхъ путей и т. д.) никѣмъ доселѣ не были сопоставлены съ рѣчными комиссіями.

Наша работа имѣетъ въ виду не только изученіе спеціально комиссій для контроля надъ судоходствомъ, но и сравненіе ихъ съ иными комиссіями, дѣйствующими на водяныхъ пространствахъ; вопросы рѣчного права вобще излагаются лишь постольку, поскольку это требовалось для поставленной нами цѣли. Отдѣльныя комиссіи описаны на основаніи матеріаловъ появившихся за послѣднее десятилѣтіе, кромѣ того найдены нѣкоторыя доселѣ неиспользованныя

ствовавшей отъ имени порты; но и тогда комиссія дѣйствовала вполнѣ независимо отъ Турціи и по составу своему вовсе не была органомъ Турціи. Въ 1881 году произошло лишь еще большее расширеніе правъ комиссіи и только. Если принять такое толкованіе, то тогда большинство международныхъ административныхъ органовъ, дѣйствующихъ въ предѣлахъ одного государства, окажутся вполнѣ туземными учрежденіями. Временный и техническій характеръ, приданный комиссіи въ 1856 году, не означалъ, что комиссія не есть самостоятельный органъ международнаго общенія.

никѣмъ данныя въ старинныхъ матеріалахъ; наконецъ впервые вписаны малоизвѣстныя комиссіи въ Турціи и Китаѣ.

ГЛАВА III.

Международные финансовые совѣты.

I. Исторія и современное положеніе отдѣльныхъ совѣтовъ.

1. Органы финансового управленія въ Тунисѣ.

Финансовое положеніе Туниса [1]) въ серединѣ XIX вѣка было самое плачевное. Страна переживала острый финансовый кризисъ; промышленность находилась въ упадкѣ; застой въ торговыхъ дѣлахъ становился хроническимъ. Между тѣмъ параллельно съ уменьшеніемъ государственныхъ доходовъ, расходы росли съ непомѣрной быстротой. Расточительность беевъ повела съ 1850 года къ отягощенію Туниса займами, какъ внутренними, такъ и внѣшними; эти займы вслѣдствіе потери Тунисомъ кредита и по наивности и по неопытности беевъ, заключались на чисто ростовщическихъ условіяхъ. Все это въ концѣ концовъ привело къ тому, что въ 1868 году правительство бея пріостановило платежи процентовъ по внѣшнимъ тунисскимъ займамъ, выпущеннымъ въ 1863 и 1865 годахъ. Непрерывное возрастаніе текущаго долга, истощеніе государственной казны и явный безпорядокъ въ веденіи финансоваго хозяйства грозили разорить кредиторовъ, ввѣрив-

[1]) О финансахъ Туниса можно почерпнуть свѣдѣнія въ брошюрахъ Pontet de Fonvent. La Tunisie, son passé, son avenir et la question financière. Gisors 1872. 32 стр. и Couvert. Étude sur la Tunisie au point de vue financier et commercial. Paris 1875. 42 стр., равно какъ въ анонимныхъ брошюрахъ: La dette générale tunisienne. Étude financière. Marseille 1876. 18 стр. и Grandeur et décadence de la dette tunisienne. Paris (1871). Существуетъ также по этому вопросу спеціальная монографія Boulard. Les finances de la Tunisie pendant les trente dernières années. Paris 1901. 212 стр. Объ иностранномъ вмѣшательствѣ въ финансовое дѣло Туниса упоминаютъ въ своихъ работахъ Politis. Les emprunts d'état en droit international. Paris 1894 (p. 231—238) и Reynaud-Lacroze. L'immixtion financière en droit international. Paris 1905 (p. 19—31).

шихъ правительству Туниса свои капиталы. Четыре пятыхъ всей суммы обязательствъ по внѣшнимъ займамъ находились въ рукахъ французскихъ подданныхъ; по настоянію французскаго комитета владѣльцевъ тунисскихъ процентныхъ бумагъ [1]) французское правительство направило свои усилія во первыхъ къ захвату финансоваго управленія Туниса въ свои руки, во вторыхъ къ склоненію бея войти въ соглашеніе съ кредиторами относительно дальнѣйшей выплаты государственныхъ долговъ. Въ качествѣ средства для достиженія первой цѣли послужило учрежденіе должности генеральнаго инспектора финасовъ замѣщаемой по усмотрѣнію императорскаго правительства, вторая цѣль была осуществлена при помощи образованія международной финансовой комиссіи, проектъ которой, составленный Франціей былъ принятъ беемъ и превращенъ имъ въ законъ 4 апрѣля 1868 года [2]).

На основаніи этого закона образовывалась въ мѣсячный срокъ особая смѣшанная комиссія, имѣвшая своимъ назначеніемъ произвести всѣ надлежащія реформы въ финансовой администраціи, приведшей государство къ банкротству, сосредоточить въ своихъ рукахъ всѣ доходы государства и обезпечить правильное распредѣленіе этихъ послѣднихъ между кредиторами Туниса, вообще ликвидировать государственный долгъ наиболѣе справедливымъ образомъ. Въ составъ этой комиссіи входили съ одной стороны—два высшихъ сановника

[1]) О настроеніи кредиторовъ Туниса можно судить хотя бы по протоколамъ ихъ общихъ собраній и по докладамъ комитета: см. напр. Emprunt tunisien de 1865. Compte rendu de la réunion générale des porteurs d'obligations de cet emprunt. Séance du 6 septembre 1867. Paris 1867 и Comité des porteurs d'obligations tunisiennes. Rapport aux obligataires. Paris 1868.

[2]) Archives diplomatiques. Paris 1868. IV. 1668.—Этотъ законъ былъ всецѣло обязанъ своимъ появленіемъ настояніямъ одной лишь Франціи. Поэтому ошибается Руаръ де Каръ, который, ссылаясь на него и называя его даже «конвенціей», утверждаетъ, что Франція дѣйствовала при этомъ «въ согласіи» съ Англіей и Италіей (d'accord avec l'Angleterre et l'Italie) (Rouard de Card. Les traités de protectorat conclus par la France en Afrique. 1870—1895. Paris 1897. 12). Напротивъ обѣ державы были враждебно настроены по отношенію къ Франціи въ эту эпоху и ихъ именно противодѣйствіе вызвало фактическую отмѣну закона 1868 года и замѣну его закономъ 1869 года.

государства, по выбору бея и съ согласія французскаго консула, причемъ одинъ изъ нихъ назначался предсѣдателемъ комиссіи, и инспекторъ финансовъ, на котораго возлагались обязанности вице-предсѣдателя; съ другой стороны—два представителя отъ именитаго иностраннаго купечества, проживающаго въ Тунисѣ, два делегата отъ французскихъ подписчиковъ на внѣшніе займы 1863 и 1865 годовъ и, наконецъ, депутатъ отъ французской колоніи въ Тунисѣ. Отсюда видно, что законъ 1868 года обезпечивалъ Франціи рѣшительное преобладаніе въ совѣтѣ и въ сущности ставилъ Тунисъ подъ финансовый протекторатъ Франціи [1]). Въ самомъ дѣлѣ изъ семи членовъ комиссіи четыре члена предназначались для обезпеченія французскихъ интересовъ, такъ какъ они получали свои полномочія отъ французскихъ правительства, колоніи и кредиторовъ; на двухъ другихъ членовъ, представлявшихъ Тунисъ, могло оказывать нѣкоторое воздѣйствіе французское консульство и лишь два остальныхъ члена были свободны отъ французскаъо вліянія.

Естественно, что новость о новомъ законѣ не была сочувственно встрѣчена соперницами Франціи по преобладанію въ Тунисѣ—Англіей [2]) и Италіей, которыя претендовали на болѣе широкое участіе въ комиссіи, нежели это было имъ предоставлено по закону. Онѣ ссылались на то, что новый порядокъ вещей нарушаетъ интересы ихъ подданныхъ, подписавшихся на внутренній тунисскій заемъ, обезпеченный нѣкоторыми гарантіями, и, слѣдовательно, имѣющихъ несомнѣнное право участвовать въ дѣлежѣ финансовъ Туниса наравнѣ и на равныхъ условіяхъ съ французскими подданными; всякое предпочтеніе интересовъ одной изъ державъ нару-

---

[1]) Reynaud-Lacroze (p. 20), оцѣнивая актъ 1868 года, справедливо говоритъ о «protectorat finacier» Франціи, а Foucher (De l'evolution du protectorat de la France sur la Tunisie. Paris 1897. 65) о «contrôle fransais».

[2]) Ср. о соперничествѣ Англіи и Франціи въ Тунисѣ въ теченіи XIX вѣка у Darcy. France et Angleterre. Cent années de rivalité coloniale. L'Afrique. Paris 1904. 191—213.

шило бы интересы двухъ другихъ, а потому онѣ не могутъ допустить, чтобы Франція, безъ ихъ непосредственнаго участія, ликвидировала финансы ихъ должника [1]). Онѣ отказывались признать законность учрежденной комиссіи и настояли на отказѣ Франціи отъ задуманнаго ею плана. Онѣ вмѣшались въ тотъ рѣшительный моментъ, когда этотъ планъ Франціи подчинить Тунисъ своему контролю только что осуществился. Въ началѣ 1869 года, когда банкротство Туниса стало окончательно совершившимся и несомнѣннымъ фактомъ, начались оживленныя переговоры между кабинетами Лондона, Флоренціи и Парижа, приведшіе къ замѣнѣ дипломатическаго вмѣшательства Франціи коллективнымъ вмѣшательствомъ трехъ державъ. Было признано въ принципѣ тремя дворами, что правительства обязаны сообща поддержать требованія ихъ подданныхъ и что французскій планъ нуждается въ коренныхъ измѣненіяхъ, иначе онъ не можетъ обезпечить общіе ихъ интересы. Эта перемѣна настроенія немедленно отразилась на поведеніи бея; бей, дотолѣ полагавшій, что французскій планъ былъ выработанъ съ согласія другихъ державъ, имѣвшихъ интересы въ Тунисѣ, и вслѣдствіе этого покорно подчинившійся требованіямъ Франціи, тотчасъ же отказался отъ всѣхъ своихъ обѣщаній, едва обнаружилось, что предполагавшагося имъ соглашенія между державами не существовало вовсе [2]). Франція въ отвѣтъ на это прекра-

---

[1]) Ср. брошюру: Commission des finances tunisiennes. Conversion en rente 6%, de la dette générale publique tunisienne, comprenant les oblgations émises en 1863 et en 1865. Paris (1868).

[2]) Reynaud—Lacroze (p. 20) излагаетъ дѣло такъ, что бей сначало добровольно и охотно (volontiers) сталъ подъ покровительство Франціи и началъ протестовать и ссылаться на свои суверенныя права только тогда, когда обнаружили желаніе поддержать права кредиторовъ всѣ три державы. Такое толкованіе событій можно приписать лишь національному самообольщенію автора. Иначе почему же бей вслѣдъ за противодѣйствіемъ двухъ державъ планамъ Франціи, немедленно «passa le gros de sa colère sur le gouvernement français», какъ пишетъ самъ Рейно—Лакрозъ (p. 21). Обнаружить гнѣвъ было бы естественнѣе въ отношеніи двухъ державъ, вмѣшательства которыхъ бей, по толкованію автора, не желалъ.

тила дипломатическія сношенія съ беемъ и отправила военное судно въ тунисскія береговыя воды, послѣ чего бей въ двухъ депешахъ отъ 29 іюня, адресованныхъ консуламъ Франціи и Италіи, выражалъ полную готовность осуществить безъ всякихъ оговорокъ намѣченную реформу финансовъ Туниса. Новый планъ организаціи финансоваго управленія, выработанный въ Парижѣ и одобренный двумя остальными дворами, былъ принятъ беемъ въ законѣ 5 іюля 1869 года [1]).

Законъ 1868 года не былъ отмѣненъ, напротивъ онъ былъ ясно подтвержденъ въ новомъ законѣ, но онъ оставался мертвой буквой, можно сказать даже, что отъ него не оставалось почти никакихъ слѣдовъ. Это подтвержденіе давало французскому правительству лишь платоническое удовлетвореніе. Финансовая комиссія основанная закономъ 1868 года, преобразилась до неузнаваемости. Въ новомъ законѣ бей предписывалъ «комиссіи учрежденной закономъ нашимъ 4 апрѣля 1868 года, собраться въ столицѣ нашей» (ст. 1). Но въ составѣ ея, въ устройствѣ и во внутренномъ распорядкѣ производились столь существенныя нововведенія, что она могла напоминать прежнюю комиссію лишь своимъ названіемъ и своими функціями; преемственная связь поддерживалась лишь тождественностью полномочій и присутствіемъ такого же числа делегатовъ отъ Туниса, какъ и раньше. Въ отличіе отъ порядка принятаго въ 1868 году вся комиссія была подѣлена на два комитета, чисто мѣстный и чисто международный, съ неодинаковыми правами и функціями и въ составъ международнаго комитета были введены представители отъ англійскихъ и итальянскихъ кредиторовъ, а число представителей французскихъ интересовъ уменьшено до количества, равнаго числу представителей отъ кредиторовъ каждой изъ двухъ остальныхъ державъ. Такимъ образомъ въ основу

---

[1]) Clercq. XV. 537.—Этотъ законъ ошибочно относятъ Reynaud—Lacroze (p. 21) къ 4 іюля, Couvert (p. 20) къ 9 іюля и Politis (p. 232)—къ 14 іюля.

устройства комиссіи былъ положенъ новый принципъ—равноправность трехъ націй,—и исключительное преобладаніе Франціи въ отношеніи финансоваго контроля было устранено. Комиссія имѣла въ своемъ составѣ два особыхъ комитета: исполнительный (comité exécutif) и контрольный (comité de contrôle).

Исполнительный комитетъ состоялъ изъ столькихъ же лицъ, изъ сколькихъ состояла мѣстная делегація въ комиссіи 1868 года, но вліяніе Фрнціи на ихъ назначеніе было нѣсколько съужено. Въ комитетъ входили, по назначенію бея, два высшихъ правительственныхъ агента—первый министръ бея, бывшій предсѣдателемъ комитета, министръ внутреннихъ дѣлъ и генеральный инспекторъ финансовъ, назначаемый (désigné) французскимъ правительствомъ и утверждаемый въ должности (nommé) беемъ. Исполнительный комитетъ предназначался для охраны интересовъ бея и для дѣйствительнаго управленія финансами Туниса. Фактически настоящимъ главою комитета всегда былъ инспекторъ, который имѣлъ на всемъ попеченіи руководительство всею финансовою администраціею Туниса, будучи своего рода министромъ финансовъ; это былъ органъ мѣстнаго правительства, фактически защищавшій интересы Франфіи и Туниса; какъ и всякое должностное лицо, инспекторъ былъ, конечно, обязанъ считаться съ правами иностранныхъ кредиторовъ и уважать ихъ [1]).

---

[1]) Но это далеко не означаетъ дѣйствительнаго представительства интересовъ англійскихъ, итальянскихъ и даже французскихъ кредиторовъ; поэтому невѣрно истолковываетъ юридическій характеръ этой должности Politis (p. 232), полагающій, что инспекторъ въ исполнительномъ комитетѣ «représentait réellement les intérêts des porteurs de toute nationalité». Это утвержденіе противорѣчитъ и мнѣнію самого Политиса о томъ, что исполнительный комитетъ представлялъ интересы тунисскаго правительства. Мы бы сказали, что инспекторъ есть юридически мѣстный тунисскій органъ, назначаемый съ согласія Франціи, а фактически-представитель политическихъ и финансовыхъ интересовъ Франціи. Интересы кредиторовъ вообще обезпечивались контрольнымъ комитетомъ, а исполнительный комитетъ преслѣдовалъ интересы Туниса и Франціи. Ошибку Политиса повторяетъ и Reynaud-Lacroze

Контрольный комитетъ состоялъ изъ двухъ французовъ, представителей отъ кредиторовъ по займамъ 1863 и 1865 года, изъ двухъ англичанъ и двухъ итальянцевъ, представителей отъ носителей обязательствъ внутренняго займа. Контрольному комитету было предоставлено право надзора за всѣми операціями исполнительнаго комитета и право отклоненія всѣхъ предположенныхъ исполнительнымъ комитетомъ мѣропріятій, могущихъ нанести вредъ интересамъ кредиторовъ. Контрольный комитетъ представляетъ синдикатъ всѣхъ вѣрителей Туниса въ цѣломъ; члены комитета избираются непосредственно группами кредиторовъ, подданныхъ Франціи, Италіи и Англіи; хотя они получаютъ полномочія не отправительствъ ихъ странъ, однако ихъ международное значеніе не подлежитъ сомнѣнію; выборы ихъ производятся на основаніи соглашенія трехъ правительствъ, подтвержденнаго мѣстнымъ правительствомъ, и они являются лицами уполномоченными контролировать въ интересахъ иноземныхъ кредиторовъ финансовое дѣло въ предѣлахъ иностраннаго государ-

---

(p. 22), утверждающій съ одной стороны, что исполнительный комитетъ былъ созданъ «pour sauvegarder les intérêts du Bey», а съ другой стороны, что инспекторъ былъ «le représentant officiel non seulement des intérêts français, mais des créanciers de toutes les nationalités». Здѣсь, въ изъясненіи характера должности инспектора, вѣрно лишь то, что инспекторъ являлся единственнымъ офиціальнымъ представителемъ иностранныхъ державъ въ комиссіи: лишь одна Франція имѣла правительственнаго агента въ лицѣ инспектора, Англія же и Италія не имѣли таковыхъ. Исполнительный комитетъ служилъ видамъ правительствъ Туниса и его фактической покровительницы Франціи, интересы же кредиторовъ находили себѣ защиту въ контрольномъ комитетѣ Комиссія имѣла задачей примирить эти двѣ рѣзко раздѣленныя группы интересовъ. Приписывая инспектору значеніе, какого онъ не имѣлъ фактически Политисъ и Рейно—Лакрозъ умалчиваютъ о необходимости согласія бея при его избраніи и приписываютъ право назначенія (nomination) одному франц. правительству; но даже и въ такомъ видѣ инспекторъ не явился бы органомъ интересовъ всѣхъ кредиторовъ, а лишь политическимъ агентомъ франц. правительства; въ дѣйствительности онъ былъ въ то же время и туземнымъ должностнымъ лицомъ.

ства [1]). Первоначально должность иностраннаго делегата была почетной и только съ 1873 года стала платной [2]).

Изъ соединенія обоихъ комитетовъ образовывалось полное собраніе комиссіи, состоявшее подъ номинальнымъ предсѣдательствомъ тунисскаго министра и подъ дѣйствительнымъ предсѣдательствомъ инспектора финансовъ. За рѣшеніями комиссіи признавалась обязательная для мѣстнаго правительства сила, которую бей подтверждалъ въ законѣ слѣдующимъ образомъ: «комиссія предприметъ ликвидацію долга, и мы дадимъ ей все необходимое и полное содѣйствіе для обезпеченія исполненія принятыхъ на этотъ счетъ мѣропріятій». Комиссія функціонировала слѣдующимъ образомъ. На исполнительный комитетъ было возложено приведеніе въ извѣстность всѣхъ наличныхъ долговъ государства и опредѣленіе источниковъ, изъ которыхъ правительство могло бы покрыть свои долговыя обязательства; министерство финансовъ Туниса должно было представлять по требованію комитета подлинные документы о всѣхъ поступленіяхъ и издержкахъ. Сопоставивъ приходо-расходныя смѣты со спискомъ долговъ, комитетъ имѣлъ задачей изыскать способы установленія наиболѣе раціональнаго распредѣленія доходовъ на покрытіе народныхъ и правительственныхъ нуждъ и на удовлетвореніе вѣрителей по займамъ. Съ этою цѣлью онъ долженъ былъ войти въ сношеніе съ этими послѣдними.—Контрольный комитетъ былъ обязанъ повѣрять дѣйствія исполнительнаго комитета; ему шли на утвержденіе тѣ предположенія, которыя затрагивали общіе интересы кредиторовъ и правительства, и которыя, по одобреніи ихъ имъ, направлялись къ бею, подпись котораго превращала рѣшеніе комиссіи въ за-

[1]) Foucher (p. 67) и Reynaud—Lacroze (p. 21) полагаютъ, что съ точки зрѣнія международнаго права комиссіи не существовало вовсе; но они принимаютъ въ соображеніе лишь то обстоятельство, что делегаты получали свои полномочія не отъ правительствъ, и забываютъ, что должность делегата была основана межд. соглашеніемъ и что ея назначеніе состояло въ охранѣ межд. интересовъ.

[2]) Делегатъ получалъ ежегодно шесть тысячъ франковъ.

конъ. Правительство не могло безъ согласія обоихъ комитетовъ ни выпускать билетовъ казначейства во внутреннее обращеніе, ни заключать какой-либо заемъ. Комиссія опредѣляла сумму, на которую могли быть выпущены билеты казначейства для погашенія текущихъ расходовъ; эти билеты должны были быть написаны отъ имени комиссіи и быть подписаны членами исполнительнаго комитета. Наконецъ, помимо наблюденія за тѣмъ, чтобы бей не могъ обременить бюджета новыми займами, комиссія имѣла надзоръ за всѣми вообще обязательствами бея по отношенію къ иностранцамъ, имѣющимъ торговыя предпріятія въ Тунисѣ и вступающимъ въ сдѣлки съ правительствомъ. Впрочемъ природа и границы иностраннаго контроля были нормированы въ законѣ 1869 года слишкомъ неопредѣленно, что подавало поводъ къ злоупотребленіямъ; впослѣдствіи предѣлы воздѣйствія контрольнаго комитета на финансовое дѣло страны были установлены болѣе точно въ соглашеніи между исполнительнымъ комитетомъ и консулами трехъ заинтересованныхъ державъ.

Комиссія начала въ августѣ 1869 года свои работы сведеніемъ счетовъ по внѣшнимъ и внутреннимъ займамъ, составила списокъ доходовъ, предположеннымъ на ихъ покрытіе, и проектъ обмѣна прежнихъ обязательствъ различнаго характера на обязательства новаго, однообразнаго типа. Предложенія исполнительнаго комитета были приняты контрольнымъ комитетомъ и санкціонированы 23 марта 1870 года беемъ; образовавшееся такимъ образомъ соглашеніе (arrangement) между правительствомъ и кредиторами было сообщено консульствамъ трехъ державъ [1]). Соглашеніе это установило двѣ категоріи государственныхъ доходовъ: назна-

[1]) Clercq. XV. 540—Ср. Comité des obligataires des emprunts tunisiens 1863—1865; pièces à consulter. Paris 1872 и Procès-verbaux des séances du comité des obligataires français des emprunts tunisiens 1863—1865. Paris 1872; эти протоколы общихъ собраній кредиторовъ и комитетскіе документы перепечатаны также въ особой брошюрѣ подъ заглавіемъ: Comité des obligataires français des emprunts tunisiens 1863—1865. Procès-verbaux des séances du comité et pièces annexes à consulter. Paris 1872, 68 стр.

ченныхъ на покрытіе долга (revenus concédés) и предоставленныхъ правительству Къ первой категоріи принадлежали ввозныя и вывозныя пошлины, пошлины съ маслинъ, табака, съѣстныхъ припасовъ, гербовые сборы и нѣкоторые другіе налоги. Эти уступленные правительствомъ источники дохода предназначались на оплату купоновъ и на погашеніе капитальнаго долга и считались общей собственностью (propriété commune) всѣхъ кредиторовъ государства. Благодаря этому обезпечивалась та цѣль, для которой была создана комиссія.

Однако она не была упразднена; только изъ высшаго временнаго учредительнаго собранія она превратилась въ постоянное контрольное учрежденіе для охраны интересовъ кредиторовъ. Помимо нея это дѣло должны были вѣдать также и консулы трехъ державъ; но все же комиссія признавалась необходимой какъ учрежденіе содержащее въ себѣ представителей отъ кредиторовъ и какъ органъ надзора за дѣятельностью инспектора финансовъ и вообще всѣхъ финансовыхъ органовъ со стороны Италіи и Англіи. Комиссія съ настоящаго времени приняла на себя надзоръ за правильнымъ поступленіемъ уступленныхъ доходовъ; но она не ограничивалась этимъ и фактически продолжала находиться во главѣ всѣхъ финансовъ Туниса: она не могла покидать надзора за правительственными источниками дохода, такъ какъ въ силу соглашенія 1870 года въ случаѣ недостаточности уступленныхъ доходовъ позаимствованія должны были дѣлаться изъ иныхъ доходовъ Туниса.

Для управленія уступленными доходами былъ созданъ особый административный совѣтъ (conseil d'administration) изъ пяти лицъ; четверо изъ нихъ избирались финансовой комиссіей изъ иностранцевъ, причемъ въ числѣ этихъ лицъ должны были находиться по одному представителю отъ каждой изъ трехъ заинтересованныхъ странъ; пятый членъ, тунисецъ, предварительно выбирался (désigné) исполнительнымъ комитетомъ и утверждался (nommé) всей комиссіей въ пол-

номъ составѣ. Составъ совѣта возобновлялся каждые три года. На совѣтъ было возложено руководительство взиманіемъ уступленныхъ налоговъ, надзоръ за сборщиками, храненіе собранныхъ средствъ и распоряженіе ими для цѣлей оплаты долга. Всѣ операціи совѣтъ производитъ за счетъ кредиторовъ Туниса, подъ своею личною отвѣтственностью и подъ наблюденіемъ исполнительнаго комитета. Какъ органъ подчиненнаго характера, административный совѣтъ каждые четыре мѣсяца представлялъ финансовой комиссіи отчеты о своей дѣятельности; резюме этихъ отчетовъ ежегодно отправлялось консуламъ трехъ заинтересованныхъ державъ. Мѣстное правительство не имѣло никакой власти надъ совѣтомъ и всѣ сношенія между совѣтомъ и правительствомъ велись черезъ посредство генеральнаго инспектора, какъ фактическаго руководителя исполнительнаго комитета. Въ главныхъ городахъ страны находились представители и агенты совѣта; взимаемые ими сборы поступали въ совѣтскую кассу. Налоги оставленные правительству взимались подъ наблюденіемъ мѣстныхъ тунисскихъ властей, шейховъ и каидовъ, и поступали къ генеральному инспектору.

Разсматривая результаты дѣятельности комиссіи, нельзя не придти къ заключенію, что она внесла много улучшеній въ финансовую администрацію страны. Кредитъ Туниса окрѣпъ, проценты по займамъ выплачивались безостановочно, часть пассива была погашена, излишки отъ поступленій были использованы ко благу народнаго хозяйства страны [1]). Но съ измѣненіемъ политическаго положенія Туниса комиссія оказалась стѣснительной для Франціи, установившей по трактату 12 мая 1881 года протекторатъ надъ Тунисомъ. Вмѣшатель-

[1]) Комиссія тратила излишки уступленныхъ доходовъ на развитіе путей сообщенія, что было особенно выгодно для кредиторовъ, такъ какъ главной статьей уступленныхъ доходовъ были пошлины съ ввоза и вывоза. См. Note sur le rôle et les attributions de la comission financière tunisienne relativement à l'établissement de voies de communication dans la régence de Tunis (septembre 1875). Paris 1875. 4.

ство иностранцевъ въ финансовую службу страны и закрѣпленіе большей части государственныхъ доходовъ за комиссіей было невыгодно какъ для французскаго правительства, которое желало управлять страною единолично [1]), такъ и для французскихъ вѣрителей, державшихъ въ своихъ рукахъ значительную часть долговыхъ обязательствъ Туниса, но не имѣвшихъ надлежащаго представительства въ комиссіи, соотвѣтственно и пропорціонально ихъ интересамъ. На комиссію посыпались обвиненія въ томъ, что она вѣчно находится въ препирательствахъ съ консулами, которые, основываясь на капитуляціяхъ, стремятся къ освобожденію своихъ соотечественниковъ отъ платежа нѣкоторыхъ налоговъ, что она эксплоатируетъ страну въ интересахъ безжалостныхъ кредиторовъ, не желающихъ считаться съ нуждами плательщиковъ, что она не въ состояніи удовлетворять общіе интересы и что ея международный составъ лишь содѣйствуетъ пристрастію, произволу и злоупотребленіямъ [2]). Установленіе протектората само собою не могло повести къ уничтоженію комиссіи, для этого надлежало вступить въ соглашеніе съ другими заинтересованными державами. Это было достигнуто послѣ конверсіи займовъ, обошедшейся, однако, не безъ сопротивленія Англіи и Италіи. 8 іюня 1883 года французское правительство заключило конвенцію съ беемъ, по которой оно принимало на себя ручательство за заемъ для покрытія всѣхъ старыхъ долговыхъ обязательствъ; на будущее время бей обязывался не заключать займовъ безъ разрѣшенія Франціи [3]). Это соглашеніе было встрѣчено протестами

---

[1]) См. Leroy-Beaulieu. L'Algérie et la Tunisie. Paris 1887. 371.

[2]) См. отчетъ о финансовомъ состояніи Туниса въ моментъ установленія протектората, являющійся какъ бы оправданіемъ произведеннаго французскимъ правительствомъ уничтоженія комиссіи, въ изданіи: Ministère des affaires étrangères. Rapport au président de la Republique sur la situation de la Tunisie (1881—1890). Paris 1890. 2.—О положеніи финансовъ Туниса по установленіи французскаго протектората см. также Pensa. Les finances de la Tunisie. Revue politique et parlamentaire. 1902. octobre, 100—114.

[3]) Clercq. XIV. 244.

англійскихъ и итальянскихъ кредиторовъ, но заемъ былъ одобренъ комиссіей; въ комиссіи за заемъ высказалась французско-тунисская группа, располагавшая большинствомъ одного голоса, и взявшая вслѣдствіе этого верхъ надъ остальными европейцами, оставшимися въ меньшинствѣ. Послѣ конверсіи займа весь государственный долгъ Туниса былъ помѣщенъ во Франціи, безполезность международной комиссіи стала очевидной и французское правительство безъ затрудненій получило согласіе на ея распущеніе; съ 3 октября 1884 года комиссія прекратила свое существованіе. Возникшая въ тотъ моментъ, когда Франція еще не овладѣла страной, она должна была исчезнуть съ утвержденіемъ въ Тунисѣ исключительнаго французскаго вліянія. Она лишь на время задержала полное укрѣпленіе Франціи въ этой странѣ, но была безсильна предотвратить поглощеніе Туниса Франціей. Въ настоящее время тунисская финансовая комиссія имѣетъ только историческое значеніе [1]).

2. Органы финансоваго управленія въ Египтѣ.

Финансы Египта [2]) были приведены въ 70-хъ годахъ XIX вѣка въ сильное разстройство благодаря необыкновенной роскоши и расточительности хедивовъ и вслѣдствіе крайне тяжелыхъ условій, на которыхъ иностранцы давали взаймы

---

[1]) Во французской литературѣ сочувственно относился къ факту существованія комиссіи лишь Couvert (p. 21) въ своей работѣ написанной до установленія протектората. Но позднѣйшіе авторы, защищая интересы Франціи, далеко не столь благопріятно отзываются о комиссіи, столь мѣшавшей французскому правительству захватить финансы Туниса, и о ея дѣятельности; таковы въ особенности Foucher (p. 74) и Boulard (p. 30). Болѣе спокойнаго и объективнаго изслѣдователя комиссія нашла въ Reynaud-Lacroze (p. 28), который отмѣчаетъ преувеличенія въ порицаніяхъ и указываетъ на полезныя странѣ услуги комиссіи; къ 1905 году, когда писалъ Рейно-Лакрозъ, воспоминанія о медленности упроченія Франціи въ Тунисѣ успѣли сгладиться и этимъ объясняется этотъ эпическій тонъ автора.

[2]) О финансахъ Египта см. монографію Boustany. Les finances de l'Égypte au point de vue international. Paris 1897. 128 стр. и Morerly-Bell. Egyptian finances. London 1868. Исторію финансовъ до учрежденія кассы долга

деньги правительству Египта; къ концу 1875 года государственный долгъ достигъ 22140000 фунтовъ стерлинговъ, а въ слѣдующемъ году банкротство стало совершившимся фактомъ [1]).

см. въ анонимной работѣ: Histoire financière de l'Egypte depuis Saïd-Pacha 1854—1876. Paris 1878, а послѣдующую исторію у Леви въ двухъ его статьяхъ: Lévi. Les finances égyptiennes. Revue des deux Mondes 1899. 1 février. 562—595 и Lévy. Les finances de l'Égypte et la Caisse de la dette. Revue politique et parlamentaire. 1903 décembre. 491—513.—О кассѣ долга во французской литературѣ обыкновенно ограничиваются историческими замѣчаніями и изложеніемъ дѣйствующаго права. Таковы работы Murat. Le contrôle international sur les finances de l'Égypte, de la Grèce et de la Turquie. Thèse. Paris 1899 и Duflot. La caisse de la dette et les finances égyptiennes. Thèse. Paris 1904. 136 стр.; такъ же относятся къ этому вопросу въ своихъ тезахъ и Politis (1894), и Reynoud-Lacroze (1905), упоминающіе о кассѣ долга.—Болѣе глубокую разработку мы находимъ въ нѣмецкой литературѣ: такъ Кауфманъ не ограничивается однимъ описаніемъ существовавшаго и существующаго права, онъ выясняетъ юридическую природу института и даетъ много полезныхъ свѣдѣній изъ практики финансоваго управленія въ Египтѣ. Первая его работа появилась въ 1890 году: Kaufmann. Le droit international et la dette publique épyptienne. R. d. 1890. 556—586; 1891. 48—75, 144—175, 266—316, 382—392. Отдѣльный оттискъ: Bruxelles 1891. 155 стр. Нѣмецкій оригиналъ: Das internationale Recht der egyptischen Staatsschuld. Berlin 1891. 189 стр. Англійскій переводъ: Wallach. The egyptian state debt and its relation to international law. London 1892. 308 стр., съ добавленіями переводчика. Конфликтъ 1896 года по поводу резервнаго фонда вызвалъ новую работу Кауфмана: Die Komissäre der Kaisse der egyptischen Staatsschuld und das internationale Recht. Berlin 1896. 55 стр. Французскій переводъ: Babled. Les commissaires de la dette publique égyptienne et le droit international. Le Caire 1897. 60 стр. Обѣ эти работы имѣютъ выдающееся значеніе и единственнымъ ихъ недостаткомъ является развѣ темнота слога.—Иную, нежели французы, постановку вопроса даетъ и Westhans. Die Entwicklung des egyptischen Finanzwesens und seiner internationalen Beziehungen vom rechtlichen Standtpunkte aus gewürdiugt. Erster Theil: bis zum Erlass des Liquidations-Gesetzes vom 17 Iuli 1880. Dissertation. Düsseldorff. 1896. 55 стр. Онъ не ставитъ себѣ задачей дать исперпывающаго перечня нормъ, регулирующихъ египетскій долгъ, а пытается уяснить политическое и экономическое значеніе вмѣшательства державъ во внутреннее финансовое управленіе Египта; онъ изучаетъ своеобразныя и сложныя формы этого вмѣшательства до момента появленія закона о ликвидаціи и устанавливаетъ историческое происхожденіе этихъ формъ; излагая борьбу интересовъ державъ въ Египтѣ, онъ останавливается главнымъ образомъ на соперничествѣ Англіи и Франціи. Эта попытка объяснить юридическую конструкцію института вліяніемъ политическихъ причинъ должна быть особо отмѣчена по своей оригинальности и жизненности.

[1]) Положеніе вещей за 60 и 70 годы, предшествовавшее банкротству, хорошо характеризуется въ летучей и полемической литературѣ Франціи; см. брошюры подобнаго рода, напр. Les emprunts égyptiens. Aperçu de la situa-

Самыя крупныя части внѣшняго долга сосредоточивались въ рукахъ англійскихъ и французскихъ кредиторовъ; ими были посланы въ Египетъ комиссары для изслѣдованія финансоваго положенія страны и для предложенія правительству сдѣлки съ условіемъ предоставленія кредиторамъ эксплоатаціи естественныхъ богатствъ и платежныхъ силъ Египта. При этомъ французское правительство воспользовалось этимъ случаемъ, чтобы примѣнить къ Египту, находившемуся подъ перекрестнымъ вліяніемъ Англіи и Франціи, ту систему финансоваго контроля, которая съ такимъ успѣхомъ была осуществлена нъ Тунисѣ къ невыгодѣ Франціи. Въ перепискѣ съ сенъ-джемскимъ и каирскимъ кабинетами фуанцузское правительство намѣтило образованіе особой комиссіи, въ которую помимо представителей обѣихъ европейскихъ державъ входилъ бы также представитель Италіи, которая, какъ прибрежная къ Средиземному морю держава, имѣла немаловажные торговые интересы въ Египтѣ; кромѣ того участіе третьяго делегата значительно облегчило бы рѣшеніе дѣлъ въ случаѣ возникновенія несогласій между делегатами двухъ націй соперничавшихъ изъ за вліянія въ Египтѣ. Англійское правительство приняло этотъ проектъ далеко не сочувственнымъ образомъ; оно не высказывало формальнаго протеста, который едва ли бы имѣлъ особое значеніе въ то время, когда вліяніе Франціи на египетское правительство было значительнымъ; оно предпочло держаться политики игнорированія этого учрежденія, явнымъ образомъ направленнаго противъ исключительнаго господства Англія въ Египтѣ.

Настоянія Франціи [1]) привели къ изданію хедивомъ

tion financière de l'Égypte (septembre 1865). Paris 1865.- L'Égypte, ses emprunts, son avenir. Paris 1873. (Англійскій переводъ: The loans and future of Egypt. 1873).—Nonétte-Delorme. Les finances égyptiennes en 1873. Paris (1873).— La situation financière de l'Égypte (подписано буквами R. H. L.). Paris 1874.— См. также особую газету Bulletin des créanciers du gouvenement égyptien за 70-ые годы и брошюру Riaux. L'Égypte et la France. Paris 1870.

[1]) Boustany (p. 95) пишетъ, что законъ 1876 года былъ изданъ «sous la pression des puissances»; но, какъ мы видѣли, этотъ проектъ проводился

2 мая 1876 года закона объ учрежденіи въ Каирѣ «кассы государственнаго долга» (caisse de la dette publique), надѣленной не только полномочіями централизировать суммы назначаемыя на покрытіе долга и распредѣлять ихъ между кредиторами, но и обладающей правомъ разрѣшать хедиву заключеніе новыхъ займовъ. Управленіе кассою было ввѣрено иностраннымъ комиссарамъ (commissaires étrangers), число и національность которыхъ не были однако точно опредѣлены закономъ. Во введеніи къ закону было лишь сказано: «мы, хедивъ, рѣшили учредить спеціальную кассу, уполномоченную регулярно пещись о государственномъ долгѣ и назначить (nommer) для управленія ею въ качествѣ египетскихъ чиновниковъ тѣхъ иностранныхъ комиссаровъ, какіе, по нашей просьбѣ, будутъ указаны (indiqués) соотвѣтственными правительствами какъ лица способныя къ выполненію того дѣла, къ которому они призываются». Комиссары назначались на пятилѣтній срокъ, который могъ быть имъ продолженъ; въ случаѣ смерти или отставки замѣщенія даннаго комиссара должно было производиться тѣмъ же порядкомъ, какимъ былъ назначенъ и онъ самъ. Избранный комиссарами предсѣдатель долженъ былъ вести отъ лица комиссіи сношенія съ министромъ финансовъ [1]).

Неопредѣленное выраженіе, употребленное въ законѣ относительно круга державъ, привлекаемыхъ къ участію въ кассѣ, объяснялось нежеланіемъ Англіи содѣйствовать ея образованію. Тѣмъ не менѣе хедивъ обратился къ лондонскому правительству съ предложеніемъ назначить отъ себя представителя; и только послѣ того какъ эта попытка осталась безуспѣшной, испросилъ назначеніе третьяго делегата у Австро-

---

одной Франціей при оппозиціи Англіи и при сравнительномъ безучастіи правительствъ другихъ державъ.

[1]) Décret d'institution de la caisse de la dette publique d'Egypte. Paris, sans date, in 8⁰, pièce. Кромѣ закона 2 мая здѣсь помѣщены и позднѣйшія узаконенія, изданныя въ маѣ 1876 года. Ср. Actes diplomatiques et firmans impériaux relatifs à Égypte 1840—1879. Le Caire. 1880. 64 стр.

Венгріи. Такимъ образомъ составилась изъ трехъ лицъ (Kremer, Blignières и Baravelli) касса, начавшая функціонировать 10 іюня 1876 года [1]).

Англія не пожелала дать свою санкцію предпріятію, стремившемуся стать политической силой въ странѣ и основанному на принципѣ привлеченія третьихъ державъ. Она стремилась взять въ свои руки финансовое управленіе Египта безъ сотрудничества съ другими державами. Отчасти это было достигнуто установленіемъ контроля надъ финансами, особаго и независимаго отъ кассы, но только отчасти, такъ какъ этотъ контроль она силою вещей принуждена была раздѣлить съ Франціей. По закону 18 ноября 1876 года контроль всего финансоваго вѣдомства былъ переданъ хедивомъ двумъ главнымъ контролерамъ (ст. 7), одинъ изъ которыхъ предлагался на утвержденіе хедива Франціей, другой—Англіей; на одномъ изъ нихъ (contrôleur général des recettes) лежали обязанности наблюдать за исправнымъ взиманіемъ налоговъ, предупреждать всякаго рода неразрѣшенные закономъ поборы и слѣдить за регулярнымъ поступленіемъ собираемыхъ суммъ полностью въ государственное казначейство; другому контролеру (contrôler général de la dette et de la comptabilité) былъ порученъ надзоръ за счетоводствомъ и отчетностью казначейства и контроль за правильнымъ расходованіемъ государственныхъ доходовъ. Оба контролера участвовали въ составленіи египетскаго бюджета и были обязаны изыскивать способы введенія улучшеній въ финансовую службу и для исправленія, въ возможной мѣрѣ, ея несовершенствъ. Такъ было нормировано закономъ положеніе контролеровъ, но фактически ихъ функціи были столь широки, что имъ была предоставлена возможность непосредственнаго вмѣша-

---

[1]) См. (Péridon). Les finances égyptiennes. L'unification de la dette et ses garanties. Paris 1876. 56 стр. Здѣсь проводилась та мысль, что касса, даже въ томъ составѣ, въ какомъ она была въ это время, даетъ кредиторамъ всѣ возможныя гарантіи исправной выплаты долга.

тельства въ самое управленіе финансами страны [1]). Юридически эти контролеры были египетскими должностными лицами, но на дѣлѣ оказались органами политическаго контроля Англіи и Франціи, въ руки которыхъ перешло все финансовое дѣло Египта. При такомъ измѣненіи обстоятельствъ англійское правительство не нашло препятствій къ допущенію въ составъ кассы неофиціальнаго англійскаго делегата, нѣкоего мистера Беринга, назначеннаго англійскими кредиторами безъ непосредственнаго участія правительства въ его выборѣ, затѣмъ послѣ выхода его въ отставку, въ 1879 году Англія была уже представлена офиціальнымъ делегатомъ; и это вполнѣ понятно: касса въ эту эпоху не была уже опасна для Англіи, тѣмъ болѣе, что въ это время англо-французскій контроль принялъ еще болѣе рѣзкую форму и достигъ высшей степени своего проявленія. Подъ вліяніемъ призывовъ кредиторовъ, требовавшихъ немедленной уплаты по займамъ и предвидѣвшихъ финансовый крахъ, если державы не прекратятъ царящіе въ Египтѣ злоупотребленія и безпорядки въ финансовомъ хозяйствѣ [2]), и подъ давленіемъ Англіи и Франціи, хедивъ рѣшилъ сформировать министерство по европейскому образцу; рескриптомъ отъ 28 августа министерство финансовъ въ новомъ кабинетѣ было поручено англичанину Вильсону, а министерство публичныхъ работъ—французу Блиньеру. Такъ какъ обѣ державы получили теперь болѣе, чѣмъ давалъ имъ контроль въ прежней его формѣ, то онѣ легко согласились на его уничтоженіе, признавая его безцѣльнымъ и выговоривъ у хедива обѣщаніе возстановить этотъ контроль, едва исчезнетъ это «европейское» министер-

---

[1]) См. Leroy-Beaulieu. L'Égypte et le contrôle anglo-français. Revue des deux Mondes. 1 août 1882. p. 696.

[2]) См. характерный для этого момента памфлетъ отъ 21 іюля 1878, изданный за подписью предсѣдателя «комитета европейцевъ въ Каирѣ» Gavillot подъ слѣдующимъ заглавіемъ: Aux puissances de l'Europe. Mémoire du comité des Européens du Caire sur la situation financière de l'Égypte. Le Mans 1878. 66 стр.

ство [1]). Торжество обѣихъ державъ было однако не продолжительно и новое министерство недолговѣчно; оно пало вскорѣ послѣ своего учрежденія вслѣдствіе возстанія, произведеннаго группою египетскихъ націоналистовъ, оскорбленныхъ призывомъ иноземныхъ правителей. Когда въ іюнѣ 1879 года образовалось министерство изъ однихъ египтянъ, то Англія и Франція потребовали возстановленія контроля, на что египетское правительство отвѣчало немедленнымъ согласіемъ и что̀ оно, съ нѣкоторымъ опозданіемъ, и выполнило въ законѣ 4 сентября 1879 года [2]), подвергшемся 15 ноября того же года измѣненію. На этотъ разъ контролеры по буквѣ закона должны были воздерживаться отъ всякаго прямого активнаго вмѣшательства въ управленіе и ограничиваться лишь функціями контроля надъ финансовой администраціей и подачею помощи и совѣтовъ лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда того будетъ просить правительство. Однако фактически они пользовались болѣе обширнымъ кругомъ власти и постепенно стали настоящими хозяевами финансовъ Египта [3]). Хедивъ и министры безпрекословно исполняли ихъ совѣты, превращавшіеся на дѣлѣ въ требованія [4]). Помимо разсмотрѣнія отчетовъ о приходахъ и расходахъ отдѣльныхъ управленій государства, они присутствовали съ совѣщательнымъ голосомъ на совѣтѣ министровъ и собирались вмѣстѣ съ членами кассы долга для изслѣдованія тѣхъ вопросовъ о внѣшнемъ государственномъ долгѣ, гдѣ было необходимо совмѣстное обсужде-

---

[1]) Affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires d'Égypte. Paris 1880. 104, 131.

[2]) Politis (p. 247) относитъ этотъ законъ къ 4 декабря.

[3]) Ср. характеристику образа дѣйствій контролеровъ и замѣчанія о незаконности фактическаго расширенія ихъ функцій у Guillaumot. L'Égypte moderne en droit international. Les procès mixtes en Égypte avant et aprés la réforme judiciaire. Paris 1891. 246.

[4]) Ср. напр. Rapport annuel adressé par les contrôleurs généraux à S. A. le khédive (art. 5 du décret du 15 novembre 1879). Année 1880. Le Caire. 1881. 42 стр.—Rapport adressé par les contrôleurs généraux à S. A. le khédive au sujet du règlement de la dette consolidée et Lettre de S. A. le khédive aux contrôleurs généraux. Le Caire. 1880. 27 стр.

ніе. Въ этой формѣ касса, увеличенная въ своемъ составѣ, напоминала собою полное собраніе тунисской финансовой комиссіи, послужившей отчасти образцомъ при ея учрежденіи: въ самомъ дѣлѣ и здѣсь и тамъ находились представители высшей мѣстной финансовой администраціи и делегаты отъ кредиторовъ и ничто не мѣшало пользованію этимъ органомъ для установленія соглашеній между должникомъ и вѣрителями.

Такимъ образомъ было организовано финансовое управленіе страною въ 1876—1882 годахъ; фактически осуществляли свой протекторатъ Англія и Франція и ихъ дѣйствія ограничивались лишь правами присвоенными кассѣ долга. Непосредственно за установленіемъ совмѣстнаго контроля были учреждены новые органы иноземнаго вмѣшательства, но уже съ исключеніемъ третьихъ державъ и при участіи не только представителей отъ Англіи и Франціи, но и отъ Египта; эти построенныя по одному однообразному типу комиссіи имѣли не столько политическое, сколько техническое значеніе, и возникали онѣ въ цѣляхъ обезпеченія какого либо одного займа. Характерно здѣсь также то, что эти комиссіи обязаны своимъ появленіемъ соединеннымъ и согласнымъ усиліямъ двухъ державъ. Съ установленіемъ съ 18 ноября 1876 года совмѣстнаго контроля обѣ державы предпочитали создавать особыя комиссіи, не желая подчинять службу новаго долга вполнѣ и всецѣло кассѣ, въ которой были представлены помимо нихъ и иныя державы.

Законами 18 ноября 1876 года и 25 декабря 1879 года управленіе желѣзными дорогами, телеграфами и александрійскимъ портомъ ввѣрено было до полнаго погашенія привелигированнаго долга (dette privilegiée) особой комиссіи изъ англичанина, француза и египтянина, засѣдающей подъ предсѣдательствомъ перваго изъ нихъ. Иностранные члены коллегіи назначаются (nommer) хедивомъ по предложенію (désigner) соотвѣтственныхъ державъ на пятилѣтній срокъ.

Комиссія представляетъ правительству своихъ кандидатовъ на высшія должности по управленію и непосредственно назначаетъ низшихъ должностныхъ лицъ; она можетъ временно отрѣшать отъ должности всѣхъ чиновниковъ ей подвѣдомственныхъ и, послѣ производства надъ ними слѣдствія, увольнять ихъ. Комиссіи принадлежитъ право съ согласія хедива измѣнять существующіе тарифы и регламенты. Она вступаетъ въ договоры о пріобрѣтеніи подвижнаго состава и необходимыхъ матеріаловъ для эксплоатаціи желѣзныхъ дорогъ, телеграфовъ и александрійскаго порта; съ одобренія хедива она можетъ производить улучшенія въ хозяйственной части предпріятія. Она должна вносить немедленно въ «кассу публичнаго долга» весь чистый доходъ, ей поступающій, и каждый мѣсяцъ представлять отчеты; въ этомъ отношеніи эта комиссія является учрежденіемъ дополнительнымъ къ кассѣ, на которой лежитъ общій надзоръ за распредѣленіемъ доходовъ назначенныхъ на выплату египетскаго долга.

Подобная же комиссія изъ трехъ лицъ была учреждена для управленія доменами [1]), уступленными семьей хедива государству и отданными въ залогъ при заключеніи займа 31 октября 1878 года съ домами Ротшильдовъ въ Парижѣ и Лондонѣ (emprunt domanial). Банкиры ставили условіемъ займа, чтобы египетское правительство, назначавшее (nommer) англійскаго и французскаго комиссаровъ, не могло увольнять ихъ безъ согласія ихъ правительствъ, которыя принимали также участіе въ ихъ избраніи (désigner). Функціи комиссіи состоятъ во взиманіи всѣхъ доходовъ съ доменъ и въ передачѣ ихъ указаннымъ банкирскимъ домамъ, на которые возложена агентура по оплатѣ купоновъ и амортизаціи долга; въ случаѣ недостаточности этихъ источниковъ дохода доплата производится изъ общихъ государственныхъ средствъ или же недоборъ пополняется самой комиссіей, имѣ-

---

[1]) Около 180.000 гектаровъ земли и недвижимости въ г. Каирѣ и г. Александріи переданные 26 октября 1878 г. казнѣ.

ющей право обращаться въ этомъ случаѣ къ позаимствованію въ доходахъ государства собираемыхъ въ провинціи Кенехъ; суммы вырученныя отъ продажи доменъ также вносятся полностью въ дома Ротшильдовъ [1]). Въ регламентѣ комиссіи ея полномочія опредѣляются болѣе точнымъ образомъ; именно она назначается: 1) для охраны и управленія доменъ, 2) для управленія доходами и для ихъ взиманія, 3) для опредѣленія количества расходовъ по управленію, 4) для заключенія арендныхъ контрактовъ и для отдачи работъ съ торговъ, 5) для утвержденія актовъ продажи, мѣны, купли и всякаго рода гражданскихъ сдѣлокъ, 6) для представительства администраціи доменъ на судѣ (ст. 8) [2]). Члены комиссіи именуются комиссарами (commissaire), ей усваивается названіе доменной комиссіи (commission de domaines); рѣшенія комиссіи производятся по большинству голосовъ (ст. 9). Ежегодно комиссія представляетъ хедиву отчетъ о своей дѣятельности и свои предположенія о бюджетѣ на слѣдующій годъ [3]).

Третій органъ англо-французскаго вмѣшательства носилъ первоначально частный характеръ. По контракту 12 іюля 1877 года былъ заключенъ хедивомъ заемъ подъ залогъ личнаго имущества самого хедива и его семьи (dette générale de la Daïra—Sanieh) при посредничествѣ англичанина Гошена и француза Жубера [4]). Для обезпеченія правъ креди-

---

[1]) Affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires d'Égypte. Paris 1880. 130.—Контрактъ 1878 года см. въ изданіи: Administration des domaines de l'État égyptien affectés en gage de l'empunt de 8.500.00 liv. st. contracté le 31 oct. 1878. Rapport présenté à S. A. le Khédive à l'appui du compte général des recettes et des dépences effectuées du 26 octobre 1878 au 31 décembre 1879. Nancy 1880. 73. Этотъ же отчетъ имѣется и въ другомъ изданіи: Le Caire 1880. 168 стр. Подписанъ онъ тремя членами комиссіи—Бутерономъ, Русселемъ и Рустемомъ-пашой.

[2]) См. документы о хозяйственной дѣятельности комиссіи за 1884—1886 года въ изданіи: Documents relatifs à la location et la liquidation de domaines. Nancy 1886. 208 стр.

[3]) См. Rapport. Le Caire 1880. 36.—Ср. также Rapport..... à l'appui des recettes et des dépenses de l'exercice 1884 et du compte provisoire des recettes et dépenses de l'exercice 1885. Nancy 1886. 202 стр.

[4]) См. Affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires d'Égypte.

торовъ были образованы должности двухъ контролеровъ, которыя, согласно контракту, надлежало замѣстить на два года по выбору (nommer) Гошена и Жубера, какъ представителей отъ кредиторовъ, съ одобренія (agréer) хедива. По истеченіи двухъ лѣтъ контролеры должны были избираться уполномоченными отъ общихъ собраній кредиторовъ, созванныхъ въ Парижѣ и Лондонѣ, и представляться на утвержденіе хедива; срокъ ихъ полномочій опредѣлялся въ пять лѣтъ, причемъ они имѣли право быть избранными вновь. Контролеры обладали правомъ инспекціи и контроля. Они могли повѣрять отчетность, слѣдить за сохранностью заложенныхъ владѣній и имуществъ, наблюдать за исправнымъ поступленіемъ доходовъ и за распредѣленіемъ ихъ на нужды долга, равно какъ заботиться о томъ, чтобы интересы кредиторовъ не терпѣли ущерба отъ нецѣлесообразнаго управленія заложенными удѣльными имѣніями; всѣ агентства и служащіе этихъ послѣднихъ были обязаны содѣйствовать контролерамъ при выполненіи ихъ обязанностей [1]). Оба контролера вмѣстѣ

Paris 1880. 131.—12 іюля 1877 года всѣ долги лежавшіе на удѣлахъ были слиты въ одинъ общій консолидированный долгъ, а на слѣдующій день былъ заключенъ «dette consolidée de la Daïra Khassa»; текстъ обоихъ договоровъ см. въ брошюрахъ (по 23 стр. каждая): Conversion des dettes de la Daïra Sanieh de S. A. le Khédive d'Égypte. Contract conclu le 12 juillet 1877 entre la Daïra Sanieh et M. M. Goschen et Ioubert. Contract conclu le 13 juillet и т. д. Paris 1877 и Conversion of the Daïra Sanieh debts of H. H. the Khedive of Egypt. Contract of 12-th Iuli 1877 made between the Daïra Sanieh and the Right Hon. G. I. Goschen and Mr. Ioubert. Contract of 13-th Iuli и т. д. Paris 1887.— См. также Conversion des dettes de la Daïra Sanieh de S. A. le Khédive d'Égypte. Mission de M. M. Iozon et Sandars. Contracts des 12 et 13 juillet 1877. Paris 1878. 97 сл.—Относительно самого термина, подъ которымъ извѣстны удѣлы въ европейской литературѣ см. Fortnightly Review. 1883. july, 27: «the word «Dáira» or «Dáyrah» is strictly a «circle», and its qualifying adjective «Sanıya» or «Sanyèh» means «illustrions». Combined, the words imply a concentration of estates and properties in the name of the Khedive, as the most exalted person in the land, and this combination has for several years been a universelly accepted in Egypt».

[1]) Въ общемъ, имѣя въ виду техническій характеръ полномочій контролеровъ, можно согласиться съ аргументаціей Гольдсмида, бывшаго контролера удѣловъ, доказывающаго чисто административный характеръ контроля,

съ главноуправляющимъ удѣлами назначаемымъ хедивомъ составляли верховный совѣтъ (conseil supérieur de la Daïra), рѣшенія въ которомъ принимались по большинству голосовъ [1]). Въ 1880 году заложенныя имѣнія перешли въ собственность государства, а вмѣстѣ съ ними на государство перешелъ и лежавшій на нихъ долгъ. Верховный совѣтъ былъ переименованъ въ дирекціонный совѣтъ (conseil de direction), причемъ контролеры по представленію Франціи и Англіи назначались хедивомъ. Верховнымъ совѣтомъ (conseil supérieur) было названо собраніе министра финансовъ, французскаго и англійскаго комиссаровъ «кассы египетскаго долга» и членовъ дирекціоннаго совѣта. На эти учрежденія возлагалось управленіе долгомъ, а также и самими заложенными имуществами. Законными представителями правъ кредиторовъ признавались два контролера, которые были надѣлены правомъ возбуждать судебнымъ порядкомъ иски противъ правительства, въ случаѣ нарушенія послѣднимъ принятыхъ имъ на себя обязательствъ по отношенію къ вѣрителямъ. Дирекціонный совѣтъ обязанъ былъ пещись о уплатѣ купоновъ и о погашеніи долга. Онъ назначаетъ и смѣняетъ высшихъ чиновниковъ управленія удѣлами. Онъ рѣшаетъ, подъ условіемъ одобренія со стороны хедива, о всѣхъ экстраординарныхъ расходахъ и объ издержкахъ съ цѣлью произведенія какихъ либо улучшеній или измѣненій въ системѣ эксплоатаціи, принимаетъ участіе во всѣхъ сдѣлкахъ купли или продажи совершаемыхъ за счетъ удѣловъ и вообще можетъ вмѣшаться во всѣ дѣла по управленію, когда найдетъ это нужнымъ. Дѣйствительное управленіе службою удѣловъ ввѣряется подъ надзоромъ совѣта главноуправляющему.—Верховный совѣтъ

но было бы ошибочно отрицать за контролемъ какое бы то ни было политическое значеніе. См. Goldsmid. Non political control in Egypt. Fortnightly Review. 1883 july, 27—38.

[1]) См. отчеты главноуправляющаго за 1878 и 1879 годы: Rapport présenté à S. A. le khédive sur la situation de la Daïra-Sanieh en 1878. Le Caire 1879. 82 стр.—Rapport за 1879 годъ. Le Caire 1880. 95 стр.

опредѣляетъ бюджетъ и контролируетъ ежегодные расходы управленія удѣлами. Его разрѣшеніе необходимо для заключенія займовъ, для отчужденія имуществъ и для совершенія особенно важныхъ контрактовъ, когда сдѣлка заключается на крупную сумму или на продолжительное время; однако дѣла по отчужденію и по контрактамъ переносятся въ верховный совѣтъ на утвержденіе только тогда, когда оба контролера, хранители правъ кредиторовъ, выразили свое согласіе на проектируемую сдѣлку въ засѣданіи дирекціоннаго совѣта; рѣшенія верховнаго совѣта по этимъ дѣламъ подлежатъ ратификаціи совѣта министровъ. Кромѣ того всякое дѣло по требованію одного изъ членовъ дирекціоннаго совѣта можетъ быть перенесено на усмотрѣніе верховнаго совѣта [1]). Такимъ образомъ дирекціонный совѣтъ, на которомъ лежало управленіе имѣніями и защита интересовъ кредиторовъ по «удѣльному долгу», былъ подчиненъ надзору и контролю высшаго органа, въ составъ котораго входили члены отъ «кассы египетскаго долга», обязанной блюсти интересы кредиторовъ по общему египетскому долгу.

Вообще всѣ три органа англо-французскаго вмѣшательства ставились въ зависимость отъ кассы лишь постольку, поскольку того требовали интересы кредиторовъ Египта вообще; высшій надзоръ надъ комиссіями, обслуживавшими спеціальныя долговыя обязательства, осуществлялся кассой или путемъ надзора делегатовъ Англіи и Франціи, какъ это было по отношенію къ «удѣльному долгу», или путемъ представленія отчетности и денежныхъ средствъ кассѣ, какъ это было по отношенію къ «привелегированному долгу». Связь съ кассой, какъ съ общимъ и центральнымъ учрежденіемъ, поддерживалась, не смотря на то, что функціи комиссій были по своему качеству тождественны съ функціями кассы. Не

[1]) См. отчеты за 1880—1882 годы: Rapport présenté par le conseil de direction de la Daira Sanieh à S. A. le khédive sur la situation de l'année 1880. Le Caire 1881. 99 стр.; année 1881. Le Caire 1883. 91 стр.; année 1882. Le Caire 1883. 107 стр.

осуществляя политическихъ функцій, эти комиссіи разнились отъ кассы по компетенціи въ томъ отношеніи, что представляли собою органы управленія заложенными вещами; характеръ административнаго египетскаго учрежденія сказывался въ нихъ рѣзче, нежели въ кассѣ.

Совмѣстное господство и преобладаніе Франціи и Англіи въ Египтѣ, нарушавшее интересы кредиторовъ иныхъ національностей, и юридическая необезпеченность существованія кассы долга, основанной и поддерживаемой формально одной лишь силою египетскихъ законовъ, а не международными актами, равно какъ хроническое ухудшеніе египетскихъ финансовъ привели наконецъ къ вмѣшательству европейскихъ державъ въ финансовое дѣло Египта. Въ 1880 году было рѣшено о созваніи временной ликвидаціонной комиссіи (commission internationale d'enquête) для опредѣленія тѣхъ источниковъ, которые могли бы быть предоставлены въ распоряженіе кредиторовъ государства безъ особаго отягощенія для мѣстнаго правительства, нуждавшагося въ солидныхъ суммахъ для обезпеченія регулярнаго хода публичныхъ установленій. 31 марта 1880 года былъ изданъ хедивомъ законъ объ учрежденіи комиссіи и въ этотъ же день въ Каирѣ была подписана декларація Англіей, Франціей, Италіей, Германіей и Австро-Венгріей, въ которой державы соглашались признать обязательнымъ для себя и безапелляціоннымъ то рѣшеніе, которое дастъ комиссія въ отношеніи обязательствъ и долговъ египетскаго правительства; рѣшенія комиссіи должны были быть признаваемы смѣшанными судами въ качествѣ законовъ, для чего державы согласились сообщить объ учрежденіи комиссіи всѣмъ государствамъ, принимавшимъ участіе въ организаціи этихъ судовъ въ Египтѣ, и искать коллективнаго присоединенія этихъ государствъ къ настоящей деклараціи [1]). Сообщеніе это было адресовано въ маѣ и іюнѣ 1880 года правительствамъ Бельгіи, Даніи, Голландіи, Пор-

[1]) Martens N. R. G. 2 s. IX. 615.

тугаліи, Швеціи-Норвегіи, Испаніи, Греціи, Россіи и С.-А С. Штатовъ; первыя семь державъ тотчасъ же изъявили свое согласіе, двѣ послѣднія лишь послѣ окончанія работъ комиссіи, именно въ теченіи іюля и августа 1880 года. Закономъ 5 апрѣля 1880 года была основана ликвидаціонная комиссія, въ которую было назначено хедивомъ по два француза и англичанина и по одному представителю отъ Италіи, Германіи и Австро-Венгріи. На основаніи работъ этой комиссіи 17 іюля этого же года былъ изданъ законъ о ликвидаціи [1]), благодаря которому «касса египетскаго долга», переименованная въ «комиссію долга», изъ мѣстнаго египетскаго учрежденія превратилась въ международный органъ находящійся подъ гарантіей великихъ державъ.

Оккупація Англіей въ 1882 году Египта имѣла особенно важное значеніе для организаціи финансоваго управленія страны: во-первыхъ былъ измѣненъ характеръ контроля, во-вторыхъ измѣнилось и значеніе комиссіи долга. Какъ и слѣдовало ожидать, англо-французскій контроль былъ замѣненъ контролемъ одной Англіи; уступая настояніямъ этой послѣдней, хедивъ 18 января 1883 года уничтожилъ должности обоихъ контролеровъ, а 4 февраля учредилъ вмѣсто этихъ должностей должность финансоваго совѣтника, поручивъ ея исправленіе англичанину [2]). Но если Англіи было не трудно добиться отъ хедива, находившагося въ ея власти, отмѣны установленнаго имъ же института, то не такъ легко было получить отъ державъ согласіе на измѣненія въ законѣ о ликвидаціи, требовавшіяся новымъ положеніемъ вещей; Франція еще далеко не примирилась съ потерею Египта и ея усилія послужили какъ разъ къ невыгодѣ Англіи и къ

---

[1]) Affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires d'Égypte 1880—1881. Paris 1881. 129.—Murat въ своей тезѣ относитъ законъ къ 11 іюля (p. 39).

[2]) Affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires d'Égypte 1882—1883. Paris 1883. 57.—Affaires d'Égypte 1882—1883. Exposé de la situation présenté aux chambres le 15 janvier 1883 avec un recueil de documents diplomatiques par ministre des affaires étrangères. Paris 1883. 5.

бо̀льшей интернаціонализаціи комиссіи долга. Созванная въ 1884 году въ Лондонѣ и засѣдавшая отъ 28 іюня до 2 августа конференція разошлась, не придя ни къ какому рѣшенію по вопросу объ измѣненіи закона [1]). Мало того, комиссія, съ утвержденіемъ въ странѣ одной Англіи, получила особенно важный политическій характеръ, какого она дотолѣ не имѣла; и это повело къ увеличенію состава комиссіи. Прежде всего Франція договорилась съ Россіей о вступленіи русскаго делегата въ комиссію; предлогъ былъ найденъ въ томъ, что Россія владѣла нѣкоторою частью египетскихъ процентныхъ бумагъ, хотя и весьма незначительной сравнительно съ другими державами; но представительство Россіи требовалось въ особенности политическими соображеніями и было необходимо для осуществленія приципа коллективной интервенціи державъ въ египетскія дѣла. Къ Россіи въ этомъ отношеніи присоединилась Германія, оправдывавшая необходимость своего представительства тѣмъ обстоятельствомъ, что число нѣмецкихъ кредиторовъ Египта значительно возросло и ихъ права не находятъ уже въ достаточной мѣрѣ надлежащихъ гарантій въ современной организаціи комиссіи; Германія, какъ и Россія, не можетъ болѣе поручать защиту интересовъ своихъ подданныхъ другимъ четыремъ державамъ, какъ въ виду особой заинтересованности Германіи въ настоящее время въ контролѣ надъ финансами Египта, такъ и въ виду превращенія комиссіи изъ чисто финансоваго органа въ органъ политическаго контроля. Наконецъ потребовала допущенія особаго делегата и Турція, номинально лишь удерживавшая свою власть надъ Египтомъ и воспользовавшаяся случаемъ заявить о себѣ. Подъ давленіемъ англійскаго правительства правительство хедива дало Россіи и Германіи отрицательный отвѣтъ, возражая на ихъ аргументы, что хедивъ не можетъ допустить въ комиссію ни

---

[1]) Martens N. R. G. 2 s. IX. 618—671.—Baker. The recent conference and the law of liquidation. Law Magazine. 1884. august. 448.

одного члена свыше того числа, какое было на лицо въ моментъ подписанія закона о ликвидаціи, принятаго державами въ видѣ международнаго закона. Эта отговорка однако была безсильна удержать дѣло въ прежнемъ положеніи; обѣ державы справедливо возражали, что по международному соглашенію установлены лишь условія существованія кассы и права ея, но не число комиссаровъ, и что законъ о ликвидаціи не ограничиваетъ хедива въ этомъ отношеніи; всякая держава, имѣющая среди своихъ подданныхъ кредиторовъ Египта, не только можетъ, но и должна посылать своего комиссара для охраны правъ своихъ гражданъ. Подъ вліяніемъ неуступчивости обѣихъ державъ, Англія въ концѣ концовъ удовлетворила ихъ желаніе; Турціи, которая сама была въ это время подъ опекою финансоваго контроля Европы, было отказано въ ея ходатайствѣ, но Германіи и Россіи, съ согласія другихъ великихъ державъ, былъ открытъ доступъ въ комиссію законами 19 февраля и 1 марта 1885 года, какъ разъ въ тотъ моментъ, когда великія державы обсуждали на Лондонской конференціи (собиравшейся съ 8 января по 21 марта) финансовое положеніе Египта [1]). Такимъ образомъ число членовъ комиссіи было доведено до шести человѣкъ.

Всѣ они суть иностранцы назначаемые на 5 лѣтъ шестью великими державами и утверждаемые въ должности хедивомъ. Офиціально комиссары считаются по законамъ 1876 и 1880 годовъ египетскими чиновниками, но въ дѣйствительности они являются въ тоже время фактически делегатами державъ, снабженными отъ нихъ спеціальными политическими полномочіями, и законными представителями кредиторовъ и ихъ мандатаріями и ходатаями по дѣламъ гражданско-правового характера. Они получаютъ жалованье отъ хедива и согласно закону «не могутъ принять никакой дру-

[1]) См. Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires d'Égypte. Paris 1885. 53 стр.—См. также документы приведенные у Hansen'a. Ambassade à Paris du baron de Morenheim (1884—1898). Paris 1907 (выдержки изъ нихъ переведены въ Рус. Старинѣ 1907. май, 310).

гой должности въ Египтѣ» [1]). Это послѣднее постановленіе должно быть понимаемо въ томъ смыслѣ, что комиссары не могутъ занять никакой другой постоянной и оплачиваемой должности. Практика показываетъ, что принятіе на себя комиссарами временныхъ обязанностей никогда не воспрещалось. Съ яснаго разрѣшенія державъ комиссары принимали участіе въ ликвидаціонной комиссіи и они предназначались въ составъ спеціальной комиссіи проектированной для регулированія исковъ о возмѣщеніи убытковъ, предъявленныхъ противъ египетскаго правительства вслѣдствіе возмущенія въ Суданѣ. Безъ спеціальнаго уполномочія различные комиссары засѣдали въ 1886 году въ слѣдственной комиссіи, учрежденной въ отношеніи главноуправляющаго удѣлами (Daïra—Sanieh) и другихъ чиновниковъ этого вѣдомства. Наконецъ германскій комиссаръ съ согласія кассы и по уполномочію египетскаго правительства велъ переговоры о заключеніи займа 1888 года, а въ 1889 году онъ, безъ испрошенія согласія комиссіи, участвовалъ отъ лица правительства хедива въ негоціаціяхъ о конверсіи привелегированнаго долга [2]).— Въ законѣ 2 мая 1876 года было постановлено, что «комиссары могутъ поручить одному изъ нихъ функціи предсѣдателя, на котораго возлагаются сношенія съ министромъ финансовъ» (ст. 5). Но постояннаго предсѣдателя не было выбрано вовсе; предсѣдательство переходитъ поочередно отъ одного комиссара къ другому [3]). Послѣ оккупаціи Англіей Египта былъ поднятъ вопросъ о постоянномъ предсѣдателѣ, но англійскій проектъ не получилъ осуществленія.

Комиссія является законной представительницею кредиторовъ. Безъ согласія комиссіи правительство не можетъ

1) Ст. 5 закона 2 мая 1876 г. и ст. 22 закона 18 ноября 1876 г.

2) Ср. Affaires étrangères. Documents diplomatiques. Indemnités égyptiennes 1882—1883. Paris 1883. 94 стр.—Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires d'Égypte 1884—1893. Paris 1893. 133, 227.

3) Въ отчетахъ комиссіи (compte rendu) очередной предсѣдатель именуется «commissaire de service», члены же комиссіи вообще называются «commissaires directeurs».

внести въ уступленные кредиторамъ доходы какихъ-либо измѣненій, могущихъ уменьшить поступленія этихъ доходовъ. Всѣ собираемыя сборщиками суммы поступаютъ въ кассу комиссіи непосредственно, минуя египетское казначейство; сборщики лично отвѣчаютъ за всякую незаконную передачу мѣстнымъ властямъ назначенныхъ кредиторамъ доходовъ и не могутъ оправдываться полученнымъ ими отъ правительства приказомъ. Поступившіе въ кассу фонды распредѣляются на уплату различныхъ долговъ въ извѣстной пропорціи и постепенности [1]); въ случаѣ недостаточности этихъ фондовъ покрываетъ дефицитъ въ службѣ долга правительство изъ иныхъ источниковъ дохода; кредиторы имѣютъ право требовать, чтобы купоны оплачивались по предъявленію въ опредѣленныхъ мѣстахъ золотою монетою и безъ всякихъ вычетовъ. Всѣ эти права кредиторовъ защищены закономъ: комиссары въ случаѣ нарушенія этихъ правъ уполномочены возбуждать иски противъ финансовой администраціи въ лицѣ министра финансовъ передъ смѣшанными египетскими судами. Здѣсь не была примѣнена обычная въ другихъ комиссіяхъ третейская процедура, такъ какъ смѣшанные суды представляютъ всѣ гарантіи безпристрастія, будучи по своему составу и по способу назначенія судей аналогичны финансовой комиссіи, такъ какъ въ смѣшанныхъ судахъ засѣдаютъ иностранцы избираемые державами и утверждаемые въ должности хедивомъ, и будучи независимы отъ комиссіи и обособлены отъ нея [2]).

---

[1]) Касса обслуживаетъ долги «объединенный», «гарантированный» и «привелегированный» (dettes unifiée, garantie et privilegiée). Первоначально она обслуживала лишь первый изъ этихъ займовъ; ея компетенція была расширена на второй изъ нихъ, заключенный въ 1885 году, закономъ 27 іюля 1885 года (ст. 6) (ст. 6 конвенціи 18 марта 1885 года) и на послѣдній заемъ закономъ 6 іюня 1890 года. См. Clercq. XIV. 488 и Martens N. R. G. 2 s. XI. 95.

[2]) Нѣсколько скептически относится къ смѣшаннымъ судамъ авторъ брошюры: Les créanciers du khédive et la réforme judiciaire en Égypte. Par un ancien membre du corps consulaire en Orient. Berne 1874. 31 стр. Онъ называетъ учрежденіе ихъ политическихъ маневромъ для избавленія Египта отъ нѣкоторыхъ международныхъ обязательствъ и отъ вліянія европейской

Административныя функціи комиссіи состоятъ въ управленіи скопляющимися въ ея кассѣ капиталами. Она централизуетъ въ своихъ рукахъ всѣ уступленные кредиторамъ доходы, переводитъ ихъ въ надлежащемъ размѣрѣ въ Европу, оплачиваетъ непосредственно купоны, производитъ тиражи облигацій, повѣряетъ платежи, совершаемые въ Парижѣ, въ Лондонѣ, въ Александріи, и занимается обмѣномъ серебряной монеты на золото. Вообще она за счетъ мѣстнаго правительства выполняетъ операціи казначейства и банкирской конторы.—Кромѣ того она участвуетъ въ финансовой администраціи вообще и въ контролѣ. Согласіе комиссіи, какъ сказано выше, необходимо въ случаѣ измѣненій въ уступленныхъ доходахъ, могущихъ уменьшить общую сумму сборовъ. Правительство обязалось не заключать безъ согласія комиссіи новыхъ займовъ и не выпускать кредитныхъ билетовъ; въ случаѣ крайней необходимости правительству можетъ быть разрѣшено комиссарами воспользоваться тою или другою формою кредита, но лишь въ границахъ строгой необходимости и безъ эксплоатаціи тѣхъ имуществъ, съ которыхъ поступаютъ уступленные кредиторамъ доходы. Комиссія можетъ требовать отчеты въ расходованіи суммъ, авансируемыхъ министру финансовъ, который безъ согласія комиссіи не можетъ получить свыше милліона фунтовъ стерлинговъ. Въ случаѣ несогласія между правительствомъ и администраціей желѣзныхъ дорогъ относительно вопроса, кѣмъ должны покрываться расходы, казною ли, или самой администраціей, комиссія можетъ разрѣшить администраціи покрыть издержки изъ своихъ собственныхъ средствъ.

Комиссія сама установляетъ свой бюджетъ и представляетъ его на утвержденіе совѣта министровъ; ежегодно она представляетъ отчетъ о своихъ операціяхъ правительству и

дипломатіи въ египетскія дѣла. Но во всякомъ случаѣ независимый судъ способенъ лучше обезпечить права кредиторовъ, столь часто на практикѣ подвергаемыхъ сомнѣнію, нежели дипломатія съ ея политическими расчетами, всегда ей присущими.

публикуетъ данныя о своихъ дѣйствіяхъ; въ этихъ публикаціяхъ помѣщаются протоколы комиссіи и свѣдѣнія о состояніи ея счетовъ, равно какъ о происшедшихъ за отчетный годъ измѣненіяхъ въ ея персоналѣ [1]).

Способъ постановленія въ комиссіи рѣшеній не былъ разрѣшенъ въ принципѣ закономъ 2 мая 1876 года: именно въ немъ не было указано, сколько комиссаровъ должны принимать участіе при постановленіи рѣшенія и сколько голосовъ должно быть подано за извѣстное предложеніе для превращенія его въ постановленіе комиссіи. Лишь одна 8 статья закона давала на этотъ счетъ опредѣленное рѣшеніе: «правительство не можетъ безъ соотвѣтствующаго разрѣшенія комиссаровъ, засѣдающихъ въ кассѣ, постановленнаго по большинству голосовъ, вносить въ какой-либо изъ налоговъ, спеціально назначенныхъ на погашеніе долга, измѣненій, могущихъ имѣть результатомъ уменьшеніе поступленій этихъ налоговъ» [2]). Въ дальнѣйшихъ статьяхъ предполагается необходимость цѣлаго ряда рѣшеній комиссіи, какъ напр. (по ст. 9-ой) для разрѣшенія займовъ правительству, но не дается никакихъ ясныхъ и точныхъ предписаній относительно того, надлежитъ ли принимать рѣшенія по большинству голосовъ или по единогласію и необходимо ли для законности рѣшеній присутствіе всѣхъ комиссаровъ на засѣданіи, или же отсутствіе или неучастіе одного или даже нѣсколькихъ комиссаровъ не мѣшаетъ вступленію въ силу рѣшенія комиссіи. И въ позднѣйшихъ законахъ 18 ноября 1876 года и 17 іюля 1880 года не дается опредѣленныхъ указаній относительно способа вотированія. Во французской литературѣ это молчаніе закона о принципѣ вотированія истолковывается въ томъ смыслѣ, что правило указанное въ 8 статьѣ есть ис-

---

[1]) Первый отчетъ за 1876 годъ вышелъ подъ заглавіемъ «Compte rendu des travaux de la caisse spéciale de la dette publique d'Égypte, pendant l'année 1876. Le Caire 1877». Послѣдній отчетъ: «Compte rendu des travaux de la comission de la dette publique d'Égypte pendant l'année 1905. Le Caire 1906».

[2]) Она воспроизведена въ 39 статьѣ закона 17 іюля 1880 года.

ключеніе и что единогласіе безусловно необходимо въ комиссіи, какъ оно необходимо на дипломатическомъ конгрессѣ. Законъ 2 мая 1876 года указываетъ единственный случай, когда соотвѣтственное рѣшеніе можетъ быть постановлено по большинству голосовъ. Законодатель не сдѣлалъ бы подобнаго постановленія, если бы общимъ правиломъ не было начало единогласія. Сказать, что въ опредѣленномъ спеціальномъ случаѣ большинства достаточно, это значитъ сказать, что во всѣхъ другихъ случаяхъ единогласіе необходимо. Нельзя изъ 8 статьи извлекать аргументъ a pari для всѣхъ другихъ случаевъ, въ данномъ случаѣ приложимъ лишь аргументъ a contrario. Законъ 1876 года являлся органическимъ уставомъ «кассы публичнаго долга», гдѣ было бы естественно установить общій принципъ голосованія; разъ признано, что большинства достаточно для одного случая, то это равносильно признанію, что всѣ остальные случаи остаются подъ господствомъ общихъ началъ международнаго права, о которыхъ законодатель не упоминалъ, настолько они хорошо всѣмъ извѣстны; «комиссія долга» является собраніемъ делегатовъ отъ независимыхъ державъ и, какъ всякое международное собраніе, не можетъ рѣшать ничего иначе какъ по единогласію. Такова аргументація Пелисье, Сенъ-Мара и Мюра [1]). Но эти мнѣнія были высказываемы по поводу событій, въ которыхъ Франція была въ высшей степени заинтересована и которыя стояли въ связи съ принципіальнымъ вопросомъ о правѣ veto для заинтересованнаго государства. Статья Пелисье была написана въ тотъ моментъ, когда Англіей былъ поднятъ вопросъ о конверсіи «объединеннаго долга» (dette unifiée), операціи весьма невыгодной для французскихъ подданныхъ, имѣвшихъ въ своихъ ру-

---

[1]) Pélissié du Rausas. Chronique des faits internationaux. Projet de conversion de la dette unifiée. R. g. 1895. 229—238.—Saint Marc. Revue du droit public 1896. V. 474—475.—Murat. p. 133.—Cp. Souchon. A propos de la conversion de l'unifiée égyptienne. Revue politique et parlamentaire 1895. avril. 122—132.

кахъ $^3/_4$ или по крайней мѣрѣ $^2/_3$ обязательствъ по этому долгу. Если бы комиссіи былъ предложенъ проектъ конверсіи, то комиссаръ Франціи не могъ бы помѣшать ей въ томъ случаѣ, если бы большинство высказалось за нее. Въ виду этого былъ выдвинутъ Пелисье и повторенъ Сенъ-Маромъ аргументъ о способѣ вотированія на международныхъ съѣздахъ, а также и то соображеніе, что комиссары находящіеся въ большинствѣ могутъ представлять численное меньшинство кредиторовъ или поразительно малую сумму долга; въ данномъ случаѣ могли бы пострадать интересы страны, находящейся въ меньшинствѣ въ комиссіи и въ тоже время обладающей значительной частью долга, неизмѣримо превышающею части всѣхъ другихъ державъ вмѣстѣ взятыхъ. Сенъ-Маръ, кромѣ того, писалъ свою замѣтку въ защиту правъ Франціи на отказъ египетскому правительству позаимствованій изъ резервнаго фонда на Донгольскую экспедицію.—Къ этой теоріи близко примыкаетъ толкованіе Политиса, который полагаетъ, что единогласіе необходимо всякій разъ, какъ идетъ дѣло о мѣрѣ, которая можетъ нарушить интересы кредиторовъ; простое большинство достаточно для всѣхъ случаевъ, когда нѣтъ подобной опасности. Различеніе тѣхъ и другихъ случаевъ является простымъ вопросомъ факта; прежде всего необходимо обращать вниманіе на то, важна ли предпринимаемая комиссіей мѣра. Такимъ образомъ могутъ быть примирены права кредиторовъ и обезпечено осуществленіе административныхъ функцій комиссіи. Если слѣдовать этому мнѣнію, то становится понятнымъ постановленіе указанное въ 8 статьѣ: здѣсь говорится о такомъ случаѣ, который можетъ затронуть интересы вѣрителей; законодатель оговорилъ поэтому, что единогласіе, необходимое принципіально для подобнаго рода дѣлъ, здѣсь не должно быть соблюдаемо [1]). Но всѣ подобнаго рода теоріи, признающія единогласіе или исключительнымъ принципомъ, или же обычнымъ способомъ

[1]) Politis. R. g. 1896. 249.

рѣшенія дѣлъ, не даютъ удачнаго разрѣшенія проблемы. Здѣсь приложимъ иной принципъ: если въ уставѣ международнаго административнаго учрежденія не оговорено спеціально единогласіе, то это означаетъ, что во всѣхъ дѣлахъ, входящихъ въ компетенцію учрежденія, принимается начало большинства голосовъ. Въ 8-ой статьѣ формулировано по отношенію къ спеціальному случаю общее, само собою предполагающееся правило, которое и теоретически представляется единственно допустимымъ и практически оказывается наиболѣе цѣлесообразнымъ. Не только общій смыслъ закона 1876 года, но и разсужденія общаго характера о юридической природѣ международныхъ органовъ подтверждаютъ это положеніе. Единогласіе является естественнымъ путемъ для установленія рѣшеній лишь для конгрессовъ и конференцій, а не для всѣхъ безъ исключенія органовъ международнаго общенія. Для административныхъ и судебныхъ учрежденій нормальнымъ способомъ представляется рѣшеніе по большинству голосовъ. Умолчаніе въ актѣ 1876 года означаетъ, что къ обычнымъ дѣламъ комиссіи приложимъ тотъ же порядокъ, который примѣняется въ подобнаго рода учрежденіяхъ. Всѣ финансовые и контрольные совѣты, равно какъ другіе административные международные органы слѣдуютъ этой практикѣ; она узаконена напр. по контракту 12 іюля 1877 года (ст. 18) спеціально по отношенію къ «верховному совѣту удѣловъ» и по регламенту 1878 года (ст. 9) по отношенію къ «доменной комиссіи». И это вполнѣ естественно: подобнымъ органамъ поручаются обыкновенно незначительныя дѣла не представляющія политическаго значенія; ихъ вполнѣ возможно рѣшать по большинству голосовъ; если бы требовать единогласія, то на практикѣ оказалось бы положительно невозможной административная дѣятельность, представляющая собою цѣлый рядъ изолированныхъ актовъ. Ошибка Пелисье и Сенъ-Мара состоитъ въ томъ, что они распространяютъ на обычныя дѣла комиссіи тотъ порядокъ, который принятъ при рѣшеніи ко-

миссіей спеціально поручаемыхъ ей державами дѣлъ, не входящихъ въ ея обычную компетенцію. На конверсію займа, на пользованіе резервнымъ фондомъ и на подобнаго рода дѣла необходимо получить согласіе всѣхъ заинтересованныхъ державъ; но въ замѣну созыва спеціальной конференціи или вмѣсто веденія дипломатическихъ переговоровъ иногда державы поручаютъ финансовымъ комиссіямъ выполненіе функцій лежащихъ на самихъ державахъ; въ подобныхъ важныхъ дѣлахъ, имѣющихъ политическое значеніе или затрогивающихъ интересы кредиторовъ, необходимо единогласіе всѣхъ договаривающихся правительствъ, или, что то же самое, ихъ делегацій. Этого рода дѣла, какъ спеціально поручаемыя державами при исключительныхъ обстоятельствахъ комиссіи и превращающія комиссію въ конференцію, не слѣдуетъ принимать во вниманіе при констатированіи обычнаго способа вотированія. Въ этомъ отношеніи справедливо мнѣніе Кауфмана, высказанное имъ въ 1891 году, о томъ, что для египетской кассы долга нормальнымъ способомъ вотированія является начало большинства голосовъ [1]). Правда впослѣдствіи, подъ вліяніемъ конфликта 1896 года по поводу Донгольской экспедиціи, Кауфманъ сдѣлалъ исключеніе для тѣхъ случаевъ, когда предстоитъ рѣшить дѣло на основаніи политическихъ соображеній заинтересованныхъ державъ; здѣсь, по его мнѣнію, необходимо единогласіе; но это, въ сущности говоря, не измѣняетъ его прежней теоріи, такъ какъ онъ считаетъ юридически неправомѣрной подачу голосовъ комиссарами на основаніи лишь политическихъ интересовъ ихъ правительствъ [2]).— На практикѣ комиссія постановляла въ предѣлахъ своихъ полномочій свои рѣшенія всегда по большинству голосовъ и не

---

[1]) Kaufmann. Le droit international et la dette publique égyptsenne. Bruxelles 1891, примѣч. на стр. 116.—Это мнѣніе раздѣляетъ Franconie. Le contrôle financier international en Égypte (1876—1897). Annales de l'École libre des sciences politiques 1898. 762.

[2]) Kaufmann. Die Kommissaire der Kaisse der egyptischen Staatschuld und das internationale Recht. Berlin 1896. 47.

взирая на то рѣшенія, съ которыми не были согласны всѣ комиссары, приводились въ исполненіе. Такъ напр. не смотря на несогласіе англійскаго комиссара была принесена жалоба на египетскаго министра финансовъ, издавшаго распоряженіе отъ 18 сентября 1884 года, нарушавшее по мнѣнію французскаго, итальянскаго и австро-венгерскаго комиссаровъ интересы вѣрителей [1]). Кромѣ того комиссія имѣетъ обыкновеніе не откладывать рѣшенія незначительныхъ административныхъ дѣлъ до прибытія въ Каиръ отсутствующихъ комиссаровъ: слѣдовательно рѣшенія постановляются отъ имени комиссіи по большинству голосовъ и имѣютъ исполнительную силу даже тогда, когда въ Каирѣ находятся на лицо только нѣкоторые изъ комиссаровъ [2]). Такимъ образомъ постановленіе статьи 8-ой закона 1876 года должно быть толкуемо расширительно въ томъ смыслѣ, что вообще комиссія можетъ въ порученныхъ ей административныхъ дѣлахъ рѣшать по большинству голосовъ а не по единогласію. Такъ понимаютъ эту статью и державы; это видно изъ того факта, что въ отдѣльныхъ исключительныхъ случаяхъ, гдѣ державы признаютъ единогласіе необходимымъ для спеціальной резолюціи комиссіи, онѣ стипулируютъ это яснымъ образомъ. Когда въ 1888 году египетское правительство вознамѣрилось издать законъ о промысловомъ налогѣ, который долженъ былъ распространяться также и на живущихъ въ Египтѣ иностранцевъ, то оно обратилось къ державамъ, безъ согласія кото-

---

[1]) Compte rendu des travaux de la commission de la dette publique d'Égypte pendant l'année 1884. IX-me année. Le Caire 1885. 85. Приговоръ смѣшаннаго суда Каира отъ 9 декабря 1884 года см. здѣсь же, на стр. 113.

[2]) Ср. Compte rendu за 1889 годъ. XIV année. Le Caire 1890. 51 и Compte rendu за 1883 годъ. VIII année. Le Caire 1884. 59.—На практикѣ допускается постановленіе рѣшеній даже тогда, когда присутствуетъ на лицо лишь половина всего состава комиссіи: такъ напр. засѣданія 29 іюня и 6 іюля 1882 года происходили въ присутствіи лишь двухъ комиссаровъ изъ четырехъ, тогда состоявшихъ въ комиссіи (см. Compte rendu за 1882 годъ. VII année. Le Caire 1883. p. 47, 49); точно также изъ шести комиссаровъ на засѣданіи 10 апрѣля 1897 года присутствовали лишь трое (см. Compte rendu за 1897 годъ. XXII année. Le Caire 1898. 152).

рыхъ подобный законъ въ силу капитуляцій не можетъ быть распространенъ на иностранныхъ подданныхъ, съ просьбою для ускоренія дѣла передать комиссарамъ необходимыя для того полномочія и инструкціи. Державы дали на это свое согласіе, причемъ Франція и Россія лишь подъ условіемъ, чтобы рѣшеніе было произведено по единогласному постановленію комиссаровъ. Французское правительство особенно подчеркивало экстраординарность подобнаго расширенія функцій комиссіи и необычность способа вотированія. Французскій генеральный консулъ въ Каирѣ въ своей бумагѣ отъ 15 февраля 1888 года писалъ египетскому министру иностранныхъ дѣлъ: «должно быть признано, что законодательные аттрибуты, которыми надѣляются нынѣ комиссары, имѣютъ исключительный характеръ и что они не составляютъ никоимъ образомъ расширенія компетенціи на будущее время. Во-вторыхъ, эта комиссія должна постановить рѣшеніе лишь по единогласію ея членовъ». Проектъ закона о промысловомъ налогѣ былъ единогласно одобренъ 26 декабря 1889 года всѣми пятью наличными комиссарами. Шестой комиссаръ, именно новый итальянскій представитель Морана, только что назначенный 12 декабря на должность, надо думать, не прибылъ еще въ Каиръ или по крайней мѣрѣ не принималъ участія въ засѣданіяхъ послѣ ухода съ 3 октября въ отставку прежняго итальянскаго комиссара Маккіавели, почему его подписи подъ актомъ не имѣется [1]). Въ этомъ случаѣ комиссія выступала въ несвойственной ей роли: она по ясному порученію державъ выполняла вмѣсто нихъ политическія функціи; такого рода дѣла, рѣшаемыя по единогласію участниковъ, могутъ быть поручены ей лишь по спеціальному соглашенію всѣхъ державъ заинтересованныхъ въ дѣлѣ.

---

[1]) Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires d' Égypte 1884—1893. Paris 1893. 336.— Compte rendu за 1889 годъ. XIV année. Le Caire 1890. 150.

Какъ разъ къ этой категоріи дѣлъ относится упомянутый выше случай 1896 года; по своей важности онъ заслуживаетъ подробнаго описанія. Англія, временно занявшая въ 1882 году Египетъ, желала продолжать оккупацію страны до безконечности и съ этой затаенной мыслью она придумала военную экспедицію въ Донголу противъ дервишей, усилившаяся власть которыхъ начинала, казалось, угрожать безопасности Египта. Съ этою цѣлью Англія предложила европейскимъ кабинетамъ принять участіе въ издержкахъ по походу, именно ассигновать 500000 ф. ст. изъ общаго резервнаго фонда «комиссіи долга». Французское правительство не дало своего согласія и потребовало дополнительныхъ разъясненій; его примѣру послѣдовало русское правительство. Отчаявшись получить согласіе Франціи и Россіи, Англія обратилась въ комиссію, которая 26 марта 1896 года большинствомъ четырехъ голосовъ противъ двухъ разрѣшило выдачу просимыхъ средствъ и выдала немедленно на расходы египетскому правительству 250000 ф. ст наличными деньгами. Это рѣшеніе произвело сильное возбужденіе во Франціи среди носителей египетскихъ долговыхъ обязательствъ. Тотчасъ же синдикатъ французскихъ кредиторовъ по «объединенному займу» (dette unifiée), обслуживаемому «комиссіей долга», предъявилъ искъ противъ египетскаго правительства и комиссаровъ Англіи, Германіи, Италіи и Австро-Венгріи передъ смѣшаннымъ судомъ Каира. Французскій и русскій комиссары Луи и Іонинъ, подавшіе голоса противъ ассигнованія, подали египетскому министру финансовъ протестъ противъ рѣшенія ихъ коллегъ и обратились кромѣ того въ смѣшанный судъ Каира. Наконецъ Бутеронъ, комиссаръ Франціи въ комиссіи образованной для погашенія «доменнаго займа», считая, что рѣшеніе комиссіи наноситъ ущербъ кредиторамъ, интересы которыхъ онъ представляетъ, адресовалъ четыремъ комиссарамъ протестъ отъ своего имени. Смѣшанный судъ (tribunal mixte) Каира постановилъ 8 іюня 1896 года реституировать комиссіи взя-

тыя у нея суммы. Недовольное этимъ египетское правительство обратилось съ апелляціонной жалобой въ смѣшанную палату (cour mixte) Александріи, которая 2 декабря этого же года постановила въ искѣ правительству отказать [1]). Франція, выигравъ тяжбу, казалось бы, могла торжествовать; но это не помѣшало египетской арміи успѣшно продолжать кампанію въ Суданѣ, а Англіи утвердить прочнымъ образомъ свое вліяніе въ Египтѣ: если были спасены интересы кредиторовъ, то за то политика Франціи сильно пострадала. Англія дала Египту заемъ на покрытіе расходовъ по экспедиціи и получила въ обмѣнъ захваченныя военною силою территоріи; напрасно протестовали Франція и Россія противъ новаго займа, основываясь на законахъ 1876 и 1880 годовъ. Говоря словами Кошри, «юридическая побѣда Франціи послужила на пользу Англіи: она дала Англіи гипотеку на Египетъ» [2]).—Разсматривая аргументы, приводимые въ пользу взгляда Франціи и Россіи, нельзя не убѣдиться въ ихъ полной основательности. Сущность ихъ сводится къ слѣдующему: резервный фондъ, служащій для обезпеченія интере-

---

[1]) Переписку державъ и документы по Донгольскому дѣлу за время отъ 26 марта до 18 декабря 1896 г. см. у Martens'a N. R. G. 2 s. XXVII. 617—662.—Padoa. Affaire de la Caisse de la dette publique égyptienne. Mémoire pour le syndicat français. (Herbault et consorts). Alexandrie 1896.—Babled. Mémoire d'appel pour M. Bouteron. Affaire de la caisse de la dette. Le Caire 1896. См. его же статьи: Le procès de la caisse de la dette égyptienne devant la cour mixte d'Alexandrie. Le jugement et les actes d'appel. R. g. 1896. 537—557 и Le procès de la caisse de la dette égyptienne et l'arrêt de la cour d'Alexandrie. R. g. 1897. 124—136.—Politis. Affaire de la caisse de la dette publique. Jugement du tribunal mixte du Caire du 8 juin 1896. R. g. 1896. 486—502 и La caisse de la dette égyptienne, ses pouvoirs et sa responsabilité. R. g. 1896. 245—253.—Saint Marc. Chronique fiscale et financière. La France et la commission de la dette publique égyptienne. Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. Paris. 1896. t. V. Janvier-juin. 471—477. Всѣ перечисленные авторы отстаиваютъ интересы Франціи.—См. также Gavillot. L'Angleterre épuise l'Égypte: les finances égyptiennes sous l'occupation anglaise. 1895.—Ср. Pensa. L'Égypte et le Soudan égyptien. Paris 1895 и Pensa et Buisson. La situation financière de l'Égypte. 1896.

[2]) Cocheris. Situation internationale de l'Égypte et du Sudan (juridique et politique). Paris 1903. 436.

совъ кредиторовъ, не можетъ быть употребленъ на такія случайныя и рискованныя надобности, какъ военная экспедиція, иначе какъ съ согласія всѣхъ заинтересованныхъ правительствъ; комиссія долга есть простое финансовое учрежденіе, не преслѣдующее политическихъ цѣлей; едва къ дѣлу примѣшивается политическій элементъ, какъ комиссія становится некомпетентной рѣшать его, если только правительства спеціально на то ея не уполномочатъ; если бы такое полномочіе было дано, то рѣшеніе не могло бы быть постановлено иначе какъ по единогласію. Египетское правительство, обошедшись безъ разрѣшенія державъ и получивши лишь рѣшеніе комиссіи, постановленное по большинству голосовъ, не имѣетъ никакого права на позаимствованіе изъ резервнаго фонда, такъ какъ самое рѣшеніе комиссіи незаконно и ничтожно. Задача комиссіи точно опредѣлена законами: она ограничена высшей инстанціей, каковой являются державы. Законъ 27 іюля 1885 года, изданный съ согласія державъ, опредѣлилъ суммы ежегоднаго египетскаго бюджета; эти границы правительство не можетъ переступать безъ согласія державъ (ст. 18). Правда законъ 12 іюля 1888 года, на основаніи котораго былъ учрежденъ общій резервный фондъ, разрѣшаетъ покрывать изъ него 1) расходы на погашеніе займовъ, если уступленные кредиторамъ доходы будутъ недостаточны, 2) нормальный бюджетъ государства въ случаѣ, если не будетъ хватать на его покрытіе ни доходовъ, не предназначенныхъ на погашеніе долга, ни превышеній въ доходахъ, назначенныхъ на это погашеніе, и 3) экстраординарные расходы, по постановленію «комиссіи долга» (ст. 3). Но при этомъ здѣсь добавляется, что на производство расходовъ, какіе предполагается покрыть изъ резервовъ, необходимо согласіе державъ. Эта ясная оговорка о правѣ державъ можетъ имѣть лишь тотъ смыслъ, что державы могутъ запретить правительству хедива распоряжаться фондомъ, хотя бы даже при условіи единогласія среди членовъ комиссіи, если производство рас-

ходовъ не одобрено державами. Если правительство уполномочено брать изъ резервнаго фонда необходимыя суммы съ согласія комиссіи долга, то комиссія можетъ собственной властью лишь опредѣлить размѣръ сверхсмѣтныхъ расходовъ, на которые уже получено разрѣшеніе державъ, или же выдать незначительныя суммы на покрытіе необходимыхъ расходовъ по управленію государствомъ, но никакъ не на военныя цѣли, не стоящія ни въ какой связи съ задачею комиссіи и, въ случаѣ неуспѣха, могущія поглотить весь резервный фондъ, гарантирующій интересы кредиторовъ.—Въ настоящее время это разногласіе между Франціей и Египтомъ имѣетъ лишь чисто историческое значеніе. Послѣ заключенія между Франціей и Англіей конвенціи 21 марта 1899 года, разрѣшившей ихъ споры въ сѣверо-западной Африкѣ [1]), было испрошено Англіей у державъ согласіе на то, чтобы разрѣшенія хедиву на пользованіе резервнымъ фондомъ давались комиссіею по большинству голосовъ комиссаровъ. Это соглашеніе было освящено закономъ хедива 13 ноября 1899 года [2]).

Коренное измѣненіе въ функціяхъ и дѣлопроизводствѣ «комиссіи долга» было произведено съ согласія державъ закономъ 28 ноября 1904 года [3]), едва установилось соглашеніе 8 апрѣля 1904 года между Франціей и Англіей по египетскимъ дѣламъ. Глухая оппозиція Франціи прекратилась: Франція безвозвратно отказалась отъ своихъ притязаній на Египетъ, упущенный ею изъ рукъ еще въ 1882 году. Вмѣстѣ съ этимъ естественно наступили и перемѣны въ комиссіи; изъ финансоваго опекуна Египта это учрежденіе превратилось въ простую ликвидаціонную комиссію; съ этого вре-

---

1) Martens N. R. G. 2 s. XXX. 249; XXIX. 387.

2) Изъ этого спеціальнаго постановленія позднѣйшіе французскіе авторы выводили, по установившейся традиціи, что въ остальныхъ случаяхъ, неоговоренныхъ спеціально, требуется единогласіе. См. напр. Reynaud-Lacroze (1905), p. 65, 68.

3) R. g. 1904. Documents, p. 29.—Archives diplomatiques 1904. II. 413—427, 719.—Mémorial diplomatique 1904. № 24. p. 384.

мени Англія получила возможность безконтрольно распоряжаться финансами Египта [1]).

Комиссія долга, согласно закону 1904 года, какъ и раньше, состоитъ изъ шести иностранныхъ комиссаровъ; хедивъ назначаетъ каждаго изъ комиссаровъ по предложенію одной изъ великихъ державъ и не можетъ уволить его безъ согласія предложившаго его правительства. Попрежнему комиссія назначаетъ и увольняетъ служащихъ въ управленіи долгомъ, но задачи комиссіи ограничиваются теперь лишь взиманіемъ уступленныхъ для погашенія долга доходовъ и ихъ употребленіемъ соотвѣтственно ихъ назначенію. Она остается до полнаго погашенія обслуживаемыхъ ею займовъ, но всякое вмѣшательство въ финансовое управленіе страны устранено и египетское правительство избавлено отъ необходимости испрашивать согласіе комиссіи для заключенія новыхъ займовъ. Такимъ образомъ функціи комиссіи строго ограни-

---

[1]) Въ майской и іюньской книжкахъ «Monthly Review» за 1903 годъ появилась знаменательная статья Вайта (White) подъ заглавіемъ «Эмансипація Египта», гдѣ указывалось на желательность и необходимость освобожденія Египта отъ международнаго финансоваго контроля: авторъ предлагалъ Англіи выкупить египетскій долгъ. Но подобная эмансипація, если и освободила бы Египетъ отъ вмѣшательства державъ, то за то отдала бы его въ руки одной Англіи; поэтому было бы правильнѣе говорить объ эмансипаціи Англіи въ Египтѣ отъ европейскаго контроля. Рекомендованное авторомъ средство, примѣненное въ 1883 году Франціей въ Тунисѣ, было примѣнено спустя нѣкоторое время и Англіей въ Египтѣ. Авторъ еще въ 1899 году выражалъ мысль о необходимости установленія въ Египтѣ гегемоніи и протектора Англіи; см. его работу: The expansion of Egypt under Anglo-egyptian condominium. London 1899.—Уже послѣ событій 1904 года появилась особая книга The emancipation of Egypt. London 1905, переведенная въ этомъ же году на французскій языкъ: L'émancipation de l'Égypte. Paris 1905.—Въ 1903 году мысли Вайта не находили отклика во французской печати; для характеристики взглядовъ во Франціи на комиссію долга можно указать на статью Léyy въ Revue politique et parlamentaire (1903, décembre, p. 511), гдѣ высказывается мысль, что Франція для общаго блага кредиторовъ не должна допускать уничтоженія комиссіи долга: эта комиссія есть единственная гарантія для вѣрителей, полезная и для Египта, которому ея распущеніе принесетъ только одинъ вредъ; «c'est, добавляетъ авторъ, la surveillance financière idéale». Онъ былъ настолько далекъ отъ мысли о возможности ея исчезновенія, что признавалъ это послѣднее «химерой» (une chimère).

чены лишь службою долга и отнято наиболѣе могущественное средство влiять на финансы страны, именно право налагать veto на устройство займовъ. Измѣнены доходы предназначенные на уплату долга; по закону 1880 года были предоставлены кредиторамъ доходы съ желѣзныхъ дорогъ, съ телеграфовъ и съ александрiйскаго порта, таможенные сборы, налогъ на табакъ и всѣ доходы наиболѣе богатыхъ провинцiй Египта (Gabrieh, Menoafich, Behara, Siout), что давало державамъ удобное средство для вмѣшательства въ финансовую службу Египта, чего именно Англiя старалась избѣжать. По новому закону вмѣсто всѣхъ этихъ разнообразныхъ и крупныхъ доходовъ были предоставлены кредиторамъ всѣ поземельные сборы на всей территорiи Египта, исключая провинцiи Кенехъ, отданной уже въ обезпеченiе «доменнаго займа». При этомъ англiйскiе дипломаты выговорили для хедива право измѣнять безъ согласiя державъ таксу этого налога, лишь бы общая ежегодная сумма поступленiй съ него не падала ниже извѣстной суммы, достаточной для службы долга. Въ общемъ это было равносильно дарованiю Египту почти полной свободы дѣйствiя. Наконецъ согласно ст. 28-ой «рѣшенiя комиссiи долга производятся по абсолютному большинству (majorité absolue) составляющихъ ее членовъ»; этимъ прекращены всѣ споры и контроверзы по данному вопросу. Впрочемъ въ виду ограниченiя широты и объема финансоваго контроля вопросъ этотъ потерялъ значительную часть своей важности. Въ настоящее время, слѣдовательно, для законности рѣшенiй необходима подача четырехъ совпадающихъ вотумовъ [1]).

Англiя не ограничилась этимъ; помимо уменьшенiя опеки державъ, для нея было важно ликвидировать долгъ въ возможно скорѣйшемъ времени, дабы совсѣмъ избавить Египетъ

[1]) Такимъ образомъ большинство голосовъ опредѣляется по числу существующихъ вакансiй комиссаровъ (ихъ шесть), а не по числу комиссаровъ фактически исправляющихъ свою должность или присутствующихъ на данномъ засѣданiи.

отъ международнаго контроля. Это уже достигнуто въ отношеніи международной комиссіи для управленія желѣзными дорогами, телеграфами и александрійскимъ портомъ.—Для ликвидаціи «удѣльнаго займа» была образована компанія Daïra Sanieh C°, причемъ выплату было разрѣшено произвести въ 1905 году.—«Доменный заемъ» уже погашенъ на двѣ трети; амортизація послѣдней трети по соглашенію хедива съ домами Ротшильдовъ опредѣлена къ 1 января 1915 года.—«Гарантированный заемъ» могъ быть погашенъ во всякое время, «привелегированный»—въ 1905 году; англійское правительство согласилось не конвертировать второго изъ займовъ до 1910 года и не производить до того же срока выплаты по первому займу, но за то выговорило у державъ право конвертировать «объединенный заемъ» въ 1912 году, между тѣмъ какъ при его заключеніи амортизація была назначена на лишь на 1941 годъ. Такимъ образомъ въ 1912 году Англія будетъ имѣть возможность избавиться отъ «комиссіи публичнаго дѣла», а въ 1915 году отъ «доменной комиссіи» [1]).

Такая судьба комиссіи не представится удивительной, если вспомнить, что комиссія была вызвана Франціею, ею поддерживалась и развивалась; вмѣшательство державъ силою вещей должно было принять иную форму и иные размѣры, едва Франція примирилась съ потерею Египта. Это вмѣшательство должно было съузиться до болѣе скромныхъ предѣловъ, сравнительно съ широтой и разнообразіемъ функцій

---

[1]) Guyot. L'accord franco-anglais. R. d. 1904. 282.—Jaray. La situation internationale de l'Égypte depuis l'accord franco-anglais du 8 avril 1904. R. d. 1904. 425.—Politis. Les accords franco-anglais du 8 avril. Paris 1905. 77 и R. g. 1904. 685.—Blanchard. Les modifications apportées à la situation financière de l'Égypte par l'accord franco-anglais de 1904. Revue de science et de législation financières 1905. 411.—Графъ Камаровскій. Англо-французское соглашеніе по колоніальнымъ вопросамъ 8 апрѣля 1904 г. Русская Мысль. 1905. № 9. Отд. II стр. 192.—Payen. La dette égyptienne et la convention franco-anglaise du 8 avril. Bulletin du comité de l'Afrique francaise. 1904, mai.

прежняго времени, а со временемъ ему предназначено потерять и организованную форму [1]).

Вмѣшательство державъ въ финансовое дѣло Египта оказало благопріятное вліяніе на кредитъ страны, на ея финансы и на самое экономическое ея развитіе [2]). Комиссія обезпечила правильность въ веденіи финансоваго хозяйства, ввела экономію и бережливость; кромѣ того она щедро выдавала доселѣ правительству авансы на общеполезныя предпріятія, что подняло значительно экономическое благосостояніе страны. Результаты дѣятельности комиссіи суммируются въ отчетѣ объ ея операціяхъ за 1902 годъ. Резервный фондъ, созданный закономъ 12 іюля 1888 года, послужилъ источникомъ для покрытія сверхсмѣтныхъ расходовъ на публичныя работы всякаго рода, каковы постройка плотинъ, орошеніе или осушеніе почвы, возобновленіе подвижного состава желѣзныхъ дорогъ, проведеніе второстепенныхъ желѣзнодорожныхъ линій, оздоровленіе города Александріи, профилактическія мѣропріятія противъ чумы и холеры, производство народной переписи, постройка музеевъ и т. д. Въ общей сложности резервный фондъ заключалъ въ себѣ въ теченіи 15 лѣтъ 277 милліоновъ франковъ, изъ которыхъ передано правительству 254 милліоновъ, т. е. около четырнадцати—пятнадцатыхъ всей резервированной суммы; для полученія

---

[1]) Въ литературѣ Франціи послѣ соглашенія 1904 года уже не умалчивается о политическомъ значеніи комиссіи долга. Такъ Duflot (1904. p. 6) видитъ въ смѣшанныхъ судахъ и въ комиссіи «un obstacle réel à la domination anglaise», комиссію онъ называетъ «une des fortresses qui maintiennent encore notre (т. е. французское) influence en Égypte». Также Jaray (R. d. 1904. 425) полагаетъ, что власть комиссіи поддерживаемая судами составляла въ рукахъ державъ «une arme redoutable contre l'immixtion anglaise». Наконецъ Reynaud-Lacroze (1905. p. 67) говоритъ что ограниченія суверенитета Египта требовались «au but politique de certains puissances»; но далѣе онъ сознается, что эта политическая цѣль преслѣдовалась главнымъ образомъ Франціей, говоря о послѣдней, какъ о «la seule puissance vraiment interessée à cet état de choses».

[2]) Ср. Socolis. Notes sur l'Égypte et son histoire économique depuis 30 ans. 1903 и Boissieu. Coup d' oeil sur le développement de l'Égypte au cours des dernières années. 1906.

этихъ средствъ требовалось разрѣшеніе комиссіи и правительство обязывалось представить отчетъ о цѣлесообразномъ расходованіи выданныхъ ему средстзъ; все это вело къ болѣе осмотрительному расходованію народныхъ средствъ и къ наиболѣе раціональному ихъ употребленію [1]).

Въ литературѣ дѣятельность комиссіи не всегда находитъ правильную оцѣнку; это отчасти объясняется тѣмъ, что возраженія направляются не столько противъ комиссіи самой по себѣ, сколько противъ европейскаго вмѣшательства вообще, причемъ оказываютъ вліяніе политическія, національныя и даже религіозныя соображенія. Такъ Van Bemmeln оспариваетъ мнѣніе тѣхъ европейскихъ писателей, которые полагаютъ, что вліяніе Европы на Египетъ было спасительно: они, по его убѣжденію, забываютъ или вовсе не знаютъ, что цивилизація, нравы, мораль и религіозность европейцевъ заставляютъ желать много лучшаго; что большинство европейцевъ проникшихъ въ страну были проходимцами (étaient de pire espèce), помышлявшими лишь о томъ, чтобы возможно больше и возможно скорѣе обогатиться на счетъ пріютившей ихъ страны; что отношенія европейскихъ державъ съ Египтомъ нормировались ихъ интересами и интересами ихъ подданныхъ и ихъ эгоистическая политика не смягчалась ничѣмъ, ни чувствомъ благожелательности, ни состраданія, ни долга [2]). Излагая исторію финансовъ Египта, онъ называетъ ее непрерывнымъ рядомъ хищеній и организованнаго грабежа страны и вице-короля въ пользу европейцевъ; своего максимальнаго пункта эта политика достигла въ конверсіи Гошена, въ дуумвиратѣ Вильсона и Нубара-Паши и въ займѣ Ротшильда. Вообще Европа сдѣлала много зла и оказала

[1]) Compte rendu des travaux de la commission de la dette publique d'Égypte pendant l'année 1902. London 1903. 246 стр.

[2]) Книга эта появилась безъ указанія имени автора; предисловіе къ ней было подписано именемъ Boutros. Къ числу курьезныхъ особенностей книги можно отнести неупотребленіе авторомъ заглавныхъ буквъ въ начертаніи собственныхъ именъ. См. L'égypte et l'europe, par un ancien juge mixte. Leiden (1881) t. I. p. 116.

мало добра Египту; ея натискъ былъ гибеленъ какъ въ экономическомъ, такъ и въ нравственномъ отношеніи [1]). Въ этихъ возраженіяхъ лица, жившаго въ Египтѣ и близко знакомаго съ дѣломъ, есть, несомнѣнно доля правды, но въ общемъ было бы преувеличеніемъ отрицать всякое культурное вліяніе Европы и созданныхъ ею учрежденій на Египетъ. Но то, что справедливо въ замѣчаніяхъ автора, то не касается комиссіи долга; мы имѣемъ въ виду отмѣченные проф. Мартенсомъ недостатки англо-французскаго контроля, установленнаго въ 1879 году и послужившаго причиной анархіи, завершившейся событіями 1882 года, равно какъ вредъ принципа, положеннаго въ основу соглашеній съ хедивомъ финансистами такого рода, какъ Cave, Goschen, Jubert, Wilson и другіе, и состоявшаго въ томъ, что иностранные кредиторы должны быть удовлетворены прежде всего, а страна пусть довольствуется остаткомъ матеріальныхъ средствъ Египта [2]).

Не щадитъ возраженій противъ вмѣшательства Европы и Селимъ Бустани, писавшій гораздо позднѣе Ванъ-Бемельна и стоявшій на точкѣ зрѣнія египетскихъ націоналистовъ. Онъ говоритъ о противозаконномъ вмѣшательствѣ (abusive ingérence) комиссіи въ дѣла Египта, комиссіи составленной изъ иностранцевъ и учрежденной хедивомъ помимо желанія и не въ полномъ обладаніи суверенитетомъ. Бустани еще въ принципѣ допускалъ бы контроль національной или даже смѣшанной комиссіи, но не такой, какова комиссія долга, маскирующая вмѣшательство державъ и состоящая изъ лицъ, которымъ ихъ хваленая обезпеченная независимость не мѣшаетъ подчиняться требованіямъ политики. Вмѣшательство великихъ державъ въ дѣла Египта имѣло послѣдствіемъ униженіе націи, поощреніе притязаній крупныхъ финансовыхъ дѣльцовъ, замѣну національнаго режима режимомъ международнымъ (un régime international), основаннымъ

---

[1]) (Van Bemmeln) t. I. p. 341—342, 151—204.

[2]) Martens. La question égyptienne et le droit international. R. d. 1882. 369.

лишь на расчетахъ экономическихъ и политическихъ. Несмотря на значительное улучшеніе за послѣдніе годы хозяйства Египта, нельзя относить это улучшеніе насчетъ международнаго режима; Египетъ можетъ быть смѣло предоставленъ самому себѣ [1]).

3. Совѣтъ публичнаго долга Турціи.

Первая попытка установить международный контроль надъ финансами Турціи [2]) относится къ 1859 году; въ виду неуплаты по займу 1855 года, гарантированному Англіей и Франціей, обѣ державы потребовали образованія комиссіи съ участіемъ европейцевъ и съ широкими полномочіями; она должна была изслѣдовать финансовое положеніе Турціи, измѣнить систему налоговъ и произвести всѣ реформы необходимыя для упорядоченія финансовой администраціи. Подъ вліяніемъ настояній державъ Порта учредила верховный финансовый совѣтъ (conseil suprême des finances) въ видѣ національнаго учрежденія, чисто турецкаго, съ назначеніемъ приступить къ улучшенію финансового строя Турціи, пере-

---

[1]) Boustany (1897), p. 96, 124.

[2]) О финансахъ Турціи см. работу «L'administration de la dette publique ottomane», составленную Berger, делегатомъ французскихъ кредиторовъ въ совѣтѣ и помѣщенную въ изданіи «Congrès international des valeurs mobilières, tenu à Paris en juin 1900». Tome IV. 1900, подъ № 121.—На основаніи работы Берже составлены стр. 421—447 книги Velay. Essai sur l'histoire financière de la Turque depuis la règne du Sultan Mahmoud II jusqu'à nos jours. Paris 1902.—Есть еще небольшая работа Théry. Les finances ottomanes. Paris 1901. 85 стр.—Наилучшей работой является книга Morawitz. Les finances de la Turquie. Paris 1902 (См. отзывъ о ней Раффаловича въ Revue politique et parlamentaire 1902. août, 349).—Исторія совѣта крайне не сложна; до сихъ поръ дѣйствуетъ законъ 1881 года и особенныхъ перемѣнъ въ устройствѣ и функціонированіи совѣта не происходило. Поэтому Politis (1894), Murat (1899) и Reynaud-Lacroze (1905) ограничиваются однимъ изложеніемъ этого закона и комментаріями на него. Но одинъ анализъ постановленій 1881 года не можетъ дать полнаго представленія о дѣятельности совѣта; въ примѣчаніяхъ нами указываются неиспользованные ими пособія и источники; помимо полезныхъ указаній, имѣющихся у Моравица (стр. 225—242), много новыхъ матеріаловъ даетъ Young. Corps de droit ottomane. Tome V. Oxford 1906.

смотрѣть бюджеты различныхъ вѣдомствъ и организовать систему неусыпнаго контроля. Но эта полумѣра не могла удовлетворить правительства Англіи и Франціи, которыя въ августѣ слѣдующаго года въ перепискѣ по поводу гарантіи займа продолжали настаивать на прежнихъ требованіяхъ, соглашаясь дать свою гарантію при условіи учрежденія контрольнаго комитета (comité de contrôle) изъ европейцевъ и изъ другихъ лицъ, хотя бы турецкихъ подданныхъ, но, поскольку это возможно, не заинтересованныхъ въ дѣлѣ и свободныхъ отъ какого бы то ни было посторонняго вліянія, которое могло бы неблагопріятно отразиться на ихъ дѣятельности. Въ составѣ этого комитета долженъ находиться одинъ англичанинъ и одинъ французъ, права его должны быть ясно формулированы и быть настолько широкими, чтобы онъ могъ съ успѣхомъ выполнить наложенныя на него обязанности. Кромѣ того державы совѣтовали учредить правильно организованное министерство финансовъ съ привлеченіемъ въ него способныхъ и свѣдущихъ въ финансахъ лицъ, хотя бы французовъ, или нѣмцевъ по происхожденію, или подданныхъ иной культурной страны. Такимъ образомъ державы выражали желаніе не только образовать международный контроль, но и поставить во главѣ финансовъ европейски-образованныхъ лицъ, подданныхъ иностранныхъ державъ. Совѣтъ министровъ Турціи, находя всѣ намѣченныя мѣропріятія и полезными, и необходимыми, тѣмъ не менѣе отклонилъ услуги Европы въ дѣлѣ столь важномъ и существеннымъ, которое требуетъ предварительно зрѣлаго и основательнаго обсужденія со стороны спеціалистовъ. Пока же въ виду настоятельной для Порты необходимости въ реализаціи займа, онъ предлагалъ кабинетамъ Лондона и Парижа не отказать въ гарантіи при условіи допущенія въ верховный финансовый совѣтъ (le haut conseil des trésors) двухъ финансовыхъ делегатъ (délégués financiers), назначаемыхъ (nommés) и содержимыхъ Портою по предложенію (choisis) англійскаго и французскаго прави-

тельствъ. Совѣтъ этотъ, усиленный такимъ образомъ въ своемъ составѣ двумя новыми членами, будетъ руководить реализаціей займа и наблюдать за его употребленіемъ на государственныя нужды; онъ будетъ также надѣленъ правомъ обсуждать и предлагать всѣ потребныя реформы въ финансовомъ дѣлѣ и въ устройствѣ контрольной части; ему правительство передастъ и планы державъ о переустройствѣ финансовой части. Надо ли добавлять, что этотъ совѣтъ не привелъ ни къ какимъ нововведеніямъ; какъ свидѣтельствуетъ отчетъ англійскаго и французскаго делегатовъ ихъ рвеніе было безсильно побороть интерность турецкихъ членовъ совѣта [1]).

Вопросъ о международномъ контролѣ надъ турецкими финансами былъ снова поставленъ на очередь, послѣ того какъ въ серединѣ 1876 года Порта прекратила уплату процентовъ по займамъ и погашеніе капитальнаго долга. Финансовый кризисъ не былъ неожиданнымъ явленіемъ [2]). Еще въ октябрѣ 1875 года офиціальное сообщеніе возвѣщало о наличности дефицита въ бюджетѣ имперіи на сумму въ пять милліоновъ. До тѣхъ поръ ежегодные дефициты покрывались непрерывно выпускаемыми займами, но равновѣсіе въ бюджетѣ было окончательно подорвано расходами на подавленіе возстанія въ Босніи и Герцеговинѣ; появленіе краха было ускорено политическими событіями—низложеніемъ султановъ Азиса и Мурада, объявленіемъ войны Сербіи и Россіи. Въ моментъ созыва Берлинскаго конгресса финансовое состояніе Турціи было въ высшей степени критическимъ. Поэтому кредиторы воспользовались съѣздомъ 1878 года для заявленія о своихъ опасеніяхъ. Туземные кредиторы объединились въ синдикатъ

---

[1]) См. депешу Бульвера отъ 6 августа и отвѣтъ на нее Аали-паши отъ 28 числа того же мѣсяца въ приложеніи къ брошюрѣ Brunswik. La Turquie, ses créanciers et la diplomatie. Paris 1875. 130—131, 136—139.—Намекъ на эту попытку державъ, въ краткой и неопредѣленной формѣ, имѣется въ работѣ Vignéras. Des garanties offertes aux porteurs français de fonds d'états étrangers. Paris 1905. 135.

[2]) Ср. брошюры Brunswik'a: La crise financière de Turquie. Paris 1874 и La banqueroute turque. Paris 1875.

и командировали въ Берлинъ своихъ делегатовъ; такъ же поступили и англійскіе и французскіе вѣрители, покрывшіе значительную часть внѣшнихъ турецкихъ займовъ. Представленія делегатовъ были встрѣчены сочувственно, что выразилось въ декларацiи поданной итальянской делегаціей на засѣданіи 11 іюля 1878 года отъ лица Франціи, Англіи и Италіи. Эта декларація была составлена въ слѣдующихъ выраженіяхъ: «державы представленныя на конгрессѣ полагаютъ (sont d'avis), что умѣстно рекомендовать высокой Портѣ учрежденіе въ Константинополѣ финансовой комиссіи (commission financière), составленной изъ свѣдущихъ лицъ, назначенныхъ соотвѣтствующими правительствами, для изслѣдованія всѣхъ требованій кредиторовъ оттоманской имперіи и для начертанія наиболѣе пригоднаго плана удовлетворенія этихъ требованій сообразно съ финансовымъ положеніемъ высокой Порты».—Первый делегатъ Турціи Каратеодори-паша отвѣчалъ, что его правительство обратитъ особое вниманіе на вопросъ о финансахъ; высокая Порта хорошо знаетъ, что ея долгъ и ея выгода требуютъ отъ нея сдѣлать все возможное для улучшенія современнаго положенія вещей и что она полна заботами объ интересахъ своихъ должниковъ. Однако онъ, делегатъ, не можетъ принять декларацію уполномоченныхъ Франціи, Англіи и Италіи въ тѣхъ выраженіяхъ, въ какихъ она формулирована. Не будучи въ состояніи опредѣлить условія или срокъ соглашенія, онъ указывалъ, что кредиторы Порты могутъ войти въ соглашеніе между собою и съ оттоманскимъ правительствомъ, которое съ своей стороны постарается удовлетворить ихъ по мѣрѣ своихъ денежныхъ средствъ.—Это заявленіе, однако, не положило конецъ инциденту и предсѣдатель съѣзда спросилъ делегаціи Австро-Венгріи, Россіи и Германіи, присоединяются ли онѣ къ декларацiи. Послѣ ихъ утвердительнаго отвѣта декларація была внесена въ протоколъ засѣданія [1]).

[1]) Martens N. R. G. 2 s. III. 439. См. протоколъ № 18.

Изъ этихъ, весьма краткихъ упоминаній объ инцидентѣ въ протоколахъ конгресса можно видѣть, что произошло на засѣданіи 11 іюля. Коллективная декларація трехъ державъ была одобрена остальными великими державами участвовавшими на съѣздѣ и всѣ участники конгресса, за исключеніемъ Турціи, единогласно высказались за учрежденіе международной финансовой комиссіи. Эта комиссія должна была быть настоящимъ органомъ финансовой опеки, организованной европейской дипломатіей. Чтобы избѣжать ея, Порта формально обѣщала представителямъ великихъ державъ согласиться съ своими кредиторами.

Серьезность и затруднительность положенія, равно какъ нежеланіе подчиняться надзору международной комиссіи, побудили Порту спѣшить согласиться миролюбивымъ образомъ непосредственно съ кредиторами. Въ февралѣ 1879 года Порта указывала итальянскому правительству на то, что прибѣгать къ осуществленію мѣропріятія, предусмотрѣннаго въ 18 протоколѣ Берлинскаго конгресса, было бы несвоевременно въ виду того, что вскорѣ ожидается сдѣлка съ кредиторами, способная удовлетворить интересы всѣхъ вѣрителей Турціи [1]). Нотою 3 октября 1880 года Порта приняла на себя формальное обязательство ликвидировать свой долгъ и нотою 23 октября того же года предложила выбрать делегатовъ для переговоровъ съ нею и прислать ихъ въ Константинополь [2]). Выборы затянулись вслѣдствіе медленности образованія синдикатовъ въ отдѣльныхъ странахъ, делегаты отъ вѣрителей начали собираться лишь въ августѣ 1881 года и лишь съ октября начались засѣданія ликвидаціонной комиссіи при участіи императорскихъ комиссаровъ и пяти делегатовъ избранныхъ кредиторами Англіи и Голландіи, Франціи, Австро Венгріи, Германіи и Италіи. Состоявшаяся такимъ пу-

---

[1]) См. депешу Каратеодори-паши къ гр. Корти отъ 23 февраля 1879 года въ Parliament. papers. XX. 1880. 38.

[2]) Parliament. papers II. 1882. 4.

темъ сдѣлка была освящена закономъ 8 (20) декабря 1881 года [1]). Двусторонній, договорный характеръ этого закона не подлежитъ сомнѣнію: это настоящій контрактъ между должникомъ и вѣрителями, хотя и облеченный во внѣшнюю форму государственнаго закона Турціи. Это характерное качество акта 1881 года обнаруживается во многихъ мѣстахъ документа. Его мы находимъ во введеніи закона, гдѣ указывается на переговоры ведшіеся въ октябрѣ, ноябрѣ и декабрѣ 1881 года между комиссарами турецкаго правительства и делегатами вѣрителей, гдѣ дѣлается ссылка на протоколы составлявшіеся во время этихъ переговоровъ и гдѣ констатируется, что въ основу закона положено выработанное путемъ этихъ переговоровъ соглашеніе. О томъ же говоритъ статья 3-ья, постановляющая, что сумма оттоманскаго долга сокращается какъ бы въ обмѣнъ за предоставленіе иностранцамъ управленія частью оттоманскихъ доходовъ и что имѣется согласіе на предоставленіе Портѣ льготъ по уплатѣ займовъ. Наконецъ это съ очевидностью вытекаетъ изъ статьи 20-ой, которая не имѣла бы смысла, если бы она не была обязана своимъ появленіемъ двустороннему соглашенію. Эта статья предусматриваетъ тотъ случай, когда «правительство уничтожитъ или пріостановитъ силу настоящаго соглашенія» («où il viendrait à casser ou suspendre le present arrangement»); въ этомъ случаѣ кредиторы вступаютъ въ полноту всѣхъ ихъ правъ, установленныхъ первоначальными соглашеніями о займахъ, поскольку однако ихъ долговыя требованія не будутъ еще полностью

---

[1]) Imperial ottoman debt. Decree dated december 8 (20) 1881. London 1881. 38 стр.—Young V. 69.—Законъ этотъ во французской литературѣ носитъ названіе «décret dit de Mouharrem», такъ какъ онъ былъ изданъ 28 числа мухаррема мѣсяца 1299 года по мусульманскому лѣтосчисленію.—О финансовомъ состояніи Турціи въ эту эпоху см. Mancardi. Debito turco. Roma 1882. 129 стр. и Charmes. La situatiou en Turquie. II. La politique personelle et le désordre administratif et financier. Revue des deux Mondes. 15 février 1882. 833.—Слѣдуетъ отмѣтить, что по установленіи финансоваго контроля надъ Турціей получили самостоятельность въ веденіи своего хозяйства какъ оттоманскій санитарный совѣтъ, такъ и нижнедунайская рѣчная комиссія.

погашены. Правительство, издавая законъ или распоряженіе по собственной иниціативѣ и выражая свою никѣмъ не предопредѣленную волю, никогда не стало бы предусматривать случай «уничтоженія или пріостановленія силы настоящаго соглашенія». Подобныя выраженія напротивъ умѣстны и понятны во взаимнообязывающихъ конвенціяхъ, подписью которыхъ подписчикъ принимаетъ на себя извѣстныя обязательства по отношенію къ третьимъ лицамъ. Нѣтъ никакого сомнѣнія въ томъ, что законъ 1881 года, если внимательно разсмотрѣть его введеніе и его текстъ, представляетъ собою контрактъ между Турціей и вѣрителями; это не добровольный актъ Турціи, которая не можетъ односторонне путемъ новаго закона установить новый порядокъ вещей, противорѣчащій акту 1881 года. Особый характеръ этого закона обусловленъ тѣмъ обстоятельствомъ, что дипломатія не принимала участія въ выработкѣ соглашенія, хотя все дѣло велось подъ непосредственнымъ воздѣйствіемъ европейскихъ державъ. Контрактъ, заключенный между Портою и совокупностью ея разноплеменныхъ кредиторовъ, былъ бы поставленъ подъ покровительство державъ уже вслѣдствіе самой природы подобнаго контракта, даже если бы въ законѣ не было никакого упоминанія о томъ, что этотъ контрактъ находится подъ защитою международнаго права. Но въ законѣ содержится ясное на то указаніе, именно въ ст. 21-ой говорится, что «императорское правительство сообщитъ безъ замедленія державамъ настоящій законъ, который войдетъ въ силу начиная съ даты его публикаціи». Если обязательство турецкаго правительства сообщить иностраннымъ державамъ этотъ актъ и не придало соглашенію, заключенному съ кредиторами, характера дипломатической конвенціи въ собственномъ и точномъ смыслѣ этого слова, то это обязательство придало закону достаточно явственный международный характеръ; этимъ путемъ установилась юридическая связь между державами и Портою: державы имѣютъ и право и обязанность не оставаться индиф-

ферентными и бездѣятельными свидѣтелями въ случаѣ нарушеній подтвержденныхъ въ законѣ обязательствъ [1]). Это еще не все: въ первыхъ же строкахъ введенія къ закону упоминается о заявленіяхъ, сдѣланныхъ Берлинскому конгрессу турецкимъ уполномоченнымъ 11 іюля 1878 года. Такимъ образомъ обнародованіе закона выставляется самимъ турецкимъ правительствомъ какъ осуществленіе торжественнаго обѣщанія даннаго его представителемъ передъ лицомъ всей Европы. Только этимъ обѣщаніемъ Каратеодори-пашѣ удалось помѣшать учрежденію финансовой комиссіи, предопредѣленной великими державами. Соглашеніе, установившееся тогда по этому поводу въ принципѣ, имѣетъ полную силу донынѣ, оно офиціально констатировано въ протоколѣ 11 іюля. Если это соглашеніе не приведено въ исполненіе, то это вслѣдствіе того, что Портою было дано обѣщаніе согласиться съ кредиторами непосредственно, затѣмъ потому, что Порта сдержала свое слово и въ теченіи четверти вѣка уважала заключенное ею съ вѣрителями соглашеніе. Какъ только Турція перестанетъ примѣнять на дѣлѣ законъ 1881 года, то естественно самъ собою возникнетъ вопросъ о реализаціи декларацiи 11 іюля. Таково заключеніе, которое съ очевидностью вытекаетъ изъ изслѣдованія происхожденія и текста этого акта. Къ такому же заключенію пришло и русское правительство, когда оно по настоянію Франціи высказалось за поддержаніе правъ финансоваго совѣта: 19 декабря 1896 года русскій посолъ при султанскомъ дворѣ вручилъ Портѣ слѣдующую ноту: «россійскій посолъ уполномоченъ объявить оттоманскому правительству, что, если оно нарушитъ права совѣта публичнаго долга или воспользуется тѣми источниками дохода, которые уступлены носителямъ турецкихъ заемныхъ обязательствъ, то Россія сочтетъ себя обязанной по-

[1]) Въ этомъ отношеніи нельзя согласиться съ утвержденіемъ Fabre (Des servitudes dans le droit international. Paris 1901. 75), будто «la Turquie pourrait supprimer cet organe de surveillance (т. е. совѣтъ) sans consulter les puissances».

требовать отъ другихъ державъ учрежденія международной финансовой комиссіи, предусмотрѣнной 18 протоколомъ Берлинскаго конгресса и имѣющей назначеніемъ выясненіе финансоваго состоянія оттоманской имперіи и опредѣленіе доходовъ для удовлетворенія кредиторовъ. Такъ какъ въ этомъ случаѣ въ силу самого закона 1881 года соглашеніе между оттоманскимъ правительствомъ и вѣрителями окажется недѣйствительнымъ и эти послѣдніе получатъ прежнія ихъ права, то императорское правительство льститъ себя надеждою, что высокая Порта пойметъ, насколько для нея это будетъ вредно, и что она воздержится отъ всякаго дѣйствія, могущаго повлечь за собою такія послѣдствія» [1]). Эта нота показываетъ съ большою убѣдительностью и силою, что финансовый контроль въ Турціи держится не столько благодаря доброй волѣ Турціи, сколько благодаря согласію великихъ державъ въ этомъ отношеніи [2]).

---

[1]) Recueil d'actes internationaux de l'Empire ottoman. Traités, conventions, arrangements, déclarations, protocoles.... et autres documents relatifs au droit public extérier de la Turquie. Recueillis et publiés par Gabriel Effendi Noradounghian, t. IV. Paris 1903. 541.

[2]) Изъ отсутствія формальной конвенціи и непосредственнаго участія правительствъ въ учрежденіи совѣта нельзя выводить, что совѣтъ не имѣетъ международнаго характера; съ другой стороны нельзя формально толковать актъ 1881 года и, игнорируя его матеріальное содержаніе, считать его простымъ закономъ, могущимъ быть отмѣненнымъ новымъ закономъ, изданнымъ султаномъ безъ соглашенія съ кредиторами. Поэтому вдвойнѣ неправъ Murat (p. 131), когда онъ утверждаетъ, что «характерная черта оттоманскаго совѣта состоитъ въ томъ, что юридически онъ не есть международный органъ. Державы ничѣмъ не содѣйствовали его возникновенію. Онъ созданъ не международнымъ договоромъ, но декретомъ изданнымъ motu proprio Портою». Исторія возникновенія совѣта, очевидно неизвѣстная автору, служитъ наилучшимъ опроверженіемъ его заключеній. Международнымъ совѣтъ является и по своей цѣли, и по акту лежащему въ основѣ его бытія, и по своему составу, какъ органъ включающій делегатовъ отъ иностранной группы вѣрителей. Но нельзя основывать международный характеръ на національности большинства его членовъ, какъ это дѣлаетъ Théry (p. 26), полагающій, что совѣтъ есть «véritable conseil international» между прочимъ «par la nationalité de la majorité de ses membres». Національность въ этомъ отношеніи не имѣетъ никакого значенія: иностранцы могутъ состоять на службѣ у Турціи, но отъ ихъ присутствія, хотя бы въ преобладающемъ большинствѣ сравнительно съ турками по происхожденію, турецкое учрежденіе не превратится въ международный органъ.

Учрежденный закономъ 1881 года «административный совѣтъ публичнаго оттоманскаго долга» (conseil d'administration de la dette publique ottomane) имѣетъ свое пребываніе въ Константинополѣ и состоитъ изъ семи членовъ, избираемыхъ отдѣльными группами вѣрителей, какъ иностранными, такъ и турецкою группою, при томъ независимо отъ какого-либо воздѣйствія со стороны ихъ правительствъ. Допущеніе въ составъ совѣта представителей отъ носителей внутреннихъ займовъ, наравнѣ съ делегатами отъ кредиторовъ по внѣшнимъ займамъ, объясняется тѣмъ, что вѣрители перваго рода, представляемые оттоманскимъ банкомъ и банкирами Галаты, дѣйствовали солидарнѣе и настойчивѣе, нежели иностранные кредиторы, разъединенные антагонизмомъ ихъ интересовъ и разочарованные отсутствіемъ прямого вмѣшательства дипломатовъ, разрушившимъ ихъ комбинаціи и предположенія создать чисто международный органъ, игнорируя интересы туземныхъ кредиторовъ. Въ составъ совѣта входитъ прежде всего членъ представляющій интересы англійскихъ вѣрителей и въ тоже время голландскихъ кредиторовъ; по закону 1881 года его назначаетъ «Council of foreign bondholders», пребывающій въ Лондонѣ, а въ случаѣ его исчезновенія или нежеланія, управляющій англійскимъ банкомъ, или же, въ случаѣ его отсутствія, собраніе (meeting) англійскихъ и голландскихъ кредиторовъ въ Лондонѣ. Затѣмъ въ составѣ совѣта находятся по одному делегату отъ кредиторовъ Франціи, Германіи и Австро-Венгріи, избираемые синдикатами столичныхъ финансовыхъ учрежденій той или другой страны и, если возможно (s'il y a lieu), утверждаемые общими собраніями кредиторовъ данной національности, созываемыми въ Парижѣ, Берлинѣ или Вѣнѣ. Французскаго делегата избираютъ слѣдующіе парижскіе банки: Bancqe de la France et des Pays-Bas, Crédit Lyonnais, Comptoir national d'Escompte, Société générale, Banque impériale ottomane. Германскаго делегата прежде избирала фирма Блейхредера, теперь обра-

зовался комитетъ, въ который, помимо этого банкирскаго дома, вошли также Deutsche Bank и одно правительственное учрежденіе именуемое Seehandlung. Австро-венгерскаго делегата избираетъ также комитетъ изъ трехъ мѣстныхъ банковъ. Пятый делегатъ, представляющій итальянскихъ вѣрителей, назначается торговою палатою Рима по соглашенію съ другими палатами королевства и, если возможно, утверждается общимъ собраніемъ кредиторовъ, собираемымъ въ Римѣ. Шестой членъ совѣта представляетъ оттоманскихъ кредиторовъ; выборы его производятся на общемъ собраніи этихъ послѣднихъ, собирающемся въ Константинополѣ по созыву градоначальника. Наконецъ седьмой членъ представляетъ носителей привелегированныхъ обязательствъ (obligations privilégiées), выпущенныхъ въ 1879 году для расчета съ галатскими банкирами. Эта вакансія должна замѣщаться только до погашенія этихъ обязательствъ; выборъ члена совѣта принадлежитъ оттоманскому банку, а въ случаѣ его отсутствія производится общимъ собраніемъ вѣрителей этой категоріи, созываемымъ въ Константинополѣ. Хотя делегаты считаются по закону представителями (représentant) вѣрителей, но фактически они избираются не непосредственно этими послѣдними, а получаютъ полномочія отъ комитетовъ; образованіе общихъ собраній практикуется лишь въ Константинополѣ для избранія делегата отъ Турціи; и это вполнѣ понятно, такъ какъ, помимо подвижности цѣнныхъ бумагъ, возникаютъ для созыва общихъ собраній затрудненія проистекающія отъ того, что долговыя обязательства находятся въ обладаніи довольно значительнаго числа лицъ. Впрочемъ и самъ законъ требуетъ санкціи общихъ собраній не категорически и не безусловно; поэтому фактически делегаты являются «представителями» кредиторовъ не въ томъ смыслѣ, что они избираются ими, а въ томъ смыслѣ, что они защищаютъ ихъ интересы. Послѣ изданія закона 1881 года на англійскаго делегата было возложено, помимо представительства голландскихъ, также и

бельгійскихъ кредиторовъ. Въ 1901 году «Comité des détenteurs belges de fonds turcs» поднялъ передъ совѣтомъ вопросъ о допущеніи особаго бельгійскаго делегата; комитетъ предлагалъ рѣшить вопросъ о новой вакансіи путемъ арбитража. Но совѣтъ отказалъ въ этомъ ходатайствѣ потому, что допущеніе новыхъ делегатовъ зависитъ отъ соглашенія кредиторовъ съ Портою; въ законѣ 1881 года не содержится никакихъ постановленій, которыя бы предусматривали вступленіе новыхъ членовъ по рѣшенію третейскаго суда. Бельгійскій комитетъ основывался на томъ, что количество бумагъ, помѣщенныхъ въ Бельгіи, къ началу XX вѣка сильно возросло; кромѣ того совѣтъ съ теченіемъ времени принялъ политическій характеръ и участіе въ немъ давало не одни лишь финансовыя полномочія. Просьба комитета была возобновлена въ 1904 году, но успѣха опять не имѣла, такъ какъ совѣтъ не могъ собственною властью допустить новаго члена въ свой составъ, что произвело бы существенное измѣненіе въ режимѣ установленномъ въ законѣ 1881 года, который вовсе не упоминаетъ о представительствѣ интересовъ бельгійскихъ вѣрителей.

На Турціи въ моментъ выработки соглашенія 1881 года лежалъ долгъ по уплатѣ Россіи военнаго вознагражденія, но несмотря на желаніе турецкаго правительства, делегаты кредиторовъ отказались включить этотъ долгъ въ число тѣхъ долговыхъ обязательствъ, которыя должны были обслуживаться совѣтомъ; съ другой стороны въ виду того, что ни одинъ турецкій заемъ не былъ помѣщенъ на русскомъ рынкѣ, въ составѣ совѣта не оказалось не только делегата отъ русскаго правительства, но и делегата отъ русскихъ кредиторовъ. Впослѣдствіи въ этомъ отказѣ пришлось раскаятся: когда въ 1896 году возникло опасеніе за цѣлость и сохранность уступленныхъ совѣту доходовъ [1]), то значительная часть креди-

[1]) Порта крайне нуждалась въ средствахъ на усмиреніе армянскихъ волненій и на веденіе войны съ Греціей; средства казначейства истощились тогда какъ въ кассахъ совѣта скопился значительный излишекъ поступленій,

торовъ была не прочь укрѣпить положеніе совѣта приглашеніемъ въ его составъ делегата отъ Россіи; французское правительство въ особенности было заинтересовано въ охранѣ интересовъ кредиторовъ Турціи; на этотъ разъ русское правительство не нашло возможнымъ уступить этому желанію, очевидно полагая, что участіе въ совѣтѣ принесло бы для него болѣе стѣсненія, нежели выгоды, и, предпочитая сохранить свою свободу дѣйствій, ограничилось лишь препровожденіемъ Портѣ приведенной выше ноты отъ 19 декабря.

Участіе въ совѣтѣ предоставлено представителямъ не державъ, а группъ кредиторовъ. Эти представители поставлены въ совершенно независимое отъ державъ положеніе. Съ одной стороны они не должны носить политическаго характера, что могло бы измѣнить ихъ положеніе, какъ простыхъ довѣренныхъ отъ частныхъ лицъ; лица имѣющія дипломатическое или военное порученіе въ Турціи отъ иностраннаго правительства не могутъ войти въ составъ совѣта, прежде чѣмъ не выйдутъ въ отставку; но это общее правило не мѣшаетъ избранію въ члены совѣта низшихъ посольскихъ агентовъ и консуловъ [1]). Для обезпеченія независимости членовъ отъ мѣстнаго правительства не разрѣшается вступать въ совѣтъ лицамъ находящимся на турецкой службѣ, допускаются лишь отставные чиновники. Делегаты избираются на пятилѣтній срокъ, причемъ они могутъ быть выбраны вновь на новое пятилѣтіе. Исключеніе изъ состава совѣта можетъ послѣдовать лишь по предложенію или съ одобренія совѣта, согласно тому, исходитъ ли иниціатива увольненія отъ самого совѣта, или отъ синдиката кредиторовъ; увольненіе возможно лишь въ случаѣ невыполненія делегатомъ своихъ обязанностей и оно производится тѣми же учрежденіями, которыя избрали делегата.

[1]) Такъ напр. германскую группу представлялъ одно время первый драгоманъ германскаго посольства въ Константинополѣ, австро-венгерскую— генеральный консулъ Австро-Венгріи.

Функціи совѣта состоятъ во взиманіи за счетъ кредиторовъ, представителемъ интересовъ которыхъ онъ является, всѣхъ уступленныхъ правительствомъ доходовъ, въ храненіи ихъ и въ распоряженіи ими. Кредиторамъ уступлены въ неотъемлемое пользованіе табачная и соляная монополіи, гербовые сборы, налоги на рыболовство, на спиртные напитки, на шелкъ, поземельныя подати въ Кипрѣ и въ восточной Болгаріи; всѣ эти налоги отданы Портою въ залогъ въ обезпеченіе уплаты долга и залоговое право принадлежитъ кредиторамъ до полнаго погашенія долга. Эти источники дохода, изъятые изъ вѣдѣнія Порты, должны эксплоатироваться согласно законамъ и регламентамъ существовавшимъ въ 1881 году и измѣненія въ способахъ взиманія и въ ставкахъ не могутъ быть произведены иначе, какъ послѣ предварительнаго соглашенія между правительствомъ и совѣтомъ. Равнымъ образомъ и Порта не имѣетъ права уничтожить налогъ изъ числа уступленныхъ налоговъ безъ испрошенія согласія со стороны совѣта и безъ замѣны, само собою разумѣется, уничтожаемыхъ налоговъ новымъ равноцѣннымъ налогомъ. Всѣ поступающіе въ совѣтъ доходы должны употребляться совѣтомъ, за вычетомъ издержекъ по взиманію доходовъ и по содержанію административнаго и совѣтскаго персонала, полностью на уплату по купонамъ и на амортизацію различныхъ выпущенныхъ до 1881 года займовъ въ установленной для каждаго займа пропорціи и въ порядкѣ точнымъ образомъ опредѣленномъ для отдѣльныхъ займовъ. Совѣтъ принимаетъ всѣ необходимыя мѣропріятія по обезпеченію безпрепятственной оплаты заграницею вышедшихъ купоновъ и погашенныхъ обязательствъ. Онъ установляетъ регламенты относительно ликвидаціи долга съ обязательною для кредиторовъ силою; подъ извѣстными оговорками и съ условіемъ не налагать новыхъ тягостей на оттоманскихъ подданныхъ совѣтъ можетъ вводить поправки и улучшенія въ систему налоговъ и монополій. Для конверсіи однако, помимо соглашенія

между правительствомъ и совѣтомъ, необходимо согласіе кредиторовъ, выраженное ими при помощи общихъ собраній въ отдѣльныхъ странахъ, или при помощи финансовыхъ синдикатовъ.

Послѣ изданія закона 1881 года функціи совѣта значительно расширились [1]), и какъ это ни удивительно, инціатива въ этомъ отношеніи исходила отъ Порты; вынужденная обратиться къ учрежденію совѣта, Порта съ теченіемъ времени не только примирилась съ его существованіемъ, но и стала пользоваться имъ какъ средствомъ и гарантіей для привлеченія въ страну иностранныхъ капиталовъ, въ которыхъ она нуждалась въ послѣднія два десятилѣтія прошлаго вѣка. Совѣтъ былъ огражденъ отъ всякаго политическаго давленія державъ, поскольку это было возможно, и поэтому Порта не опасалась расширять его полномочія, первоначально ограниченныя ликвидаціей уже заключенныхъ долговъ. Съ другой стороны иностранные капиталисты съ довѣріемъ относились къ международному учрежденію и легко соглашались вручить въ его управленіе обезпеченные имъ залоги. Такъ поступило въ вѣдѣніе совѣта взиманіе сборовъ самыхъ разнообразныхъ видовъ назначенныхъ для погашенія займовъ 1888, 1890, 1896 и 1901 годовъ, а также взиманіе различныхъ налоговъ за счетъ турецкаго правительства, благодаря чему сумма поступающихъ въ совѣтъ средствъ увеличилась въ три раза.

Въ 1903 году была произведена конверсія и унификація государственнаго долга Турціи; новыя облигаціи пользуются тѣми же гарантіями, какъ и старыя, и совѣтъ функціонируетъ на прежнихъ основаніяхъ. Одновременно съ этимъ было постановлено предоставлять три четверти излишковъ отъ поступленій турецкому правительству, тогда какъ раньше, въ противоположность системѣ принятой въ Египтѣ, Греціи и Сербіи, всѣ излишки, скопляющіеся вслѣдствіе развитія

[1]) См. Young. V. 110 сл.

дѣла, поступали въ пользу кредиторовъ цѣликомъ въ полномъ объемѣ, что придавало администраціи долга характеръ анонимнаго иностраннаго общества для эксплоатаціи турецкихъ доходовъ въ исключительныхъ интересахъ кредиторовъ; такъ какъ уступленные доходы и ихъ излишки образовывали одно нераздѣльное цѣлое и предназначались исключительно для повышенія процентовъ и для амортизаціи обязательствъ до полнаго погашенія займовъ. Благодаря этому совѣтъ имѣетъ теперь въ правительствѣ не антагониста, а сотоварища, благодаря же унификаціи долга операціи совѣта облегчились и упростились [1]).

Что касается внутренняго распорядка въ дѣлопроизводствѣ совѣта, то онъ установляется особымъ исходящимъ отъ совѣта регламентомъ относительно производства текущихъ дѣлъ. Для законности засѣданія достаточно присутствія трехъ членовъ. Рѣшенія принимаются по простому большинству голосовъ; только въ особо важныхъ случаяхъ требуется абсолютное большинство голосовъ, напр. когда испрашивается согласіе совѣта на измѣненіе въ системѣ уступленныхъ сборовъ. При этомъ каждый членъ совѣта имѣетъ одинъ голосъ, хотя бы онъ представлялъ интересы кредиторовъ разныхъ національностей, какъ это имѣетъ мѣсто въ отношеніи англійскаго делегата, представляющаго кредиторовъ трехъ странъ, Англіи, Голландіи и Бельгіи.

Относительно предсѣдательства въ совѣтѣ законъ 1881 года содержалъ слѣдующее постановленіе: «въ виду болѣе значительнаго количества и важности обязательствъ Турціи, помѣщенныхъ въ Англіи и во Франціи, предсѣдательствованіе въ совѣтѣ въ теченіи первыхъ пяти лѣтъ должно принадлежать въ продолженіи одного года альтернативно представителямъ англійскому и французскому. Въ томъ случаѣ, когда

---

[1]) Wormser. Les fonds ottomans: unification de la dette. Paris 1903.— Young. V. 103.—Ottoman public debt. Decree of 14 sept. 1903. Parliament; Publ. 2407. March. 1905.

это положеніе существенно измѣнится послѣ пятилѣтняго періода времени, то совѣтъ выберетъ своего предсѣдателя» (ст. 15). Въ послѣдніе годы вліяніе Германіи въ Турціи начало вытѣснять Францію и Англію изъ ихъ преобладающаго положенія [1]; естественно, что возникъ вопросъ о необходимости имѣть выборнаго предсѣдателя, едва измѣнилось прежнее соотношеніе силъ; предсѣдательствованіе въ совѣтѣ, помимо другихъ преимуществъ, имѣетъ то значеніе, что голосъ предсѣдателя беретъ перевѣсъ въ случаѣ равнаго раздѣленія голосовъ въ совѣтѣ. Въ 1898 году германскій делегатъ предложилъ учредить особую комиссію для опредѣленія суммы турецкихъ бумагъ, находящихся въ каждой изъ представленныхъ въ совѣтѣ странъ. По приблизительному подсчету оказалось, что, если въ 1881 году при 91 милліонѣ долга Франція имѣла вь своихъ рукахъ $36^1/_2$ милліона (39, 9% всей суммы), Англія $26^1/_2$ милліоновъ (28, 9%), Германія 4 милліона (4, 7%), то въ 1898 году при общей суммѣ долга въ 78 милліоновъ Германія имѣла $9^1/_2$ милліоновъ (12%), Франція 35 милліоновъ (44%), Англія лишь $8^1/_2$ милліоновъ (10, 8%), уступая не только Германіи, но даже и Бельгіи, имѣвшей 14 милліоновъ (17%). По обнаруженіи этого германская группа начала настаивать на немедленномъ примѣненіи 15 статьи закона 1881 года, но она встрѣтила рѣшительное сопротивленіе въ англо-французской группѣ, которая стояла за удержаніе стараго порядка, основываясь на томъ, что общая сумма, покрытая обѣими странами, вмѣстѣ съ суммой, покрытой въ Голландіи и Бельгіи, интересы которыхъ защищаетъ англійскій делегатъ, все же превышаетъ часть, приходящуюся на остальныя страны. На

[1]) См. замѣчанія объ этомъ у Durand. France et Turquie au point de vue commercial et industriel. Paris 1906. 28, 35.—На основаніи офиціальныхъ статистическихъ данныхъ составленъ обширный трудъ, могущій иллюстрировать положеніе дѣла въ Малой Азіи, Verney. Les puissances étrangères dans le Levant, en Syrie et en Palestine. Influences politiques et économiques, finances, travaux publics, industrie et agriculture, commerce et navigation. Paris 1900.

это германская группа возражала, что Франціи и Англіи было предоставлено въ 1881 году предсѣдательство только потому, что части той и другой превышали значительно части остальныхъ странъ не доходившія до 8% общей суммы долга; въ настоящее время, если Франція занимаетъ попрежнему первое мѣсто, то второе уже не принадлежитъ Англіи, занявшей лишь четвертое мѣсто въ ряду всѣхъ странъ. Если принять мысль англо-французской группы, то придется допустить, что Англіи будетъ принадлежать предсѣдательство всегда, даже въ томъ случаѣ, если она не будетъ имѣть вовсе турецкихъ бумагъ и если только при этомъ Франція сохранитъ теперешнее свое положеніе. Наконецъ непонятно, почему сумму Голландіи и особенно Бельгіи возможно принимать въ учетъ при опредѣленіи права Англіи имѣть предсѣдательство въ совѣтѣ; если представительство англійскимъ делегатомъ интересовъ Голландіи узаконено декретомъ, то о представительствѣ Бельгіи въ декретѣ не упомянуто вовсе; это представительство было поручено послѣ 1881 года и можетъ быть всегда взято обратно, такъ какъ оно не закрѣплено закономъ. Для рѣшенія спорныхъ пунктовъ совѣтъ рѣшилъ обратиться къ третейскому суду лица, не принадлежащаго ни къ одной изъ національностей представленныхъ въ совѣтѣ и избраннаго среди юрисконсультовъ по единогласному рѣшенію совѣта. Третейскимъ судьей былъ выбранъ бывшій директоръ финансовъ Женевы Адоръ, который въ февралѣ 1902 года призналъ основательной въ главныхъ чертахъ германскую точку зрѣнія; онъ нашелъ, что прежнее соотношеніе отдѣльныхъ группъ, оправдывавшее привелегію предсѣдательства для Англіи и Франціи, измѣнилось и, слѣдовательно, предложеніе о выборѣ предсѣдателя имѣетъ за собой всѣ основанія [1]). Но это рѣшеніе не имѣло немедленнаго практическаго примѣненія; совѣтъ постановилъ повременить съ этимъ вопросомъ до полнаго и точнаго выясне-

[1]) См. Morawitz, p. 235—241.

нія того, какъ распредѣляются турецкіе займы по отдѣльнымъ странамъ.

При совѣтѣ состоитъ въ видѣ техническихъ органовъ цѣлый рядъ подчиненныхъ совѣту агентовъ подъ непосредственнымъ наблюденіемъ главнаго директора; всѣ агенты «службы уступленныхъ доходовъ» (administration des revenus concédés), начиная съ директора, назначаются и увольняются совѣтомъ; главный директоръ, подъ контролемъ совѣта, ведетъ всѣ дѣла по управленію службою, представляетъ совѣтъ по отношенію къ третьимъ лицамъ и исполняетъ его рѣшенія. Управленіе имѣетъ въ провинціяхъ 720 агенствъ, которыя раздѣляются на главныя (ихъ 26), окружныя и мѣстныя агенства; число всѣхъ служащихъ, находящихся въ распоряженіи совѣта превышаетъ пять тысячъ человѣкъ. Многочисленность служащаго персонала объясняется отчасти тѣмъ обстоятельствомъ, что агенства заняты не однимъ взиманіемъ налоговъ, а и разработкою соляныхъ копей, разсѣянныхъ по всей турецкой территоріи [1]). Служащіе совѣта считаются оттоманскими должностными лицами и стоятъ въ связи съ іерархіею турецкаго чиновничества; Порта принимаетъ во вниманіе представленія совѣта въ отношеніи чинопроизводства и движенія по службѣ подвѣдомственныхъ ему лицъ. Помимо этихъ агентовъ совѣтъ имѣетъ свою особую фискальную полицію, а также имѣетъ инспекцію; на обязанности этихъ органовъ лежитъ предупрежденіе и пресѣченіе контрабанды и иныхъ обманныхъ дѣйствій.

Турецкое правительство предоставляетъ совѣту безплатное пользованіе необходимыми для службы помѣщеніями; оно даетъ совѣту военную охрану необходимую для безопасности

---

[1]) Отчасти же многочисленность чиновничества объясняется вліяніемъ среды и особыми качествами турецкаго чиновника, не могущаго дать то количество работы, какое даетъ европеецъ; изъ всего находящагося на службѣ персонала лишь самая незначительная часть приходится на долю иностраннаго элемента (около 50 человѣкъ); всѣ остальные—туземцы; немусульманъ всего 8% изъ наличнаго состава.

какъ центральнаго такъ и мѣстнаго управленія; оно обезпечиваетъ подавленіе контрабанды и примѣняетъ по отношенію къ контрабандистамъ всѣ мѣропріятія указанныя въ законѣ. Однимъ словомъ оно даетъ совѣту все возможное содѣйствіе при осуществленіи имъ своихъ функцій.

Такимъ образомъ совѣтъ имѣетъ двоякій характеръ [1]): съ одной стороны совѣтъ, дѣйствуя въ силу турецкихъ законовъ, въ предѣлахъ турецкой территоріи и осуществляя функціи мѣстнаго административнаго органа, приравнивается къ другимъ государственнымъ учрежденіямъ Турціи въ томъ отношеніи, что его служащіе разсматриваются турецкими агентами и что совѣтъ не уплачиваетъ налоговъ взимаемыхъ съ частныхъ предпріятій; въ самомъ дѣлѣ осуществляя вмѣсто султана нѣкоторыя изъ его верховныхъ правъ управленія, совѣтъ, въ особенности послѣ 1903 года, не можетъ отождествляться съ частновладѣльческой экономіей или съ банкирской конторой, хотя его назначеніе заключается между прочимъ въ служеніи интересамъ и выгодамъ частныхъ лицъ, владѣльцевъ цѣнныхъ турецкихъ бумагъ, его довѣрителей. Съ другой стороны совѣтъ разсматривается, какъ органъ независимый отъ турецкаго правительства, основанный на международномъ соглашеніи, служащій особымъ цѣлямъ и представляющій кредиторовъ Турціи въ цѣломъ.

Совѣтъ не избавленъ отъ контроля мѣстнаго правительства, въ остальныхъ же отношеніяхъ онъ представляетъ вполнѣ автономное учрежденіе, въ дѣла котораго невозможно вмѣшательство Порты. Ежегодно совѣтъ представляетъ въ министерство финансовъ свои предположенія о сборахъ и расходахъ по управленію и о погашеніи долга въ слѣдующемъ году. Этотъ документъ, представляемый за два мѣсяца до начала бюджетнаго года, подлежитъ утвержденію правительства. Ежемѣсячно отъ совѣта направляется въ министерство фи-

[1]) Юнгъ также приходитъ къ заключенію, что администрація долга имѣетъ «le double rôle de département ottoman et de délégation étrangère» (Young. V. 99), но онъ не развиваетъ въ подробностяхъ своихъ мыслей.

нансовъ краткій обзоръ поступленій и выдачъ за истекшій мѣсяцъ, въ концѣ года—окончательный итогъ всѣхъ операцій совѣта [1]).

Турецкое правительство представлено передъ совѣтомъ императорскимъ комиссаромъ, который имѣетъ право присутствовать на всѣхъ засѣданіяхъ совѣта съ совѣщательнымъ голосомъ. Всѣ сношенія между Портою и совѣтомъ ведутся черезъ посредство комиссара и черезъ него же Порта осуществляетъ свой контроль надъ дѣйствіями совѣта. Комиссаръ можетъ изслѣдовать книги и другіе документы, провѣрять счета и наличность кассы въ присутствіи делегата отъ совѣта. Для наблюденія за дѣйствіями подчиненныхъ совѣту агентовъ Порта назначаетъ контролеровъ, которые въ предѣлахъ округа пользуются на мѣстахъ полномочіями аналогичными съ властью комиссара въ Константинополѣ: они могутъ повѣрять письменное производство и денежныя средства въ присутствіи начальника агентства. Совѣтъ и его провинціальныя агентства обязаны давать комиссару и контролерамъ всѣ свѣдѣнія могущія облегчить имъ осуществленіе ихъ миссіи. Издержки падающія на контроль по мѣстнымъ учрежденіямъ, именно содержаніе контролеровъ и ихъ путевыя издержки, оплачиваются государствомъ. Лишь жалованье императорскому комиссару выдается изъ средствъ совѣта.

Въ виду того, что совѣтъ представляетъ автономное независимое отъ Порты учрежденіе, всѣ споры между совѣ-

---

[1]) Эти отчеты публикуются также во всеобщее свѣдѣніе; они издаются въ Константинополѣ и въ Лондонѣ. См. напр. изданія: Administration of the public debt. Rapport 1886 - 1887. Constantinople 1887.—Ottoman public debt. Special report of the ottoman public debt by Caillard, for the 13 financial period (13 th March 1894, to 12 th March 1895). Followed by the translation of the Anual report of the same year of the Council of administration. London, sertember 1895.—Report for the 14 financial period. London, october 1896.—Administration de la dette publique ottomane. Compte rendu préliminaire du conseil d'administration. Vingt-deuxième exercice, 1903—1904, deuxième semestre. Constantinople 1905.—Совѣтъ также разсылаетъ въ финансовыя учрежденія свои балансы и свою отчетность для свѣдѣнія кредиторовъ о дѣлахъ по ликвидаціи турецкаго долга.

томъ и Портою подлежатъ не разбору органовъ турецкой юстиціи, которая къ тому же не представляетъ достаточныхъ гарантій безпристрастія и незаинтересованности, а рѣшенію третейскаго суда изъ четырехъ арбитровъ, назначаемыхъ по два тою и другою стороною. Въ случаѣ равнаго раздѣленія голосовъ третейскіе судьи избираютъ суперъ-арбитра, который произноситъ окончательный и безапелляціонный приговоръ. До послѣдняго времени къ третейскому суду не обращались ни разу, что объясняется тѣмъ, что въ случаѣ угрозы правамъ и интересамъ кредиторовъ прибѣгали къ дипломатическому воздѣйствію, котораго было достаточно для того, чтобы Порта воздержалась отъ нанесенія ущерба. Только въ 1903 году [1]) возникло серьезное несогласіе относительно толкованія 11 статьи закона 1881 года, предусматривавшей при извѣстномъ финансовомъ благополучіи службы долга предоставлять кредиторамъ добавочные проценты. Въ силу компромисса 3 марта 1903 года собралась въ Константинополѣ четырехчленная комиссія въ маѣ этого же года; но за раздѣленіемъ голосовъ былъ выбранъ общимъ судьей Alverstone, lord chief Justice Англіи, который въ этомъ же году, 18 іюля, постановилъ, что при наличности узаконенныхъ излишковъ въ запасномъ капиталѣ кредиторы имѣютъ право на полученіе лишней $^1/_4$% помимо выплачиваемаго нынѣ дополнительнаго 1%.

Разсматривая результаты дѣятельности совѣта, можно сказать, что основаніе совѣта имѣло самыя благопріятныя послѣдствія какъ для поднятія кредита Турціи, такъ и для ея экономическаго преуспѣянія. Уплата по займамъ всегда производилась регулярно, несмотря на финансовыя затрудненія, которыя переживала въ послѣднее время Турція; погашена совѣтомъ уже значительная часть долга [2]). Совѣтъ не ограничивался взиманіемъ уступленныхъ ему налоговъ, онъ съумѣлъ

[1]) См. объ этомъ Young. V. 96.

[2]) Въ 1875 году долгъ равнялся 4.930 милліонамъ, въ 1900 году—4.107 милліонамъ. Journal des économistes 1901 août, p. 347.

шире понять свою задачу и въ предѣлахъ ему отведенныхъ онъ стремился развить экономическія силы страны; этимъ объясняется увеличеніе въ значительныхъ размѣрахъ количества сборовъ сравнительно съ тѣмъ временемъ, когда «уступленные налоги» поступали въ оттоманское казначейство. Сознаніе Портою полезности совѣта для страны было одною изъ причинъ, почему Порта доселѣ уважала независимость совѣта и ограничивалась лишь предоставленнымъ ей правомъ наблюденія за точнымъ выполненіемъ закона 1881 года со стороны совѣта [1]. Такимъ образомъ дѣятельность совѣта являлась одновременно и обезпеченіемъ интересовъ кредиторовъ, и залогомъ дальнѣйшаго развитія страны; уничтоженіе финансовой опеки болѣе культурныхъ странъ нанесло бы лишь вредъ интересамъ прежде всего самой Турціи [2].

4. Административный совѣтъ монополій Сербіи.

Разстройство финансовъ Сербіи, явившееся результатомъ неумѣлаго составленія бюджетовъ и ненадлежащаго распредѣленія государственныхъ средствъ, и рѣзкія перемѣны политики привели въ 1894 году къ непомѣрному увеличенію го-

---

[1]) Въ этой фактической необходимости для Порты сохранить совѣтъ лежитъ наилучшая гарантія для кредиторовъ. За кредиторами было обезпечено право признанное въ ст. 20 закона 1881 года, но практически подобная гарантія можетъ имѣть мало значенія. Во исполненіе этой статьи въ 1885 году, когда обязательства старыхъ займовъ были замѣнены новыми, въ совѣтъ были переданы старыя облигаціи для храненія ихъ за счетъ кредиторовъ, которымъ, въ случаѣ нарушенія Портою закона 1881 года, должны были быть возвращены всѣ права обезпеченныя по старымъ займамъ. Но во первыхъ, если бы понадобилось, то трудно было бы въ настоящее время возстановить немедленное пользованіе гарантіями хотя бы займа 1860 года, заключеннаго слишкомъ 45 лѣтъ назадъ при совершенно иныхъ, нежели нынѣ, финансовыхъ условіяхъ. Во-вторыхъ очевидно, что если бы Портѣ представилась возможность нарушить первыя 19 статей закона и тѣмъ вызвать примѣненіе на практикѣ статьи 20-ой, то едва ли бы она остановилась передъ нарушеніемъ и этой послѣдней.

[2]) Ср. замѣчанія о пользѣ принесенной совѣтомъ, у Politis (p. 266) и Reynaud-Lacroze (p. 91).

сударственнаго долга [1]) Сербіи и неудержимо вели ее къ полной несостоятельности; достаточно сказать, что при бюджетѣ въ 64 милліона франковъ уплата по займамъ требовала ежегодно около 22 милліоновъ. Въ виду этого представилась необходимость согласиться съ кредиторами; такъ какъ сербскія долговыя обязательства находились большею частію въ рукахъ подданныхъ Франціи, Германіи и Австріи, то сербское правительство обратилось къ дипломатическимъ агентамъ этихъ странъ съ словесною нотою, въ которой оно увѣдомляло о своемъ намѣреніи конвертировать существующія пятипроцентныя обязательства въ четырехпроцентныя и предлагало въ видѣ вознагражденія за конверсію учрежденіе особаго автономнаго управленія для взиманія доходовъ, предоставленныхъ въ залогъ кредиторамъ; во главѣ этого управленія оно предполагало поставить особый совѣтъ, въ которомъ кредиторы имѣли бы двухъ представителей. Для переговоровъ о конверсіи въ іюнѣ 1895 года съѣхались въ Карлсбадѣ съ одной стороны уполномоченные сербскаго правительства— министръ финансовъ, управляющій и директоръ сербскаго государственнаго банка,—съ другой стороны делегаты кредиторовъ, именно лица командированныя отъ Оттоманскаго банка, отъ австрійскаго Привелегированнаго Лендербанка и отъ берлинскаго Handels—Gesellschaft'a. Вопросъ въ принципѣ былъ рѣшенъ 20 іюня, предложенія правительства были приняты, о чемъ былъ составленъ соотвѣтствующій протоколъ, а черезъ мѣсяцъ, 8 (20) іюля съ согласія скупщины былъ изданъ законъ о конверсіи [2]).

Въ силу закона 1895 года былъ учрежденъ въ Бѣл-

[1]) Исторію займовъ Сербіи см. у Pertovitch'a. Les emprunts et la dette publique du royaume de Serbie. Paris 1906.

[2]) Исторію этихъ переговоровъ и текстъ закона см. въ изданномъ министерствомъ финансовъ Сербіи «сборникѣ законовъ, трактатовъ и конвенцій относительно сербскихъ займовъ за 1876—1899 годы»: Управа државних дугова при Министарству финансија. Збирка закона, уговора и погодаба о српским зајмовима од 9 августа 1876 год до 11 јануара 1899. Београд 1899, стр. 605 и 617.

градѣ «административный совѣть монополій», задача котораго состоитъ въ обращеніи отданныхъ въ залогъ доходовъ, главнымъ образомъ монополій, на уплату процентовъ по новому, унифицированному и конвертированному займу и на его амортизацію. Первоначально въ составъ совѣта были назначены королевскимъ указомъ, по предложенію министра финансовъ, шесть лицъ, изъ нихъ два представителя отъ кредиторовъ, два сербскихъ подданныхъ и управляющій государственнымъ банкомъ съ его помощникомъ. Въ теченіи 1896—1899 годовъ въ концѣ каждаго года по жребію выходили изъ состава совѣта по одному первые четыре члена совѣта; замѣщеніе освобождающихся ежегодно вакансій производилось или по предложенію кредиторовъ, если выходилъ одинъ изъ ихъ представителей, или по предложенію совѣта, если выходилъ одинъ изъ двухъ мѣстныхъ подданныхъ, причемъ выходившіе члены могли быть избраны вновь. Каждый изъ этихъ вновь вступающихъ членовъ утверждался королевскимъ указомъ въ своей должности на четыре года, съ тѣмъ чтобы по истеченіи этого срока выдти изъ совѣта. Благодаря этому составъ совѣта могъ постепенно обновляться, а самыя полномочія членовъ носили, какъ и въ финансовыхъ совѣтахъ другихъ странъ, лишь временный характеръ; однако управляющій сербскимъ банкомъ и его помощникъ оставались въ видѣ непремѣнныхъ членовъ. До послѣдняго времени германскій делегатъ представлялъ одновременно интересы нѣмецкихъ и австро-венгерскихъ кредиторовъ; въ маѣ 1906 года въ виду усилившейся конкуренціи между подданными обѣихъ странъ на Балканскомъ полуостровѣ и въ виду несовпаденія интересовъ той и другой группы кредиторовъ, австро-венгерское правительство пришло къ мысли имѣть особаго австро-венгерскаго делегата въ составѣ бѣлградскаго совѣта. Второй делегатъ представляетъ французскихъ вѣрителей Сербіи.

Въ обезпеченіе уплаты по займу 1895 года были заложены всѣ существующія монополіи, какъ-то на табакъ, на

соль, на керосинъ, равно какъ судебныя пошлины и налогъ на спиртные напитки. Всѣ эти источники дохода предоставлены въ распоряженіе независимаго отъ какого бы то ни было политическаго вліянія и вполнѣ самостоятельнаго «управленія монополіями» съ совѣтомъ во главѣ. Управляющій государственными монополіями допускается на засѣданія совѣта съ правомъ совѣщательнаго голоса (voix délibérative); всѣ служащіе въ управленіи назначаются королемъ, по представленію министра финансовъ, которому совѣтъ представляетъ своихъ кандидатовъ. Кромѣ того въ кассу управленія вносятся желѣзнодорожные, таможенные и гербовые сборы, отданные въ залогъ носителямъ прежнихъ 5%-ыхъ обязательствъ; каждые десять дней въ кассу поступаетъ весь чистый доходъ отъ управленія казенныхъ желѣзныхъ дорогъ и отъ всѣхъ таможень государства. Совѣтъ, по оплатѣ извѣстной суммы для покрытія займа и по удержаніи опредѣленной суммы въ запасный фондъ, отправляетъ весь излишекъ поступленій въ государственное казначейство; эти излишки ростутъ ежегодно [1]), благодаря чему интересы кредиторовъ оказываются обезпеченными надежно и прочно, что естественно послужило укрѣпленію кредита Сербіи и дало возможность заключить новые займы послѣ 1895 года. По соглашенію совѣта съ правительствомъ былъ установленъ регламентъ о способахъ управленія уступленными доходами и объ отношеніи совѣта къ существовавшему до его учрежденія сербскому управленію публичнымъ долгомъ и монополіями; измѣненіе этого регламента можетъ быть произведено лишь по взаимному соглашенію правительства съ совѣтомъ.

Что касается внѣшней организаціи совѣта, то предсѣдательствованіе въ немъ было возложено на управляющаго государственнымъ банкомъ, съ правомъ передавать предсѣда-

---

[1]) Тогда какъ въ 1896 году они равнялись $1^1/_2$ милліонамъ франковъ, въ 1904 году они составляли свыше $11^1/_2$ милліоновъ.

тельство своему помощнику, въ случаѣ невозможности прибыть на засѣданіе. Для законности засѣданій и рѣшеній необходимо присутствіе по крайней мѣрѣ четырехъ членовъ, не считая управляющаго монополіями; въ случаѣ равнаго раздѣленія голосовъ, голосъ предсѣдателя беретъ перевѣсъ.

5. Комиссія для контроля надъ финансами Греціи.

Въ 1893 году греческое правительство пріостановило уплату по своимъ займамъ, заключеннымъ за границею [1]). Германскіе кредиторы обратились къ имперскому канцлеру съ петиціей о необходимости дипломатическаго вмѣшательства въ дѣла Греціи съ цѣлью учрежденія международной комиссіи для приведенія въ порядокъ греческихъ финансовъ и для установленія контроля надъ ними. Это ходатайство было отклонено канцлеромъ, который посовѣтовалъ нѣмецкимъ кредиторамъ соединившись съ англійскими и французскими кредиторами Греціи вступить въ непосредственные переговоры съ греческимъ правительствомъ, выражавшимъ на то готовность [2]). Но въ эту эпоху правительство не было склонно къ уступкамъ; оно не допускало и мысли о международномъ контролѣ. Этотъ вопросъ рѣшался также отрица-

---

[1]) Въ 1904 году начала выходить «Исторія государственныхъ займовъ Греціи» проф. Андреадеса; пока появился на греческомъ языкѣ въ Аѳинахъ первый томъ «исторіи», посвященный займамъ 1824, 1825 и 1833 годовъ; въ третьемъ томѣ предположено авторомъ дать описаніе работъ аѳинской комиссіи. См. отзывъ Политиса въ Revue de la science et la législation financières. Paris 1905. 399.—О функціонированіи международнаго контроля можно найти важныя свѣдѣнія въ работѣ Politis'a. Le contrôle international sur les finances helléniques et ses premiers résultats 1898—1901. Paris 1902. 40 стр. и въ R. g. 1902. p. 5—41. Здѣсь авторъ разрабатываетъ офиціальные матеріалы и отчеты комиссіи за первые три года ея существованія.—Murat и Reynaud-Lacroze въ своихъ тезахъ ограничиваются простымъ пересказомъ закона 1898 года и его толкованіемъ.—На основаніи газетныхъ статей составлено приложеніе къ книгѣ Pflug. Staatsbankerott und internationales Recht. Mit einem Anhang: Die Organisation der internationalen Kontrolle der griechischen Staatsfinanzen. München 1898. S. 93—101.

[2]) См. Kebedgy. Les difficultés financières de la Grèce et l'intevention des états étrangers. R. g. 1894. 261.

тельно и общественнымъ мнѣніемъ страны, что можно видѣть изъ появившейся въ то время обширной литературы. Греческая печать рекомендовала кредиторамъ терпѣніе; Греція имѣетъ еще достаточно естественныхъ богатствъ, путемъ эксплоатаціи которыхъ и при помощи своихъ собственныхъ кредитныхъ установленій, она сможетъ вскорѣ удовлетворить своихъ вѣрителей. Все, что допускали авторы греческихъ памфлетовъ, это коренная реформа администраціи публичнаго долга. Эта администрація могла бы быть выдѣлена изъ общей администраціи министерства финансовъ и такимъ образомъ она была бы поставлена внѣ всякаго вліянія парламентскихъ партій, главной причины неустройства этой части. Въ крайнемъ случаѣ въ совѣтъ, стоящій во главѣ новаго управленія долгомъ, могли бы быть допущены представители отъ кредиторовъ, но лишь съ совѣщательнымъ голосомъ, кромѣ того правительство могло бы, если бы нашло нужнымъ обновить составъ этого управленія привлеченіемъ на греческую службу подданныхъ какой либо западно-европейской державы [1]).

Предложеніе учредить европейскій контроль было поддержано правительствами лишь три года спустя, когда послѣ неудачной войны съ Турціей Греціи понадобился новый заемъ для покрытія военныхъ расходовъ; заемъ этотъ былъ данъ капиталистами лишь подъ непремѣннымъ условіемъ подчиненія финансовъ страны международному контролю. Англія и Германія, на рынкахъ которыхъ былъ главнымъ образомъ реализованъ этотъ заемъ, въ особенности настаивали на кол-

---

[1]) См. для характеристики настроенія въ Греціи: Triantaphyllidès. Une banque pour sauver la Grèce. Paris. 1893.—Posmajoglou. Projet de règlement des finances helléniques. Alexandrie 1893.—Géorgiadès. La Grèce et ses créanciers. Paris 1894. 52 стр. (Отд. изданіе статей помѣщенныхъ въ Monde économique за 22 и 29 сентября и 6, 13 и 20 октября 1894 года) и Projet de restauration des finances helléniques. Paris 1896. 16 стр.—Противъ иностраннаго вмѣшательства высказывался особенно рѣшительно Kebedgy. Journal de droit int. privé 1894. 59.

лективномъ вмѣшательствѣ державъ [1]. Переговоры объ этомъ начались тотчасъ послѣ заключенія враждующими державами перемирія 5 іюня 1897 года. Напрасно Греція предлагала реорганизовать «общество монополій», анонимное общество, на которое было возложено взиманіе нѣкоторыхъ налоговъ, и допустить иностранцевъ въ составъ административнаго совѣта этого общества; подобная гарантія показалась недостаточной особенно Англіи, которая ставила условіемъ для своего присоединенія къ мирному договору непосредственный надзоръ правительствъ великихъ державъ [2]. Не смотря на сильное давленіе державъ, Греція съ большимъ трудомъ приняла идею подчиненія иноземному контролю; лишь отчаянное и безвыходное положеніе побудили греческое правительство согласиться на мѣру, столь унизительную для свободнаго и культурнаго народа. По 2-ой статьѣ прелиминарнаго мирнаго трактата подписаннаго 6 (18) сентября 1897 года [3] установлялась цифра военнаго вознагражденія, для уплаты котораго производился заемъ; соглашеніе о способахъ заключенія займа было возложено на особую комиссію изъ представителей посредничествующихъ державъ, которая должна была позаботиться о томъ, чтобы при заключеніи новаго займа не были нарушены пріобрѣтенныя права и законные

---

[1]) Murat объясняетъ тотъ фактъ, что правительство Франціи не выступило иниціаторомъ предложенія, тѣмъ обстоятельствомъ, что общественное мнѣніе во Франціи въ продолженіи всей войны сочувственно относилось къ греческому дѣлу и что французское правительство, по своей гуманности не хотѣло наносить Греціи послѣдняго удара (Murat, p. 87). Однако Франція принимала дѣятельное участіе въ переговорахъ о контролѣ и она не могла уклониться отъ нихъ, такъ какъ иначе интересы ея подданныхъ могли бы существенно пострадать; этими мотивами, а вовсе не соображеніями о благѣ Греціи, была проникнута французская политика этого времени. Къ тому же здѣсь дѣло шло о возстановленіи нарушеннаго войною равновѣсія на балканскомъ полуостровѣ.

[2]) Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires d'Orient. (Negociations pour la paix, traité greco-turc). Mai—décembre 1897. Paris 1898. 35, 54.

[3]) R. g. 1898. 169.—См. также ст. 2 и 8 окончательнаго мирнаго трактата 22 ноября (4 декабря) 1897 года. Martens N. R. G. 2 s. XXVIII. 630.

интересы вѣрителей по старымъ греческимъ займамъ. Комиссія эта собралась въ Аѳинахъ 15 (27) октября 1897 года; въ ея составѣ находились по одному делегату отъ шести великихъ державъ; греческіе чиновники призывались лишь для подачи необходимыхъ объясненій о состояніи финансовъ королевства. Комиссія закончила свои работы 9 (21) января 1898 года; она выработала кромѣ проекта закона о контролѣ также проекты статутовъ «общества монополій» и контракта между этимъ обществомъ и греческимъ правительствомъ. Всѣ проекты должны были быть переданы на утвержденіе Греціи и великихъ державъ; проектъ закона о контролѣ былъ принятъ греческимъ правительствомъ 12 января 1898 года и затѣмъ 10 марта вотированъ греческимъ парламентомъ [1]). Законъ этотъ, являющійся основной хартіей контроля, безъ согласія державъ измѣненъ или уничтоженъ быть не можетъ.

Международная контрольная комиссія (commission internationale de contrôle) была образована въ Аѳинахъ и начала свои дѣйствія 10 мая 1898 года [2]). Въ составъ ея каждая изъ великихъ державъ назначаетъ по одному делегату. О желательности назначенія даннаго делегата предварительно освѣдомляются у греческаго правительства согласно обычаю принятому для дипломатическихъ агентовъ и, при отсутствіи неодобренія, производится назначеніе, о чемъ до-

---

[1]) Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Arrangement financier avec la Grèce. Travaux de la commission internationale chargée de la préparation du projet. Paris. 1898. 4, 29, 37.—О работѣ ликвидаціонной комиссіи 1897—1898 годовъ см. статью Franconie. L'arrangement financier hellénique et les principes du droit international. Questions diplomatiques et coloniales, tome III. 1898. 292—295.—Законъ о контролѣ см. у Martens'a N. R. G. 2 s. XXV. 475.—См. также Gesetze und Sriftstücke betreffend die Finanz-Kontrolle in Griechenland. Berlin 1898.—29 марта 1898 года была заключена между Англіей, Франціей, Россіей, Турціей и Греціей конвенція о гарантіи тремя первыми державами займа, выпускаемаго на покрытіи долга Греціи, и объ условіяхъ выпуска этого займа. Martens N. R. G. 2 s. XXXII. 169.

[2]) Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires d'Orient. Emprunt de l'indemnité de guerre hellénique. Évacuation de la Thessalie. Janvier-juin 1898. Paris 1898. 95.—Данныя изъ англійской синей книги см. у Martens'a. N. R. G. 2 s. XXIX. 290—385.

водится до свѣдѣнія аѳинскаго кабинета. Делегаты пользуются во всѣхъ отношеніяхъ тѣми же правами, какъ и персоналъ посольствъ аккредитованныхъ въ Греціи. Слѣдовательно продолжительность ихъ функцій зависитъ единственно отъ державы ихъ посылающей и греческое правительство не имѣетъ иного способа избавиться отъ неугоднаго ему делегата, какъ хлопотать дипломатическимъ путемъ предъ назначавшимъ делегата правительствомъ объ его отозваніи. До сихъ поръ обязанности делегата поручались державами ихъ дипломатическимъ и консульскимъ агентамъ въ Аѳинахъ или въ Пиреѣ—въ составѣ комиссіи находились напр. министръ, совѣтникъ, секретарь посольства, генеральный консулъ и т. д. Должность делегата оплачивается изъ суммъ, контролируемыхъ комиссіей; съ самаго начала функціонированія комиссіи пользовались своими 10000 франками ежегоднаго содержанія австро-венгерскій, германскій и итальянскій делегатъ, съ 1901 года и французскій делегатъ; англійскій и россійскій делегаты отказывались доселѣ отъ своей части и суммы сбереженныя такимъ образомъ оставались въ пользу мѣстной державы [1].—Комиссія имѣетъ своего предсѣдателя, который представляетъ ее въ сношеніяхъ съ греческимъ правительствомъ и съ третьими лицами, подписываетъ отъ ея имени рѣшенія комиссіи и исходящія бумаги и наблюдаетъ за выполненіемъ ея постановленій. Предсѣдательствованіе каждые полгода послѣдовательно переходитъ отъ одного члена комиссіи къ другому въ алфавитномъ порядкѣ представляемыхъ ими державъ, при условіи состоянія въ должности делегата въ теченіи времени не менѣе одного года. По исключенію предсѣдательство въ 1898—1899 году было поручено выборному предсѣдателю, каковымъ оказался на первые полгода дѣйствованія комиссіи делегатъ Англіи. Всякій членъ, очередь кото-

[1]) Законъ 1898 года опредѣлилъ на издержки по управленію не свыше 150.000 фр. ежегодно; этотъ maximum можетъ быть измѣненъ каждые пять лѣтъ путемъ соглашенія между шестью державами и эллинскимъ правительствомъ.

раго наступаетъ, можетъ отказаться отъ предсѣдательства; въ случаѣ невозможности для предсѣдателя продолжать исполненіе своихъ обязанностей, его замѣняетъ другой членъ комиссіи. О вступленіи каждаго новаго предсѣдателя или его замѣстителя въ отправленіе своихъ обязанностей поставляется въ извѣстность греческое правительство.

Внутренній распорядокъ въ веденіи дѣлъ устанавливается самой комиссіей. Рѣшенія свои комиссія постановляетъ по абсолютному большинству голосовъ. Для законности засѣданій и рѣшеній необходимо присутствіе по крайней мѣрѣ трехъ членовъ. Члены находящіеся въ отъѣздѣ или отсутствующіе по уважительной причинѣ могутъ письменно подать свой голосъ. Рѣшенія, въ образованіи которыхъ участвовали своимъ вотумомъ не всѣ члены комиссіи, могутъ быть пересмотрѣны по требованію двухъ членовъ въ теченіи мѣсячнаго срока; вторичное рѣшеніе должно быть окончательнымъ [1]).

Цѣлью учрежденія комиссіи была защита правъ и интересовъ кредиторовъ; комиссія поэтому разсматривается прежде

[1]) «Комиссія есть прежде всего органъ международный, говоритъ Muraї (p. 103), и ея члены суть делегаты державъ; казалось бы, что ея рѣшенія должны были бы производиться по единогласію. Но законъ о контролѣ рѣшилъ иначе. Онъ полагалъ, что единогласія слишкомъ трудно достичь и что оно замедлило бы регулярное теченіе дѣлъ. Такимъ образомъ ст. 3 постановляетъ, что абсолютнаго большинства достаточно».—Здѣсь прежде всего ошибочно, будто во всякомъ международномъ органѣ необходимо начало единогласія: напротивъ въ третейскихъ судахъ и административныхъ органахъ естественнымъ порядкомъ является рѣшеніе по большинству голосовъ. Въ данномъ случаѣ согласіе греческаго правительства отнимаетъ у члена комиссіи качество делегата одной лишь посылающей его державы; контрольная комиссія не есть простая сумма отдѣльныхъ депутацій, какъ конференція, а есть самостоятельная коллегія, дѣйствующая по собственной волѣ. Мотивомъ узаконенія начала большинства голосовъ было не только сознаніе затруднительности этого способа постановленія рѣшеній при нетерпящихъ отсрочки обстоятельствахъ; державы очевидно слѣдовали обычному способу постановленія рѣшеній въ иныхъ контрольныхъ финансовыхъ совѣтахъ, вполнѣ понятному въ виду ограниченности и спеціальности задачъ, преслѣдуемыхъ подобными учрежденіями, и ихъ подчиненнаго положенія по отношенію къ конгрессамъ и конференціямъ; постоянное дѣйствованіе международнаго административнаго органа по единогласію, можно сказать, рѣшительно невозможно, особенно если число его членовъ велико.

всего какъ законная представительница этихъ послѣднихъ осуществляющая за ихъ счетъ принадлежащія имъ права. Комиссія должна наблюдать за взиманіемъ и за употребленіемъ доходовъ, назначенныхъ на погашеніе внѣшнихъ займовъ, и контроль ея долженъ продолжаться до окончательнаго ихъ погашенія. Согласно закону 1898 года уступленные доходы подлежатъ на амортизацію займовъ: золотого на выплату Турціи военной контрибуціи, займа 1833 года, золотыхъ займовъ залюченныхъ за границей въ періодъ времени съ 1881 до 1893 года и займовъ сдѣланныхъ для пополненія дефицитовъ въ бюджетахъ 1897 и 1898 годовъ. Остатки отъ этихъ доходовъ въ 1904 году назначены съ согласія великихъ державъ на погашеніе желѣзнодорожнаго займа, выпущеннаго Греціей въ іюнѣ этого года [1]). Контроль комиссіи простирается на четыре категоріи доходовъ 1) монополіи на соль, керосинъ, спички, папиросную бумагу, игральныя карты, 2) налоги на табакъ, 3) гербовые сборы и 4) ввозныя пошлины взимаемыя Пирейской таможней. Залоговое право на всѣ эти доходы принадлежитъ кредиторамъ указанныхъ займовъ. Безъ согласія комиссіи греческое правительство не можетъ измѣнять существующія постановленія о способахъ раскладки и о тарифѣ уступленныхъ доходовъ. Впрочемъ правительство можетъ измѣнять таможенныя ставки, но съ тѣмъ лишь условіемъ, чтобы общая сумма уступленныхъ кредиторамъ таможенныхъ сборовъ не понизилась, въ противномъ же случаѣ оно обязано немедленно предоставить кредиторамъ въ видѣ возмѣщенія дополнительные источники доходовъ. Уступленные доходы должны предназначаться на погашеніе прежде всего займа 1898 года, затѣмъ займа 1833 года и наконецъ займовъ 1881—1893 годовъ. Въ случаѣ недостаточности уступленныхъ сборовъ правительство должно безотлагательно доплатить недостающую сумму. Носители обязательствъ 1833 года могутъ кромѣ того обратиться въ этомъ случаѣ къ гарантировав-

[1]) Mémorial diplomatique. 1904. 370.

шимъ этотъ заемъ Англіи, Франціи и Россіи, равно какъ и носители займа 1898 года, такъ какъ эти державы обязались къ уплатѣ процентовъ и по этому займу въ случаѣ отсутствія достаточныхъ средствъ у эллинскаго правительства. Это послѣднее не имѣетъ права налагать налоговъ ни на облигаціи и купоны займовъ, обслуживаемыхъ комиссіей, ни на суммы образуемыя изъ поступленій съ уступленныхъ кредиторамъ источниковъ дохода Кредиторы имѣютъ право требовать оплаты купоновъ по предъявленію золотою монетою, безъ какихъ либо вычетовъ, въ указанныхъ при выпускѣ займовъ мѣстахъ. Въ случаѣ несогласія между комиссіей и греческимъ правительствомъ относительно толкованія или исполненія закона 1898 года и распоряженій изданныхъ королемъ согласно этому закону, имѣетъ мѣсто третейское разбирательство. Если стороны не согласятся о выборѣ одного арбитра, то каждая изъ нихъ назначаетъ по третейскому судьѣ въ мѣсячный срокъ послѣ обращенія къ арбитражу. Въ случаѣ несогласія арбитровъ, по желанію хотя бы одной стороны, дѣло должно быть направлено къ президенту Швейцаріи. Третейское рѣшеніе безапелляціонно. Такой порядокъ вполнѣ естественен въ сношеніяхъ между правительствомъ и международнымъ органомъ, создаваемымъ державами для обезпеченія правъ ихъ подданныхъ, какъ онъ естественен и въ отношеніяхъ между независимыми державами. Греческіе суды не были бы компетентны по вопросамъ публичнаго международнаго права, кромѣ того можно было бы опасаться ихъ пристрастія къ интересамъ своей страны. Подчиненіе особому независимому международному суду является наилучшимъ обезпеченіемъ правъ кредиторовъ.—Въ случаѣ предъявленія къ комиссіи требованій со стороны общества монополій (Société de la régie) дѣло рѣшается путемъ соглашенія между комиссіей и правительствомъ, а за отсутствіемъ соглашенія—путемъ третейскаго суда указаннымъ выше порядкомъ, причемъ общество, представляемое въ этомъ случаѣ прави-

тельствомъ, можетъ представить черезъ его посредство всякаго рода мемуары, документы, акты и доказательства для подтвержденія своихъ притязаній.—Во всѣхъ остальныхъ случаяхъ комиссія можетъ выступать передъ обычными судами по гражданскимъ и торговымъ дѣламъ въ видѣ ли истца, или отвѣтчика.

Функціи комиссіи состоятъ въ централизаціи суммъ назначенныхъ на погашеніе займовъ, и въ контролѣ за учрежденіями, собирающими уступленные доходы. Взиманіе этихъ доходовъ ввѣрено не самой комиссіи, а греческому акціонерному «обществу монополій», являющемуся въ этомъ отношеніи посредникомъ между комиссіей и фискальными государственными органами. Въ этомъ заключается особенность системы финансоваго контроля въ Греціи. Суммы взимаемыя обществомъ еженедѣльно вносятся въ кассу комиссіи или по требованію послѣдней въ національный банкъ Греціи, который принимаетъ за ея счетъ и безъ всякой платы хранитъ поступающія ей суммы. Комиссія при помощи того же банка переводитъ въ указанные сроки получаемые ею фонды въ финансовыя учрежденія Европы для сплаты купоновъ и для погашенія соотвѣтствующихъ облигацій, наконецъ она наблюдаетъ за надлежащимъ употребленіемъ переводимыхъ ею капиталовъ.—Контроль какъ надъ дѣйствіями общества монополій, такъ и надъ функціонированіемъ казенныхъ учрежденій, отъ которыхъ поступаютъ доходы, производится или самими комиссарами, или особыми агентами (agents). Эти инспекторскіе агенты назначаются комиссіей съ согласія правительства; при исполненіи своихъ обязанностей они пользуются преимуществами, присвоенными греческимъ должностнымъ лицамъ; съ нихъ производятся вычеты въ пенсіонный капиталъ и ихъ права на пенсію одинаковы съ другими греческими чиновниками. Члены комиссіи могутъ присутствовать на засѣданіяхъ административнаго совѣта общества и на общемъ собраніи акціонеровъ, осматривать книги,

документы и переписку общества. Комиссія можетъ потребовать удаленія со службы всякаго служащаго, если его дѣйствія вызываютъ справедливыя на него нареканія. Комиссары и агенты могутъ посѣщать агенства и склады общества для инспекціонныхъ цѣлей. Точно такое же право принадлежитъ комиссарамъ въ отношеніи органовъ управленія, на которыхъ лежитъ добываніе уступленныхъ доходовъ; они могутъ лично повѣрять отчеты, счета и документы. Комиссія можетъ командировать агентовъ для ревизіи дѣлъ въ этихъ учрежденіяхъ [1]) или требовать наряженія особаго правительственнаго слѣдствія, а также доставленія начальниками этихъ управленій подробныхъ періодическихъ отчетовъ о состояніи ввѣренныхъ имъ предпріятій. Комиссія неоднократно прибѣгала ко всѣмъ этимъ способамъ контроля. Ея полномочія не ограничиваются этимъ, но распространяются на самый персоналъ управленій: она можетъ требовать увольненія нерадивыхъ служащихъ; кромѣ того правительство не можетъ отрѣшать отъ должности, не сообщивъ комиссіи причинъ этого увольненія. Лишеніемъ правительства права увольнять служащихъ надѣялись обезпечить постоянный контингентъ чиновниковъ необходимыхъ для развитія и процвѣтанія дѣла, а слѣдовательно и исправнаго поступленія доходовъ; въ такомъ положеніи находятся служащіе на табачныхъ фабрикахъ, на соловарняхъ, въ Пирейской таможнѣ; они избавлены такимъ образомъ отъ обычныхъ послѣдствій всякихъ перемѣнъ въ правительственной политикѣ страны; это тѣмъ болѣе справедливо, что ихъ функціи состоятъ въ простомъ техническомъ выполненіи отдѣльныхъ задачъ финансовой администраціи, ничего общаго съ политикой не имѣющихъ.

Греческое правительство имѣетъ своего представителя передъ комиссіей въ лицѣ «королевскаго комиссара»; этотъ комиссаръ служитъ посредникомъ между комиссіей и мѣстными

[1]) Агенты не могутъ вмѣшиваться непосредственно въ веденіе дѣлъ въ этихъ учрежденіяхъ; ихъ задача ограничивается составленіемъ доклада комиссіи.

властями; права рѣшающаго голоса въ составѣ комиссіи онъ не имѣетъ.—Правительство отводитъ комиссіи помѣщеніе и принимаетъ всѣ мѣры необходимыя для безопасности мѣста собраній комиссаровъ.—Комиссія сообщаетъ ежегодно правительству о состояніи своего бюджета и о расходахъ на управленіе, кромѣ того она представляетъ періодически доклады о своихъ операціяхъ и ежегодно отчетъ о своихъ занятіяхъ; этотъ послѣдній сообщается офиціально великимъ державамъ и публикуется во всеобщее свѣдѣніе [1]).

Сравнительно съ другими финансовыми комиссіями аѳинская имѣетъ менѣе широкія полномочія: она не занимается непосредственно взиманіемъ уступленныхъ доходовъ, она имѣетъ лишь простой надзоръ за ихъ исправнымъ поступленіемъ и ея дѣятельность сводится скорѣе къ распредѣленію поступающихъ въ ней суммъ между кредиторами. Европа щадила, поскольку это было возможно, національное самолюбіе, независимость правительства и суверенитетъ страны. Были сохранены общество монополій и казенныя службы; не введено новой, независимой отъ мѣстнаго правительства администраціи и, поскольку дѣло не касается уменьшенія доходовъ, комиссія устранена отъ непосредственнаго вмѣшательства во внутреннее управленіе страны. Греція избавлена отъ конфликтовъ съ иноземными администраторами и отъ издержекъ на ихъ содержаніе. Цѣною небольшихъ жертвъ Греція получила не мало пользы: благодаря введенію порядка въ государственное хозяйство сумма долга уменьшилась, уплата по купонамъ стала производиться регулярно, вслѣдствіе улучшенія фискальнаго режима увеличилось количество поступающихъ доходовъ, экономическое положеніе Греціи окрѣпло и кредитъ ея, не смотря на пораженіе въ войнѣ съ Турціей, упрочился. Вообще греческое правительство не имѣетъ осно-

---

[1]) Отчетъ за первый годъ функціонированія комиссіи вышелъ въ 1899 году: Compte rendu des opérations de la commission financière internationale premier exercice. Athènes 1899.

ваній жаловаться; говоря словами Политиса греческій контроль оказался «не эгоистической тиранніей, а мягкой опекой, залогомъ процвѣтанія Греціи» [1]).

6. Органы финансоваго управленія въ Китаѣ.

Финансовый контроль иностранцевъ былъ введенъ въ Китаѣ значительно ранѣе, нежели возникла особая комиссія для обезпеченія интересовъ кредиторовъ Китая. Такъ какъ оба учрежденія—таможенный инспекторатъ и комиссія банкировъ—находятся въ нѣкоторой между собою связи, то прежде чѣмъ изложить событія 1901 года, необходимо для большей ясности познакомиться съ установленіемъ контроля надъ таможнями, имѣвшаго первоначально характеръ чисто международнаго учрежденія.

Въ 1854 году Шанхай былъ охваченъ возстаніемъ, мѣстные таможенные чины перестали выполнять свои обязанности, благодаря чему ввозимые въ портъ товары не оплачивались немедленно пошлиною, за отсутствіемъ лицъ уполномоченныхъ взимать эти пошлины. Консулы получали лишь обѣщанія произвести уплату, признанныхъ правъ на взиманіе они не имѣли; вслѣдствіе этого развилась въ широкихъ размѣрахъ контрабанда, нарушавшая интересы конкурировавшихъ съ контрабандистами иностранныхъ торговцевъ, и просрочка въ уплатѣ пошлинъ стала обычнымъ явленіемъ, что задѣвало интересы казны. Для искорененія злоупотребленій въ шанхайской таможнѣ, для установленія правильнаго надъ нею контроля и для пересмотра таможенныхъ регламентовъ составленныхъ въ августѣ 1851 года, три державы находившіяся въ сношеніяхъ съ Китаемъ—Англія, Франція и С.-А. С. Штаты—вошли въ соглашеніе съ китайскимъ правитель-

[1]) R. g. 1992. 41.—Полезность комиссіи отмѣчена также у Murat (p. 113.(Pflug (S. 101) и Reynaud-Lacroze (p. 141).—Итоги дѣятельности комиссіи, на основаніи свѣдѣній дипломатическихъ и консульскихъ миссій и справокъ въ банкирскихъ домахъ, подводятся въ работѣ Théry. La Grèce actuelle au point de vue économique et financier. Paris 1906.

ствомъ относительно учрежденія таможеннаго консульскаго совѣта для реформированія таможенной службы въ Шанхаѣ. 13 февраля было открыто временное таможенное бюро подъ предсѣдательствомъ тао-тая Шанхая, а 12 іюля для контроля надъ бюро была образована особая комиссія изъ представителей отъ трехъ консуловъ, въ составъ которой вошли вице-консулъ Великобританіи, атташе при посольствѣ С. Штатовъ и переводчикъ при консульствѣ Франціи. Эти лица получили званіе инспекторовъ и утверждались въ должности тао-таемъ. Они должны были, вмѣсто консуловъ, слѣдить за правильнымъ поступленіемъ сборовъ съ иностранныхъ товаровъ и судовъ, ввести всѣ необходимыя улучшенія въ таможенное дѣло шанхайскаго порта, въ особенности же привлечь на китайскую службу въ таможнѣ иностранцевъ, извѣстныхъ своею честностью и неподкупностью и обладающихъ независимымъ матеріальнымъ положеніемъ [1]).

Въ такой формѣ контроль просуществовалъ до заключенія въ 1858 году соглашеній съ Франціей и Англіей. Изъ временнаго органа, международнаго по составу и назначаемаго только для Шанхая, онъ превратился въ постоянное, чисто туземное учрежденіе, состоящее главнымъ образомъ изъ иностранцевъ и расчитанное на функціонированіе во всѣхъ китайскихъ портахъ, открываемыхъ для иностранной торговли. Съ одной стороны китайское правительство, первоначально вынужденное обратиться къ иностранцамъ въ силу печальной необходимости, постепенно убѣдилось въ полезности новаго института и вслѣдствіе этого обезпечило наилучшія условія для его существованія. Отдѣленія инспектората вскорѣ стали открываться въ другихъ китайскихъ гаваняхъ— въ Кантонѣ (1858), Ченъ-кіангѣ (1860), Нингъ-по и Тьенцзинѣ (1861) и т. д.; въ 1864 году имѣлось уже 14 бюро, основанныхъ въ различныхъ торговыхъ пунктахъ Китая. Съ

---

[1]) См. объ учрежденіи инспектората въ Parliam. papers. China № 1 (1865). Foreign customs establishment in China 1865, [3509].

1882 года инспекторатъ распространилъ свою дѣятельность и на Корею, послѣ того какъ по договору Кореи съ Англіей, Франціей, С. Штатами и Японіей были открыты для иностранцевъ гавани Іенхуана, Фузана и Іензана.

Съ другой стороны въ концѣ 50-ыхъ годовъ Франція и С. Штаты перестали назначать делегатовъ [1]); за выходомъ французскаго и американскаго членовъ изъ состава совѣта, таможенная инспекція перешла къ англійскому делегату, который около 1860 года получилъ титулъ «генеральнаго инспектора приморскихъ императорскихъ таможень», его резиденція была перенесена въ Пекинъ и назначеніе его стало производиться цунгъ-ли-яменомъ. Такимъ образомъ иностранное коллективное вмѣшательство превратилось въ вмѣшательство одной Англіи, а инспекторатъ изъ международнаго коллегіальнаго учрежденія обратился въ чисто китайское установленіе, въ органъ политическаго вліянія Англіи. Основываясь на размѣрахъ своихъ торговыхъ сношеній съ Китаемъ, англійское правительство выговорило въ пользу своихъ подданныхъ привелегію быть избираемыми на должность главнаго инспектора. Только въ самые послѣдніе годы, когда вліяніе Англіи начало вытѣсняться вліяніемъ другихъ морскихъ державъ, эта привелегія подверглась опасности быть уничтоженной. Это видно изъ отвѣта цунгъ-ли-ямена англійскому послу отъ 13 февраля 1898 года по поводу концессій иностранцамъ: здѣсь сообщалось послу, желавшему получить новое подтвержденіе стариннаго обычая, что въ виду превышенія суммъ торговыхъ оборотовъ съ Англіей сравнительно съ торговлею всѣхъ другихъ странъ, находящихся въ сношеніяхъ съ Небесной имперіей, и согласно неоднократнымъ увѣреніямъ и обѣщаніямъ цунгъ-ли-ямена, правительство намѣрено въ будущемъ, какъ это было и въ прошломъ, назначать на постъ

[1]) Но тѣмъ не менѣе контроль иностранцевъ не прекратился, хотя и потерялъ офиціальную форму. См. Tariff of dues leviable on marchandise imported to, and exported or transshipped from the port of Shanghai revised by the council for the foreign community of Shanghai. 1 juni 1871. Shanghai 1871

главнаго инспектора англичанина; но, если съ теченіемъ времени торговля другихъ державъ съ китайскими портами превыситъ торговлю англичанъ, то тогда Китай, естественно, не будетъ считать себя обязаннымъ поручать этотъ постъ непремѣнно англійскому подданному [1]).

Англійское правительство шло дальше простой рекомендаціи лицъ на должность инспектора; въ 1861 году оно предлагало китайскому правительству закрѣпить окончательно за нимъ таможенное дѣло Китая за выплату 50 милліоновъ рублей, что избавило бы пекинское правительсто отъ потерь при взиманіи пошлинъ, такъ какъ значительная часть этихъ послѣднихъ остается у взимающихъ сборы мандариновъ и не доходитъ до казначейства; еще болѣе это было бы выгодно для Англіи, которая получила бы значительное вліяніе по всему побережью Китая [2]). Но эта попытка не удалась, хотя Англія и сохранила исключительное положеніе въ отношеніи выбора главы внѣшнихъ китайскихъ таможень. Хорошо поставленная служба этихъ таможень, правильное поступленіе доходовъ, въ среднемъ въ 80-ыхъ годахъ равнявшихся ежегодно 14 милліонамъ таэлей (свыше 35 милліонамъ рублей), послужили для Китая впослѣдствіи источникомъ для упроченія своего кредита за границею. Подъ обезпеченіе таможеннаго дохода были заключены займы: 1887 года (въ 5 милліоновъ марокъ), подъ залогъ сборовъ въ печилійской провинціи [3]), 1894 года на сумму 10,900,000 таэлей и 1895 года въ 3 милліона фунтовъ стерлинговъ [4]). Ин-

---

[1]) См. этотъ документъ у Cordier. Histoire des relations de la Chine avec les puissances occidentales. L'empereur Kouang Siu (deuxième partie: 1888—1902). Paris 1902. 427.

[2]) См. сообщеніе объ этомъ предложеніи отъ французскаго посла въ Петербургѣ, переданное на основаніи русскихъ свѣдѣній, полученныхъ изъ Китая, у Cordied. Histoire des relations de la Chine avec les puissances occidentales. L'Empereur T'Oung Tché (1861—1875). Paris 1901. 160—161.

[3]) См. по поводу этого перваго займа въ Германіи Exner. Die Ennahmequellen und der Credit Chinas nebst Aphorismen über die Deutsch-ostasiatischen Handelsbeziehungen. Berlin 1887. 30, 32.

[4]) См. объ этихъ двухъ займахъ Reynaud-Lacroze, p. 147.

тересы вѣрителей по этимъ внѣшнимъ займамъ не обезпечены, однако, никакимъ особымъ международнымъ органомъ, который бы контролировалъ взиманіе уступленныхъ таможенныхъ сборовъ.

Благодаря вліянію англійскаго посольства и предпріимчивости сэра Р. Харта, много лѣтъ состоявшаго главнымъ инспекторомъ, дѣятельность инспектората расширилась далеко за предѣлы отмежеванной ему компетенціи. Въ управленіи морскими таможнями сосредоточилось почтовое дѣло въ открытыхъ для иностранцевъ портахъ и наблюденіе за безопасностью судоходства вообще, на всемъ пространствѣ имперіи, доступномъ для иностраннаго заселенія. Около 1860 года таможенной администраціи было поручено устройство и поддержаніе маяковъ и бакеновъ по морскимъ и рѣчнымъ берегамъ и въ гаваняхъ, а для покрытія издержекъ была назначена часть потонныхъ сборовъ (droits de tonnage) съ груза, взимаемыхъ таможнями съ иностранныхъ судовъ; подъ вѣдѣніемъ главнаго инспектора состоитъ весь европейскій персоналъ маяковъ равно какъ нанимаемые для исправленія подчиненныхъ должностей китайцы [1]). Въ 1902 году инспектору было поручено исполненіе работъ по приведенію Кантонскаго порта въ пригодное для судоходства состояніе, причемъ эти работы должны исполняться на сборы взимаемые съ товаровъ, ввозимыхъ и вывозимыхъ на англійскихъ и на китайскихъ судахъ [2]). Съ 1874 года въ доступныхъ для европейцевъ портахъ были открываемы почтовыя отдѣленія, обслуживаемыя таможенными чинами при помощи туземцевъ; насколько было важно это нововведеніе, можно судить по тому хотя бы факту, что доселѣ въ Китаѣ кромѣ этихъ от-

---

[1]) См. списокъ произведенныхъ въ 1878 году улучшеній: China. Imperial maritime customs. III. Miscellaneous series; № 6. List of the chinese lighthouses, light vessels, buoys and beacons for 1878. Shanghai. 1878.

[2]) См. ст. 5 торговаго договора Китая съ Англіей 5 сентября 1902 года. Descamps et Renault. Recueil international des traités du XX-e siècle. Année 1902. Paris 1906. 484.

дѣленій существуютъ лишь почты, принадлежащія отдѣльнымъ иностраннымъ правительствамъ, и кромѣ того муниципальная почта въ европейской части Шанхая [1]). Все это свидѣтельствуетъ о томъ, что Англія не теряла ни одного представлявшагося случая для того, чтобы при помощи инспектората сосредоточивать въ своихъ рукахъ предпріятія культурно-общественнаго характера, способныя укрѣпить ея главенство въ портахъ открытыхъ для европейской торговли [2]). Цѣль англійской политики состояла не въ томъ, чтобы доставить то или иное благо европейской культуры Китаю безъ соотвѣтствующаго эквивалента; напротивъ усилія Англіи направлялись не столько на благо Китая самого по себѣ, сколько на обезпеченіе интересовъ своихъ подданныхъ на китайской территоріи и на усиленіе своего вліянія въ Китаѣ [3]). Поэтому было бы слишкомъ наивно думать, какъ это дѣлаетъ Дельма, будто роль таможенной иностранной инспекціи должна сама собою прекратиться по образованіи ею достаточнаго контингента интеллигентныхъ и дѣятельныхъ китайцевъ, способныхъ съ успѣхомъ продолжать дѣло, столь блестяще начатое Хартомъ [4]). Роль международнаго инспектората будетъ сыграна лишь по освобожденіи Китая отъ вмѣшатель-

---

[1]) Существованіе иностранныхъ почтъ въ Китаѣ не представляетъ чего либо необычнаго; и въ Марокко имѣютъ свои почты Англія, Франція, Германія и Испанія, въ Турціи—всѣ великія державы (см. Lapradelle. La condition du Maroc. Paris 1905. 10 и брошюру Die fremden Postanstalten in der Türkei. Merseburg 1901. 35). Эти почты, существующія въ силу капитуляцій, не имѣютъ объединяющей связи и служатъ интересамъ отдѣльныхъ иностранныхъ державъ. Китайская почта, образованная инспекторатомъ, является любопытнымъ примѣромъ воздѣйствія европейцевъ на некультурную державу и результатомъ сказавшейся для иностранцевъ потребности въ сношеніяхъ внутри имперіи.

[2]) Одинъ изслѣдователь таможеннаго дѣла въ Китаѣ предсказываетъ сосредоточеніе въ рукахъ генеральнаго инспектора, или, по крайней мѣрѣ, подчиненіе его финансовому контролю также телеграфовъ, желѣзныхъ дорогъ и горнозаводскихъ предпріятій (Delmas. Les douanes impériales chinoises. Paris 1902. 131, 143, 150).

[3]) Ср. Colquhoun. The problem in China and british policy. London 1900. 50 стр.

[4]) Delmas. p. 154.

ства Англіи и вообще отъ вмѣшательства Европы въ его внутреннія дѣла.

Самая организація таможенной службы основана на слѣдующихъ началахъ [1]): во главѣ центральнаго управленія стоитъ генеральный инспекторъ, при которомъ состоятъ четыре комиссара, четыре помощника комиссара, нѣсколько секретарей и другихъ чиновниковъ. Отсюда исходитъ направленіе дѣятельности морскихъ таможень Китая и Кореи: инспекторъ даетъ инструкціи начальникамъ отдѣленій, находящихся въ отдѣльныхъ портахъ, получаетъ ихъ отчеты о состояніи ихъ кассы и статистическія свѣдѣнія о торговлѣ [2]),

[1]) Современная организація таможенной службы излагается въ монографіи Delmas; въ описаніи существующаго нынѣ строя лежитъ центръ тяжести этой небольшой работы (171 стр.); сосредоточившись на этомъ, авторъ не выяснилъ политическихъ причинъ появленія инспектората и не отмѣтилъ роли англійскаго правительства въ реорганизаціи таможеннаго дѣла и въ расширеніи полномочій испектората, отчего всѣ успѣхи англійскаго вліянія представляются у него личнымъ дѣломъ властолюбія какъ будто одного Р. Харта; благодаря этому всѣ событія излагаются у него въ неправильномъ освѣщеніи.—Много практическихъ указаній и историческихъ данныхъ содержится въ работахъ извѣстнаго синолога Кордье; см. напр. его статью въ Bulletin de l'Asie française: Cordier. Les douanes impériales maritimes chinoises въ майскомъ выпускѣ за 1902 годъ (стр. 199—204), помѣщенную въ этомъ же изданіи также въ февральскомъ выпускѣ за 1905 годъ (стр. 72—78) въ болѣе полномъ видѣ и изданную особой брошюрой подъ тѣмъ же заглавіемъ (2 édit. Paris 1905, 30 pages). См. также замѣтку безъ подписи въ февральскомъ выпускѣ Bulletin'я за 1902 годъ: La carrière des douanes impériales chinoises (p. 71—72).—Можно упомянуть также о работѣ Lemire. Les réformes douanières en Chine, попавшей намъ въ руки въ видѣ сброшюрованной вырѣзки изъ какого-то журнала, вѣроятно за 1903 годъ (p. 329—340).—Въ нѣмецкой литературѣ имп. таможнями стали интересоваться со времени пріобрѣтенія Германіей мірового политическаго значенія. См. напечатанную впервые въ 1881 году статью Hirth'a. Die Verwaltung der Chinesischen Seezölle, перепечатанную въ его сборникѣ «Chinesische Studien». I Band. München. 1890. S. 189—208, и докладъ Messing'a. Steuer=und Finanzwesen Chinas an Hand der Geschichte. Vortrag. Berlin 1902, помѣщенный въ «Verhandlungen der deutsch. Kolonialgesellschaft». Band VI, Heft 5, S. 109—134.

[2]) Эти свѣдѣнія разрабатываются и вмѣстѣ съ общими выводами печатаются ежегодно съ 1864 года подъ заглавіемъ: Imperial Chinese Maritime Customs. Statistical series. Returns of trade and trade reports. Part I: report on the trade of China and abstracts of statistics. Part II: reports and statistics for each port. Published by order of the Inspector general; см. напр. Reports on trade at the treaty ports in China, for the year 1870. Shanghai 1871.—Съ

производитъ перемѣщенія персонала, открываетъ кредиты и утверждаетъ расходы. Однимъ словомъ въ его рукахъ централизуется все дѣло и отъ него непосредственно зависятъ всѣ служащіе вѣдомства, число которыхъ доходитъ до пяти тысячъ человѣкъ. Въ каждомъ портѣ, открытомъ для иностранцевъ, состоитъ комиссаръ ,носившій ранѣе званіе «сборщика»; на эти должности назначаются главнымъ образомъ англичане [1]). Въ вѣдѣніи комиссара лежитъ наблюденіе за исправнымъ ходомъ службы во ввѣренномъ ему отдѣленіи, составленіе докладовъ инспектору, веденіе текущей переписки и сношенія съ мандаринами и консулами. Кромѣ того на комиссара возлагается представленіе соображеній о мѣрахъ къ развитію торговли въ томъ портѣ, гдѣ онъ пребываетъ, и къ увеличенію, слѣдовательно, количества поступающихъ таможенныхъ сборовъ. Въ наиболѣе важныхъ портахъ при комиссарѣ состоятъ особые помощники. Выполненіе таможенныхъ формальностей, исчисленіе количества сборовъ, веденіе книгъ, подготовленіе статистическихъ данныхъ о ввозѣ и вывозѣ возлагается на особыхъ чиновниковъ (assistans) изъ иностранцевъ. Подъ ихъ наблюденіемъ состоятъ канцелярскіе служителя (commis), переводчики съ иностранныхъ языковъ и вербуемые изъ китайцевъ низшіе агенты администраціи.

Помимо органовъ центральнаго управленія иностранный элементъ занялъ преобладающее положеніе въ портовомъ управленіи. Начальники порта подчинены непосредственно комиссару и имѣютъ своей задачей распоряженіе движеніемъ судовъ въ предѣлахъ гавани и надзоръ за соблюденіемъ установленныхъ трактатами регламентовъ со стороны капитановъ судовъ. Начальнику порта подчинены контролеры, на обязанности которыхъ лежитъ повѣрка рода и количества това-

1869 года выходитъ при управленіи Customs' Gasette въ видѣ брошюръ in 4°; № 1, Jan.—March 1869, изданъ въ Шанхаѣ. И понынѣ «таможенная газета» выходитъ четыре раза въ годъ.

[1]) Въ 1864 году изъ 12 комиссаровъ было по три француза и американца, одинъ нѣмецъ, остальные были англійскіе уроженцы.

ровъ, поступающихъ для оплаты въ таможни, надзиратели, обязанные пресѣкать контрабанду и наблюдать за нагрузкою и выгрузкою судовъ, и охранная таможенная стража. Таковы развѣтвленія этой по своему составу большею частію иностранной администраціи, выполняющей вмѣсто туземныхъ властей всю таможенную службу въ открытыхъ для иностранцевъ портахъ и являющейся юридически китайскимъ учрежденіемъ. Внутреннее таможенное дѣло выдѣлено изъ внѣшней таможенной службы и вѣдается въ пунктахъ, неоткрытыхъ для европейцевъ, исключительно туземцами [1]).

Въ виду того, что надзоръ за таможенными доходами въ приморскихъ таможняхъ былъ обезпеченъ надежно, почти вся сумма этихъ доходовъ была легко принята въ видѣ обезпеченія внѣшнихъ займовъ. Поэтому контроль европейцевъ распространился на другіе источники доходовъ, едва Китай былъ вынужденъ выплатить значительную сумму въ 45 милліоновъ таэлей иностранцамъ потерпѣвшимъ во время возстанія боксеровъ. Въ протоколѣ 7 сентября 1901 года, заключенномъ между Китаемъ, шестью великими державами, Бельгіей, Голландіей, Испаніей, С.-А. С. Штатами и Японіей относительно возобновленія дружественныхъ сношеній [2]), было рѣшено предоставить въ залогъ регулярной выплаты долга остатокъ доходовъ отъ императорскихъ морскихъ таможень, остающійся за покрытіемъ старыхъ займовъ обезпеченныхъ этими доходами, доходы туземныхъ таможень (douanes indigènes), управляемыхъ въ открытыхъ для иностранцевъ портахъ администраціей морскихъ таможень, и всѣ суммы соляного налога, поскольку онѣ не отданы уже въ залогъ для старыхъ внѣшнихъ займовъ. Управленіе долгомъ поручается комиссіи,

---

[1]) Однако по договору 5 сентября 1902 года съ Англіей для контроля надъ операціями туземныхъ таможень по обложенію различныхъ предметовъ потребленія, главнымъ образомъ соли и опіума, должны были приглашаться во всѣхъ провинціяхъ Китая особо выбранные чины морскихъ таможень (sec. 10). Descamps et Renault. Recueil, année 1902. Paris 1906. 491.

[2]) Martens N. R. G. 2 s. XXXII. 97.—Descamps et Renault. Recueil international des traités du XX-e siècle. Année 1901. Paris 1905. 80.

пребывающей въ Шанхаѣ и состоящей изъ банкировъ (commission de banquiers), въ составъ которой каждая изъ заинтересованныхъ державъ назначаетъ по одному делегату. На комиссію возлагается прежде всего временная задача по распредѣленію общей суммы вознагражденія, которое признается китайскимъ государственнымъ долгомъ, дающимъ 4% и погашаемымъ въ теченіи 39 лѣтъ. Китайское правительство должно вручить декану дипломатическаго корпуса въ Пекинѣ обязательство на выплату всей суммы вознагражденія полностью; это обязательство впослѣдствіи превращается въ особыя облигаціи, снабженныя подписью китайскихъ делегатовъ, спеціально на то уполномоченныхъ. Эта операція, равно какъ всѣ переговоры по распредѣленію облигацій, производится комиссіей, соотвѣтственно съ тѣми инструкціями, какія будутъ даны правительствами своимъ делегатамъ. Помимо этихъ функцій, когда комиссія превращается въ конференцію, она надѣляется полномочіями иного рода, чисто административными, гдѣ она дѣйствуетъ въ качествѣ контрольнаго финансоваго совѣта. Именно она принимаетъ отъ соотвѣтствующихъ китайскихъ властей суммы назначаемыя на покрытіе долга и на уплату процентовъ по облигаціямъ, распредѣляетъ эти суммы между носителями облигацій и ведетъ счетоводство по службѣ долга. Уступленные доходы вносятся въ комиссію ежемѣсячно.

При составленіи этого соглашенія Англія особенно настаивала на томъ, чтобы комиссія не имѣла права вмѣшиваться непосредственно ни въ администрацію, ни въ установленіе и взиманіе налоговъ, естественно желая сохранить за собой одной воздѣйствіе на таможенное дѣло Китая. Совершенно иное мнѣніе высказывали другія заинтересованныя державы; Франція [1]) и Россія, къ которымъ присоединялись

[1]) Подписчики китайской ренты во Франціи воспользовались этимъ случаемъ для предложенія контроля надъ финансами Китая вообще, включая сюда и обязательства по рентѣ, на подобіе контроля существующаго въ Турціи, Египтѣ и Греціи.

въ этомъ отношеніи С.-А. С. Штаты и Японія, стояли лишь за предоставленіе мѣстному правительству безконтрольнаго управленія соляными пошлинами; въ отношеніи же другихъ налоговъ онѣ допускали возможность контроля подъ условіемъ полнаго невмѣшательства во внутреннія дѣла Китая. Установленный въ договорѣ 7 сентября порядокъ явился компромиссомъ между различными взглядами и результатомъ взаимнаго соглашенія между особенно заинтересованными въ этомъ дѣлѣ правительствами Франціи, Германіи, Англіи и Японіи [1]). Несомнѣнно, что учрежденіе международной комиссіи является угрозой исключительному хозяйничанью Англіи въ таможенной службѣ Китая.

Несочувственно былъ встрѣченъ въ Англіи и законъ 9 мая 1906 года, подчинявшій управленіе морскими таможнями контролю болѣе тщательному, нежели раньше, со стороны китайскаго правительства; надъ инспекторатомъ былъ поставленъ въ видѣ высшаго органа главный директоръ всѣхъ таможень Китая; эта должность, равно какъ и должность помощника главнаго директора, были поручены китайцамъ. Но при этомъ правительство подтвердило, что, принимая эту мѣру, оно не имѣло намѣренія обезсилить обязательство, данное имъ при заключеніи займовъ 1896 и 1898 годовъ относительно того, что до погашенія этихъ займовъ морское таможенное дѣло не можетъ быть изъято изъ-подъ вѣдѣнія инспектората [2]).

7. Органы финансоваго управленія въ Марокко.

Въ 1904 году, когда преобладаніе Франціи въ Марокко было признано Англіей, Италіей и Испаніей желательнымъ и допустимымъ [3]), французское правительство, помимо

---

[1]) Ср. Ministère des affaires étrangerès. Documents diplomatiques. Chine. Juin—octobre 1901. 14.

[2]) Parliamentary papers C. d. 3089, 3263.

[3]) Archives diplomatiques 1906. I. 358.

другихъ мѣръ овладѣнія страной, прибѣгло къ устройству во Франціи займа для мароканскаго правительства. Благодаря этому займу были погашены всѣ предшествующія заемныя обязательства Марокко, покрытыя англійскимъ и испанскимъ рынками, и правительство султана стало должникомъ однихъ французскихъ капиталистовъ [1]). Въ обезпеченіе оплаты купоновъ и выплаты долга были отданы въ залогъ кредиторамъ таможенные сборы взимаемые въ портахъ Марокко. По соглашенію султана съ синдикатомъ французскихъ банковъ, подписавшихся на заемъ, синдикату было предоставлено 12 іюня 1904 года 60% чистаго таможеннаго дохода съ правомъ на остальные 40%, если это потребуется по ходу дѣлъ. Мало того, синдикатъ получилъ право первенства на покрытіе всѣхъ мароканскихъ займовъ, какіе будутъ выпущены въ будущемъ, и исключительную привелегію на всѣ правительственныя монетныя операціи въ продолженіи 35-лѣтняго срока, какъ-то на чеканку монетъ, на покупку и продажу золота и серебра. Наконецъ султанъ согласился, чтобы ему былъ представленъ проектъ организаціи французами государственнаго мароканскаго банка. Все это въ цѣломъ сводилось къ предоставленію Франціи въ Марокко настоящей финансовой монополіи. Для обезпеченія предоставленныхъ султаномъ гарантій было рѣшено, что синдикатъ изберетъ представителя кредиторовъ (représentant des porteurs des titres), который будетъ осуществлять отъ имени и за счетъ этихъ послѣднихъ всѣ принадлежащія имъ по настоящему соглашенію права; въ своемъ распоряженіи онъ будетъ имѣть особыхъ делегатовъ, или агентовъ (délégués ou agents), которые, какъ и онъ самъ, въ виду особаго характера ихъ обязанностей, будутъ поставлены подъ покровительство французскаго посольства въ Марокко. Назначеніе представителя синдикатомъ нотифицируется французскому правительству, которое черезъ

---

[1]) Заемъ 1904 года былъ заключенъ на $62^1/_2$ милліона фр. изъ 5% годовыхъ.

своего министра въ Танжерѣ сообщаетъ о томъ мароканскому правительству. Всѣ сношенія представителя съ этимъ послѣднимъ должны вестись также черезъ посредство посольства Франціи въ Танжерѣ [1]).

Въ соотвѣтствіи съ этимъ соглашеніемъ, заключеннымъ съ вѣдома и съ одобренія французскаго правительства, постъ представителя кредиторовъ былъ порученъ генеральному консулу Франціи въ Женевѣ Реньо. На него была возложена реорганизація таможеннаго дѣла и наблюденіе за правильнымъ поступленіемъ сборовъ. Взиманіе уступленныхъ кредиторамъ доходовъ было оставлено въ рукахъ мароканскихъ чиновниковъ. Контроль за выплатой мароканскаго долга былъ установленъ при помощи особой автономной администраціи, во главѣ которой стоялъ представитель кредиторовъ, назначавшій весь персоналъ управленія. Ближайшими своими сотрудниками Реньо избралъ лицъ, принадлежащихъ къ контролю надъ финансами Туниса, а также чиновъ французскаго консулата въ Марокко. Всѣ они, какъ и самъ Реньо, числились состоящими въ офиціальной миссіи отъ французскаго правительства. Въ Танжерѣ было учреждено центральное управленіе, контрольныя агентства были установлены въ Танжерѣ, Тетуанѣ, Ларашѣ, Раба, Казабланкѣ, Магазанѣ, Саффи и на Магадорѣ. Во главѣ каждаго агентства былъ поставленъ делегатъ, задачей котораго являлось наблюденіе надъ дѣлами той таможни, при которой учреждено агентство; на таможенныхъ властей была возложена обязанность представлять делегату ежедневно вѣдомость о состояніи кассовыхъ счетовъ.

Это финансовое преобладаніе Франціи въ Марокко было измѣнено къ ея невыгодѣ на Алжезирасской конференціи 1906 года. Усилія Германіи были направлены главнымъ образомъ на интернаціонализацію государственнаго мароканскаго

[1]) Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires du Maroc. 1901—1905. Paris 1905, pièce № 170.—Ср. Annuaire du Maroc. Première année. Paris 1905. 126.—Lorin. La conférence d'Algésiras et la situation présente de la France au Maroc. R. d. 1906. 269.

банка. Въ соглашеніи 28 сентября 1905 года между министромъ иностранныхъ дѣлъ Франціи и германскимъ посломъ въ Парижѣ предполагалось обратить вниманіе султана на необходимость финансовой реформы, именно на созданіе банка съ дарованіемъ ему привелегіи выпуска денежныхъ знаковъ, съ возложеніемъ на него операцій казначейства и заботъ о чеканкѣ монеты, равно какъ обязанности приступить къ упорядоченію монетнаго обращенія въ странѣ [1]). На конференціи, явившейся результатомъ этого соглашенія, были представлены обѣими державами два особыхъ и, какъ и слѣдовало ожидать, совершенно противоположныхъ проекта объ устройствѣ банка [2]). Нѣмецкій проектъ [3]) намѣчалъ основаніе въ Танжерѣ банка на срокъ не менѣе 50 лѣтъ для оказанія содѣйствія султану въ финансовомъ управленіи страною. Основной капиталъ вносится представленными на конференціи державами или тѣми банками, на которые онѣ укажутъ. Каждое правительство, желающее принять участіе въ предпріятіи, имѣетъ право требовать или для себя, или для банковъ своей страны доли одинаковой съ долями другихъ участниковъ. Банкъ находится подъ контролемъ наблюдательнаго совѣта (conseil de surveillance), состоящаго изъ дипломатическихъ агентовъ пребывающихъ въ Танжерѣ и уполномоченныхъ державами, участвовавшими на конференціи, и изъ делегата отъ Марокко. Совѣтъ уполномачивался повѣрять во всякое время

---

[1]) Archives diplomatiques. 1906. I. 87.

[2]) Протоколы конференціи помѣщены во второй части изданія: Conférence internationale d'Algéciras. Madrid. 1906. 414 стр.; есть также изданія франц. и австр. министерствъ иностранныхъ дѣлъ: Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Protocoles et comptes rendus de la conférence d'Algésiras. Paris 1906. 296 стр. и Diplomatische Aktenstücke und Dokumente über die internationale Konferenz von Algeciras. 1905—1906. Wien 1906. 451 стр. Протоколы перепечатаны также у Martens'a N. R. G. 2 s. XXXIV. 1—298 и начаты перепечатываться въ Archives diplomatiques 1907. III. 48—128.—Генеральный актъ конференціи печатался въ Journal du droit international privé 1906 и изданъ особо: Acte général de la conférence internationale d'Algéciras. Paris 1906. 32 стр.

[3]) Martens, p. 100.

счетоводство банка или непосредственно, или черезъ комиссаровъ и слѣдить за строгимъ исполненіемъ правилъ опредѣляющихъ составъ банка и сферу его дѣятельности. Банкъ управляется административнымъ совѣтомъ (conseil d'administration), составленнымъ изъ представителей отъ участниковъ, по два отъ каждаго государства или отъ каждой группы банковъ одной страны, причемъ имѣть представителей могутъ только тѣ державы, которыя сохранили въ своемъ обладаніи по крайней мѣрѣ четвертую часть ихъ первоначальной доли. Для веденія текущихъ дѣлъ назначается совѣтомъ особое правленіе. Компетенція совѣта и правленія и порядокъ дѣлопроизводства въ нихъ опредѣляются статутами банка, которые должны быть выработаны совѣтомъ на первыхъ его собраніяхъ и утверждены наблюдательнымъ совѣтомъ. Банкъ производитъ всѣ банковыя операціи, выпускаетъ денежные знаки и выполняетъ функціи казначейства въ отношеніи извѣстнаго рода доходовъ и расходовъ государства; при этомъ желательно поручить банку таможенные сборы или всѣ цѣликомъ, или за вычетовъ лишь суммъ, необходимыхъ для службы французскаго займа, и всѣ новые налоги установленные нынѣ конференціей; кромѣ того банкъ производитъ всѣ выплаты нужныя для реорганизаціи полиціи и производства публичныхъ работъ, причемъ было бы желательно возложить на него управленіе публичнымъ долгомъ, именно займомъ, заключеннымъ во Франціи, и финансовыми обязательствами по отношенію къ Германіи [1]). Затѣмъ банкъ состоитъ финансовымъ агентомъ государства, для чего онъ надѣляется преимущественнымъ правомъ устраивать займы для Марокко, наконецъ онъ открываетъ кредитъ султану и вѣдаетъ дѣла объ изъятіяхъ отъ сборовъ и налоговъ. Во всѣхъ этихъ случаяхъ банкъ дѣйствуетъ самостоятельно и лишь въ отношеніи упорядоченія монетнаго обращенія въ странѣ и въ отно-

[1]) Въ 1905 году правительство Марокко получило ссуду отъ Германіи (Martens, p. 109).

шеніи оплаты расходовъ на переустройство полиціи онъ поступаетъ согласно инструкціямъ, даваемымъ наблюдательнымъ совѣтомъ. Изъ этого видно, что германскій проектъ былъ построенъ на началѣ полнаго равенства всѣхъ державъ въ отношеніи права участія въ образованіи капитала банка и на началѣ колективнаго контроля всѣхъ участниковъ соглашенія надъ операціями банка. Германскій проектъ не давалъ никакого привелигированнаго положенія Франціи; мало того, онъ не только не признавалъ правъ французскаго синдиката, но и имѣлъ тенденціей передать банку всѣ обезпеченныя за синдикатомъ гарантіи, не говоря уже о томъ, что главныя отрасли финансоваго управленія Марокко ставились подъ контроль дипломатическаго корпуса въ Танжерѣ.

Неудивительно, что этотъ проектъ встрѣтилъ протестъ французской делегаціи. Представитель Франціи, ссылаясь на соглашеніе 28 сентября 1905 года, указывалъ [1]), что банкъ получилъ въ этомъ проектѣ такое развитіе, какое не соотвѣтствуетъ смыслу принятой для конференціи программы; банкъ, намѣченный этою послѣднею, былъ учрежденіемъ для оказанія кредита и для упроченія финансоваго благополучія страны, банкъ же въ германскомъ проектѣ превратился въ политическое учрежденіе съ широкими правительственными полномочіями. Съ другой стороны этотъ проектъ, уравнивая Францію въ правахъ съ другими державами, нарушаетъ пріобрѣтенныя ею ранѣе права: въ самомъ дѣлѣ французскій синдикатъ получилъ свои преимущества въ силу свободнаго и никѣмъ не вынужденнаго акта султана, который дѣйствовалъ въ полномъ обладаніи всѣми правами независимаго государя, эти преимущества составляютъ единственную гарантію кредиторовъ и если бы они исчезли, то вѣрители Марокко оказались бы ничѣмъ не обезпеченными; наконецъ было бы не справедливо забывать о томъ, что кредитъ Марокко упрочился единственно благодаря французскому рынку. Француз-

[1]) Martens, p. 98.

скій контръ-проектъ [1]) ничего не говорилъ о контролѣ дипломатическаго корпуса, онъ исходилъ изъ признанія правъ французскаго синдиката, ставилъ банкъ въ положеніе независимое отъ политическихъ вліяній и надѣлялъ его точно ограниченными полномочіями, присущими банковымъ учрежденіямъ вообще. Именно, банкъ, учреждаемый на 35 лѣтній срокъ, является государственнымъ банкомъ страны и финансовымъ агентомъ правительства Марокко, которое представлено особымъ верховнымъ комиссаромъ, состоящимъ при банкѣ. Основной капиталъ банка опредѣляется въ 15 милліоновъ франковъ и раздѣляется на 15 частей; 11 частей распредѣляются пропорціонально между синдикатами банковъ образованными всѣми участвующими на конференціи державами, за исключеніемъ Марокко; остальныя четыре части остаются французскому синдикату, который въ видѣ компенсаціи отказывается въ пользу банка отъ права первенства на покрытіе займовъ и на производство монетныхъ операцій, выговореннаго въ контрактѣ 12 іюня 1904 года. Общее собраніе акціонеровъ избираетъ въ административный совѣтъ (consel d'administration) банка 15 членовъ, по одному члену на каждую пятнадцатую часть капитала изъ подданныхъ той страны, которая внесла эту часть. При танжерскомъ отдѣленіи банка учреждается кромѣ того международный учетный комитетъ (comité international d'escompte), состоящій изъ именитыхъ танжерскихъ комерсантовъ и банкировъ для подачи совѣтовъ относительно кредитныхъ и учетныхъ операцій.

Оба эти проекта были положены въ основу преній и изъ ихъ согласованія получилось выработанное на конференціи соглашеніе. Несогласіе было особенно рѣзкое въ отношеніи двухъ пунктовъ: вопроса о правахъ синдиката 1904 года и вопроса о контролѣ дипломатическаго корпуса надъ банкомъ. Съ цѣлью примирить два непримиримыхъ между собою про-

---

[1]) Martens, p. 103.

екта представила свой проектъ [1]) мароканская делегація; но это примирительное предложеніе оказалось не въ пользу Франціи. Во-первыхъ банкъ подчинялся контролю танжерскаго дипломатическаго корпуса, во-вторыхъ хотя права синдиката, отрицаемыя Германіей, получали признаніе, однако это теоретическое признаніе давало слишкомъ мало реальныхъ выгодъ; въ самомъ дѣлѣ мароканскій проектъ предоставлялъ синдикату лишь одну часть вмѣсто четырехъ, что являлось существенной разницей; мало того, Марокко заявило притязаніе на двѣ части. Это показалось опаснымъ французскому правительству, которое и ранѣе устраняло Марокко отъ какого либо участія въ банкѣ, а теперь еще болѣе находило невозможнымъ допустить это участіе, когда Марокко потребовало столько же частей, сколько предназначалось самой Франціи; двѣ мароканскія части легко могли, при отсутствіи капиталовъ въ Марокко, перейти въ руки Германіи или другой какой либо державы и тогда держава, пріобрѣтшая эти двѣ лишнія части имѣла бы къ невыгодѣ Франціи преобладающее положеніе въ банкѣ. Притязанія Марокко не нашли себѣ сочувствія на конференціи, но они побудили и Францію, и Германію пойти на уступки. Германская делегація признала наконецъ права синдиката въ принципѣ и начала оспаривать лишь величину требуемой Франціи компенсаціи: уступаемыя банкомъ права вовсе не такъ значительны, чтобы оправдать предоставленіе синдикату четырехъ долей [2]); съ этого момента шла рѣчь уже не о правомѣрности требованій Франціи, а объ количествѣ слѣдуемыхъ ей долей [3]).

---

[1]) Martens, p. 132.

[2]) Martens, p. 147.

[3]) Послѣдовательно Франція уменьшала это количество; когда она согласилась уступить одну долю, то Германія заявила, что будетъ требовать себѣ двѣ доли, если только Франція получитъ три доли. Въ концѣ концовъ Франція удовольствовалась двумя долями, выговоривъ себѣ преимущества въ отношеніи реорганизаціи полиціи въ Марокко, которыхъ Германія ранѣе не признавала возможнымъ признать за нею.

Окончательно споръ былъ разрѣшенъ только передъ закрытіемъ конференціи, когда Франція согласилась на двѣ доли [1]).

Такъ же медленно вырабатывался и планъ контроля надъ банкомъ. Чтобы примирить взгляды Франціи и Германіи, англійская делегація на засѣданіи 24 февраля предложила поручить этотъ контроль тремъ маклерамъ (censeurs) различныхъ національностей; они должны наблюдать за соблюденіемъ статей концессіи и статутовъ, главнымъ образомъ за соблюденіемъ тѣхъ постановленій, которыя касаются выпуска денежныхъ знаковъ и монетныхъ операцій вообще, но они не должны вмѣшиваться ни въ дѣлопроизводство, ни во внутреннее управленіе банка. Германская делегація охотно приняла это примирительное предложеніе; французская делегація съ своей стороны согласилась на это, съ одной лишь оговоркой о томъ, что институтъ маклеровъ не долженъ носить политическаго характера [2]). Но на засѣданіи 3 марта германскій делегатъ въ своемъ дополненіи къ этому предложенію вернулся къ прежней идеѣ контроля дипломатовъ; онъ предложилъ замѣщать вакансіи маклеровъ по выбору дипломатическаго корпуса и изъ его состава, мотивируя это тѣмъ, что назначеніе начальниковъ миссій въ маклера обезпечитъ контрольный комитетъ отъ вліянія интересовъ банкирскихъ домовъ, составляющихъ капиталъ банка. На это англійскій делегатъ возразилъ, что врядъ ли танжерскій корпусъ достаточно компетентенъ для этой цѣли; функціи маклера требуютъ техническихъ знаній, которыя у дипломатовъ обыкновенно отсутствуютъ; кромѣ того это вывело бы корпусъ изъ сферы его обычныхъ занятій и неизбѣжно придало бы политическій оттѣнокъ институту маклеровъ, по идеѣ учрежденію чисто финансоваго характера. Это поддержалъ и русскій делегатъ (Bacheracht), заявившій, что онъ, не смотря на свое долгое пребываніе въ Марокко, чувствуетъ себя рѣшительно несно-

---

[1]) Martens, p. 221.

[2]) Martens, p. 128.

собнымъ выполнять функціи маклера, столь несвойственныя занимаемой имъ должности россійскаго министра въ Танжерѣ. Болѣе удачно поддержали англійскій взглядъ делегаты французскій и испанскій, развивавшіе мысль о нежелательности допущенія политическаго вліянія на дѣятельность банка [1]). На засѣданіи 8 марта мароканская делегація предложила къ тремъ маклерамъ, избираемымъ изъ подданныхъ различныхъ державъ, прибавить четвертаго, назначаемаго султаномъ; мароканскій делегатъ долженъ былъ бы быть всегда въ составѣ маклерскаго комитета, а делегаты державъ поочередно выходили бы изъ его состава и замѣнялись бы подданными иныхъ государствъ также въ извѣстной очереди. Это предложеніе имѣвшее цѣлью обезпечить за всѣми державами одинаковое право контроля и проводившее идею, лежавшую въ основѣ германскаго плана, было отклонено конференціей, что побудило германскую делегацію остановиться на мысли о закрѣпленіи четырехъ вакансій за наиболѣе заинтересованными въ мароканскомъ вопросѣ странами: именно германскій уполномоченный указалъ на возможность довѣрить назначеніе четырехъ маклеровъ императорскому германскому банку, англійскому, испанскому и французскому банкамъ [2]). Эта мысль была найдена удобопріемлимой и казалось неудобнымъ лишь присутствіе четнаго числа членовъ въ комитетѣ; но когда франко-испанская группа предложила добавить пятаго делегата, назначаемаго итальянскимъ банкомъ и рѣшающаго споры въ случаѣ равнаго раздѣленія голосовъ въ комитетѣ, то австро-венгерская делегація заявила о своемъ желаніи быть представленной въ комитетѣ, если туда будетъ допущенъ итальянскій маклеръ. Это непомѣрно увеличивало составъ комитета, что повело къ предложенію ограничиться лишь тремя членами отъ Германіи, Испаніи и Франціи. Поэтому на засѣданіи 27 марта предоставлялось на выборъ, остаться ли

---

[1]) Martens. p. 143—145.

[2]) Martens, p. 169—170.

при трехъ членахъ, или же удвоить это число [1]). Но на слѣдующемъ засѣданіи 29 марта было рѣшено принять германское предложеніе въ его первоначальномъ видѣ: послѣ того какъ делегатъ Англіи заявилъ о желаніи своего правительства имѣть особаго делегата въ комитетѣ маклеровъ, делегатъ Италіи отказался отъ представительства, вслѣдъ за чѣмъ взяла свое заявленіе обратно австро-венгерская делегація [2]).

Въ расчеты Германіи входило также подчиненіе французскаго контроля надъ таможенными сборами Марокко возможно болѣе широкой опекѣ дипломатическаго корпуса. Съ этою цѣлью германская делегація предложила, чтобы тарифы таможенныхъ сборовъ съ ввозимыхъ въ Марокко товаровъ, обычно таксируемыхъ мароканскими таможнями ad valorem, ежегодно вырабатывались таможенной администраціей при участіи именитыхъ иностранныхъ комиссаровъ, компетентныхъ въ опредѣленіи цѣнности товаровъ: этотъ тарифъ сообщается дипломатическому корпусу и считается вступившимъ въ законную силу по отношенію къ договаривающимся государствамъ въ томъ случаѣ если ни одинъ изъ членовъ дипломатическаго корпуса не заявитъ протеста въ теченіи 15 дней со дня нотификаціи тарифа. Въ болѣе смягченной формѣ предложила организовать международный контроль надъ таможнями англійская делегація, она прибѣгла къ системѣ смѣшанной комиссіи, гдѣ дано мѣсто и туземному, и иностранному, и правительственному, и частному элементу. Установленіе тарифа ежегодно поручается «комиссіи таможенныхъ цѣнъ» (commission des valeurs douanières), составленной изъ трехъ членовъ назначаемыхъ мароканскимъ правительствомъ, изъ трехъ же делегатовъ отъ дипломатическаго корпуса, изъ двухъ делегатовъ отъ мароканскаго банка и изъ двухъ же агентовъ отъ таможенной администраціи, установленной французскимъ синдикатомъ. Кромѣ того въ составъ комиссіи вхо-

---

[1]) Martens, p. 194—195.

[2]) Martens, p. 208—209.

дятъ десять почетныхъ членовъ, къ которымъ комиссія обращается за совѣтомъ всякій разъ какъ найдетъ это необходимымъ; они избираются самой комиссіей изъ списковъ наиболѣе почетныхъ жителей Марокко, причемъ для иностранцевъ эти списки составляются посольствами, для туземцевъ— представителемъ султана. Тарифныя ставки, такимъ образомъ установленныя, должны служить основою для оцѣнокъ производимыхъ таможнями, онѣ вывѣшиваются въ бюро таможень и въ канцеляріяхъ посольствъ въ Танжерѣ и вступаютъ въ силу послѣ одобренія ихъ особымъ постояннымъ «таможеннымъ комитетомъ» (comité des douanes), пребывающимъ въ Танжерѣ. Этотъ комитетъ состоитъ изъ делегата отъ дипломатическаго корпуса, изъ спеціальнаго комиссара отъ султана и изъ представителя отъ таможеннаго управленія, учрежденнаго французскимъ синдикатомъ, и осуществляетъ высшее наблюденіе надъ функціонированіемъ таможень и ихъ счетоводствомъ, равно какъ подаетъ совѣты относительно желательныхъ въ таможенной службѣ улучшеній [1]). Этотъ проектъ былъ принятъ въ главныхъ чертахъ. Было добавлено лишь, что комиссія и комитетъ избираются на трехлѣтній срокъ, и измѣненъ самый ихъ составъ; именно въ комитетъ вмѣсто делегата отъ таможеннаго управленія введенъ былъ делегатъ отъ государственнаго банка, къ которому могли быть присоединены одинъ или нѣсколько представителей отъ таможеннаго управленія съ правомъ совѣщательнаго голоса; въ комиссію привлечены второй делегатъ отъ банка и второй делегатъ отъ синдиката и увеличено число почетныхъ членовъ комиссіи, причемъ эти послѣдніе выдѣлены въ видѣ особаго совѣта, числомъ отъ 12 до 20 лицъ; при этомъ количество членовъ отъ каждой націи соразмѣряется со степенью торговыхъ ея оборотовъ съ Марокко [2]).

Постановленія о банкѣ были формулированы въ окон-

---

[1]) Martens, p 217—218.

[2]) Martens, p. 208, 218, 225.

чательномъ своемъ видѣ слѣдующимъ образомъ. Банкъ учреждается на 40 лѣтній срокъ, считая съ момента ратификаціи генеральнаго акта конференціи, съ мѣстопребываніемъ дирекціи банка въ Танжерѣ и съ правомъ открывать свои отдѣленія въ главныхъ городахъ Марокко и иныхъ мѣстахъ, гдѣ онъ найдетъ нужнымъ. Онъ выполняетъ всѣ банковыя операціи и служитъ государственнымъ казначействомъ, въ виду чего въ него вносятся таможенные доходы, за исключеніемъ части ихъ уступленной синдикату въ 1904 году [1]), спеціальные сборы назначенные на производство публичныхъ работъ по оборудованію портовъ, равно какъ и всѣ сборы, которые будутъ отданы мароканскимъ правительствомъ въ видѣ обезпеченія кредиторамъ по будущимъ займамъ; по отношенію къ этимъ послѣднимъ банкъ, будучи финансовымъ агентомъ мароканскаго правительства вообще, пользуется правомъ первенства; онъ обладаетъ монополіей продажи краткосрочныхъ облигацій казначейства (bons de trésor) и выпуска кредитныхъ билетовъ (billets); банкъ выдаетъ авансы правительству и оказываетъ ему кредитъ, причемъ этотъ послѣдній предназначается спеціально на реорганизацію полиціи и, въ случаѣ надобности, на общеполезныя предпріятія; наконецъ банкъ имѣетъ задачей упорядочить монетное дѣло страны, для чего онъ пользуется исключительнымъ правомъ скупать драгоцѣнные металлы и чеканить монету. Мароканское правительство предоставляетъ банку помѣщенія и даетъ охрану; никакихъ сборовъ, налагаемыхъ на промышленныя и коммерческія предпріятія, на банкъ не налагается. Правительство осуществляетъ свой контроль посредствомъ верховнаго комиссара (haut commissaire), имѣющаго право удостовѣряться въ соблюденіи банкомъ правилъ концессіи, не вмѣшиваясь однако въ управленіе и дѣлопроизводство банка, и присутствовать при собраніяхъ маклеровъ; при немъ со-

---

[1]) Общее залоговое право на всѣ таможенные доходы осталось за синдикатомъ, банку же предоставлено получать 40% этихъ доходовъ.

стоятъ одинъ или два помощника (commissaires adjonts), обязанныхъ контролировать счеты правительства съ банкомъ. Споры возникающіе между правительствомъ и банкомъ, равно какъ несогласія относительно толкованія статей концессіи, поручаются на безапелляціонное рѣшеніе федеральнаго суда Швейцаріи, пребывающаго въ Лозаннѣ. Управленіе банкомъ вручается административному совѣту, составленному изъ столькихъ членовъ, сколько будетъ частей въ основномъ капиталѣ; весь личный составъ чиновниковъ банка и его отдѣленій назначается совѣтомъ, поскольку возможно, изъ числа подданныхъ тѣхъ державъ, которыя примутъ участіе въ образованіи капитала. Члены совѣта избираются отдѣльными группами, вносящими части капитала, и утверждаются общимъ собраніемъ акціонеровъ. Члены избранные въ совѣтъ остаются въ должности первые пять лѣтъ; по истеченіи этого срока трое изъ нихъ ежегодно выбываютъ изъ совѣта по жребію; выходящіе члены могутъ быть избраны вновь. Каждая группа можетъ выбирать въ члены совѣта лицо иной національности. Группа сохраняетъ свое право на замѣщеніе освобождающейся вакансіи только въ томъ случаѣ, если можетъ удостовѣрить нахожденіе у нея по крайней мѣрѣ половины той суммы, на которую она первоначально подписалась; въ противномъ случаѣ замѣщаетъ вакантное мѣсто общее собраніе акціонеровъ. Наблюденіе за дѣятельностью банка поручается четыремъ маклерамъ; ихъ выбираютъ Deutsche Reichsbank, англійскій банкъ, испанскій банкъ и Banque de France съ согласія ихъ правительствъ на четыре года; кончающіе свой срокъ маклера могутъ избраны вновь; въ случаѣ смерти или отставки преемникъ маклера избирается лишь на недослуженную часть четырехлѣтія. Маклера, исполняя свою должность въ силу соглашенія договаривающихся державъ, должны въ интересахъ этихъ послѣднихъ наблюдать за функціонированіемъ банка и за соблюденіемъ правилъ концессіи и статутовъ, но они не могутъ ни подъ какимъ предлогомъ вмѣшиваться въ дѣло-

производство и во внутреннее управленіе банка. Каждый изъ маклеровъ можетъ во всякое время повѣрять счета банка, требовать отъ административнаго совѣта или отъ дирекціи всѣхъ нужныхъ свѣдѣній и присутствовать при собраніяхъ совѣта, но лишь съ совѣщательнымъ голосомъ. Четыре маклера собираются въ Танжерѣ періодически, по крайней мѣрѣ одинъ разъ въ два года, въ условленное между ними время; по требованію трехъ изъ нихъ могутъ быть созываемы спеціальныя собранія въ избранномъ ими мѣстѣ. Ежегодно они по взаимному соглашенію составляютъ отчетъ, который вмѣстѣ съ отчетомъ административнаго совѣта разсылается этимъ послѣднимъ всѣмъ участвующимъ въ соглашеніи правительствамъ. Содержаніе маклеровъ и расходы по ихъ переѣзду ложатся на счетъ мароканскаго банка. Наконецъ при дирекціи банка учреждается комиссія для подачи мнѣній по учетнымъ и кредитнымъ операціямъ, избираемая совѣтомъ изъ числа проживающихъ въ Танжерѣ владѣльцевъ акцій банка безъ различія національностей.

Для организаціи банка было предусмотрено образованіе, въ теченіи 3-хъ недѣльнаго срока послѣ подписи акта, особаго комитета изъ делегатовъ отъ группъ подписавшихся на акціи банка. Этотъ комитетъ долженъ былъ 1) выработать уставъ банка, который подлежалъ вслѣдъ затѣмъ утвержденію маклеровъ и ратификаціи общаго собранія акціонеровъ, 2) составить регламентъ, опредѣляющій отношенія банка къ мароканскому правительству и подлежащій утвержденію маклеровъ, 3) опредѣлить размѣръ основного капитала, который по рѣшенію конференціи не могъ быть менѣе 15 милліоновъ и болѣе 20 милліоновъ франковъ и 4) установить количество вознагражденія маклерамъ. Этотъ комитетъ собрался въ послѣднихъ числахъ мая 1906 года въ Мадридѣ и тотчасъ же по пріѣздѣ всѣхъ делегатовъ перенесъ свои засѣданія въ Парижъ; отъ участія въ банкѣ отказались лишь С. Штаты, делегація которыхъ еще на конференціи отклонила принятіе

какихъ либо обязательствъ въ отношеніи мѣръ исполненія принятыхъ конференціей регламентовъ и декларацій [1]). Предсѣдателемъ комитета былъ избранъ делегатъ Франціи, вице-предсѣдателемъ делегатъ Германіи, секретарями делегаты Испаніи и Англіи. Статуты банка были быстро выработаны, безъ особыхъ несогласій, причемъ мѣстопребываніемъ административнаго совѣта банка былъ избранъ Парижъ, вопреки вотуму Германіи. Затѣмъ эти статуты были предложены на утвержденіе четырехъ маклеровъ. Общее учредительное собраніе акціонеровъ должно было состояться черезъ два мѣсяца по ратификаціи акта конференціи, послѣ чего полномочія временнаго комитета должны были прекратиться.

Такимъ образомъ противодѣйствія Германіи, при поддержкѣ ея требованій Австро-Венгріей и Марокко, оказалось достаточно, чтобы вытѣснить Францію съ занятой ею въ Марокко позиціи. Если права французскаго синдиката были въ концѣ концовъ признаны, то ему удѣлено не такое мѣсто, на какое расчитывала первоначально Франція, а самый таможенный контроль Франціи подчиненъ надзору особыхъ международныхъ органовъ. Съ другой стороны если и было по возможности ограничено вліяніе политики на функціонированіе банка, надѣленнаго чисто-хозяйственными операціями и поставленнаго въ зависимость отъ общаго собранія акціонеровъ, то все же финансовая служба Марокко не освобождена отъ опеки трехъ державъ, соперничающихъ съ Франціей изъ за преобладанія въ Марокко. Образованіе банка при участіи цѣлаго ряда европейскихъ державъ вмѣсто одной Франціи, проектировавшей банкъ, можно считать настоящимъ тріумфомъ интернаціонализаціи предпріятія путемъ коллективнаго вмѣшательства державъ.

---

[1]) См. Martens, p. 235, 297.

II. Общія замѣчанія о международныхъ финансовыхъ совѣтахъ.

Не смотря на внѣшнее разнообразіе и на кажущуюся пестроту формъ международнаго финансоваго контроля, можно подмѣтить одинаковыя типичныя черты въ контрольныхъ учрежденіяхъ Турціи и другихъ странъ, Туниса и Сербіи, Египта и Греціи, Марокко и Китая. Образовался особый типъ международнаго органа, назначеннаго для управленія службою государственнаго долга мѣстной страны и для контроля надъ ея финансами. Правда не смотря на тождественность функцій, дающую возможность объединить отдѣльные финансовые совѣты подъ однимъ общимъ названіемъ, существуетъ нѣкоторая разница въ устройствѣ и въ составѣ совѣтовъ, объясняемая неодинаковыми историческими условіями, при которыхъ возникалъ тотъ или другой совѣтъ, но и здѣсь можно установить близость и сходство между различными совѣтами; если детали организаціи варьируются смотря по способу установленія совѣта, то все же, даже при уклоненіяхъ отъ строгаго проведенія на практикѣ того или другого принципа, есть общіе характерные признаки имѣющіеся у всѣхъ или у большинства совѣтовъ, которые позволяютъ дать типичную конструкцію и въ этомъ отношеніи. Какъ особый международный органъ, совѣтъ, если и стоитъ въ связи съ системой мѣстныхъ органовъ, то по самому своему существу является обособленной отъ мѣстнаго правительства юридической личностью.

Всѣ совѣты были вызваны къ жизни одинаковыми причинами. Необходимость установленія европейскаго контроля сказывалась съ особенною силою въ государствахъ азіатскихъ и африканскихъ; въ этихъ странахъ требовалось ввести порядокъ въ финансовыя дѣла вслѣдствіе неумѣнья правителей вести правильное финансовое хозяйство; когда расходы производятся не столько для поднятія благосостоянія народа, сколько для удовлетворенія прихотей отдѣльныхъ лицъ, рас-

полагающихъ властью, и насыщенія алчности окружающихъ ихъ фаворитовъ, и когда расходы начинаютъ превышать платежныя силы населенія, то естественно рано или поздно возникаетъ самъ собою вопросъ о настоятельности предотвратить разореніе народа и лицъ доставляющихъ расточаемыя средства путемъ установленія системы ограниченій, стѣсняющихъ свободу дѣятельности мѣстныхъ органовъ, преслѣдующихъ личныя выгоды небольшой кучки лицъ; ускоряютъ финансовый крахъ такія событія, какъ неудачныя войны, политическія катастрофы, хроническіе дефициты въ бюджетѣ. Въ восточныхъ странахъ эта потребность въ искорененіи дурной финансовой администраціи государства обыкновенно осуществляется путемъ принудительнаго вмѣшательства Европы. Моментомъ вступленія выбирается иногда полное банкротство, какъ это было въ Тунисѣ, въ Турціи, въ Египтѣ; стѣсненность положенія правительства эксплоатируется для установленія организованнаго контроля въ наиболѣе прочной и выгодной для вмѣшивающихся формѣ; слабыя, нецивилизованныя, внѣевропейскія страны фатально и неудержимо подпадаютъ подъ финансовую опеку болѣе культурныхъ и богатыхъ деньгами народовъ; восточные деспоты своею финансовою политикою неизбѣжно приводятъ Европу къ вмѣшательству во внутреннія дѣла подвластныхъ имъ владѣній. При нѣсколько иныхъ условіяхъ имѣло мѣсто вмѣшательство державъ въ финансы Китая и Марокко. Въ Греціи и Сербіи органы контроля были установлены въ моментъ покрытія внѣшняго займа или конверсіи внѣшняго долга, какъ особая гарантія для вѣрителей нѣсколькихъ національностей и какъ крайнее средство для предупрежденія окончательной финансовой несостоятельности мѣстнаго правительства, близкаго къ банкротству. Исторически финансовые совѣты представляютъ собою явленіе послѣдняго тридцатилѣтія XIX вѣка: первый изъ нихъ былъ образованъ около 1870 года въ Тунисѣ [1]).

---

[1]) Этимъ объясняется и тотъ фактъ, почему о «финансовомъ вмѣша-

Вмѣшательство всякій разъ происходило при прямомъ содѣйствіи правительствъ или съ вѣдома и одобренія этихъ послѣднихъ; въ этомъ отношеніи можно сказать, что ни одинъ совѣтъ не возникъ безъ давленія иностранныхъ державъ. Но это вовсе не означаетъ того, что эта помощь оказывалась всякій разъ, какъ о ней заговаривали кредиторы; напротивъ правительства неоднократно отказывались участвовать во вступленіи въ финансы задолжавшаго государства, именно тогда, когда не имѣлось какихъ либо политическихъ соображеній, которыя оправдывали бы вмѣшательство. Правительственное вмѣшательство производится на практикѣ только въ тѣхъ случаяхъ, когда нарушеніе правъ кредиторовъ происходитъ въ такой формѣ, что затрогиваются публично-правовые интересы государства, подданные котораго ссудили свои деньги иностранной державѣ. И въ литературѣ довольно прочно держится взглядъ о томъ, что принципомъ отношеній между государствами должно быть положено начало невмѣшательства; вмѣшательство же допускается въ видѣ исключенія изъ общаго правила, въ качествѣ фактическаго способа дѣйствій, освящаемаго лишь крайней необходимостью; мало того, сложилась теорія не только возводящая невмѣшательство въ идеалъ государственной политики, но и провозглашающая его

тельствѣ» стали въ литературѣ упоминать, какъ объ особомъ сложившемся терминѣ и какъ объ одной изъ формъ международнаго вмѣшательства вообще, только въ самое послѣднее время. См. напр. Morillon. Du principe d'intervention en droit international. Dijon 1904. 144.—Встрѣчается однако иногда прямое противопоставленіе терминовъ «intervention diplomatique» и «ingérence étrangère»: см. Politis. Thèse 1894. 228. Это объясняется тѣмъ обстоятельствомъ, что вступленіе въ финансовую администрацію государства заемщика совершалось иногда безъ прямого участія дипломатовъ; но фактически всегда имѣло мѣсто закулисное давленіе дипломатовъ, почему и «иностранное вступленіе» можно разсматривать какъ вмѣшательство.—До упроченія на практикѣ контрольныхъ совѣтовъ единственными формами вмѣшательства считались разрывъ дипломатическихъ сношеній, репрессаліи, война и тому подобныя средства. См. Joson. Des consequences de l'inexécution des engagements pris par les gouvernements relativement au paiement de leur dette publique. R. d. 1869. 280. Но и въ настоящее время учрежденіе совѣта является вопросомъ факта и политической случайностью.

требованіемъ международнаго права. Въ видѣ аргументовъ выдвигаются соображенія о томъ, что вмѣшательство нарушаетъ суверенитетъ той державы, въ чьи дѣла вмѣшиваются, и что займы заключаются подъ дѣйствіемъ права гражданскаго, въ которомъ заинтересованныя лица и могутъ найти надежную охрану. Нельзя данному правительству, напр. французскому, отождествлять интересы части своихъ подданныхъ съ интересами всего французскаго народа и по первому требованію французскихъ кредиторовъ какой либо малокультурной страны оказывать то или другое воздѣйствіе на мѣстное правительство, прикрываясь именемъ Франціи и ссылаясь на нарушеніе ея интересовъ, тѣмъ болѣе, что въ этихъ случаяхъ займы заключаются обыкновенно на ростовщическихъ условіяхъ. Кредиторы не имѣютъ законныхъ правъ для ограниченія независимости государства, своего должника, а на ихъ правительствѣ не лежитъ юридической обязанности силою принудить иностранное государство къ сдѣлкѣ съ вѣрителями и къ установленію финансоваго контроля. Отношенія между правительствомъ выпустившимъ заемъ и лицами, на него подписавшимися, носятъ вполнѣ частно-правовой характеръ и имѣютъ всѣ черты коммерческой операціи; кредиторы, движимые корыстью и жаждою наживы, должны нести рискъ сами, какъ и всякій спекуляторъ и аферистъ, который ошибся въ своихъ предположеніяхъ. Защита или незащита интересовъ кредиторовъ есть вопросъ усмотрѣнія правительствъ: то или иное рѣшеніе дѣла зависитъ отъ доброй воли правительства и отъ обстоятельствъ даннаго случая, опредѣляющихъ направленіе и характеръ его политики. Ни конституціонное, ни международное право не налагаютъ на правительство обязательства поддерживать всѣ торговыя и финансовыя предпріятія, часто весьма рискованныя, ихъ подданныхъ всѣми средствами находящимися въ ихъ распоряженіи. Если бы такое право мы признали существующимъ, то это привело бы къ необходимости примѣнять его во всѣхъ случаяхъ банкротства, не

разбирая того, къ кому должно прилагаться вмѣшательство, къ великой или къ незначительной державѣ, къ сильной или къ слабой; между тѣмъ, есть державы, которыя, охраняя свою честь и суверенитетъ, никогда не допустятъ вмѣшательства иностранныхъ банкировъ и рантье въ свои внутренне-государственныя дѣла. Если бы вышеуказанную обязанность приняло на себя правительство, то оно должно было бы не допускать на мѣстный рынокъ и на мѣстныя биржи ни одной бумаги, выданной иностраннымъ правительствомъ, если она не обезпечена безспорнымъ образомъ и если нѣтъ гарантій въ платежной способности должника. Но это нарушило бы свободу торговыхъ оборотовъ Вообще нельзя превращать частное дѣло въ публичный инцидентъ, послѣдствія котораго трудно даже бываетъ иногда предвидѣть въ моментъ приступленія къ вмѣшательству. Всякое частное лицо, дѣлая обороты на внѣшнихъ рынкахъ, дѣйствуетъ на свой страхъ; каждый подписывается на заемъ только тогда, когда находитъ условія его выгодными и подходящими. Если бы все обошлось благополучно, то подписчики займа не удѣлили бы ничего своему государству изъ своихъ прибылей; зачѣмъ же требовать отъ государства, чтобы оно занималось интересами этихъ лицъ, разъ гешефтъ не удается. Поэтому пусть сами покупатели иностранныхъ процентныхъ бумагъ наравнѣ съ выгодами несутъ на себѣ и всѣ невыгоды добровольно заключенной ими сдѣлки [1]).

Въ самое послѣднее время эта теорія невмѣшательства возродилась въ области практической политики въ видѣ «док-

---

[1]) Наиболѣе блестящее развитіе этой теоріи дано профессоромъ Мартенсомъ въ его статьѣ относительно французско-англійскаго контроля въ Египтѣ въ R. d. 1882. 386; см. также его Современное международное право. С.П.Б. 1882. I. 331.—На этой же точкѣ зрѣнія стоятъ Guillaumont (L'Égypte moderne en droit international. Paris 1891. p. 283), Politis (Thèse 1894. 228) и Murat (Thèse 1899. 9). Не столь прямолинейны Reynaud-Lacroze (Thèse 1905. 217), и Jmbert (Les emprunts d'état étrangers. 1905. 60), писавшіе уже послѣ упроченія на практикѣ финансоваго контроля и имѣвшіе болѣе значительное число примѣровъ этого послѣдняго.

трины Драго». Для надлежащей ея оцѣнки необходимо познакомиться съ вызвавшими ее историческими событіями. Въ концѣ 1902 года Германія, Англія и Италія, вслѣдствіе отказа Венецуэллы удовлетворить денежныя притязанія подданныхъ трехъ державъ, согласились объ установленіи блокады венецуэльскихъ береговъ для понужденія правительства къ расплатѣ съ иностранцами [1]). Венецуэлла нашла себѣ поддержку въ Аргентинѣ, финансы которой находились и прежде, и въ то время также не въ блестящемъ положеніи [2]); Драго, министръ иностранныхъ дѣлъ Аргентинской республики, отправилъ 29 декабря аргентинскому послу въ Вашингтонѣ ноту, въ которой онъ уполномачивалъ его обратиться къ правительству С.-А. С. Штатовъ съ просьбою объявить во всеобщее свѣдѣніе, что американское право не освящаетъ примѣненіе военнаго насилія и оккупаціи европейцами американской территоріи для принужденія державы къ уплатѣ долговъ и что военныя дѣйствія и захватъ земель противорѣчатъ въ этомъ случаѣ доктринѣ Монроэ. Принудительное вмѣшательство, писалъ аргентинскій министръ, нарушаетъ независимость государства; немедленная принудительная уплата разоряетъ слабыя націи и служитъ къ торжеству сильныхъ націй прибѣгающихъ къ вмѣшательству. Лишь воля суверенного государства можетъ рѣшить, слѣдуетъ ли произвести уплату, или нѣтъ, а не сила. Достаточно для полученія безспорнаго титула имѣть обезпечивающее денежныя права рѣшеніе отъ суда мѣстной страны или отъ международнаго суда. Принужденіе же ведетъ къ завладѣнію территоріей; финансовое вмѣшательство клонится какъ разъ къ этому, оно есть лучшее средство для достиженія этой цѣли. Опасность

[1]) Basdevant. L'action coercivite anglo-germano-italienne contre le Venezuela (1902—1903). R. g. 1904. 362. — Archives diplomatiques 1903. I, 293; II, 103; III, 43; V, 59.

[2]) Cp. Leroy Beaulieu. La situation de la République Argentine. Économiste français. 1905. № 38, p. 445.—Непрерывныя войны и возстанія сильно пошатнули финансовое положеніе государствъ Южной и Центральной Америки вообще.

принудительнаго вмѣшательства и захвата земель особенно грозна въ настоящее время, когда въ общественномъ мнѣніи Европы и въ ея прессѣ имѣется тенденція превратить Америку въ страну колоніальнаго расширенія для Европы [1]) Но правительство Штатовъ холодно отнеслось къ предложенію Драго, оно наотрѣзъ отказало въ своемъ содѣйствіи, тѣмъ болѣе, что американская территорія осталась неприкосновенной и были захвачены блокирующей эскадрой лишь военныя суда, не говоря уже о томъ, что Венецуэлла состояла должной и американскимъ гражданамъ. Отказъ въ помощи Штатовъ и совѣты рѣшить дѣло миролюбивымъ образомъ послужили къ тому, что Венецуэлла согласилась на третейское разбирательство, котораго требовали европейскія державы и въ которомъ она раньше отказывала; послѣ этого блокада была снята. Въ договорахъ 13 февраля 1903 года, заключенныхъ съ Англіей, Германіей и Италіея, Венецуэлла признала въ принципѣ справедливыми притязанія подданныхъ трехъ державъ потерпѣвшихъ во время гражданской войны въ Венецуэллѣ въ 1898—1900 годахъ и согласилась удовлетворить ихъ требованія; Гаагскому постоянному суду было поручено лишь опредѣлить, имѣютъ ли эти подданные трехъ державъ, силою защищавшихъ свои интересы, какое-либо преимущественное право на удовлетвореніе передъ другими кредиторами Венецуэллы, правительства которыхъ дѣйствовали лишь дипломатическимъ путемъ [2]). Для разбора притязаній этихъ послѣднихъ кредиторовъ должны были быть образованы особыя судебныя комиссіи, которыя обсудятъ законность отдѣльныхъ притязаній и опредѣлятъ количество причитающа-

[1]) Drago. La república Argentina y el caso de Venezuela. Documentos, juicios y comentarios, relacionados con la nota (отъ 29 декабря 1902 г.) pasada al ministro argentino en Waschington Buenos Aires 1903. 1—10.

[2]) Собравшаяся на основаніи компромиссовъ Венецуэллы съ тремя державами отъ 7 мая 1903 года третейская комиссія въ составѣ Муравьева, Мартенса и Ламмаша признала 22 февраля 1904 г. право трехъ державъ на преимущественное удовлетвореніе. Archives diplomatiques 1903. III. 273, 277, 281.—Gaché. Le conflit vénézuélien et l'arbitrage de la Haye. Paris 1905. 183, 186.

гося вознагражденія [1]). Такимъ образомъ нота аргентинскаго министра, если и не вызвала непосредственно пріостановленія блокады, то все же внесла до извѣстной степени примиряющее обѣ стороны начало. Драго, покинувъ министерство, не переставалъ развивать свою доктрину, формулированную въ нотѣ 1902 года; популяризаціи этой теоріи, не имѣвшей первоначально успѣха и въ Европѣ, способствовалъ Кальво, аргетнинскій юристъ, обратившійся къ членамъ Института международнаго права съ предложеніемъ обсудить аргентинскую ноту [2]). Въ той постановкѣ, какую далъ Драго теоріи невмѣшательства, эта теорія носила чисто американскій, мѣстный характеръ. Онъ доказывалъ незаконность принудительнаго вмѣшательства не общими началами международнаго права, но главнымъ образомъ тѣмъ, что вмѣшательство Европы несовмѣстимо съ ученіемъ Монроэ и слѣдовательно противно американскому праву. Доктрина Драго есть не столько отвлеченная юридическая теорія, сколько политическое правило, котораго должны держаться южно-американскія республики, такъ какъ имъ грозитъ поглощеніе со стороны европейскихъ державъ; финансовое вмѣшательство, какъ показываетъ исторія, всегда являлось политическимъ орудіемъ въ рукахъ правительствъ; эти послѣднія, какъ мы видѣли, даютъ свое покровительство или отказываютъ въ немъ смотря по настроенію минуты, соотвѣтственно тому, нарушитъ ли вмѣшательство существующее политическое равновѣсіе или нѣтъ; между тѣмъ, и въ томъ и въ другомъ случаѣ

---

[1]) Эти комиссіи были учреждены по договорамъ 19 февраля 1903 года съ С.-А. С. Штатами, 23 февраля съ Мексикой, 27 февраля съ Франціей, 28 февраля съ Нидерландами, 7 марта съ Бельгіей, 10 марта съ Швеціей-Норвегіей и 2 апрѣля съ Испаніей. Archives diplomatiques 1903. III. 285; 1904. I. 47, 165, 281; II. 437, 567, 699.—Ср. Asuntos internationales. Correspondencia del ministerio de relaciones exteriores de los Estados Unidos de Venezuela con algunas de las legaciones accreditas en la Republica (1900—1903). Caracas 1903.

[2]) См. отвѣты на его призывъ въ R. d. 1903. 597—623; на точкѣ зрѣнія Драго стоятъ Passy, Moynier, Campos, Féraud-Giraud, Weiss и Olivecrona; изъ иныхъ предпосылокъ исходятъ Westalke, Holland, Charmes и Fiore.

дѣло идетъ одинаково о долгахъ, основанныхъ на тождественныхъ титулахъ. Изгнать политику изъ области финансовыхъ международныхъ операцій и предотвратить тѣмъ завладѣніе Южной Америки со стороны Европы Драго надѣялся путемъ упроченія института международнаго третейскаго суда, который долженъ вносить вмѣсто усмотрѣнія и случая одну лишь справедливость и безпристрастіе въ денежные счеты между народами. Какъ дальнѣйшее послѣдствіе, выведенное изъ основныхъ посылокъ Монроэ, доктрина Драго не имѣетъ юридическаго значенія, но, какъ рекомендація регулировать банкротство путемъ третейскаго суда, оно заслуживаетъ особаго вниманія [1]). Послѣ разрѣшенія Венецуэльскаго конфликта правительство С. Штатовъ не нашло препятствій къ проведенію мыслей Драго въ международныя соглашенія и дало свое согласіе на обсужденіе вопроса на панъ-американской конференціи 1906 года, собравшейся въ Ріо-Жанейро. Эта конференція высказала пожеланіе о распространеніи арбитража на регулированіе не только споровъ о долгахъ государства, но и всѣхъ вообще денежныхъ исковъ противъ государства и предложила представленнымъ на конференціи державамъ сдѣлать на предположенной къ созыву въ Гаагѣ второй конференціи мира соотвѣтственное представленіе о заключеніи общей конвенціи на этотъ счетъ [2]). С. Штаты осуществили это пожеланіе и доктрина Драго была внесена въ программу Гаагской конференціи 1907 года [3]). По об-

[1]) См. развитіе и обоснованіе доктрины въ статьѣ самого Drago. State loans in their relation to international policy. The american journal of international law. 1907. 692 и Les emprunts d'état et leurs rapports avec la politique internationale. R. g. 1907. 251.— Оцѣнку этой доктрины см. у Moulin. La doctrine de Drago. R. g. 1907. 417, Hershey. The Calvo and Drago doctrines. The american journal of international law. 1907. 26 и у Latané. The forcile collection of international debts. Atlantic Monthly. 1906. october. 546.

[2]) Journal de droit international privé 1907. № 1—2, p. 241.—Ноту С. Штатовъ отъ 22 марта 1906 года относительно созыва конференціи 1906 года, равно какъ другіе документы см. у Drago. Cobro coercitivo de deudas publicas. Buenos Aires 1906. 170 стр.

[3]) Ср. Van Dachne van Varick. Le droit financier international devant

сужденіи вопроса конференціей была заключена особая конвенція относительно ограниченія примѣненія вооруженной силы для принужденія къ уплатѣ долговъ между шестью великими державами, Бельгіей, Болгаріей, Даніей, Испаніей, Греціей, Люксембургомъ, Черногоріей, Норвегіей, Голландіей, Португаліей, Румыніей, Сербіей, Швеціей, Швейцаріей, Турціей, Китаемъ, Японіей, Персіей, Сіамомъ, С.-А С. Штатами, Аргентиной, Боливіей, Бразиліей, Чили, Колумбіей, Кубой, Санъ-Доминго, Экуадоромъ, Гватемалой, Гаити, Мексикой, Никарагуей, Панамой, Парагваемъ, Перу, Сальвадоромъ, Уругваемъ и Венецуэллой. Въ этой конвенціи договаривающіяся стороны обязывались не прибѣгать къ силѣ для истребованія отъ правительства уплаты по долгу, слѣдуемой подданнымъ другой страны; однако это обязательство не можетъ найти примѣненія въ томъ случаѣ, когда государство-должникъ отказывается отъ третейскаго разбирательства, или оставляетъ безъ отвѣта призывъ къ суду, или же, принявъ арбитражъ, дѣлаетъ невозможнымъ заключеніе компромисса, или, наконецъ, допустивъ постановленіе судомъ приговора, не выполняетъ постановленное рѣшеніе [1]).

Что касается практическаго значенія мѣры предложенной въ проектѣ Драго, то слѣдуетъ признать, что она неспособна сама по себѣ устранить финансовое вмѣшательство въ дѣла государствъ, стоящихъ на границѣ банкротства. Третейскій судъ можетъ лишь разрѣшить спорное въ юридическомъ отношеніи дѣло, опредѣлить, нарушило ли государство права своихъ кредиторовъ, вычислить сумму слѣдуемую къ уплатѣ и количество вознагражденія потерпѣвшимъ частнымъ

la conférence de la Haye. 's.—Gravenhage. 1907. 28 стр. Авторъ этой брошюры, не раздѣляя воззрѣній Драго, высказывается тѣмъ не менѣе за желательность разрѣшенія этого вопроса конференціей; исходя изъ соображеній о необходимости организовать международное покровительство капиталистамъ всѣхъ странъ, ссуждающихъ деньги иностраннымъ государствамъ, онъ полагаетъ умѣстнымъ обезпечить это въ особой конвенціи, тѣмъ болѣе, что вооруженный миръ тѣсно связанъ съ финансовыми отношеніями державъ.

[1]) R. d. 1907. 639.

лицамъ и только. Но однимъ третейскимъ судомъ можно только достичь возстановленія нарушеннаго правомѣрнаго состоянія, въ лучшемъ случаѣ ликвидировать долгъ государства; судъ можетъ присудить извѣстную сумму денегъ истцамъ и распредѣлить остатокъ наличныхъ средствъ между кредиторами, но онъ безсиленъ устранить причины побудившія государства къ данному акту, къ неуплатѣ процентовъ по долгу и къ прекращенію выплаты капитала. Банкротство можетъ быть не злостнымъ, а въ этомъ случаѣ требуются услуги особой постоянной административной коммиссіи, которая привела бы въ порядокъ разстроенные финансы страны, изыскала бы новыя средства для уплаты, поставила бы подъ непрерывный контроль финансовую администрацію страны, обезпечила бы исправную выплату долга въ будущемъ, однимъ словомъ предупредила бы окончательный финансовый крахъ. Выполненіе подобной административной задачи путемъ судебныхъ рѣшеній немыслимо. Какъ палліативъ, какъ временное разрѣшеніе конфликта, какъ удовлетвореніе заявленныхъ данными кредиторами требованій арбитражъ можетъ оказать большія услуги; но предотвратить разореніе страны и обезпечить будущее ея благосостояніе онъ не въ силахъ. Несомнѣнно денежныя притязанія частныхъ лицъ по отношенію къ иностранному государству легко поддаются мирному разрѣшенію путемъ третейскаго суда и въ Европѣ мыслимо установленіе подобнаго суда для ликвидаціи долга того или другого государства. Въ этомъ отношеніи онъ пригоднѣе въ Европѣ, нежели постоянная административная комиссія: культурныя государства не видятъ нынѣ въ подчиненіи временному судебному органу нарушенія своего суверенитета, тогда какъ противъ установленія постояннаго иностраннаго контроля онѣ протестуютъ самымъ энергичнымъ образомъ, какъ это было во время финансовыхъ затрудненій, которыя переживали Португалія и Италія, а также Аргентина. Поэтому вовсе не представлялось абсолютно не-

сбыточнымъ предложеніе Гаріе, предсѣдателя союза французскихъ вѣрителей Португаліи по ея рентнымъ обязательствамъ, относительно обращенія въ видѣ общаго правила къ арбитражу въ спорахъ касающихся внѣшнихъ займовъ государства и въ частности относительно образованія суда по поводу изданія Португаліей закона о ликвидаціи долговъ ея, размѣщенныхъ заграницею; законъ этотъ, вызванный финансовымъ кризисомъ 1892 года, былъ въ особенности невыгоденъ для французскихъ вѣрителей Португаліи, отъ имени которыхъ и выступалъ Гаріе съ своимъ предложеніемъ на Бернскомъ конгрессѣ мира 1892 года [1]).

Однако замѣнить международный контрольный совѣтъ третейскія комиссіи не въ состояніи, какъ не въ состояніи этого сдѣлать простыя смѣшанныя ликвидаціонныя комиссіи (commissions mixtes de liquidation), которыя надѣляются временными полномочіями и которыя учреждать въ видѣ обязательной мѣры предлагалъ въ 1875 году Беккеръ въ отношеніи къ государствамъ банкротамъ [2]). Точно также и временное дипломатическое вмѣшательство, хотя бы и коллективное, въ защиту интересовъ кредиторовъ не устраняетъ само по себѣ необходимости учреждать въ некультурныхъ странахъ, разстроившихъ свои финансы, особые международные органы для правильной и систематической охраны интересовъ разноплеменныхъ креди-

[1]) Garié. L'arbitrage international en matière financière appliqué aux dettes extérieures des états. Paris (1892). 32 стр.—Ср. статьи Junquiera: 1) Le crédit du Portugal et la voie juridique; 2) Un procès international. La dette du Portugal; 3) Une procédure internationale. La dette du Portugal въ Justice internationale. 1903. I. 491—497, 49—61, 141—149.

[2]) Becker. Les emprunts des états étrangers. Paris 1880. 78 стр. Авторъ сдѣлалъ это предложеніе въ 1875 году на засѣданіи «Congrès de l'association pour la réforme du droit des gens»; сообщая объ этомъ въ 1880 году, онъ добавляетъ: «ce système a été mis en pratique pour les états de Tunis et de l'Égypte» (p. 5). Онъ имѣетъ въ виду очевидно комиссію основанную въ 1868 году въ Тунисѣ и ликвидаціонную комиссію 1880 года для Египта, слѣдовательно верховныя ликвидаціонныя комиссіи съ правотворящею властью. Въ 1875 году онъ имѣлъ въ виду лишь тунисскую комиссію; къ комиссіи 1880 года названіе «смѣшанной» не подходитъ, такъ какъ въ ней не было представителей отъ Египта.

торовъ государства; практика показываетъ, что установленіе такого контроля содѣйствуетъ не только обогащенію кредиторовъ на счетъ должника, но и улучшенію финансоваго положенія этого послѣдняго; наконецъ, оберегая интересы вѣрителей и по мѣрѣ возможности удовлетворяя интересы мѣстной страны, контрольные совѣты оказываютъ косвенно пользу и всей Европѣ вообще въ томъ отношеніи, что, предупреждая разореніе, они избавляютъ международный торговый оборотъ отъ потрясеній причиняемыхъ банкротствами, совершающимися въ отдѣльныхъ странахъ. Сознаніе необходимости подобнаго планомѣрнаго контроля привело къ созданію теоріи, оправдывающей иностранное финансовое вмѣшательство. Правомѣрность этого вмѣшательства пытаются обосновать на томъ фактѣ, что государственное банкротство составляетъ настоящее правонарушеніе (Rechtsverletzung); въ самомъ дѣлѣ какъ отнестись иначе къ тому факту, что государство отказывается выполнить свои юридически неоспоримыя долговыя обязательства по отношенію къ частнымъ лицамъ, ввѣрившимъ ему свои сбереженія, въ особенности когда кредиторами являются иностранцы. Если долговыя обязательства находятся у мѣстныхъ подданыхъ, то государство можетъ измѣнить односторонне условія займа путемъ изданія соотвѣтственнаго закона и подданный долженъ повиноваться новому порядку ликвидаціи займа, если только этотъ порядокъ установленъ законнымъ образомъ и въ должной формѣ. Въ совершенно иныхъ отношеніяхъ находится государство-должникъ по отношенію къ кредиторамъ иностранцамъ: эти отношенія опредѣляются лишь договоромъ, въ который вступили при заключеніи займа обѣ стороны, и иностранные подданные не связанные узами подданства съ своимъ должникомъ, могутъ отказаться признать измѣненія въ условіяхъ займа, сдѣланныя безъ ихъ согласія. Банкротство государства затрагиваетъ обыкновенно интересы большой группы лицъ различныхъ національностей; вотъ почему необходимо найти

вѣрныя средства бороться съ этимъ зломъ. Фактически кредиторы какъ частныя лица не могутъ принудить иностранную державу уступить ихъ законнымъ требованіямъ; обычные способы расправы съ неисправнымъ кредиторомъ, вродѣ объявленія конкурса, не примѣнимы къ иностраннымъ державамъ; иныя мѣры, вродѣ посылки дипломатическихъ нотъ, далеко не всегда достигаютъ своей цѣли и если бываютъ умѣстны, то лишь въ извѣстныхъ случаяхъ и при извѣстныхъ обстоятельствахъ. Поэтому сама собою возникаетъ мысль о принудительномъ установленіи, при помощи союза государствъ, особыхъ международныхъ правовыхъ организацій, которыя блюли бы интересы кредиторовъ [1]). Однако

[1]) Эта теорія вмѣшательства была развита въ подробностяхъ проф. Мейли; онъ предлагалъ заставлять неисправныя правительства подчиняться «einem aus Mitgliedern anderer Nationen komponierten Gerichtshofe oder einer internationalen Kommission»; главнымъ аргументомъ служилъ у него общепризнанный афоризмъ: pacta sunt servanda Meili Der Staatsbankerott und die moderne Rechtswissenschaft. Vortrag gehalten in der internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre zu Berlin. Berlin 1895. 86 стр.; см. стр. 50, 41, 47.—Доводы цюрихскаго профессора повторяетъ dr. jur. Pflug въ своей работѣ, удостоенной преміи Блюнчли, написанной въ 1896 году и изданной съ добавленіями въ 1898 году: Pflug. Staatsbankerott und internationales Recht. Von der Bluntschli Stiftung gekrönte Preisschrift. München. 1898. 101 стр. Онъ, среди другихъ способовъ борьбы съ банкротствомъ, особенно рекомендуетъ, кромѣ третейскихъ и международныхъ судовъ, какъ наиболѣе удобное средство, установленіе межд. «Verwaltungs=und Kontrollkommissionen», считая этотъ органъ международнымъ принудительнымъ управленіемъ иноземныхъ финансовъ (internationale Zwangsverwaltung auswärtiger Finanzen) (см. стр. 74). Эта работа носитъ скорѣе ученическій, нежели самостоятельный характеръ. Отмѣтимъ хотя бы напр. то обстоятельство, что курсъ Блюнчли авторъ разсматриваетъ какъ непререкаемый авторитетъ и ссылками на него разрѣшаетъ искусственно всѣ сомнѣнія: ipse dixit! Забывая, что въ современномъ международномъ правѣ не можетъ быть иной юрисдикціи, кромѣ третейской, онъ въ видѣ мѣръ борьбы съ банкротствомъ помимо «Schiedsspruch'a» намѣчаетъ еще «internationale Gerichte», формальные постоянные суды съ регулярнымъ производствомъ; но намѣтивъ несуществующую форму юстиціи, авторъ излагаетъ въ этой главѣ смѣшанные египетскіе суды (стр. 64 сл.), которые могутъ быть названы международными лишь съ большими оговорками. Изложеніе устройства египетской кассы долга авторъ соединяетъ съ описаніемъ Бернскаго желѣзнодорожнаго бюро, учрежденія совершенно иного типа (органа уніи), располагающаго иного рода властью (авторъ называетъ членовъ этого бюро internationale Vermit-

слѣдуетъ замѣтить, что даже сторонники теоріи вмѣшательства не находятъ возможнымъ рекомендовать учрежденіе контрольныхъ совѣтовъ въ видѣ общей и абсолютной мѣры, пригодной во всякое время и для всѣхъ странъ. Они оговариваются, что подобное средство, какъ противное началамъ европейскаго международнаго права, какъ способное нарушить суверенитетъ государства, какъ пригодное для превращенія въ политическое орудіе въ рукахъ сильныхъ должно быть примѣняемо съ большой осторожностью. Не будучи въ состояніи оправдать этого средства положеніями международной справедливости, но признавая въ немъ наилучшій практическій способъ защитить интересы всѣхъ, они полагаютъ, что оно можетъ быть пущено въ ходъ при наличности особыхъ и серьезныхъ основаній: при банкротствѣ очевидномъ или злостномъ, въ странахъ малокультурныхъ, по отношеніи къ которымъ международный союзъ доселѣ допускаетъ отношія неравенства, господства и преобладанія. Въ особенности это можно сказать о государствахъ мусульманской культуры, не говоря уже о народахъ, только что выходящихъ изъ со-

---

tlungsämter) и все это только для того, чтобы придти къ слѣдующему выводу: «diese ganze Organisation zeigt uns, dass der Wunsch für Forderungen privatrechtlicher Natur, die in dem Völkerverkehr ihren Ursprung haben, in einer internationalen Behörde Schutz und Hilfe zu finden bereits allgemein verbreitet ist» (стр. 78). Но наличность одного учрежденія, организованнаго на международномъ началѣ, добровольно установленнаго нѣсколькими культурными государствами, располагающаго «посреднической» властью ничуть не доказываетъ возможности принудительнаго учрежденія въ нецивилизованной странѣ органовъ финансоваго управленія.—Несравненно болѣе научный и серьезный характеръ носитъ работа проф. Diena, получившаго также премію Блюнчли: Diena. Il fallimento degli stati e il diritto internazionale. Torino 1898. 217 стр. Авторъ однако обходитъ вопросъ о международномъ контролѣ, столь щекотливый для итальянца. Онъ предлагаетъ лишь арбитражъ, учрежденіе національной комиссіи для обезпеченія иностранныхъ кредиторовъ даннаго государства и образованіе рода уніи съ обязательствомъ объявлять тарифную войну такому государству, которое, будучи признано третейскимъ судомъ банкротомъ, откажется согласиться съ кредиторами.—За вмѣшательство и за обращеніе къ третейскому суду высказывается и Wuarin. Essai sur les emprunts d'états. Paris (1907). 276.

стоянія варварства [1]). Практически, такимъ образомъ вопросъ о «правѣ вмѣшательства» имѣетъ лишь теоретическое значеніе и академическій интересъ: даже наиболѣе послѣдовательные противники вмѣшательства считаютъ возможнымъ въ видѣ исключенія и вопреки праву допустить вмѣшательство въ финансы нѣкоторыхъ державъ при извѣстныхъ обстоятельствахъ, для достиженія политическихъ цѣлей, то есть они приходятъ практически какъ разъ къ тому, что стараются выставить правомѣрнымъ защитники вмѣшательства; въ этомъ отношеніи изолированно стоитъ лишь «доктрина Драго», отрицающая принципіально всякое вмѣшательство въ дѣла Южной Америки.

Усилившееся за послѣдніе годы стремленіе освятить принудительное вмѣшательство, хотя бы въ видѣ изъятія изъ общаго правила, объясняется усложненіемъ международныхъ денежныхъ отношеній, непрерывнымъ ростомъ государственныхъ долговъ и увеличеніемъ размѣровъ капитала обращающагося на международномъ рынкѣ. Капиталъ этотъ становится, какъ говоритъ Мейли, международнымъ и теряетъ національную окраску (anational oder internatonal) [2]); «финансовый интернаціонализмъ» (internationalisme financier), который усматриваетъ также и Леруа Болье, объясняется космополитизмомъ капитала и есть неизбѣжное послѣдствіе прогресса культуры и цивилизаціи; мало по малу въ томъ или въ иномъ центрѣ международныхъ сношеній концентрируются крупные капиталы, владѣльцы которыхъ начинаютъ представлять собою реальную силу, съ которой приходится считаться мѣстнымъ правительствамъ. Капиталъ, принявшій международную форму, втягиваетъ въ сферу своего

---

[1]) Ср. напр. Reynaud-Lacroze, p. 217, 221—Jmbert, p. 64.—Collas. Der Staatsbankerott und seine Abwicklung. Münchener Volkswirtschaftliche Studien, herausgegeben von Brentano und Lotz, № 68. Stuttgart 1904, S. 60. Vignéras. Des garanties offertes aux porteurs français de fonds d'états étrangers. Paris 1905. 206.

[2]) Meili. S. 2.

дѣйствія не только то правительство, которое пользуется имъ для своихъ цѣлей, но и тѣ правительства, подданные которыхъ оказываютъ кредитъ данному правительству. Государственный долгъ данной страны опутываетъ обыкновенно цѣлый рядъ державъ, подданные которыхъ въ свою очередь тѣсно связаны между собою, какъ выражается Мейли, узами одинаковыхъ притязаній и долговыхъ счетовъ (das Band der Forderungen und Schulden) [1]. Долги государствъ ростутъ прогрессивно; съ увеличеніемъ суммы долга увеличивается и число кредиторовъ, и интензивность ихъ вліянія на управленіе и на устройство государства-должника. Активное воздѣйствіе кредиторовъ нерѣдко приводитъ къ тому, что мѣстное государство уступаетъ фактическое выполненіе отдѣльныхъ функцій суверенитета создаваемымъ кредиторами организаціямъ. Иностранныя государства пользуются оборотами своихъ подданныхъ за границей для полученія преобладанія въ странахъ, не богатыхъ капиталами; при помощи капиталистовъ и банкировъ они преслѣдуютъ свои политическія цѣли; если въ настоящее время трудно обогатиться безъ труда землями, такъ какъ почти всѣ онѣ распредѣлены между культурными націями, то за то легко путемъ подписки на колосальные займы, выпускаемые на международный рынокъ, фактически овладѣть малокультурной страной, захвативъ въ свои руки контроль надъ ея управленіемъ и финансами. Такимъ образомъ правительства, желающія пріобрѣсти вліяніе

[1]) Meili, S. 1; онъ отличаетъ эту связь отъ тѣхъ связей, которые соединяютъ людей въ уніяхъ, однако не указывая отличительныхъ признаковъ того и другого рода соединеній. Отличіе это состоитъ въ томъ, что въ финансовомъ контролѣ надъ данной страной заинтересованъ прямо и непосредственно не весь міръ въ цѣломъ, а лишь иностранные вѣрители этой страны по внѣшнимъ ея займамъ. Подобный союзъ имѣетъ чисто мѣстный характеръ, онъ связанъ съ данной территоріей и правительствомъ; онъ не имѣетъ всеобщаго значенія а касается лишь ряда извѣстныхъ державъ; онъ имѣетъ болѣе или менѣе временный характеръ; такія частныя организаціи группы государствъ преслѣдуютъ измѣнчивые интересы, не стоящіе въ связи съ культурными задачами человѣчества; учрежденіе подобныхъ организацій не вызывается постоянными и неотразимыми нуждами международнаго союза.

въ данной странѣ, силою вещей вынуждаются покровительствовать финансовымъ операціямъ своихъ подданныхъ въ этой странѣ. Этимъ объясняется, почему столь важное значеніе имѣютъ въ міровой политикѣ Англія, Германія и Франція, обладающія громадными свободными денежными средствами; путемъ помѣщенія капиталовъ за границею совершается мирное завеваніе однихъ націй другими; этимъ же объясняется почему Голландія и Бельгія, наравнѣ съ Швейцаріей и тремя вышеупомянутыми великими державами обладающія избыткомъ капиталовъ [1]), участвуютъ во всѣхъ международныхъ предпріятіяхъ въ Турціи, въ Марокко, въ Египтѣ, въ Китаѣ. Политическій характеръ финансоваго вмѣшательства проявляется также въ томъ, что онъ вызываетъ неизбѣжно и вступленіе въ дѣло и трехъ остальныхъ великихъ державъ, какъ это случилось хотя бы въ Египтѣ и Греціи. Разсматривая списки участвующихъ въ контролѣ надъ финансами державъ, мы всегда почти видимъ въ первомъ ряду Англію и Францію, а въ послѣдніе годы и Германію [2]). Политическій ха-

[1]) Любопытныя свѣдѣнія объ этомъ см. у Martin. Étude sur les placements faits à l'étranger par les differents peuples. Paris 1891. 36 стр. (Extrait du «Journal de la Société de statistique de Paris»). Авторъ насчитываетъ всего лишь шесть державъ, которыя пользуются «абсолютной экономической независимостью» (p. 35).

[2]) Ср. о политическомъ значеніи капитала и займовъ и о вліяніи биржи и банкировъ на политику рядъ статей Norikus. Politik und internationales Grosskapital. Monatschrift für christliche Social-reform. Basel 1905. Jannuar, 1—8; Februar, 65—83; April, 179—186; Mai, 258—271; Juni 292—297 и Боголѣповъ. Политическое значеніе государственнаго кредита. Образованіе. 1906, декабрь 210 сл.—Ср. также Bolce. The new internationalism (financial and commercial amalgamation of the nations). 1907, 309 стр.—Леруа Болье старается доказать, что «bancocratie», новая форма плутократіи, не всемогуща и что «internationalité de l'or» не угрожаетъ независимости современныхъ народовъ и свободному развитію цивилизованнаго общества: Leroy Beaulieu. La règne de l'argent. L'internationalité de l'or et la «bancocratie». Revue des deux Mondes. 1 mai 1896. 42, 68. Но въ нецивилизованныхъ странахъ могущество европейскихъ капиталистовъ несомнѣнно, что доказывается тѣмъ, что эти страны покрыты сѣтью контрольныхъ совѣтовъ.—Поэтому практически безплодны соображенія Jozon'a (R. d. 1869. 280) о томъ, что неплатежъ долга иностраннымъ правительствомъ можетъ послужить какъ casus belli лишь въ томъ случаѣ, если долгъ былъ заключенъ при соучастіи и при гарантіи иностранныхъ

рактеръ финансоваго контроля развивается не только въ ущербъ независимости мѣстнаго государства; нерѣдко контрольные совѣты превращаются въ средство коллективной опеки державъ надъ страной; державы устраняютъ преобладаніе одной изъ нихъ путемъ образованія международнаго контрольнаго органа; это средство было примѣнено непосредственно противъ Франціи въ Тунисѣ (1869) и Марокко (1906), противъ Англіи въ Египтѣ (1876 и 1880) и Китаѣ (1901). Среди всякаго рода международныхъ органовъ финансовый совѣтъ есть наиболѣе вѣрное средство предотвратить политическое порабощеніе некультурной страны одною экономически болѣе сильною державою и предохранить такимъ образомъ другія державы отъ потери лишняго рынка и отъ нарушенія политическаго равновѣсія. Такимъ образомъ интересы кредиторовъ различныхъ конкурирующихъ національностей тѣсно переплетаются съ интересами всей Европы. Разъ культурная держава получаетъ возможность установить свой исключительный протекторатъ надъ страной, то она безъ замедленія прибѣгаетъ ко всѣмъ законнымъ способамъ устраненія докучливаго и стѣснительнаго контроля иностранцевъ; едва Франція въ Тунисѣ и Англія въ Египтѣ получили признаніе Европы на покровительство данной страны, какъ онѣ поспѣшили путемъ принятія на себя государственнаго долга избавиться отъ иностраннаго контроля; задолженность страны онѣ старались использовать для пріобрѣтенія единоличнаго финансоваго господства въ покровительствуемыхъ ими владѣніяхъ.

Успѣхъ вмѣшательства объясняется не только тѣмъ, что

правительствъ. Государства вмѣшиваются въ дѣла другихъ державъ и безъ наличности конвенцій, которыя бы формально защищали подвергающіяся нарушенію права ихъ подданныхъ, какъ напр. это бываетъ въ случаяхъ причиненія ущерба отдѣльнымъ личностямъ вслѣдствіе насилій надъ ними или захвата ихъ имущества; отсутствіе конвенціи еще не служитъ доводомъ въ пользу объявленія вмѣшательства незаконнымъ. Выборъ же того или другого фактическаго способа вмѣшательства зависитъ отъ политическаго настроенія даннаго момента.

на неисправно платящее государство производитъ совмѣстно и одновременно свое воздѣйствіе цѣлый рядъ державъ, но и тѣмъ, что защита правъ кредиторовъ осуществляется согласованною дѣятельностью различныхъ частно-правовыхъ организацій, такъ называемыхъ союзовъ держателей правительственныхъ фондовъ. Эти союзы могутъ быть двоякаго типа. Во-первыхъ для болѣе или менѣе преходящихъ цѣлей образуются въ отдѣльныхъ странахъ соединенія обнимающія собою кредиторовъ одной какой либо иностранной державы по одному или по нѣсколькимъ займамъ, вродѣ хотя бы французской «l'union des porteurs français de rentes portugaises» или англійской «the China association». Подобныя ассоціаціи стали въ концѣ XIX вѣка обычнымъ явленіемъ въ странахъ ссужающихъ деньги иностраннымъ державамъ, онѣ назначаются для охраны частныхъ правъ отъ посягательствъ публичной власти и, несмотря на свой скромный частный характеръ, онѣ становятся для несостоятельнаго правительства источникомъ непрерывныхъ осложненій: онѣ превращаются въ могущественные союзы, едва отдѣльныя національныя корпораціи организуются въ одно коллективное цѣлое для преслѣдованія общихъ всѣмъ кредиторамъ интересовъ. Онѣ принуждаютъ правительство къ сдѣлкѣ или путемъ непосредственныхъ съ нимъ переговоровъ, или посредствомъ косвенныхъ мѣръ, вродѣ затрудненія реализаціи его новыхъ займовъ. Вліяніе этихъ союзовъ испытала на себѣ напримѣръ Португалія въ 1892 году [1]).

Во-вторыхъ въ Англіи, Франціи и Бельгіи существуютъ учрежденія для постояннаго попеченія объ интересахъ всѣхъ вообще держателей иностранныхъ процентныхъ бумагъ въ въ данной странѣ. Таковы учрежденная въ 1869 году въ Лондонѣ и преобразованная въ 1898 году corporation of foreign bondholders, пребывающая въ Антверпенѣ association

[1]) См. объ этомъ въ сборникѣ популярныхъ лекцій Zeitlin'a. Der Staat als Schuldner. Tübingen 1906. 90.

pour la défense des détenteurs de fonds publics и организованная въ Парижѣ association des porteurs français de valeurs étrangères [1]). Функціи ихъ одинаковы въ общемъ и цѣломъ: онѣ имѣютъ задачей собирать свѣдѣнія о помѣщеніи на мѣстномъ рынкѣ иностранныхъ бумагъ и о состояніи финансовъ государствъ съ пошатнувшимся кредитомъ, онѣ собираютъ общія собранія кредиторовъ по тому или другому займу, когда этого требуютъ обстоятельства, онѣ содѣйствуютъ учрежденію синдикатовъ и облегчаютъ имъ сношенія съ аналогичными комитетами, дѣйствующими за границей, наконецъ онѣ дѣлаютъ представленія мѣстной власти относительно дипломатическаго воздѣйствія на государство, невыполняющее свои долговыя обязательства. Каждое учрежденіе печется лишь объ интересахъ своихъ соотечественниковъ и, не принимая на себя устройства соглашеній съ кредиторами другихъ національностей и сдѣлокъ съ должникомъ, она лишь содѣйствуетъ образованію спеціальныхъ комитетовъ, дѣйствующихъ самостоятельно отъ него и располагающихъ полномочіями непосредственно отъ кредиторовъ [2]).

---

[1]) Попытки образовать подобное учрежденіе въ Германіи не имѣли успѣха. См. Morgenstern. Eine deutsche Schutzvereinigung von Besitzern fremder Werthpapiere. Berlin 1899. 15.

[2]) Ежегодно для членовъ ассоціаціи публикуются особые отчеты (annual report). Объ отчетѣ лондонскаго совѣта корпораціи за 34 операціонный (1905—1906) годъ см. Journal des économistes. 15 juillet 1907, p. 109. Изъ отчетовъ антверпенскаго союзнаго комитета издающихся съ 1889 года см. напр. Association pour la défense des détenteurs de fonds publics. Rapport annuel pour l'exercice 1903—1904, présenté à l'assemblée générale du 27 avril 1904. Anvers. 1904. 259 стр. О дѣятельности парижскаго органа см. Lewandowski. De la protection des capitaux empruntés en France par les états étrangers ou les sociétés. Paris 1896. 220 стр. и Vignéras. Des garanties offertes aux porteurs français de fonds d'états étrangers. Paris 1905. 214 стр. Кстати сказать, оба эти автора изучаютъ вопросъ о цѣлесообразности различныхъ мѣропріятій для обезпеченія французскихъ держателей иностранныхъ фондовъ на основаніи данныхъ практики, что придаетъ особый жизненный интересъ ихъ заключеніямъ. Апологетомъ групповыхъ организацій является Jmbert. Les emprunts des états étrangers. recours individuels et action collective des créanciers. Paris 1905. 194 стр. Описывая ихъ устройство, онъ пишетъ: «simples institutions défensives, il nous semble qu'elles soient appelées à un rôle plus général et plus important» (p. 9); но слѣдуетъ замѣтить, что эта болѣе

Изъ этого видно, что соединенія второго рода являются лишь центральными освѣдомительными бюро для даннаго государства; центръ тяжести лежитъ поэтому въ надѣленныхъ активными полномочіями групповыхъ соединеніяхъ перваго рода. Но послѣднимъ для надлежащаго выполненія своей задачи, удовлетворенія интересовъ всей массы кредиторовъ даннаго правительства, необходимо имѣть соотвѣтственную организацію. Именно, они должны принципіально заключать въ себѣ всѣхъ кредиторовъ, имѣющихъ отношеніе къ союзу, и должны дѣйствовать лишь по директивамъ большинства всей совокупности заинтересованныхъ лицъ. Другими словами, дѣла касающіяся даннаго займа или финансовъ данной страны должны, подъ надзоромъ союзнаго органа, рѣшаться общимъ собраніемъ прикосновенныхъ къ дѣлу кредиторовъ (assemblée générale des porteurs). Однако образованіе такихъ собраній вещь весьма затруднительная, почему союзные комитеты могутъ послужить въ рукахъ предпріимчивыхъ и ловкихъ финансовыхъ дѣльцовъ источникомъ личной наживы на счетъ большинства кредиторовъ: въ самомъ дѣлѣ комитеты фактически могутъ дѣйствовать по приказу такого большинства, которое въ сущности является фиктивнымъ. Образованію общихъ собраній мѣшаетъ значительность числа лицъ, имѣющихъ въ рукахъ бумаги, срочность ихъ созыва, вызываемая тѣмъ обстоятельствомъ, что къ нимъ прибѣгаютъ спѣшно, въ тотъ моментъ когда заключенное соглашеніе перестаетъ выполняться правильнымъ образомъ, наконецъ обычное отсутствіе какихъ либо данныхъ о мѣстожительствѣ кредиторовъ. Иниціаторы новообразующагося союза принуждены созывать кредиторовъ путемъ прессы или черезъ банки; трудно войти въ сношеніе со всѣми безъ исключенія кредиторами, предупредить ихъ объ учрежденіи ассоціаціи и получить ихъ со-

---

важная общественная задача достижима лишь при условіи раціональной ихъ организаціи, иначе онѣ всегда останутся лишь учрежденіями для обогащенія ихъ учредителей насчетъ большинства кредиторовъ.

гласіе на заключеніе сдѣлки съ должникомъ; препятствія усиливаются потому, что союзы эти возникаютъ не въ моментъ выпуска займа: не образуется въ настоящее время никакихъ организованныхъ союзовъ ни тогда, когда контрактъ займа заключается путемъ непосредственнаго обращенія къ публикѣ, посредствомъ публичной подписки въ собственномъ смыслѣ слова, ни даже тогда, когда правительство обращается къ услугамъ банкировъ и къ синдикатамъ финансовыхъ учрежденій (syndicats des établissements financiers). Благодаря этому, разъ составится ассоціація, которой удается на свой рискъ и страхъ войти въ соглашеніе съ должникомъ, легко зарождается сомнѣніе, поскольку приложимо это соглашеніе къ кредиторамъ, неучаствовавшимъ въ его установленіи; составъ ассоціаціи всегда носитъ случайный характеръ и внѣ ея остаются зачастую многочисленные мелкіе кредиторы, не читающіе газетъ и въ тоже время наиболѣе нуждающіеся въ защитѣ; кромѣ того возможно, что состоявшаяся сдѣлка не была принята всѣми бывшими на лицо кредиторами единогласно. Наконецъ дѣло осложняется, когда въ составъ ассаціаціи входятъ кредиторы по разнымъ долговымъ обязательствамъ, стремящіеся лишь получить для себя наиболѣе надежное обезпеченіе, или же начинаются несогласія между нѣсколькимя союзами кредиторовъ, имѣющихъ неодинаковые правовые титулы. Все это приводитъ къ необходимости установленія правительственнаго контроля надъ дѣятельностью частныхъ организацій, что закрѣпляетъ связь существующую между мѣстнымъ правительствомъ и капиталистами: если государство вынуждается содѣйствовать справедливой ликвидаціи иностраннаго долга по отношенію къ его собственнымъ подданнымъ, то это облегчаетъ и возможность воспользоваться дипломатическими средствами воздѣйствія этого государства по отношенію къ тому государству, гдѣ капиталисты помѣстили свои сбереженія. Единеніе же національныхъ комитетовъ приводитъ къ коллективному вмѣшательству нѣсколь

кихъ державъ, прямому или косвенному, въ дѣла неисправнаго плательщика.

Формы вмѣшательства и самый его характеръ разнятся въ отдѣльныхъ странахъ въ зависимости отъ того, какую роль играли правительства при учрежденіи контроля надъ финансами; но нельзя говорить о томъ, что контроль въ Тунисѣ (1869), Турціи (1881) и Сербіи (1895) установленъ безъ всякаго воздѣйствія, хотя бы неформальнаго, со стороны иностранныхъ правительствъ; напротивъ и здѣсь контроль не имѣлъ исключительно частнаго характера, онъ разсматривался публично-правовымъ и международнымъ дѣломъ, о ходѣ котораго освѣдомлялись мѣстныя консульства и посольства. Этотъ правительственный контроль осуществлялся рядомъ и паралельно съ надзоромъ со стороны общихъ собраній кредиторовъ отдѣльныхъ странъ. Въ качествѣ учредительнаго собранія функціонируетъ обыкновенно временная ликвидаціонная комиссія, носящая характеръ конференціи въ томъ случаѣ, если вмѣшательство производится правительствами, или же характеръ верховнаго правотворящаго собранія представителей отъ кредиторовъ, если вмѣшательство носитъ специфически частный характеръ. Комиссары несостоятельнаго правительства даже не считаются въ первомъ случаѣ въ составѣ конференціи: они приглашаются въ нее лишь для подачи объясненій: такъ было принято въ египетской комиссіи 1880 года и въ греческой комиссіи 1897—1898 годовъ, состоявшихъ лишь изъ представителей отъ великихъ державъ. Комиссары должника дѣйствуютъ въ видѣ самостоятельной делегаціи лишь во второмъ случаѣ, какъ это было на константинопольскомъ съѣздѣ 1881 года и на карлсбадскомъ съѣздѣ 1895 года, состоявшихъ съ одной стороны изъ делегатовъ отъ Турціи или Сербіи, съ другой стороны изъ уполномоченныхъ отъ кредиторовъ; такой же характеръ носила и тунисская комиссія 1869 года. Задачей подобнаго собранія является соглашеніе объ учрежденіи финансоваго совѣта,

опредѣленіе тѣхъ долговъ, которые поручается обслуживать совѣту, и тѣхъ средствъ, которыя назначаются на погашеніе займовъ. Тамъ гдѣ вмѣшательство производилось безъ прямого участія правительствъ, выработанное соглашеніе сообщается державамъ, заинтересованнымъ въ ликвидаціи займа; затѣмъ оно, какъ и постановленія конференціи, публикуется, мѣстною властью въ видѣ государственнаго закона. Формально такой законъ есть не болѣе какъ свободное изявленіе воли мѣстною властью, но матеріально онъ является международнымъ договоромъ или соглашеніемъ [1]). Такъ какъ въ законѣ этомъ принимаетъ лишь законную форму состоявшаяся уже между двумя заинтересованными сторонами, кредиторами и должникомъ, сдѣлка, то законъ этотъ не можетъ быть измѣненъ путемъ новаго закона, изданнаго безъ согласія кредиторовъ и державъ. Отмѣна двусторонняго соглашенія можетъ быть произведена лишь точно такимъ же путемъ, какимъ соглашеніе установлено, т. е. созывомъ новой конференціи или новаго правоустановляющаго съѣзда. Поэтому совѣтъ не можетъ быть распущенъ иначе, какъ по взаимному соглашенію обѣихъ договаривающихся сторонъ. Ликвидаціонная комиссія, по выполненіи своей задачи, расходится немедленно; единственное исключеніе представляетъ въ этомъ отношеніи тунисская комиссія 1869 года, оставшаяся въ качествѣ постоянной и высшей надъ совѣтомъ инстанціи; это объясняется политическими причинами и порученіемъ комиссіи постоянныхъ функцій, состоявшихъ въ надзорѣ за финансами Туниса вообще. На практикѣ не существуетъ періодичности въ созывѣ финансовыхъ конференцій для данной страны; конференціи, обсуждавшія финансовыя дѣла Египта, носили случайный характеръ. Безъ созыва конференцій и правоустано-

[1]) Вотъ почему Kaufmann усвояетъ законамъ Египта, явившимся результатомъ соглашенія съ кредиторами, названіе «décret international», напр. онъ называетъ такъ законы 15 ноября 1879 г., 31 марта 1880 г., 27 іюля 1885 г., 12 іюля 1888 г., 6 іюня 1890 г., (Kaufmann. Le droit intern. et la dette publique égyptienne. Bruxelles. 1891. 133, 137).

вляющихъ съѣздовъ обходятся потому, что поручаютъ нерѣдко выполненіе функцій этихъ собраній самому совѣту. Это объясняется практической затруднительностью созыва подобныхъ собраній, но принципіально такой порядокъ не выдерживаетъ критики: административному органу присваиваются несвойственныя ему функціи, что служитъ источникомъ большихъ затрудненій; вспомнимъ хотя бы конфликтъ 1896 года въ египетской комиссіи долга; порученіе совѣту правоустановительныхъ и правительственныхъ функцій превращаетъ его въ конференцію, что неблагопріятно отражается на его функціонированіи, приноровленномъ къ несенію обязанностей иного рода. Принципъ раздѣленія властей требуетъ освобожденія совѣтовъ отъ выполненія вмѣсто конференцій такого рода полномочій, какъ напримѣръ конверсія займа, измѣненіе въ тарифѣ уступленныхъ кредиторамъ доходовъ, разрѣшеніе правительству пользованія резервнымъ фондомъ. Невозможно учрежденію, дѣйствующему по большинству голосовъ, фактически доступному политическому давленію, поручать такія дѣла, которыя требуютъ согласія со стороны всѣхъ кредиторовъ различныхъ національностей или всѣхъ державъ. Въ самомъ дѣлѣ невозможно оправдать теоретически свободу совѣта по своему соизволенію соглашаться на уменьшеніе процентовъ по займу, на измѣненіе гарантій обезпечивающихъ выплату долга, хотя бы и съ предоставленіемъ равноцѣннаго эквивалента взамѣнъ изъемлимыхъ изъ подъ вѣдѣнія совѣта доходовъ, наконецъ на предоставленіе запасныхъ средствъ, уже имѣющихся въ совѣтѣ. Давать подобнаго рода розрѣшенія компетентны лишь органы, представляющіе совокупность отдѣльныхъ делегацій отъ группъ кредиторовъ или отъ державъ; только съ яснаго согласія своихъ довѣрителей эти делегаціи могутъ произвести перемѣны въ существующемъ порядкѣ и сдѣлать уступки на счетъ средствъ, на которыя кредиторамъ обезпечено право залога, или произвести какія либо выдачи изъ накоплен-

ныхъ средствъ. Въ этомъ отношеніи противорѣчитъ теоріи хотя бы напр. право египетскаго, турецкаго и греческаго совѣтовъ разрѣшать правительству измѣненія въ уступленныхъ кредиторамъ доходахъ.

Нормальныя функціи совѣта совершенно иныя; онъ является лишь исполнительнымъ органомъ конференціи и обладаетъ распорядительной административной властью въ предѣлахъ ему отведенныхъ въ основномъ договорѣ. Въ этомъ отношеніи было бы съ другой стороны ошибочно полагать, что роль совѣта чисто совѣщательная при мѣстномъ правительствѣ и что онъ не располагаетъ реальною административною властью; названіе «административнаго совѣта» обычно придаваемое постоянному органу финансоваго контроля не означаетъ. что совѣтъ обладаетъ лишь правомъ дѣлать представленія туземному правительству; совѣтъ, существовавшій въ Тунисѣ, и совѣты, существующіе въ настоящее время въ Турціи и Сербіи не отличаются въ этомъ отношеніи по интенсивности своей власти отъ «комиссій», учрежденныхъ въ Египтѣ и Греціи. Прежде всего для достиженія своей главной цѣли, правильной уплаты по займамъ, совѣтъ управляетъ уступленными кредиторамъ доходами: онъ сосредоточиваетъ въ своей кассѣ эти доходы, хранитъ ихъ, оплачиваетъ купоны, погашаетъ долгъ и выполняетъ другія публично-правовыя обязанности; онъ является не только своего рода банкирской конторой, представляющей гражданскіе интересы кредиторовъ, но и служитъ для мѣстнаго правительства родомъ казначейства; кромѣ того во всѣхъ странахъ, кромѣ Греціи, онъ взимаетъ уступленные доходы при помощи подчиненной ему администраціи. Фонды поступающіе въ совѣтскую кассу назначаются исключительно на службу долга; но излишки, превышающіе сумму напередъ условленную и необходимую на данный годъ для покрытія долга, возвращаются правительству, какъ это существуетъ съ 1888 года въ Египтѣ, съ 1903 года

въ Турціи и какъ это было принято при самомъ установленіи контроля въ Сербіи и въ Греціи. Естественно, что совѣтъ обслуживаетъ лишь долги извѣстнаго рода; практически обыкновенно рядъ долговыхъ обязательствъ остается внѣ вѣдѣнія совѣта. Поэтому попытки установить различіе между «полнымъ» и «частнымъ», «абсолютнымъ» и «ограниченнымъ» контролемъ имѣютъ лишь теоретическое значеніе [1]). Эта терминологія можетъ имѣть нѣкоторое значеніе въ томъ смыслѣ, что можетъ быть проведена разница между совѣтомъ въ собственномъ смыслѣ слова и различными комиссіями, охраняющими интересы вѣрителей лишь по одному извѣстному займу: такъ «комиссія долга» отличается по своимъ функіямъ и по своей компетенціи отъ англо-французскихъ комиссій, учрежденныхъ въ 1876 и 1877 годахъ для службы спеціальныхъ займовъ; помимо непосредственной своей задачи, сходной съ задачей комиссіи долга въ качественномъ отношеніи, эти комиссіи выполняютъ также

---

[1]) Такія попытки дѣлаются въ нѣмецкой литературѣ; такъ Pflug полагаетъ, что греческій финансовый контроль есть лишь «beschränkte oder partielle», тогда какъ контроль въ Египтѣ, Турціи и Сербіи есть «allgemeine, absolute oder generelle». Но это можетъ имѣть лишь значеніе въ систематическомъ отношеніи для классификаціи контрольныхъ учрежденій сообразно съ тѣмъ, обнимаютъ ли они всѣ долги государства или нѣтъ, сосредоточиваютъ въ своей кассѣ всѣ доходы государства или нѣтъ. Пфлюгъ считаетъ «абсолютнымъ» такой контроль, который распространяется на всѣ государственные доходы безъ исключенія; но подобнаго контроля никогда не существовало и не существуетъ ни въ Сербіи, гдѣ самъ совѣтъ именуется «совѣтомъ монополій», ни въ Египтѣ, гдѣ часть доходовъ эксплоатируется не общею комиссіею долга, ни въ Турціи, гдѣ точно также кредиторамъ уступлена лишь часть доходовъ. Иначе различаетъ «totale» и «partielle Finanzkontrolle» Heckel (Staatschulden, статья въ Handwörterbuch der Staatswissenschaften, herausg. von Conrad. Jena 1901. 2 Auflage. VI Band, S. 960); онъ обращаетъ вниманіе на то, обслуживаетъ ли контрольный органъ всѣ долги государства, или только ихъ часть. Но практически и въ этомъ отношеніи не существуетъ «полнаго» контроля, хотя несомнѣнно существуетъ тенденція къ объединенію вѣдѣнія всѣхъ долговъ государства въ рукахъ одного совѣта; мы уже знаемъ, что совѣтъ, по его учрежденіи, является прекрасной гарантіей для заключенія новыхъ займовъ; но въ моментъ учрежденія совѣта ему обыкновенно поручались лишь тѣ долги, на которыя получалось согласіе обѣихъ сторонъ. И фактически многіе долги не обслуживаются вовсе современными совѣтами.

техническія функціи, управляя тѣми имуществами и предпріятіями, доходы съ которыхъ идутъ на погашеніе даннаго долга: доменами, удѣлами, желѣзными дорогами, телеграфами и александрійскимъ портомъ. Обыкновенно же совѣтъ не обслуживаетъ всѣхъ безъ исключенія долговъ государства и не централизуетъ всѣхъ доходовъ государства: совѣтъ учреждается для управленія службою точно опредѣленныхъ долговъ и беретъ въ управленіе лишь извѣстную часть доходовъ, достаточную на покрытіе долга и управленія долгомъ, оставляя всѣ остальные доходы въ управленіе мѣстному правительству.

Тамъ, гдѣ совѣтъ назначается играть политическую роль, онъ надѣляется иными болѣе широкими полномочіями, ему предоставляются функціи наблюденія за финансами государства вообще; въ этомъ съ наибольшей яркостью проявляется политическое значеніе финансоваго вмѣшательства и совѣтъ является въ этомъ отношеніи настоящимъ финансовымъ опекуномъ правительства и занимаетъ положеніе несравненно болѣе вліятельное, нежели туземные министры [1]). Къ этой категоріи принадлежитъ напр. право разрѣшать правительству выпускъ новыхъ займовъ и билетовъ казначейства, право контроля надъ доходами и расходами государства, право надзора за оставленными правительству доходами и право разсмотрѣнія государственнаго бюджета, право наблюденія за раздачей концессій иностранцамъ и т. д. Все это не столько административныя, сколько правительственныя и политическія функціи, которыхъ обычные совѣты не имѣютъ. Все финансовое хозяйство страны находилось подъ извѣстнымъ контролемъ комиссіи въ Тунисѣ до 1881 года, комиссіи долга въ Египтѣ до 1904 года и находится отчасти подъ воздѣйствіемъ контрольнаго европейскаго органа въ Марокко съ

[1]) Не даромъ Фуше называетъ тунисскую комиссію 1868 года «настоящимъ министерствомъ финансовъ Туниса» (Foucher, p. 66), а Жаре египетскую кассу долга, учрежденную въ 1876 году, считаетъ за «le véritable tuteur financier de l'Égypte» (Jaray. R. d. 1904. 425).

1906 года. Съ утратою совѣтомъ политическаго характера, онъ лишается и этихъ экстраординарныхъ полномочій. Теоретически говоря подобное расширеніе полномочій не желательно: не слѣдуетъ переходить предѣлы, указываемые необходимостью обезпеченія денежныхъ интересовъ кредиторовъ, и вмѣшиваться во внутреннее финансовое дѣло страны; подобное политическое вліяніе должно быть предоставлено органамъ дипломатіи и конференціямъ державъ, но не тѣмъ органамъ, главная цѣль которыхъ состоитъ въ защитѣ гражданско-правовыхъ притязаній частныхъ лицъ.

Совѣтъ обыкновенно возникаетъ какъ особое и самостоятельное учрежденіе, представляющее иностранныхъ кредиторовъ; ни одинъ совѣтъ не развился изъ національнаго органа страны: была тщетна попытка Турціи привлечь иностранцевъ къ совмѣстной работѣ съ турецкими финансовыми чиновниками въ 1859 году; не имѣло успѣха предложеніе Греціи, высказанное въ 1897 году, о включеніи иностранцевъ въ административный совѣтъ греческаго «общества монополій», національный органъ, независимый отъ мѣстнаго правительства, управлявшій монополіями съ 1887 года; ни въ одномъ совѣтѣ, кромѣ сербскаго, нѣтъ представителей отъ мѣстнаго правительства [1]). Вообще учрежденіе національнаго органа спеціально для управленія даными долговыми обяза-

[1]) Наиболѣе слабую форму контроль принялъ въ Греціи, гдѣ задача совѣта сводится къ распредѣленію поступающихъ въ совѣтъ суммъ и къ надзору за обществомъ монополій, собирающимъ попрежнему эти суммы, и въ Сербіи, гдѣ въ составѣ совѣта преобладаютъ сербскіе уроженцы и чиновники. Изъятіе изъ общихъ правилъ, т. е. ограниченіе функцій совѣта Греціи и допущеніе въ совѣтъ Сербіи делегатовъ отъ правительства, объясняется довѣріемъ кредиторовъ и державъ къ этимъ двумъ независимымъ христіанскимъ державамъ. Учрежденіе совѣта было смягчено здѣсь, поскольку это было возможно. Допущеніе въ составъ англо-французскихъ комиссій, учрежденныхъ въ 1876—1877 годахъ въ Египтѣ, мѣстныхъ чиновниковъ объясняется тѣмъ обстоятельствомъ, что задача этихъ комиссій была отчасти технической. Но и здѣсь въ составъ комиссій былъ привлеченъ египетскій элементъ, но не наоборотъ; преемственной связи между напр. удѣльнымъ управленіемъ и удѣльной комиссіей нѣтъ, послѣдняя образовалась въ качествѣ контрольнаго органа, стоящаго надъ этимъ управленіемъ.

тельствами вовсе не является въ некультурныхъ странахъ гарантіей исправной службы, хотя бы даже этотъ органъ имѣлъ смѣшанный характеръ, т. е. въ него допускались бы иностранцы. Совѣтъ возникаетъ какъ новое учрежденіе именно для контроля надъ мѣстными органами. Международное значеніе финансоваго совѣта не подлежитъ сомнѣнію, независимо отъ того, принимали ли державы непосредственное участіе въ его образованіи или нѣтъ, равно какъ независимо отъ того, кто назначаетъ представителей въ совѣтъ, отдѣльныя ли иностранныя правительства, или группы кредиторовъ различныхъ странъ. Тунисскій административный совѣтъ избирался въ первое время постоянною комиссіею, что представляетъ особенность. Обыкновенно же, если державы не содѣйствовали офиціально учрежденію совѣта, то этотъ послѣдній состоитъ изъ представителей отъ синдикатовъ (consortium, syndicat) тѣхъ банковъ, которые покрыли заемъ, или отъ носителей долговыхъ обязательствъ. Такъ обстоитъ дѣло въ Турціи и Сербіи. При этомъ тамъ, гдѣ государство соглашается непосредственно съ кредиторами, допускаются въ составъ совѣта и делегаты отъ подписчиковъ на внутренніе займы, однако при томъ условіи, что эти займы находятся въ рукахъ главнымъ образомъ иностранцевъ и что они выпущены подъ извѣстное обезпеченіе общее съ обезпеченіемъ для внѣшнихъ займовъ. Делегаты отъ кредиторовъ Турціи не нуждаются въ утвержденіи султана, тогда какъ въ Сербіи они утверждаются въ должности королемъ; кромѣ того въ Сербіи двѣ вакансіи предоставлены замѣщенію самого совѣта, при условіи утвержденія королемъ избранныхъ по кооптаціи лицъ. Безъ офиціальныхъ представителей отъ иностранныхъ державъ функціонируютъ «комиссія банкировъ» въ Китаѣ и «совѣтъ мароканскаго банка». Иной характеръ носитъ составъ комиссій долга Египта и Греціи: въ нихъ засѣдаютъ делегаты отъ великихъ державъ утверждаемые въ должности хедивомъ и королемъ. Какъ и во всякомъ дипло-

матическомъ собраніи предсѣдательство въ этихъ двухъ комиссіяхъ переходитъ поочередно отъ одного члена къ другому. Совѣтъ въ принципѣ признается постояннымъ (permanent) до полнаго погашенія долга, слѣдовательно учреждается на болѣе или менѣе неопредѣленное время. Однако полномочія делегатовъ постоянны лишь въ греческой комиссіи, въ другихъ же совѣтахъ полномочія длятся пять лѣтъ (Египетъ, Турція), или четыре (Сербія), или же три года (Тунисъ), причемъ возможно переизбраніе на новый срокъ. Всѣ вакантныя мѣста замѣщаются тѣмъ же порядкомъ, какимъ былъ назначенъ выбывшій членъ. Представительство въ совѣтѣ покоится на принципѣ равенства; каждая группа кредиторовъ и каждая держава назначаетъ делегатовъ поровну, обыкновенно по одному делегату, независимо отъ количества долговыхъ обязательствъ имѣющихся на лицо у данной группы или державы; принципъ пропорціональнаго представительства интересовъ здѣсь не привился. Каждый делегатъ располагаетъ однимъ голосомъ и рѣшенія производятся по большинству голосовъ. Присутствія всѣхъ делегатовъ безъ исключенія для законности засѣданій не требуется. Лишь для особо важныхъ дѣлъ, когда совѣтъ превращается по уполномочію державъ въ конференцію, требуется единогласіе и присутствіе всѣхъ делегатовъ. Вообще же, какъ и всякое международное административное мѣсто, совѣтъ вырабатываетъ свои рѣшенія по относительному или абсолютному большинству голосовъ его членовъ.

Выяснить юридическую природу совѣта можно путемъ сравненія различныхъ опредѣленій, которыя дѣлались по отношенію къ египетской комиссіи долга въ литературѣ. Разборъ различныхъ теорій покажетъ, что далеко не установилось единогласнаго на этотъ счетъ мнѣнія. Съ нѣкоторыми незначительными оговорками квалификація египетскаго совѣта приложима и ко всѣмъ остальнымъ совѣтамъ.

Наиболѣе простой является теорія Кауфмана, полагаю-

щаго, что по своимъ основнымъ функціямъ комиссія долга ближе всего подходитъ къ конкурсному управленію (syndic de faillite) [1]. Но въ отличіе отъ частныхъ конкурсныхъ управленій совѣтъ есть международный и публично-правовой органъ, дѣйствующій независимо отъ кредиторовъ, отъ мѣстнаго государства, отъ какой бы то ни было державы вообще, будучи подчиненъ лишь конференціямъ. Онъ защищаетъ финансовые интересы массы кредиторовъ и замѣняетъ мѣстное правительство, права котораго онъ осуществляетъ и интересы котораго онъ обязанъ уважать. Другое отличіе совѣта отъ обычныхъ конкурсныхъ управленій состоитъ въ томъ, что его полномочія не временны, а дарованы ему на неопредѣленный срокъ; это объясняется тѣмъ, что здѣсь идетъ дѣло о государственныхъ долгахъ, погасить которые нельзя путемъ продажи наличной государственной собственности и которые вслѣдствіе своей колоссальности могутъ быть выплачены лишь въ теченіи значительнаго промежутка времени. Впрочемъ и здѣсь преходящая роль совѣта подчеркивается срочностью полномочій делегатовъ, которая иначе не имѣла бы серьезнаго основанія для своего осуществленія. По своему существу и по своей цѣли совѣтъ есть органъ международнаго союза для данной страны. Задачей совѣта является охрана правъ и интересовъ всѣхъ вообще иностранныхъ кредиторовъ безъ различія національностей, при условіи соблюденія общихъ финансовыхъ интересовъ мѣстнаго государства. Всѣ члены совѣта, независимо отъ того, кого они представляютъ, имѣютъ общую и тождественную обязанность преслѣдовать эту задачу, какъ напр. были обязаны члены комиссіи до 1885 года пещись и объ интересахъ германскихъ кредиторовъ Египта, хотя Германія не была представлена въ ко-

---

[1]) Kaufmann. Le droit international et la dette publique égyptienne Bruxelles 1891. 112. Его истолкованіе основного характера египетскаго совѣта повторяютъ въ своихъ тезахъ Murat (p. 61) и Politis (p. 252), см. также статью послѣдняго въ R. g. 1896. 249.—Еще съ бо́льшимъ основаніемъ можно примѣнить эту аналогію къ турецкому совѣту.

миссіи. При этомъ члены совѣта должны при осуществленіи этой задачи дѣйствовать такъ, какъ предписываетъ международное право и какъ подсказываетъ имъ ихъ собственное убѣжденіе и долгъ; ихъ цѣлью должно быть наилучшее, добросовѣстное и правомѣрное достиженіе поставленной имъ задачи. Совѣтъ по идеѣ долженъ быть безпристрастнымъ и безпартійнымъ выполнителемъ, независимымъ отъ всѣхъ заинтересованныхъ странъ. Его воля образуется внѣ всякаго посторонняго воздѣйствія; подаютъ голоса отдѣльные члены совѣта не по инструкціямъ державъ, а по собственному разумѣнію; голоса принадлежатъ не представленнымъ въ совѣтѣ государствамъ или группамъ кредиторовъ, а отдѣльнымъ делегатамъ лично; каждый делегатъ имѣетъ одинъ голосъ, независимо отъ того, сколько державъ онъ представляетъ или какъ велика сумма обязательствъ, находящихся въ рукахъ тѣхъ группъ, которыя надѣлили его полномочіями; таково напримѣръ положеніе англійскаго делегата въ турецкомъ совѣтѣ, несмотря на то, что онъ представляетъ въ тоже время голландскихъ и бельгійскихъ кредиторовъ Турціи. Воля совѣта образуется изъ совпаденія тождественныхъ волеизъявленій простого или абсолютнаго большинства голосовъ отдѣльныхъ членовъ. Ни мѣстное государство, ни другія державы, взятыя особо и изолированно каждая, не могутъ юридически предписать совѣту постановить то или другое рѣшеніе. Вообще совѣтъ представляется сложнымъ органомъ, обязаннымъ блюсти интересы всѣхъ сторонъ и неподчиненнымъ ни одной сторонѣ въ отдѣльности. Въ основѣ бытія совѣта лежитъ международное соглашеніе и въ составъ совѣта входятъ делегаты отъ иностранныхъ державъ или кредиторовъ, получающіе обыкновенно содержаніе отъ совѣта, какъ это принято хотя бы въ Греціи; это придаетъ совѣту окончательно внѣшнюю видимость самостоятельной международной организаціи [1]).

[1]) Кауфманъ, исходя изъ сравненія комиссіи долга съ конкурснымъ

Иначе истолкавываетъ природу египетской комиссіи Грюнау; онъ не соглашается съ представленіемъ о ней какъ объ международномъ административномъ учрежденіи (eine internationale Verwaltungsbehörde) и допускаетъ лишь на-

управленіемъ, приходитъ къ выводу, что касса была до закона 1880 года международнымъ учрежденіемъ фактически, а съ этого момента и юридически (p. 123); усматривая въ ней не только публично-правовыя, но и гражданско-правовыя черты, онъ называетъ ее «institution internationale», тогда какъ спеціальное управленіе желѣзными дорогами, телеграфами и алекс. портомъ онъ именуетъ какъ «administration internationale» (p. 122). Но это послѣднее названіе приложимо вполнѣ и къ комиссіи долга, такъ какъ и спеціальная комиссія имѣетъ тѣ же отношенія къ кредиторамъ, какъ и общая комиссія, и съ другой стороны эта послѣдняя также имѣетъ административныя функціи, именно управленіе долгомъ, въ чемъ Кауфманъ однако не видитъ чистой администраціи, полагая, что эти функціи придаютъ кассѣ лишь «un caractère civil-administratif» (p. 118), терминъ врядъ ли пригодный и умѣстный развѣ лишь въ томъ отношеніи, что администрація кассы блюдетъ прежде всего гражданско-правовые интересы кредиторовъ Египта какъ частныхъ лицъ.—Замѣчанія Кауфмана повторяетъ Pflug (S. 71) безъ какихъ либо дополненій или поясненій.—Какъ особое отъ мѣстнаго государства учрежденіе (eine fremde Behörde) разсматриваетъ контрольную комиссію Collas (S. 60); подобная комиссія, по его мнѣнію, всегда нарушаетъ суверенитетъ мѣстной страны въ финансовыхъ дѣлахъ.—На этой же точкѣ зрѣнія стоитъ проф. Листъ, усматривающій въ кассѣ долга «den Charakter eines eigentlichen internationalen Organs». (Liszt. Das Völkerrecht systematisch dargestellt. Berlin 1904. 3 Auflage, S. 146).—Изъ французскихъ авторовъ Politis считаетъ комиссію 1869 года въ Тунисѣ за «institution internationale» (Thèse p. 233), Jaray (R. d. 1904. 425) и Duflot (p. 6) именуютъ такъ египетскую комиссію, наравнѣ съ смѣшанными египетскими судами, такъ же, какъ и комиссія, защищающими интересы иностранцевъ; эту же комиссію Reynaud-Lacroze (p. 68) разсматриваетъ какъ «organisation internationale».—Vignéras (p. 49) находитъ возможнымъ назвать международными органами въ собственномъ смыслѣ (organes internationaux à proprement parler) лишь египетскую и греческую комиссіи и считаетъ турецкій совѣтъ лишь учрежденіемъ аналогичнымъ по видимости (institution en apparence analogue) двумъ комиссіямъ. Но все различіе сводится лишь къ наличности международнаго договора въ Греціи и Египтѣ и къ иному способу назначенія делегатовъ, что вовсе не измѣняетъ тождественности ихъ юридической природы и фактическаго ихъ положенія въ странѣ.—Cocheris (p. 76) подчеркиваетъ международную природу кассы слѣдующимъ образомъ: онъ говоритъ о событіи 1876 года—«c'était la première atteinte portée au pouvoir d'Ismail, un conseil judiciaire donné au khédive, un véritable état dans l'état». Послѣднія слова выражаютъ собою то же, что говорятъ и другіе сторонники теоріи Кауфмана; но нельзя признать удачнымъ сравненіе кассы съ «conseil judiciare», что можетъ подать поводъ къ заблужденію: касса никакими судебными правами не обладаетъ; надо думать, что

личность общаго управленія (eine Verwaltungsgemeinschaft) между Египтомъ и другими державами, выражающуюся лишь въ общности (in der Gemeinsamkeit) отдѣльныхъ членовъ комиссіи, между тѣмъ какъ сама комиссія есть органъ египетскаго государства (ein Organ des ägiptischen Staates). Комиссія послѣ изданія закона 1880 года потеряла лишь характеръ чисто египетскаго правительственнаго органа (ein Organ der ägiptischen Regierung), повинующагося лишь приказу египетскаго министра и преслѣдующаго лишь египетскіе интересы. Но она не утратила качества государственнаго органа Египта и не пріобрѣла признаковъ международнаго органа. Такіе органы, какъ комиссія долга, называются смѣшанными органами (eine gemischte Behörde), и сущность ихъ сводится къ тому, что въ нихъ въ силу международно-правовой нормы засѣдаютъ иностранцы и они назначаются служить удовлетворенію общихъ интересовъ (Wahrnehmung gemischter Interessen) [1]). Но, оспаривая господствующее въ литературѣ мнѣніе, Грюнау самъ впадаетъ въ рядъ неточностей. Прежде всего комиссію долга нельзя назвать смѣшаннымъ учрежденіемъ уже потому, что Египетъ не представленъ въ немъ особымъ лицомъ, какъ онъ представленъ въ комиссіяхъ учрежденныхъ имъ въ 1876 и 1877 годахъ совмѣстно съ Франціей и Англіей для управленія доменами, удѣлами, желѣзными дорогами и другими заложенными вещами; только эти три комиссіи могутъ быть признаны смѣшанными. Затѣмъ, если бы даже предположить, что комиссія долга есть смѣшанное

Копри воспользовался и въ этомъ отношеніи мыслью Кауфмана, который сравниваетъ кассу съ «tribunal impartial» (Kaufmann, p. 114), но передѣлалъ ее на свой ладъ, отнявъ у нее юридическій смыслъ; «судебнаго совѣта» никогда на практикѣ не существовало.—Нѣсколько отклоняется отъ теоріи Кауфмана Леви (Lévy. Revue pol. et parl. 1903. déc. 492, 494), называя комиссію съ одной стороны международной организаціей, а съ другой разсматривая ее какъ «un organ spécial de l'état», поскольку она управляетъ долгомъ и собираетъ доходы.

) Grünau. Die staats=und völkerrechtliche Stellung Aegyptens. Leipzig. 1903. 300—301.

учрежденіе, то это было бы равносильно признанію за нею международнаго характера; какъ «смѣшанная третейская комиссія», состоящая изъ представителей отъ каждой изъ заинтересованныхъ сторонъ, по своимъ судебнымъ правамъ ничѣмъ не отличается отъ обычнаго третейскаго суда, избираемаго обѣими сторонами совмѣстно, такъ и «смѣшанное» административное мѣсто есть по задачѣ своей учрежденіе аналогичное чистымъ международнымъ административнымъ органамъ. Смѣшанное учрежденіе есть уже международное учрежденіе, при чемъ здѣсь имѣетъ значеніе не національность засѣдающихъ лицъ и не ихъ иностранное подданство, а способъ ихъ назначенія. Наконецъ, признать кассу долга органомъ Египта, какъ считаетъ это нужнымъ отмѣтить Грюнау, невозможно: она имѣетъ лишь внѣшній видъ египетскаго органа, но въ сущности является органомъ особымъ отъ государственныхъ органовъ Египта. Служеніе общимъ административнымъ интересамъ нѣсколькихъ странъ и совмѣстное назначеніе двумя правительствами, мѣстнымъ и иностраннымъ, каждаго члена коллегіи превращаютъ эту послѣднюю въ международный органъ, обязанный дѣйствовать по сообща установленнымъ нѣсколькими державами нормамъ, хотя бы его функціонированіе ограничивалось предѣлами территоріи одного государства. Въ этомъ отношеніи можно провести аналогію съ такъ называемыми «смѣшанными судами» Египта, которые по своему составу и по своей цѣли являются органами международнаго общенія, хотя и стѣсненными въ своей дѣятельности въ территоріальномъ отношеніи. Комиссія долга, какъ и эти суды, выполняетъ тѣ функціи, которыя должна была бы выполнять сама государственная власть Египта; комиссія дѣйствуетъ лишь въ предѣлахъ Египта, она обязана уважать интересы Египта и повиноваться его законамъ, она назначена для ликвидаціи египетскаго государственнаго долга, ея члены считаются египетскими чиновниками и получаютъ содержаніе отъ хедива. Но нельзя забывать, что комиссія назначена осуществлять не

одни лишь интересы Египта и примѣнять не одно лишь египетское право, что ея происхожденіе и составъ имѣютъ международный характеръ и что ея члены стоятъ въ иномъ отношеніи къ египетскому правительству, нежели рядовые члены египетской администраціи: египетскими чиновниками ихъ можно называть лишь условно. Совѣтъ не есть составная часть египетской администраціи, онъ не сливается съ ней и обладаетъ своею собственною и особою отъ египетскаго правительства властью. Онъ лишь осуществляетъ за мѣстную администрацію извѣстнаго рода функціи, и управленіе внѣшнимъ долгомъ изъемлется изъ общаго финансоваго управленія Египта и вручается особому независимому учрежденію. Члены совѣта не могутъ принять въ Египтѣ никакой платной и постоянной должности, дабы ихъ международный характеръ не пострадалъ вслѣдствіе установленія узъ зависимости отъ египетскаго правительства; въ теченіи пятилѣтняго срока, на каковой назначаются члены совѣта, хедивъ не имѣетъ права увольнять кого-либо изъ иностранныхъ представителей по собственному своему усмотрѣнію, равнымъ образомъ и иностранное правительство не можетъ отозвать комиссара, имъ указаннаго, безъ согласія египетскаго правительства, ибо этотъ комиссаръ считается египетскимъ чиновникомъ; точно также если хедивъ пожелаетъ по истеченіи пяти лѣтъ уволить комиссара, то это окажется практически затруднительнымъ или, пожалуй, даже невыполнимымъ въ томъ случаѣ, если его правительство делегируетъ его на новое пятилѣтіе: хедивъ будетъ принужденъ вновь утвердить его въ должности. Однимъ словомъ не во власти ни хедива, ни отечественнаго правительства лишить односторонне комиссара его должности безъ серьезныхъ основаній. Это положеніе обезпечиваетъ комиссарамъ большую долю независимости по отношенію къ египетскому правительству и юридически ставитъ ихъ внѣ политическаго воздѣйствія ихъ правительства; въ теченіи пятилѣтняго срока безъ уважительныхъ причинъ египетское правительство не можетъ уволить комиссара

даже по соглашенію съ его правительствомъ. Международный характеръ совѣта проявляется также въ томъ, что совѣтъ обязанъ удовлетворять и законныя притязанія египетскихъ кредиторовъ, хотя бы они не только не совпадали съ требованіями Египта, но и были имъ противоположны; вполнѣ поэтому естественно, что совѣтъ имѣетъ право иска по отношенію къ правительству; судами компетентными для разбора этихъ исковъ являются смѣшанные суды, спеціально учрежденные для разбора споровъ между египтянами и иностранцами. По всѣмъ этимъ основаніямъ египетскій совѣтъ не можетъ быть признаваемъ египетскимъ государственнымъ органомъ. Еще рѣзче подчеркивается этотъ основной характеръ, присущій всякому совѣту, въ турецкомъ и греческомъ совѣтахъ: споры ихъ съ правительствомъ поручаются на рѣшеніе спеціально образуемыхъ международныхъ третейскихъ трибуналовъ, составляемыхъ поровну обѣими сторонами, и всѣ сношенія совѣта съ правительствомъ ведутся при помощи особаго «императорскаго комиссара» въ Турціи и «королевскаго комиссара» въ Греціи. Точно такой же характеръ приданъ мароканскому банку: конфликты его съ султаномъ рѣшаются Швейцарскимъ федеральнымъ судомъ и взаимныя сношенія ведутся при помощи «верховнаго комиссара». Обособленность международнаго органа отъ правительства проявляется здѣсь какъ въ рѣшеніи споровъ посредствомъ арбитража, такъ и въ наличности особаго посредника для сношеній.

Иначе, чѣмъ Кауфманъ и Грюнау, истолковываетъ природу египетскаго совѣта Вестхаусъ; онъ считаетъ совѣтъ международнымъ учрежденіемъ, вызваннымъ къ жизни общею волею державъ, поставленнымъ въ связь съ системою египетскихъ государственныхъ органовъ, но не подчиненнымъ египетскому правительству, ибо назначеніе совѣта заключается въ представительствѣ кредиторовъ [1]). Но такое пониманіе

[1]) Совѣтъ по Вестхаусу есть «ein internationalrechtlich begründetes,

не вполнѣ правильно по отношенію именно египетскаго совѣта, гдѣ державы не только участвовали въ его учрежденіи непосредственнымъ образомъ, но и имѣютъ въ немъ своихъ представителей. Если юридически члены совѣта обязаны защищать интересы кредиторовъ, то фактически совѣтъ имѣетъ характеръ не только органа для защиты коллективныхъ гражданско-правовыхъ интересовъ кредиторовъ, но и органа, составленнаго при участіи державъ для публично-правовыхъ цѣлей, причемъ кредиторы не имѣютъ формально никакого вліянія на назначеніе комиссаровъ и не могутъ давать имъ никакихъ повелѣній и инструкцій. Но толкованіе Вестхауса приложимо къ другимъ совѣтамъ, напр. къ турецкому, но съ тою лишь оговоркою, что совѣтъ не есть органъ только кредиторовъ, но онъ обязанъ защищать интересы и мѣстнаго государства, и что онъ можетъ быть фактически надѣленъ державами политическими функціями, какъ это имѣло мѣсто въ Египтѣ до 1904 года. Турецкій совѣтъ не зависитъ ни отъ мѣстнаго правительства, ни отъ иностранныхъ державъ, его члены суть мандатаріи вѣрителей и могутъ быть уволены лишь по постановленію совѣта; для обезпеченія независимости членовъ принято, что въ составъ совѣта не могутъ быть допущены чиновники, состоящіе на турецкой службѣ, и дипломатическіе и военные агенты, командируемые державами въ Турцію; совѣтъ этотъ имѣетъ задачей выполненіе финансовыхъ функцій, но политическими правомочіями онъ не надѣленъ.

Пелисье считаетъ египетскій совѣтъ органомъ великихъ державъ, собраніемъ ихъ делегатовъ, дѣйствующихъ согласно интересамъ представляемой ими страны. «Комиссія египетскаго долга», говоритъ онъ, вовсе не есть административный совѣтъ

---

mit Geschäften der Staatsverwaltung betrautes Verwaltungsorgan der Gläubiger des egyptischen Staates». Westhaus. Die Entwicklung des egyptischen Finanzwesens. Düsseldorff 1896, стр. 31, см. см. также вообще стр. 28—32.—Въ сущности такъ же смотритъ на дѣло и Babled (R. g. 1897. 124), полагающій, что международный контроль въ Египтѣ «n'a été créé que dans l'intérêt exclusif des porteurs des titres».

(conseil d'administration) аналогичный совѣтамъ частно-правовыхъ финансовыхъ союзовъ и предпріятій. «Административный совѣтъ» въ техническомъ смыслѣ слова означаетъ собраніе людей соединенныхъ между собою тождественностью защищаемыхъ интересовъ и общностью делегаціи. Собственно говоря, не существуетъ реально «комиссія египетскаго долга»; это словоупотребленіе не соотвѣтствуетъ дѣйствительности: есть лишь рядъ комиссаровъ, каждый изъ которыхъ имѣетъ свою делегацію, или, если угодно, рекомендацію (désignation) не отъ коллегіи вмѣшивающихся державъ, но исключительно отъ державы, уроженцемъ которой онъ является, и онъ имѣетъ задачей прежде всего и исключительно защиту интересовъ особой группы вѣрителей; всякій делегатъ преслѣдуетъ лишь интересы своей группы и тождественности интересовъ, которые должны бы были охраняться комиссіею, нѣтъ. «Комиссія египетскаго долга» была бы «административнымъ совѣтомъ» только въ томъ случаѣ, если бы всѣ интересы, которые комиссія имѣетъ задачей защищать, были бы тождественны; изъ этой тождественности вытекала бы нераздѣльность, изъ чего можно было бы заключить, что каждый изъ комиссаровъ представляетъ всѣхъ кредиторовъ Египта. Но здѣсь дѣло обстоитъ вовсе не такъ. Интересы оберегаемые комиссіей являются единымъ цѣлымъ лишь по отношенію къ египетскому правительству. Въ дѣйствительности они различны и члены комиссіи представляютъ группы вѣрителей, интересы которыхъ могутъ быть неодинаковы. Вмѣшательство европейскихъ великихъ державъ въ веденіе финансоваго дѣла Египта, повлекшее за собою появленіе долговой комиссіи, могло быть и коллективнымъ, и одновременнымъ, и постояннымъ, но оно никогда не было нераздѣльнымъ. Другими словами, вмѣшивалась не Европа; Европа юридически не существуетъ; этотъ терминъ обозначаетъ собою географическую единицу, но не сообщество державъ, не юридическую личность отличную отъ тѣхъ государствъ, которыя входятъ въ

составъ материка Европы. Международное право не знаетъ Европейца, который какъ таковой не можетъ быть ни субъектомъ правъ, ни субъектомъ обязанностей; международное право знаетъ лишь француза, англичанина, итальянца и т. д. Слѣдовательно было бы неточно съ занимающей насъ точки зрѣнія разсуждать такъ, какъ если бы члены комиссіи были поистиннѣ делегатами Европы. Каждый изъ делегатовъ получаетъ свои полномочія отъ назначившей его державы, вмѣшательство которой, объясняемое ея интересами, есть вмѣшательство юридически независимое отъ вмѣшательства другихъ державъ.—[1]) Но и эта теорія, которой нельзя отказать въ логичности и послѣдовательности [2]), страдаетъ такою же односторонностью, какъ и взгляды Грюнау и Вестхауса. Если египетская комиссія не есть ни органъ одного Египта, ни мандатарій однихъ кредиторовъ, то она не можетъ быть отождествлена съ конференціей изъ представителей отъ великихъ державъ. Членъ «комиссіи долга» есть не только представитель своего правительства, но и египетскій чиновникъ, получающій отъ хедива инвеституру, и членъ коллегіи, дѣйствующій въ предѣлахъ отмежеванной ей компетенціи независимо какъ отъ мѣстнаго правительства, такъ и отъ уполномочившей его державы. Права членовъ коллегіи опредѣляются мѣстнымъ закономъ изданнымъ съ согласія державъ и комиссія независимо отъ кого-либо, кромѣ конференціи державъ, управляетъ доходами и вырабатываетъ свое устройство и регламентъ. Ея воля образуется не посредствомъ совпаденія самостоятельныхъ и согласныхъ волеизъявленій державъ, а посредствомъ вотированія отдѣльныхъ делегатовъ; эта воля не есть сумма воль державъ, а единая воля самостоятельнаго учрежденія. Пелисье принимаетъ очевидно во вниманіе фактическую возможность правительства дѣйствовать на своего представителя въ смыслѣ преслѣдованія его эгоистическихъ ин-

[1]) Pelissié du Rausas. R. g. 1895. 229 сл.

[2]) Пелисье вышеуказанными соображеніями старался доказать необходимость для комиссіи постановлять рѣшенія по единогласію.

тересовъ, но во первыхъ это фактическое воздѣйствіе противорѣчитъ юридической обязанности делегата дѣйствовать по началамъ права и въ общемъ интересѣ державъ, а во вторыхъ эта возможность до извѣстной степени парализуется преимуществами делегата, обезпечивающими его независимость. Фактически, разумѣется, отдѣльные делегаты могутъ игнорировать выполненіе своего долга, но это не означаетъ, что делегатъ вправѣ такъ поступать. Впрочемъ въ настоящее время данное Пелисье конструированіе взаимоотношеній правительствъ и ихъ делегатовъ не отвѣчаетъ дѣйствительности; съ 1904 года комиссія долга утратила всякое политическое значеніе и не имѣетъ болѣе публично-правовой миссіи контролировать финансы Египта для обезпеченія интересовъ кредиторовъ; эти функціи имѣли временное и переходное дѣйствіе, являясь послѣдствіемъ особыхъ отношеній между державами, сложившихся вслѣдствіе замедленій въ окончательномъ разрѣшеніи египетскаго вопроса; комиссары не являются болѣе политическими агентами ихъ странъ и все отличіе египетской комиссіи отъ другихъ финансовыхъ совѣтовъ, кромѣ греческаго, заключается лишь въ томъ, что предсѣдательство въ ней принадлежитъ всѣмъ делегатамъ поочередно, какъ и во всѣхъ вообще международныхъ административныхъ органахъ съ дипломатическимъ составомъ. Однимъ словомъ юридическая природа египетскаго совѣта, какъ и другихъ аналогичныхъ учрежденій, состоитъ въ томъ, что онъ является органомъ коллективнымъ, постояннымъ, администативнымъ и международнымъ.

Наиболѣе совершеннымъ въ этомъ отношеніи былъ бы такой совѣтъ, который былъ бы вполнѣ независимымъ учрежденіемъ. Обезпечить это могутъ слѣдующія мѣры: 1) для поддержанія автономіи совѣта слѣдуетъ не допускать совмѣстительства должности делегата и должности мѣстнаго чиновника; такъ это принято въ Египтѣ и Турціи, и это устраняетъ возможность установленія какой-либо зависимости делегата отъ мѣстнаго правительства. 2) Желательно обезпечить существо-

ваніе совѣта въ формальномъ международномъ актѣ, какъ это сдѣлано въ Египтѣ и въ Греціи, гдѣ вмѣшательство имѣло правительственный характеръ; одного мѣстнаго закона недостаточно для вѣрнаго обезпеченія правъ кредиторовъ, въ особенности въ некультурномъ государствѣ; это особенно важно потому, что, будучи по природѣ органомъ международнымъ, совѣтъ по внѣшности представляется національнымъ учрежденіемъ; мѣстное правительство можетъ воспользоваться этой двойственностью характера совѣта въ своихъ интересахъ. 3) Слѣдуетъ освободить совѣтъ отъ политическихъ функцій и ограничить его компетенцію охраною финансовыхъ интересовъ обѣихъ сторонъ—кредиторовъ и должника. 4) Желательно обособить совѣты отъ органовъ дипломатіи и устранить возможность дипломатическаго вліянія на делегатовъ; этой цѣли можетъ послужить выборъ финансовыхъ дѣятелей въ делегаты и недопущеніе въ составъ совѣта лицъ, снабженныхъ иностранною державою дипломатическимъ или военнымъ порученіемъ въ данной странѣ. 5) Самый выборъ делегатовъ долженъ былъ бы производится на конференціяхъ; но за невозможностью этого можно допустить совмѣстное назначеніе делегата мѣстнымъ правительствомъ съ одной стороны, иностранною державою или группою кредиторовъ съ другой стороны; подобное назначеніе предпочтительнѣе въ интересахъ большей независимости делегата, нежели одностороннее назначеніе иностранною державою или группою иностранныхъ вѣрителей. 6) Желательно возможно большее расширеніе состава совѣта; въ принципѣ всякая держава, имѣющая среди своихъ поданныхъ кредиторовъ даннаго правительства, не можетъ быть лишена права требовать допущенія своего делегата въ составъ совѣта на одинаковыхъ правахъ съ другими державами, представленными въ совѣтѣ; разрѣшеніе испрашивается какъ у мѣстной державы, такъ и другихъ заинтересованныхъ странъ.

Являясь учрежденіемъ постояннаго характера впредь до

погашенія долга, совѣтъ естественно прекращаетъ свое существованіе, едва мѣстное государство освободится отъ своихъ долговыхъ обязательствъ. Судьба совѣта въ значительной степени зависитъ и отъ политическаго состоянія мѣстной страны; вызываемый необходимостью обезпечить интересы кредиторовъ въ государствѣ съ сомнительнымъ будущимъ, совѣтъ исчезаетъ, едва одна культурная держава осѣдаетъ въ странѣ; путемъ выплаты долга освободилась отъ совѣта Франція въ Тунисѣ и освободится Англія въ Египтѣ. Въ обѣихъ этихъ странахъ совѣты являлись какъ своего рода международный протекторатъ надъ страной, какъ противовѣсъ одностороннему преобладанію одной державы; величина долга Франціи въ Тунисѣ и Англіи въ Египтѣ послужила основаніемъ для установленія ихъ преобладанія въ странѣ; вступленіе иныхъ державъ вызывалось соперничествомъ и желаніемъ принимать участіе въ контролѣ; это политическое значеніе совѣта исчезаетъ съ окончательнымъ разрѣшеніемъ вопроса о политической зависимости страны [1]); съ другой стороны число членовъ совѣта увеличивается, едва онъ пріобрѣтаетъ политическое значеніе, котораго онъ ранѣе не имѣлъ: это явленіе наблюдалось въ Египтѣ и Турціи.

Что касается непосредственныхъ результатовъ учрежденія совѣта, то они очевидно благопріятны не только для вѣрителей

---

[1]) Изъ авторовъ, касавшихся политической стороны вопроса о финансовомъ контролѣ въ Египтѣ, отмѣчали особый характеръ господства державъ Мартенсъ и Вестхаусъ. Проф. Мартенсъ говоритъ объ установленіи въ Египтѣ международнаго протектората (un protectorat politique international) для поддержанія требованій кредиторовъ (R. d. 1882. 385). Westhaus (S. 34), опредѣляя юридическую природу контроля въ Египтѣ, говоритъ объ административномъ протекторатѣ (Admistrativprotektorat) державъ. Boustany (p. 96) выражается менѣе опредѣленно, признавая за державами характеръ правительницъ Египта проявлявшихъ свое вліяніе путемъ комиссіи долга, являвшейся замаскированной формой властвованія; такъ онъ пишетъ между прочимъ «c'étaient donc les puissances qui gouvernaient l'Égypte pour qu'elles prissent les précautions pour dissimuler leur influence». Heckel (S. 960) находитъ, что установленіе финансового контроля въ какой бы то ни было формѣ влечетъ за собою частичное уменьшеніе политической независимости задолжавшаго государства.

по займамъ выпущеннымъ ранѣе и по займамъ выпускаемымъ въ моментъ его появленія, но и для самого несостоятельнаго должника, поскольку совѣтъ является гарантіей для заключенія новыхъ займовъ, какъ это было хотя бы напр. въ Египтѣ, Турціи, Греціи. Совѣтъ есть не только органъ совмѣстнаго надзора за уступленными доходами и средство для укрѣпленія пошатнувшагося кредита страны, но и мѣра для предупрежденія новыхъ осложненій въ будущемъ. Мѣстная власть, проигрывая отъ совѣта въ политическомъ отношеніи, выигрываетъ обыкновенно въ хозяйственномъ отношеніи. Конечно польза оказываемая совѣтомъ мѣстному хозяйству случайна и объясняется необходимостью повысить платежеспособность страны; оскудѣніе государственнаго казначейства неблагопріятно отражается на интересахъ кредиторовъ, которые силою вещей побуждаются развить производительность страны и богатство народа; кромѣ того совѣтъ обращаетъ вниманіе главнымъ образомъ на тѣ отрасли государственнаго хозяйства, которыя питаютъ кассу совѣта, но тѣмъ не менѣе было бы ошибочно отрицать всякое благотворное вліяніе международнаго контроля, хотя бы и осуществляемое въ личномъ интересѣ кредиторовъ.

Въ распоряженіи совѣта состоятъ низшіе исполнительные органы финансовой администраціи, задача которыхъ заключается въ техническомъ выполненіи фискальныхъ обязанностей и не имѣетъ никакого политическаго характера. Обыкновенно подчиненные совѣту чиновники считаются состоящими на мѣстной государственной службѣ или уравниваются въ правахъ и преимуществахъ съ мѣстными должностными лицами. Низшій персоналъ обычно вербуется совѣтомъ, назначающимъ и увольняющимъ отдѣльныхъ служащихъ единолично, внѣ всякаго воздѣйствія территоріальныхъ властей, и лишь высшія должности замѣщаются лицами, выбираемыми совѣтомъ и утверждаемыми совѣтомъ. Въ Греціи и Турціи согласіе мѣстнаго правительства требуется для замѣщенія всѣхъ должностей. Связующимъ звеномъ между туземною финансовою админи-

страціею и совѣтомъ являются инспекторы совѣта, контролеры, агенты фискальной полиціи; кромѣ того совѣтъ имѣетъ свою кассу и своихъ сборщиковъ. На основаніи опыта можно сказать, что низшая финансовая администрація должна управляться европейски образованными лицами и опытными финансистами; начальники управленій, завѣдующихъ уступленными кредиторамъ доходами, должны избираться совѣтомъ и, если и присутствовать на засѣданіяхъ совѣта, то съ совѣщательнымъ лишь голосомъ, какъ это и принято въ сербскомъ совѣтѣ для управляющаго государственными монополіями.

Въ политическомъ отношеніи далеко не безразлично, въ чьихъ рукахъ находится низшая финансовая администрація некультурной страны. Извѣстно, какъ широко распространилось англійское вліяніе въ Китаѣ благодаря назначенію на постъ главнаго инспектора приморскихъ таможень англичанина, какое значеніе имѣло для Франціи врученіе французу должности тунисскаго главнаго инспектора финансовъ, равно какъ для Англіи назначеніе въ 1883 году англичанина совѣтникомъ финансовъ Египта вмѣсто двухъ контролеровъ выбиравшихся Англіей и Франціей въ 1876—1878 и 1879—1882 годахъ. Изъ новѣйшей исторіи можно привести также характерные примѣры единоличнаго вмѣшательства одной державы. Такъ по соглашенію отъ 1 октября 1889 года между Италіей и Абиссиніей, негусъ отдалъ въ обезпеченіе займа въ 4 милліона лиръ, заключеннаго подъ гарантіей итальянскаго правительства и покрытаго однимъ итальянскимъ банкомъ, таможенные доходы взимаемые въ Гаррарской области (ст. 5), причемъ негусъ обязался, въ случаѣ нерегулярной уплаты долга, передать итальянскому правительству таможни этой области въ управленіе (ст. 6) [1].—Въ 1904 году Марокко передало контроль надъ приморскими таможнями страны представителю французскихъ кредиторовъ; это было ограни-

[1]) Это соглашеніе есть добавочное къ договору 2 мая 1889 года. См. Martens N. R. G. 2 s. XVIII. 703.—Къ 25 февралю 1890 года относитъ это соглашеніе Штиглицъ. Италія и тройственный союзъ. С.П.Б. 1906. 18.

чено однако на Алжезирасской конференціи въ смыслѣ коллективнаго вмѣшательства державъ въ дѣла Марокко.—Въ моментъ заключенія Болгаріей займа во Франціи въ 1904 году было условлено, что будетъ избранъ однимъ изъ французскихъ банковъ (Banque de Paris et des Pays—Bas) особый делегатъ для обезпеченія интересовъ вѣрителей по займу; назначеніе его нотифицируется болгарскому правительству дипломатическимъ агентомъ Франціи въ Софіи. Делегатъ наблюдаетъ за изготовленіемъ гербовыхъ знаковъ и табачныхъ бандеролей и выдаетъ ихъ правительству въ обмѣнъ за денежный эквивалентъ, поступающій на погашеніе займа. Безъ согласія делегата не могутъ быть измѣнены раскладка и способъ взиманія заложенныхъ налоговъ [1]). Эти два случая организаціи Франціей особой системы контроля напоминаютъ собою ея инспекторатъ въ Тунисѣ хотя и въ болѣе слабой и смягченной формѣ [2]).

Исторія Америки также даетъ примѣръ финансоваго протектората. Въ 1893 году контроль надъ взиманіемъ таможенныхъ пошлинъ въ Санъ-Доминго былъ предоставленъ одной американской частной компаніи (San Domingo Improvement Company of New-Jork), съ условіемъ, что, въ случаѣ неуплаты по займу, будетъ учреждена международная финансовая комиссія изъ представителей отъ правительствъ С.-Штатовъ, Франціи, Англіи, Бельгіи и Голландіи; съ 1897 года контроль осуществлялся компаніей совмѣстно съ представителемъ отъ бельгійскихъ вѣрителей. Но по конвенціи 7 февраля 1905 года между С.-Штатами и Санъ-Доминго управленіе таможнями, назначеніе въ нихъ чиновниковъ и собираніе пошлинъ было поручено правительству С.-Штатовъ,

---

[1]) Vignéras, p. 49.

[2]) Персидскіе займы сдѣланные въ Россіи и Англіи были обезпечены таможенными доходами; въ конвенціи 31 августа 1907 года Англія и Россія согласились, что въ случаѣ неплатежа процентовъ будетъ приступлено къ организаціи финансоваго контроля надъ таможеннымъ дѣломъ страны по обоюдному между державами соглашенію. R. g. 1906. Documents, p. 26.

которое взамѣнъ того обязалось ликвидировать долгъ и войти въ соглашеніе съ кредиторами Санъ-Доминго; кромѣ того въ своемъ заявленіи, сдѣланномъ державамъ относительно передачи таможень въ его распоряженіе, оно высказало готовность помочь правительству Санъ-Доминго въ укрѣпленіи его кредита, въ улучшеніи финансовой администраціи и въ развитіи экономической производительности страны. Эти дѣйствія С.-Штатовъ не были встрѣчены сочувственнымъ образомъ въ Европѣ; заявленіе Штатовъ было понято какъ декларація о захватѣ финансоваго дѣла государства стоящаго на границѣ банкротства [1]); въ самомъ дѣлѣ отдача въ залогъ какого-либо источника государственныхъ доходовъ, предоставленіе мѣстныхъ учрежденій въ управленіе иностранной державѣ, установленіе контроля надъ финансами практически имѣютъ политическое значеніе не менѣе, чѣмъ оккупація части государственной территоріи, и тутъ не могутъ имѣть значенія никакія завѣренія о неимѣніи со стороны вмѣшивающагося государства какихъ-либо политическихъ видовъ на страну и о гарантіи ея территоріальной неприкосновенности. Окончательную санкцію вмѣшательство С.-Штатовъ получило только въ трактатѣ 8 февраля 1907 года, на основаніи котораго замѣщеніе должности главнаго сборщика (general receiver) таможень представлено было президенту Штатовъ [2]).

Оригинальнымъ представляется тотъ порядокъ, который

---

[1]) Напр. Леруа Болье находитъ, что соглашеніе 1905 года поставило Санъ Доминго подъ сюзеренитетъ С. Штатовъ (Leroy-Beaulieu. La république de Saint-Domingue et l'expansion des États-Unis aux Antilles. L'économiste français, 4 février 1905, p. 149). Объ установленіи зависимости (semi-indépendance) говоритъ также анонимный авторъ статьи въ Mémorial diplomatique 1905, p. 135 и объ установленіи финансовой опеки (tutelle financière) упоминаетъ Wuarin. Essai sur les emprunts d'états. Paris (1907). 58.

[2]) Hollander. The convention of 1907 between the United States and Dominican republic. The American journal of intern. law. 1907. 287; см. здѣсь же Official documents 231. Другая статья Голландера по этому же вопросу: The readjustement of San Domingo's finances. Quarterly journal of economics, т. XXI, стр. 405.

былъ принятъ въ 1903 году по отношенію къ Венецуэллѣ. Для оплаты долговъ ея цѣлому ряду державъ было постановлено отчислять 30% отъ таможенныхъ сборовъ, поступающихъ въ портахъ Puerto—Cabello и Guayara и назначаемыхъ для удовлетворенія кредиторовъ различныхъ національностей— Англіи, Германіи, Италіи, Испаніи, Швеціи-Норвегіи, Голландіи, Бельгіи, Мексики и С.-А. С. Штатовъ. Управленіе таможнями въ двухъ портахъ было оставлено за Венецуэллою и только въ томъ случаѣ, если послѣдняя нарушитъ свои обязательства объ исправной выплатѣ долга, то оно должно быть передано бельгійскимъ чиновникамъ [1]). Бельгія сама состояла въ числѣ кредиторовъ Венецуэллы и факультативное порученіе ей управленія таможнями можно объяснить лишь желаніемъ со стороны трехъ вмѣшавшихся силою державъ отклонить подозрѣнія, какія могли бы возникнуть въ томъ случаѣ, если бы управленіе это было закрѣплено за ними; нейтралитетъ и слабость Бельгіи могли служить гарантіей, что финансовое вмѣшательство будетъ имѣть временый характеръ [2]).

Спеціальной монографіи о финансовыхъ совѣтахъ въ литературѣ не имѣется. Въ русской литературѣ совѣты отмѣчены проф. Казанскимъ (Учебникъ международнаго права. Одесса 1904. стр. 374—376). Въ западно-европейской литературѣ есть монографіи объ отдѣльныхъ совѣтахъ, особенно о египетскомъ, но обобщеній встрѣчается мало; Politis (Les emprunts d'état en droit international, Paris 1894. 291 стр.) изучаетъ сравнительно совѣты Туниса, Египта и Турціи, Murat (Le contrôle international sur les finances

---

[1]) Ст. 5 договора 13 февраля 1903 года заключеннаго съ Англіей Германіей и Италіей. Archives diplomatiques. 1903. III. 257, 262, 267.

[2]) Однако нельзя сказать, что Бельгія была «une nation tierce», какъ говоритъ Gaché. Le conflit vénézuélien. Paris 1905. 131. Бельгія сама была заинтересована въ исправной выплатѣ долга и ей среди другихъ кредиторовъ, было отдано предпочтеніе въ виду особенностей ея политическаго и военнаго положенія.

de l'Égypte, de la Grèce et de la Turquie. Paris 1899. 144 стр.) изучаетъ совѣты двухъ послѣднихъ странъ и Греціи. Но далѣе простого сопоставленія внѣшности отдѣльныхъ совѣтовъ и далѣе пересказа законодательныхъ о нихъ постановленій оба автора не идутъ. Болѣе широкія границы изслѣдованія намѣчаетъ Reynaud—Lacroze. L'immixtion financière en droit international. Paris 1905. 222 стр.; по глубиною мысли онъ не превосходитъ своихъ предшественниковъ; даже и у него общія теоретическія замѣчанія блѣдны и отрывочны. Къ тому же онъ изучалъ не совѣты спеціально, а финансовое вмѣшательство вообще; этимъ объясняется, почему рядомъ съ долговыми комиссіями онъ излагаетъ финансовую реформу въ Македоніи и почему онъ не указываетъ принципіальной разницы между политическимъ вмѣшательствомъ въ финансы страны или области исключительно для блага мѣстнаго населенія и международнымъ контролемъ надъ доходами, уступленными въ залогъ кредиторамъ по внѣшнимъ займамъ. Его перечень случаевъ финансоваго вмѣшательства не является исчерпывающимъ; такъ напр. онъ не упоминаетъ о контролѣ надъ финансами Сербіи. Но если теоретическая часть работы далеко не способна удовлетворить читателя, то фактическая часть достаточно полна и разнообразна. Вообще можно сказать, что общаго ученія о совѣтахъ доселѣ не было никѣмъ составлено и богата лишь литература объ отдѣльныхъ совѣтахъ.—Новымъ доказательствомъ этого является работа Wuarin. Essai sur les emprunts d'états et la protection des droits des fonds d'états étrangers. Paris (1907), 286 стр.; здѣсь приводятся лишь законы, нормирующіе устройство и дѣятельность совѣтовъ Турціи, Египта, Греціи и Сербіи, безъ какихъ либо теоретическихъ обобщеній; да и эти свѣдѣнія крайне скудны (см. стр. 175—220) и изложены они въ видѣ эпизодическаго отступленія отъ непосредственной темы, выбранной авторомъ.

ГЛАВА IV.

Международныя комиссіи для обезпеченія безопасности и благоустройства.

I. Отдѣльныя комиссіи.

1) Международные совѣты для управленія иностранными поселеніями.

Особую форму вмѣшательства Европы въ управленіе нецивилизованныхъ странъ представляютъ собою совѣты завѣдующіе иностранными кварталами важнѣйшихъ въ торговомъ отношеніи городовъ. Эти совѣты имѣютъ международное значеніе во первыхъ потому, что возникаютъ въ силу соглашеній иностранныхъ державъ съ мѣстными правительствомъ, во вторыхъ потому, что заключаютъ въ себѣ представителей различныхъ національностей, живущихъ въ иностранныхъ поселеніяхъ (settlements). Подобные органы въ странахъ менѣе культурныхъ не имѣютъ въ своемъ составѣ туземцевъ, они назначаются первоначально для обезпеченія безопасности иностранцевъ, для завѣдыванія городскими путями сообщенія, для санитарныхъ цѣлей и развиваютъ они свою дѣятельность исключительно въ интересахъ иноземцевъ. Но съ теченіемъ времени эти совѣты превращаются въ учрежденія городского благоустройства, плодами дѣятельности которыхъ въ значительной степени пользуется и туземное населеніе, которое соотвѣтственно съ этимъ и привлекается къ несенію особыхъ налоговъ наравнѣ съ иностранцами и допускается вмѣстѣ съ послѣдними къ представительству въ совѣтѣ. Въ этомъ видѣ совѣтъ представляется уже не органомъ управленія экстерриторіальной земельной единицы, а международнымъ органомъ для завѣдыванія извѣстными отраслями городского управленія на всемъ пространствѣ городской территоріи. Впрочемъ далеко не всѣ совѣты вышли изъ первой стадіи своего развитія; ихъ

подчиненность консульскому корпусу налагаетъ на нихъ отпечатокъ независимаго отъ мѣстнаго правительства учрежденія даже и въ томъ случаѣ, когда фактически совѣтъ уже потерялъ свой первоначальный характеръ. Какъ и всѣ международныя административныя учрежденія, совѣты существуютъ лишь до того момента, какъ страна не подпадетъ подъ власть одного какого-либо культурнаго государства, какъ это случилось съ совѣтомъ Апіи, или не получитъ равнаго съ цивилизованными державами положенія, какъ это имѣло мѣсто съ совѣтами въ Японіи. Совѣты эти представляютъ собою явленіе обычное въ XIX вѣкѣ, они возникали не только на ближнемъ Востокѣ, въ городахъ Леванта и Египта, но и на дальнемъ Востокѣ, въ Китаѣ, Японіи, на Самоа, а также въ Марокко.

1. Совѣты въ Китаѣ.

Иностранныя поселенія въ Китаѣ начали возникать съ момента открытія для европейской торговли портовъ Кантона, Шанхая, Нингъ-по и нѣкоторыхъ другихъ по договорамъ съ Англіей 29 августа 1842 года и съ Франціей 24 сентября 1844 года [1]). Опредѣленіе концессій въ территоріальномъ

[1]) См. эти договоры у Mayers. Treaties between the empire of China and foreign powers. Shanghai 1897. 1, 49. Сборникъ этотъ, вышедшій 1-ымъ изданіемъ въ 1877 году, изданъ въ значительно увеличенномъ видѣ въ 1902 г. (332 стр.) и дополненъ въ 1906 году (354 стр.)—Объ иностранныхъ поселеніяхъ вообще см. также изданіе: European settlements in the far East. London 1900 и работы проф. Кателляни: Catellani. I «settlements» europei i privilegi degli stranieri nell'Estremo Oriente I. I privilegi degli stranieri. Venezia 1902. 55 стр.; II. Sviluppo dei «settlements» e loro ordinamento guiridico. Venezia 1903. 165 стр. Обѣ статьи эти напечатаны также въ Atti del R. Istituto Veneto, tomo LXI, parte 2-a. Venezia 1902 i tomo LXII, parte 2-a. Verona 1903; Formazione di gruppi municipali internazionali nell'Estremo Oriente contemporaneo. Rivista italiana di sociologia 1902, fasc. V—VI, 527—564.—Ср. также Antoine. Les ports ouverts de la Chine par le traité de Nanking. 1880 и Durand-Fardel. La Chine et les conditions sanitaires des ports ouverts au commerce étranger. Paris 1877. 205 стр. и Rapport sur une mission médicale en Chine. Les conditions des ports ouverts въ Recueil du comité consultatif d'hygiène. VI. 83—186.—Главнѣйшія событія, характерныя для вмѣшательства Европы въ дѣла Дальняго Востока, изложены у Balmelle. Affaires d'Extrême-Orient de 1842 à 1902. Montpellier 1906.

отношеніи совершалось путемъ соглашенія мѣстной власти съ консулами, которые или обезпечивали за фактически сложившимися поселеніями самоуправленіе, или же ходатайствовали объ отводѣ земель для подданныхъ ихъ странъ [1]).

Однимъ изъ наиболѣе развившихся поселеній является самое старинное изъ нихъ, шанхайское; по соглашенію консуловъ Англіи, Франціи и С.-А. С. Штатовъ съ тао-таемъ въ 1854 году были санкціонированы земельныя пріобрѣтенія иностранцевъ и разрѣшены для управленія ими особыя періодическія собранія, вслѣдъ за чѣмъ 11 іюля этого года въ англійскомъ консульствѣ собрались землевладѣльцы иностраннаго поселенія избравшіе членовъ муниципальнаго совѣта (municipal council) [2]). Въ 1862 году однако французскіе коммерсанты вышли изъ состава этого совѣта и выбрали свой муниципальный органъ для французской концессіи; англо-американское поселеніе сохранило названіе иностраннаго (foreign settlement), французское же получило собственное управленіе. Французскій совѣтъ (conseil municipal) имѣетъ все же международное значеніе. не смотря на то, что его постановленія подлежатъ утвержденію одного консула Франціи. Совѣтъ этотъ состоитъ изъ четырехъ французовъ и четырехъ лицъ иного иностраннаго подданства; избирателями являются всѣ обитатели концессіи, получающіе дохода не менѣе 4000 фр., исключая туземцевъ. Консулъ имѣетъ подъ своимъ началь-

[1]) Такъ напр. въ соглашеніи 13 сентября 1876 года Англія въ видѣ общаго правила выговариваетъ у Китая, что во всѣхъ портахъ, открытыхъ для торга, по прежнимъ ли, или имѣющимъ быть заключенными договорамъ, гдѣ не имѣется опредѣленныхъ заранѣе границъ поселенія, на британскаго консула возлагается обязанность совмѣстно съ консулами другихъ державъ (in concert with his colleagues) договориться съ мѣстными властями о предѣлахъ концессіи (sechion III, art. 2). Mayers. 47.

[2]) См. Offcial papers on the administration of affairs on the port of Shanghae. Shanghae 1854.—Этотъ городской совѣтъ замѣнилъ прежній «комитетъ для содержанія въ порядкѣ улицъ и дорогъ» (committee of roads and jetties); въ европейской литературѣ объ этомъ старинномъ комитетѣ упоминаетъ лишь Lapradelle. La condition du Maroc. Paris 1905. 10 въ слѣдующихъ выраженіяхъ: «en Chine le settlement sort d'une Commission des rues et des etées».

ствомъ городскую полицію, содержимую на общественный счетъ, назначаетъ и увольняетъ ея персоналъ, утверждаетъ полицейскіе уставы относительно поддержанія порядка и безопасности и наблюдаетъ за ихъ выполненіемъ. Дѣла по устройству путей сообщенія и по санитарной части вѣдаетъ совѣтъ самостоятельно, онъ же издаетъ и соотвѣтственные регламенты на этотъ предметъ [1]). Англо-американскій совѣтъ сравнительно съ французскимъ пользуется значительно болѣе широкими полномочіями; это объясняется не столько національными особенностями двухъ расъ [2]), сколько затруднительностью создать особый исполнительный полицейскій органъ, когда въ дѣлѣ заинтересованы нѣсколько державъ. Консулы двухъ державъ не принимаютъ непосредственнаго участія въ управленіи поселеніемъ, но тѣмъ не менѣе это не означаетъ, что они никогда не вмѣшиваются въ дѣла поселенія; то обстоятельство, что бюджетъ совѣта утверждается на общемъ собраніи плательщиковъ еще не означаетъ полной автономіи совѣта. Недостаточно для этого и наличности особой полиціи, находящейся въ распоряженіи со-

---

[1]) Изъ документовъ, относящихся къ началу дѣятельности совѣта см. напр. Rapport fait aux propriétaires fonciers de la concession française par le conseil d'administration municipale pour l'année commencé le 1-er avril 1863 et terminé le 31 mars 1864. (Shanghai), 15 стр. и Conseil d'administration municipale de la concession française à Shanghai. Compte rendu de la gestion pour l'exercice 1867—1868. Budget 1868—1869. Shanghai 1868. 28 стр. Эти отчеты продолжали публиковаться ежегодно въ видѣ небольшихъ брошюръ.— Неопубликованные дотолѣ документы о французской концессіи издалъ съ введеніемъ и примѣчаніями Cordier въ сборникѣ: Les origines de deux établissements français dans l'Extrême-Orient. Shanghai.—Ning-po. Paris 1896.—Объ шанхайскомъ французскомъ совѣтѣ упоминаетъ Ravaut-Bignon. Du droit de police des consuls dans les pays hors-chrétienté. Paris 1905. 91.

[1]) Такъ толкуетъ Durand-Fardel (p. 105), полагающій, что контроль французскаго консула, представляющаго исполнительную власть метрополіи надъ совѣтомъ, вполнѣ соотвѣтствуетъ французской идеѣ подчиненія мѣстныхъ властей опекѣ центральной власти, въ отличіе отъ англійской системы самоуправленія. Ravaut-Bignon (p. 91) также усматриваетъ тождество полномочій консула съ правами префектовъ по отношенію къ муниципальнымъ совѣтамъ Франціи.

вѣта [1]). Верховной инстанціей является собраніе консуловъ. Совѣтъ сосредоточилъ въ своихъ рукахъ попеченіе о безопасности въ предѣлахъ квартала, объ устройствѣ мостовыхъ, объ осушеніи почвы, о санитарномъ надзорѣ; помимо различныхъ вѣтвей городского управленія онъ вѣдаетъ также почтовое дѣло и дѣятельность его ограничивается лишь существованіемъ иныхъ международныхъ учрежденій, вродѣ рѣчной комиссіи, по отношенію къ которой онъ выполняетъ функціи сборщика на нужды судоходства, и развитіемъ дѣятельности такихъ учрежденій, какъ таможенный инспекторатъ [2]). Для разбора дѣлъ существуютъ при англо-американскомъ и при французскомъ совѣтахъ смѣшанные суды изъ двухъ судей, переводчика и мандарина; суды эти реформированы по соглашенію Англіи и Франціи съ Китаемъ отъ 10 іюня 1902 года. [3]) Споры между иностранцами разрѣшаются путемъ консульской юрисдикціи.

---

[1]) Durand-Fardel (p. 104) утверждаетъ, что «le foreign settlement est administré, on peut dire gouverné, par un conseil municipal». Но совѣтъ имѣетъ лишь административныя, а не правительственныя функціи; являясь органомъ администраціи (administration), онъ подчиненъ контролю консуловъ, осуществляющихъ къ этомъ отношенія функціи правительства (gouvernement). Отличіе отъ французскаго совѣта заключается лишь въ наличности у разсматриваемаго совѣта особой стражи, но всѣ постановленія совѣта нормативнаго характера подлежатъ по общему правилу санкціи консуловъ.

[2]) Въ основѣ дѣятельности совѣта лежатъ «land regulations», представляющіе собою соглашенія Китая съ иностранными державами: см. The Shanghae land regulations, published by order of the municipal council. Shanghai. 1861. 36 стр. и British and foreign state papers. v. 90, p. 970.—О дѣятельности совѣта выпускается ежегодно отчетъ: съ 1864 года подъ титуломъ Municipal report for the year endig 31 march 1864 и т. д., иногда съ добавленіями (напр. Appendices to report for the year ended 31 march 1871. Shanghai 1871). Здѣсь же помѣщаются отчеты о полицейской службѣ.—Объ отдѣльныхъ отрасляхъ городского управленія см. напр. Drainage of settlement. Shanghai 1870. 16 стр. и Rules and instructions for the municipal police of Shanghai, 1856.—Ежегодныя бюджетныя предположенія совѣта также печатаются, см. напр. Municipal budget. Estimate for the year commenced 1 april 1870, and ending 31 march 1871, with remarks by municipal council, and subcommittees of 1869—1870. Shanghai (1870.

[3]) См. Martens. N. R. G. 2 s. XXXII. 308.—Rioche. L'organisation juridictionelle sur les concessions de Shanghai. Revue de droit international privé. 1906. 394.

Два шанхайскихъ совѣта являются двумя типичными образцами организаціи иностранныхъ поселеній въ собственномъ смыслѣ и концессій предоставленныхъ одной какой либо державѣ. Въ первомъ случаѣ консульскій корпусъ надѣляется особыми функціями по отношенію къ городскому управленію и это послѣднее организуется на началахъ коллегіальныхъ; во второмъ случаѣ не всегда возникаетъ даже особый органъ и контроль осуществляется однимъ консульствомъ. Во всякомъ случаѣ существуетъ всегда особая стража для охраны поселенія, добровольно установляемая жителями его, и иногда этотъ институтъ развивается при благопріятныхъ условіяхъ въ органъ городского благоустройства по образцу европейскихъ городскимъ управленій. Въ видѣ примѣра можно указать на совѣтъ къ Кю-кіангѣ: 15 апрѣля 1862 года иностранцы, земельные собственники этого города, собрались для выбора комиссіи для проведенія дорогъ и для управленія другими общими интересами, причемъ были установлены особые сборы для этой цѣли. Съ накопленіемъ средствъ комиссія занялась освѣщеніемъ улицъ и формированіемъ полицейскаго отряда и нѣсколько позднѣе изъ частнаго учрежденія, основаннаго на кооперативныхъ началахъ, превратилась въ регулярное городское управленіе [1]). Напротивъ «general purposes committee» въ Чифу еще не превратился окончательно въ городской совѣтъ, хотя фактически выполняетъ функціи муниципалитета; доселѣ онъ остается неофиціальнымъ органомъ мѣстной иностранной общины и содержится на добровольные приношенія и сборы съ жителей [2]).

---

[1]) Municipal council of Kewkiang въ Chronicle and directory for China and Japan. Hong-Kong 1902. 262.

[2]) Chronicle. 1902. 169.—Ср. также объ административной организаціи въ Гонконгѣ у Clavery. Hong-Kong. Le passé et le présent. Paris 1905. 58 стр. и въ Чемульпо у Catellani. Rivista 1902. 561. Въ этомъ корейскомъ портѣ было проектировано учредить совѣтъ для иностраннаго поселенія изъ корейскаго чиновника, изъ консуловъ тѣхъ державъ, которыя находятся въ сношеніяхъ съ Кореей и имѣютъ среди жителей поселенія своихъ подданныхъ, и изъ представителей отъ этихъ послѣднихъ.

2. Совѣты въ Японіи.

Какъ и въ Китаѣ, открытіе Японіи для европейцевъ повело къ образованію особыхъ иностранныхъ поселеній возлѣ туземныхъ городовъ и къ самоуправленію иноземныхъ общинъ на началахъ сотрудничества всѣхъ заинтересованныхъ націй, причемъ надъ избранными отъ землевладѣльцевъ лицами осуществляли свой контроль иностранные консулы; подъ ихъ общимъ завѣдываніемъ находились не только общія учрежденія и предпріятія, но и все поселеніе въ цѣломъ, включая сюда и кладбища [1]).

Изъ числа городскихъ совѣтовъ можно упомянуть о «комитетѣ» (comité) въ Нагасаки. Было признано 29 сентября 1860 года полезнымъ и необходимымъ собирать ежегодно собраніе земельныхъ собственниковъ, путемъ оповѣщеній отъ консуловъ, для обсужденія вопросовъ объ освѣщеніи улицъ и ихъ ассенизаціи, равно какъ объ установленіи полицейскихъ отрядовъ, съ ассигнованіемъ на то особыхъ сборовъ съ недвижимостей, лежащихъ въ чертѣ иностраннаго поселенія, и съ товаровъ, ввозимыхъ въ гавань. Для собиранія этихъ сборовъ и для ихъ расходованія на вышеуказанныя нужды избирается собраніемъ комитетъ изъ трехъ или болѣе лицъ [2]).

Аналогичный совѣтъ былъ образованъ въ 1865 году въ Іокогамѣ. По соглашенію японскаго правительства съ консулами былъ собранъ митингъ владѣльцевъ недвижимой собственности, который предположилъ избрать въ главный «муниципальный совѣтъ Іокогамы» (general municipal council of

---

[1]) Мѣста погребенія иностранцевъ въ Ніигатѣ и Іокогамѣ по соглашеніямъ 1855 годахъ были поручены въ завѣдываніе всѣмъ консуламъ сообща. См. Александренко. Собраніе трактатовъ и конвенцій, заключенныхъ Россіей. Варшава 1906, прим. на стр. 130.

[2]) Die völkerrechtliche Verträge des Kaiserthums Japan in wirtschaftlicher, rechtlicher und politischer Bedeutung. Dargestellt von Yorikadzu von Matsudaira. Stuttgart 1890. 431.

Iokohama) 26 членовъ пропорціонально количеству жителей различныхъ странъ, именно 11 англичанъ, 5 американцевъ, 4 французовъ, 2 нѣмцевъ, 2 пруссаковъ 1 португальца и 1 швейцарца, всѣхъ срокомъ на одинъ годъ. Этотъ совѣтъ избираетъ на время имъ фиксированное отъ трехъ до пяти лицъ изъ числа своихъ членовъ въ «исполнительный комитетъ» (executive committee). Муниципальные регламенты и таксы сборовъ установляются по большинству голосовъ въ совѣтѣ. Комитетъ каждые три мѣсяца представляетъ совѣту отчетъ въ управленіи общественными фондами и, въ случаѣ неодобренія этого управленія со стороны большинства членовъ совѣта, подаетъ въ отставку. Эти предположенія митинга были утверждены консулами и въ силу новыхъ правилъ былъ избранъ совѣтъ перваго призыва, начавшій свои занятія 9 іюня выборомъ трехъ комитетовъ финансоваго, полицейскаго и для завѣдыванія санитаріей и дорогами; каждый изъ нихъ состоялъ изъ нѣсколькихъ членовъ. Компетенція совѣта была опредѣлена въ томъ же объемѣ, какъ это было принято въ Шанхаѣ по отношенію къ англо-американскому совѣту. Именно консулы подтвердили, что они оставляютъ за совѣтомъ вѣданіе дорогами, улицами и стоками, изданіе регламентовъ по санитарной части, устройство и содержаніе полиціи и выработку порядка дѣлопроизводства для засѣданій совѣта, равно какъ предложеніе консуламъ проектовъ желательныхъ по городскому дѣлу общихъ постановленій. При этомъ совѣтъ долженъ представлять безусловно на одобреніе консуловъ всѣ регламенты относительно полиціи и взиманія сборовъ, такъ какъ безъ этой санкціи подобные регламенты не могутъ имѣть обязательной силы; но не передаются на утвержденіе постановленія относительно упорядоченія путей сообщенія, дренажа, расходованія денежныхъ суммъ и ихъ управленія. Наконецъ съ согласія японскаго правительства совѣтъ получилъ въ свое распоряженіе пятую часть земельныхъ сборовъ, шедшихъ до тѣхъ поръ въ пользу мѣстнаго казначей-

ства [1]). Но оказалось, что отпущенныхъ средствъ недостаточно, и въ виду невозможности увеличить ассигнованную сумму совѣтъ спустя два съ половиной года, въ ноябрѣ 1867 года былъ принужденъ передать управленіе поселеніемъ туземнымъ властямъ [2]).

Это совершилось по соглашенію Франціи, Англіи, С.-А. С. Штатовъ, Голландіи и Пруссіи съ Японіей, подписанному 28 октября 1867 года. Въ немъ державы рекомендуютъ принятіе слѣдующихъ нововведеній: при японскомъ городскомъ управленіи городомъ Іокогамой учреждается «поземельно-полицейская контора» (land and police office) для веденія дѣлъ объ управленіи иностраннымъ поселеніемъ; во главѣ ея стоитъ директоръ иностранецъ (a foreign director), непосредственно подчиненный Канагавскому губернатору. На управляющаго конторой возлагается подъ руководствомъ губернатора наблюденіе за исправностью содержанія и чистотою мостовыхъ и сточныхъ трубъ въ предѣлахъ поселенія и за порядкомъ на улицахъ; онъ принимаетъ отъ иностранцевъ жалобы на неудовлетворительное состояніе стоковъ и проѣздовъ и отъ имени губернатора вчиняетъ иски къ иностранцамъ передъ ихъ отечественными властями за нарушеніе правилъ санитаріи и порядка. Управляющій собираетъ поземельные налоги съ иностранцевъ и подъ наблюденіемъ губернатора избираетъ персоналъ полиціи, если возможно изъ иностранцевъ, для охраны безопасности въ поселеніи или для подавленія безчинствъ совершаемыхъ иностранцами въ портѣ Канагавы [3]). Во исполненіи этой рекомендаціи японское правительство избрало въ управляющіе одного изъ консульскихъ агентовъ Ан-

---

[1]) Black. Young Japan, Yokohama and Yedo. A narrative of the settlement and the city, from the signing of the treaties in 1858 to the close of the year 1879, with a glance at the progress of Japan during a period of 21 years. London. 1880. Vol. I. 360, 364—368, 373—374.

[2]) Black. Vol. II. (1881), 96.

[3]) Martens N. R. G. 2 s. IV. 227.—Къ этому договору въ 1873 году присоединилась Италія, посолъ которой отсутствовалъ въ моментъ подписанія договора въ 1867 году (см. здѣсь же стр. 233).

гліи, а для помощи ему и для веденія городскихъ дѣлъ вообще были избраны пять землевладѣльцевъ [1]). Такимъ образомъ самостоятельность поселенія была подорвана окончательно; нѣкоторою связью съ поселеніемъ явились члены конторы, но все дѣло переходило къ японскимъ властямъ, причемъ англійское консульство фактически имѣло возможность оказывать вліяніе на ходъ дѣлъ въ поселеніи посредствомъ управляющаго конторой, лишь временно отчисленнаго отъ консульства.

Окончательно отъ иноземнаго контроля Японія освободилась въ серединѣ 90-ыхъ годовъ [2]). Путемъ цѣлаго ряда соглашеній съ иностранными державами было отмѣнено самоуправленіе иностранныхъ поселеній въ Японіи; соглашенія эти были формулированы въ одинаковыхъ выраженіяхъ; въ договорѣ съ Россіей было постановлено: «разныя иностранныя поселенія въ Японіи со дня вступленія въ силу подписаннаго сего числа договора о торговлѣ и мореплаваніи войдутъ вполнѣ въ составъ подлежащихъ японскихъ обществъ и впредь будутъ подчинены общему японскому управленію. Съ означеннаго времени подлежащія японскія власти вступятъ въ отправленіе всѣхъ муниципальныхъ обязанностей по отношенію къ сказаннымъ поселеніямъ и общественные фонды, равно какъ и земли, если таковые окажутся принадлежащими этимъ поселеніямъ, въ то же время подчиняются японскимъ властямъ» [3]).

---

[1]) Black. II. 97.

[2]) Началось это съ отмѣны консульской юрисдикціи, что было предпринято прежде всего Англіей въ 1894 году. Александренко. Очерки внѣшнихъ сношеній Японіи съ иностранными державами. Журналъ Министерства Юстиціи. 1904. май, 130.

[3]) Александренко. Собраніе трактатовъ и конвенцій, заключенныхъ Россіей. Варшава 1906. 302.—Соглашенія эти были заключены послѣдовательно съ Англіей 16 іюля 1894 г. (ст. 18), съ Италіей 1 декабря 1894 г. (ст. 18), съ Россіей 27 мая 1895 г. (ст. 17), съ Германіей 4 апрѣля 1896 г. (ст. 18), съ Бельгіей 22 іюня 1896 г. (ст. 17), съ Франціей 4 августа 1896 г. (ст. 21), съ Швейцаріей 10 ноября 1896 г. (ст. 12), съ Португаліей 26 января 1897 г. (ст. 17). Martens N. R. G. 2 s. XXII. 599, 637; XXIII. 60, 275; XXV. 30, 45; XXIII. 390; XXV. 287.

3. Совѣтъ на островахъ Самоа.

Совѣтъ для управленія городомъ Апіей значительно отличается отъ разсмотрѣнныхъ совѣтовъ Китая и Японіи: онъ распространялъ свое дѣйствіе не только на иностранную часть города, но и на туземную, мало того даже на цѣлый прилегающій къ нему округъ; соотвѣтственно этому ему было вручено, помимо дѣлъ городского благоустройства и безопасности, также поддержаніе общаго порядка въ предѣлахъ этого округа въ случаѣ появленія возстанія въ странѣ. Широта этого вмѣшательства объясняется важнымъ политическимъ и стратегическимъ значеніемъ самоанской столицы. На исторіи совѣта отражалась непосредственно та борьба, которая велась Германіей изъ за преобладанія на Самоа съ Англіей и С.-А. С. Штатами.

По договору трехъ державъ съ Самоа отъ 2 сентября 1879 года [1]) Апія съ точно опредѣленными въ соглашеніи территоріями была предоставлена «въ управленіе муниципальнаго совѣта (municipal board), состоящаго изъ пребывающихъ въ Апіи иностранныхъ консуловъ тѣхъ державъ, которыя находятся въ договорныхъ отношеніяхъ съ Самоа» (ст. 2), что означало фактически консуловъ трехъ соперничающихъ державъ. Кромѣ нихъ призывались въ совѣтъ лишь представители отъ другихъ европейскихъ націй, избранные населеніемъ, именно было условлено, что «представители націй, вступившихъ въ договорныя отношенія и имѣющихъ консула на Самоа должны быть въ будущемъ допущены въ этотъ совѣтъ; условія ихъ выбора и ихъ функціи будутъ впослѣдствіи опредѣлены и опубликованы совѣтомъ». Совѣтъ имѣетъ право издавать регламенты [2]) относительно полиціи и благоустройства, публичныхъ работъ,

---

[1]) Martens N. R. G. 2 s. VI. 409; X. 605.

[2]) Moye (p. 129) полагаетъ, что этимъ было предоставлено совѣту «le droit de légiferer»; но правотворящая власть можетъ принадлежать лишь конференціи, а не международному административному мѣсту.

санитаріи, концессій предоставляемыхъ частнымъ лицамъ, портоваго дѣла, дѣлать распоряженія о запрещеніи продажи и доставленія самоанцамъ спиртныхъ напитковъ и т. п. дѣла. За нарушеніе этихъ предписаній совѣтъ можетъ налагать денежные штрафы и уголовныя наказанія, приговоры произносятся судьей, назначаемымъ совѣтомъ. На покрытіе своихъ издержекъ совѣтъ можетъ взимать налогъ съ недвижимостей, лежащихъ въ подвѣдомственномъ ему округѣ. Существованіе совѣта не должно, по мысли контрагентовъ, служить признакомъ зависимости Самоа, въ удостовѣреніе чего надъ помѣщеніемъ совѣта будетъ выкинутъ самоанскій флагъ. Въ случаѣ возникновенія гражданской войны городъ и округъ должны разсматриваться какъ нейтральная территорія и совѣтъ уполномачивается выработать и обнародовать распоряженія необходимыя для поддержанія этого нейтралитета (neutrality). Какъ видно, совѣтъ былъ не только органомъ контроля трехъ державъ надъ хозяйствомъ и торговлей округа, но и органомъ для обезпеченія ихъ военныхъ и политическихъ интересовъ, будучи слабой формой протектората этихъ державъ надъ островомъ. Договоръ 1879 года былъ заключенъ на четыре года; по истеченіи этого срока предполагались его пересмотръ и передача управленія мѣстному правительству, если только состояніе Самоа дозволитъ сдѣлать это. Но въ 1883 году три державы нашли не только несвоевременнымъ, но и вреднымъ для ихъ интересовъ уничтоженіе совѣта; съ своей стороны самоанское правительство не выразило желанія пересмотрѣть договоръ, почему ревизія договора была отложена на неопредѣленное время [1]).

Однако согласіе трехъ державъ вскорѣ нарушилось вслѣдствіе заключенія Германіей конвенціи 10 ноября 1884 года, поставившей ее въ наиболѣе благопріятное положеніе, сравнительно съ другими двумя державами; для разрѣшенія не-

---

[1]) Martens N. R. G. 2 s. X. 608.—British and foreign state papers, v. 70, p. 294.

согласія была созвана въ 1887 году спеціальная конференція, не приведшая къ разрѣшенію спора [1]). Только на Берлинской конференціи 1889 года споръ былъ оконченъ посредствомъ установленія формальнаго коллективнаго протектората трехъ державъ на Самоа. Соотвѣтственно этому генеральнымъ актомъ конференціи 14 іюня 1889 года были произведены измѣненія въ устройствѣ совѣта. Консулы трехъ державъ выдѣлены были изъ его состава окончательнымъ образомъ и составили высшую правительственную инстанцію, консульскій совѣтъ (consular board), непосредственно наблюдающій за городскимъ совѣтомъ (municipal board), который состоитъ изъ шести членовъ, выбираемыхъ изъ мѣстныхъ жителей по правиламъ, выработаннымъ тремя консулами, и изъ предсѣдателя, имѣющаго равный съ другими членами голосъ. Этотъ предсѣдатель дѣйствуетъ какъ представитель трехъ покровительствующихъ державъ, согласно инструкціи данной ими всѣми совмѣстно; онъ не можетъ получать особыхъ инструкцій отъ которой либо одной изъ нихъ. Онъ избирается ими сообща; въ случаѣ же разногласія между ними избирается изъ подданныхъ Швеціи, Голландіи, Швейцаріи, Мексики или Бразиліи, назначается главою исполнительной власти той страны, откуда онъ происходитъ, и утверждается въ должности самоанскимъ правительствомъ. Консульскому совѣту подносятся на одобреніе всѣ регламенты, постановленія и рѣшенія городского совѣта и на внесеніе, если это потребуется, поправокъ; консулы постановляютъ свои рѣшенія по единогласію. Если же они не могутъ единогласно одобрить представленій совѣта или если измѣненія, внесенныя ими единогласно въ представленные имъ на утвержденіе акты, не принимаются большинствомъ голосовъ членовъ муниципальнаго совѣта, то дѣло объ утвержденіи и объ измѣненіи актовъ передается на окончательное рѣшеніе верховнаго судьи

---

[1]) British and foreign state papers. v. 75, p. 508; v. 79, p. 900—962.— Archives diplomatiques. 1889. III. 19—40, 153—166; IV. 253—305.

Самоа, назначаемаго тремя державами совокупно, а въ случаѣ ихъ несогласія королемъ Швеціи и Норвегіи [1]). Такимъ образомъ совѣтъ превратился въ мѣстный органъ, руководимый делегатомъ протекторовъ; вся рѣшающая власть оставлена за ихъ консулами и за ихъ совмѣстнымъ органомъ, верховнымъ судьей.

Этотъ порядокъ въ 1900 году рѣзко измѣнился, такъ какъ измѣнились вызвавшія его политическія причины: коллективный протекторатъ просуществовалъ лишь до 1899 года; 8 ноября этого года Англія отказалась отъ своихъ правъ на острова; договоръ между Англіей и Германіей, оформившій этотъ отказъ, былъ подтвержденъ трактатомъ 2 декабря, въ которомъ принимали участіе и С. Штаты; на основаніи этого соглашенія земли лежащія къ востоку отъ 171° отошли къ Штатамъ, а лежащія къ западу, въ томъ числѣ и островъ, на которомъ расположена Апія,—къ Германіи. Съ 1 марта 1900 года, момента вступленія Германіи во владѣніе своею частью, дѣйствуетъ на Самоа германская юрисдикція, совѣтъ консуловъ долженъ ограничить свою дѣятельность, коллективные органы трехъ державъ должны исчезнуть, а муниципальный совѣтъ обреченъ на трансформацію и на превращеніе въ органъ нѣмецкой оккупаціи острова, съ устраненіемъ иноземнаго вліянія на его дѣятельность [2]).

4. Органы городского управленія въ Египтѣ.

Иностранныя колоніи издавна пользовались въ Египтѣ широкой автономіей [3]). Вліянію иностранцевъ египетскіе тор-

---

[1]) Martens N R. G. 2 s. XVI. 301—362.—British and foreign state papers, v. 81, p. 1217.—Archives diplomatiques. 1890. I. 194.—Die Generalakte der Samoa-Konferenz mit einer Karte: Die Samoa-Jnseln und die gegenwärtigen Besitzverhältnisse der Kolonialstaaten im Indischen und Grossen Ocean. Herausg. von der Deutschen Kolonialgesellschaft. Berlin 1899.

[2]) Martens N. R. G. 2 s. XXXI. 20.—R. g. 1900. 287.—Marquardt. Der Kampf um und auf Samoa. Ausführlich dargestellt unter Benutzung amtlichen Materials. Berlin 1889. 48 стр.—Moye. La question des îles Samoa. Paris 1899. 16 стр. и R. g. 1899. 125—141.

[3]) Gatteschi. Du droit international publique et privé en Égypte. Parsi

говые города обязаны въ значительной степени своимъ благоустройствомъ; но до послѣдняго времени не возникало особыхъ муниципальныхъ совѣтовъ на международныхъ началахъ. Нѣкоторые вопросы городского управленія вѣдались иными международными органами; такъ фактически городское санитарное дѣло въ Александріи лежало на мѣстномъ санитарномъ совѣтѣ, развивавшемъ первоначально свою дѣятельность лишь въ предѣлахъ одного этого города. И даже въ наиболѣе тяжелое для иностранной делегаціи время, когда право рѣшающаго голоса по буквѣ совѣтскаго регламента признавалось за ея членами лишь въ отношеніи морской карантинной службы, все же предсѣдатель совѣта долженъ былъ силою вещей считаться съ ея мнѣніемъ по всѣмъ вопросамъ городской санитарной полиціи. Значеніе иностранной делегаціи совѣта еще болѣе усилилось, когда въ 1867 году въ предсѣдатели интенданства было назначено лицо, занимавшее до 1874 года должность президента временнаго муниципалитета, именовавшагося «управленіемъ городскими улицами», и пользовавшееся присутствіемъ консульскихъ делегатовъ въ совѣтѣ, чтобы обезпечить на случай необходимости содѣйствіе иностранныхъ консуловъ городскому управленію и гарантировать соблюденіе иностранцами городскихъ регламентовъ относительно санитарнаго дѣла и общественнаго порядка [1]).

1862. 13 для опредѣленія положенія иностранцевъ въ Египтѣ по отношенію къ мѣстному правительству еще пользуется терминомъ «внѣземельность» (exterritorialité), въ настоящее время уже не приложимымъ въ этомъ случаѣ.

[1]) Néroutsos-bey, p. 152—153. Авторъ несочувственно относится къ вмѣшательству иностранной группы совѣта въ городскую санитарію; съ другой стороны онъ обвиняетъ иностранныхъ резидентовъ въ бездѣйствіи и въ неповиновеніи распоряженіямъ городского управленія по санитарному дѣлу. Но безъ представительства иноземцевъ при выработкѣ регламентовъ, нежелательнаго для автора, трудно ожидать иного отношенія къ этимъ регламентамъ. Въ осужденіяхъ египетскаго доктора лежитъ доля преувеличенія; но во всякомъ случаѣ нельзя не согласиться, что автономія иностранныхъ поселеній, служившая причиной изъятія иностранцевъ изъ подъ вѣдѣнія мѣстныхъ муниципалитетовъ, болѣе была пригодна для пережитой уже Египтомъ эпохи. Бо́льшая культурность населенія допускаетъ возможность объединенія туземной и ино-

Расширеніе города и увеличеніе его населенія, равно какъ постепенное нивеллированіе туземнаго и иностраннаго населенія въ культурномъ отношеніи, повели къ образованію особаго муниципалитета въ Александріи на европейскихъ началахъ. Иниціатива этого дѣла исходила отъ комитета нотаблей, адресовавшихъ въ этомъ смыслѣ докладную записку представителямъ державъ въ Египтѣ. Подъ воздѣйствіемъ послѣднихъ былъ изданъ 5 января 1890 года законъ объ учрежденіи «муниципальной комиссіи» (commission municipale) для распоряженія городскими капиталами, составляемыми путемъ взиманія налоговъ съ горожанъ, для вѣданія пожарнаго и строительнаго дѣла, общественнаго призрѣнія и санитарнаго дѣла, за исключеніемъ впрочемъ дѣлъ предоставленныхъ санитарному совѣту; комиссія не имѣетъ своей полиціи, которая всецѣло вѣдается правительствомъ. Въ составъ совѣта входятъ 1) шесть должностныхъ лицъ: градоначальникъ, генеральный прокуроръ смѣшаннаго апелляціоннаго суда, главный директоръ таможень, начальникъ прокурорскаго надзора при мѣстномъ судѣ, высшій чиновникъ санитарнаго вѣдомства проживающій въ городѣ и высшій по званію инженеръ по вѣдомству общественныхъ работъ, 2) восемь членовъ по назначенію отъ правительства, 3) шесть—по выбору отъ населенія вообще и 4) восемь—по выбору отъ торговцевъ и владѣльцевъ недвижимостей въ городѣ и пригородахъ. Въ числѣ условій было поставлено, что въ комиссію не можетъ быть избрано болѣе трехъ членовъ одной и той же національности, туземной или иностранной [1]).

5. Органы городского управленія въ Марокко.

Безучастіе марокканскаго правительства по отношенію къ иностранцамъ, селившимся возлѣ арабскихъ городовъ, по-

---

странной части города подъ однимъ управленіемъ; это и осуществилось черезъ 10 лѣтъ послѣ выхода въ свѣтъ книги Нерутсосъ-бея.

[1]) Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires d'Égypte. 1884—1893. Paris 1893. 359—392. Établissement d'une municipalité internationale à Alexandrie (1887—1890).

ставило иностранныя поселенія въ особенно благопріятныя условія для развитія самоуправленія [1]). Въ первой половинѣ XIX вѣка жители танжерскаго поселенія неоднократно собирались для обсужденія мѣръ относительно оздоровленія и очищенія городскихъ кварталовъ и относительно устройства сколько нибудь сносныхъ путей сообщенія, въ особенности дорогъ ведущихъ къ посольствамъ; эти временныя и случайныя собранія, происходившія въ 1833, 1856, 1860 годахъ, съ 1870 года превратились въ періодическія. Не имѣя ни разрѣшенія отъ мѣстнаго правительства, ни опредѣленныхъ средствъ, европейцы въ 1889 году создали родъ городской корпораціи, подъ именемъ «комиссіи гигіены» (commission d'hygiène), существовавшей на доброхотныя единовременныя пожертвованія и на добровольно производившіеся періодическіе взносы. Легализировано это учрежденіе было только въ 1892 году, когда дипломатическій корпусъ испросилъ у султана для санитарнаго совѣта разрѣшеніе наблюдать «за путями сообщенія, за сточными трубами, за проведеніемъ воды и за гигіеной Танжера». Это дѣло было поручено совѣтомъ комиссіи, для чего совѣтъ въ теченіи трехъ лѣтъ выдавалъ ей субсидію, и въ ея составъ вошли делегаты отъ десяти резидирующихъ въ Танжерѣ посольствъ [2]). Юридически комиссія является особымъ отъ совѣта учрежденіемъ, но фактически въ ней наибольшее значеніе имѣютъ представители отъ

[1]) За отсутствіемъ интенсивнаго воздѣйствія правительства иностранцы доселѣ фактически стоятъ въ положеніи близкомъ къ экстерриторіальности. Терминъ «exterritorialité» употребляетъ по отношенію къ первой половинѣ XIX вѣка Vaulx, p. 107.

[2]) Развитіе этой комиссіи представляетъ аналогію съ эволюціей Шанхайскаго муниципалитета: и тамъ и тутъ иниціатива исходила отъ частныхъ лицъ и первоначально дѣло велось частнымъ образомъ. Поэтому неправъ Lapradelle (La condition du Maroc. Paris 1905. 10) видящій различіе въ этомъ отношеніи; сказать, что «commission des rues» въ Танжерѣ произошла (est née) отъ санитарнаго совѣта, можно лишь въ томъ отношеніи, что полномочія дарованныя султаномъ юридически принадлежатъ совѣту, что комиссія делегирована совѣтомъ, что она состоитъ изъ представителей отъ державъ участвующихъ въ совѣтѣ и что она является подчиненнымъ по отношенію къ совѣту учрежденіемъ.

миссій и нерѣдко ее разсматриваютъ какъ простое отдѣленіе совѣта [1]); по традиціи на ея засѣданіяхъ предсѣдательствуетъ одинъ изъ посольскихъ агентовъ и самыя собранія происходятъ въ зданіи французскаго посольства. Кромѣ десяти представителей отъ посольствъ въ составъ комиссіи входятъ двѣнадцать выборныхъ членовъ. Избирателями состоятъ всѣ лица платящія городскіе налоги въ размѣрѣ не менѣе 10 пезетъ ежегодно; фактически избираютъ въ комиссію главнымъ образомъ европейцы, такъ какъ среди туземцевъ встрѣчается мало лицъ готовыхъ выплачивать налогъ. Избраны могутъ быть лица проживающія не менѣе двухъ лѣтъ въ Танжерѣ, причемъ лицъ одной національности не можетъ быть избрано болѣе четырехъ; срокъ полномочій годичный. Корреспонденція ведется комиссіей на испанскомъ языкѣ, при комиссіи существуетъ особое бюро для веденія текущихъ дѣлъ. Номинально она завѣдуетъ городскими улицами и городской санитаріей. Но фактически ея полномочія болѣе широки: она не только проводитъ и замащиваетъ улицы и очищаетъ ихъ отъ отбросовъ, но и завѣдуетъ бойнями, наблюдаетъ за продажею съѣстныхъ припасовъ, она построила молъ, ввела электрическое освѣщеніе улицъ, провела телеграфъ, завела клиники для безплатнаго привитія оспы; въ послѣднее время она была занята устройствомъ водопровода. Однимъ словомъ постепенно она концентрируетъ въ своихъ рукахъ различныя отрасли городского благоустройства въ предѣлахъ европейскаго квартала, гдѣ живутъ плательщики собираемыхъ ею налоговъ. Въ послѣдніе годы велись переговоры между корпусомъ и султаномъ о превращеніи комиссіи въ настоящее городское управленіе; проектировалось допустить въ комиссію делега-

---

[1]) Русскій делегатъ на Алжезирасской конференціи отождествлялъ оба учрежденія подъ именемъ conseil sanitaire. (Martens. N. R. G. 2 s. XXXIV. 160). Вслѣдъ за нимъ неуспѣхъ настояній комиссіи передъ правительствомъ объ очисткѣ рынка въ Танжерѣ относитъ на счетъ совѣта Loutfi (p. 112), повидимому даже не подозрѣвавшій о существованіи особой городской санитарной комиссіи.

товъ отъ правительства и установить взиманіе общегородскихъ сборовъ со всѣхъ жителей города, какъ туземцевъ, такъ и иностранцевъ [1]; увеличеніе средствъ позволило бы развить дѣятельность комиссіи и въ предѣлахъ туземной части города. Въ 1905 году была поднята мысль о введеніи муниципальнаго управленія въ Ларашѣ [2].

Особый налогъ съ городскихъ недвижимостей былъ предположенъ къ введенію на Алжезирасской конференціи; часть собираемыхъ средствъ назначалась на предметъ оборудованія путей сообщенія, на городское санитарное дѣло и вообще на улучшеніе городского хозяйства; сборы предполагалось взимать какъ съ туземцевъ, такъ и съ иностранцевъ. Дипломатическій корпусъ долженъ по соглашенію съ мѣстнымъ правительствомъ выработать тарифъ сборовъ, способъ ихъ взиманія и выдѣлить часть сборовъ въ пользу городовъ. Въ Танжерѣ эта часть вручается санитарному совѣту, который уполномачивается расходовать ее до образованія городского совѣта (organisation municipale) [3].

По своей юридической природѣ перечисленные совѣты должны быть причислены къ органамъ международнаго управленія учреждаемымъ для выполненія тѣхъ обязанностей, которыя должны были бы лежать исключительно на мѣстномъ государствѣ. Иностранное поселеніе, находящееся въ обладаніи нѣсколькихъ націй, нельзя считать субъектомъ международнаго права, такъ какъ у него нѣтъ ни признаковъ государства, ни международной правоспособности и дѣеспособности, другими словами иностранное поселеніе не есть международная личность [4]. Съ другой стороны поселенія не суть ни

---

[1]) См. проектъ закона 13 іюля 1899 г. у Clerq'a. XXI. 572.

[2]) Bulletin du comité de l'Afrique française 1900 mai, 175; 1903 janvier, 25.—Annuaire du Maroc. Première année. Paris 1905. 142.

[3]) Martens N. R. G. 2 s. XXXIV. 55, 269.

[4]) Французскій излагатель работы Кателляни пользуется для обозначенія оспариваемаго нами характера иностраннаго поселенія выраженіемъ «république internationale» (R. g. 1903. 570); несомнѣнно конструированіе поселенія какъ «международнаго государства» было бы такою же несообразностью,

колоніи отдѣльныхъ иностранныхъ державъ, такъ какъ территорія ими занимаемая не входитъ въ составъ колоніальныхъ владѣній послѣднихъ, ни «европейская колонія» вообще [1]). Иностранное поселеніе занимаетъ территорію, находящуюся подъ суверенитетомъ мѣстной державы; но положеніе этой территоріи особенное: оно не одинаково съ положеніемъ другихъ частей государственной территоріи и власть мѣстнаго государства въ ея предѣлахъ подлежитъ ограниченіямъ; о полной экстерриторіальности можно говорить лишь развѣ въ самыхъ некультурныхъ странахъ, гдѣ юридическимъ титуломъ служитъ оккупація. Муниципальный совѣтъ является органомъ мѣстнаго самоуправленія, имѣющимъ задачей лишь удовлетвореніе городскихъ нуждъ. но не предназначеннымъ ни для какихъ политическихъ цѣлей; его функціи не правительственныя, а чисто административныя, именно наблюденіе за благоустройствомъ и благочиніемъ въ предѣлахъ городской черты. Высшимъ органомъ представляется дипломатическій или консульскій корпусъ, который, какъ и всегда въ некультурныхъ странахъ, пользуется широкими полномочіями, которыя однако остаются качественно тождественными какъ въ въ странахъ, гдѣ есть особыя иностранныя поселенія, такъ и тамъ, гдѣ иностранныхъ концессій не имѣется. Задача какъ корпуса, такъ и совѣта состоитъ въ обезпеченіи за иностранцами максимума гарантій безопасности и благоустройства при возможно меньшемъ нарушеніи суверенныхъ правъ мѣстной державы. Совѣты, какъ явленіе новаго порядка, еще не вполнѣ опредѣлившееся и установившееся, допускающее варіацію формъ своего проявленія, могутъ быть опредѣлены какъ независимыя отъ мѣстной власти учрежденія съ международ-

---

какъ именованіе Дунайской комиссіи «рѣчнымъ государствомъ». Въ другомъ мѣстѣ рецензентъ пользуется терминомъ «petit état» (R. g. 1903. 339).

[1]) Слово «колонія» можетъ быть употреблено лишь въ фигуральномъ смыслѣ; поэтому юридически немыслимо говорить объ «европейской колоніи». Ср. Rathgen. Honkong, eine europaische Kolonie in China. Preussiche Jahrbücher. 1898 April, 28.

нымъ составомъ, образуемымъ посредствомъ выборовъ особой избирательной единицей, состоящей изъ иностранцевъ безъ различія національностей и съ допущеніемъ даже и туземцевъ. Въ этомъ отношеніи они могутъ быть кратко названы, слѣдуя терминологіи проф. Кателляни, какъ «международные муниципалитеты» (municipalita internationali) [1]), а ихъ дѣятельность,—слѣдуя словоупотребленію проф. Казанскаго, какъ «международное управленіе городами» [2]). При этомъ своимъ возникновеніемъ совѣты обязаны первоначально добровольнымъ частнымъ и неофиціальнымъ усиліямъ иностранцевъ; не всѣ они обезпечены формальнымъ договоромъ, они покоятся нерѣдко на неформальномъ соглашеніи, на фактической концессіи, на обычаѣ. Но это не отнимаетъ у нихъ характера международнаго учрежденія; даже при отсутствіи правительственныхъ делегатовъ иностранныхъ державъ, они функціонируютъ самостоятельно отъ мѣстнаго правительства; самое понятіе городской автономіи къ тому же исключаетъ по идеѣ присутствіе въ составѣ органа самоуправленія правительственныхъ агентовъ, такъ что наличность этихъ послѣднихъ была бы противорѣчіемъ самой идеѣ института; въ совѣтахъ Китая, Марокко и другихъ странъ Европа выступаетъ какъ единое цѣлое для дѣйствованія взамѣнъ территоріальныхъ властей и при томъ не какъ совокупность правительствъ, а какъ союзъ различныхъ европейскихъ народностей. Но тѣмъ не менѣе это не означаетъ, что учрежденіе и дѣятельность совѣтовъ происходитъ безъ участія и содѣйствія правительствъ, напротивъ коллективная охрана державами общихъ имъ интересовъ проявляется въ контролѣ мѣстнаго корпуса иностранныхъ представителей надъ совѣтомъ и въ сношеніяхъ корпуса съ мѣстнымъ правительствомъ относительно обезпе-

---

[1]) Catellani. Rivista italiana di sociologia 1902. 564.

[2]) Казанскій. Всеобщіе административные союзы государствъ. Одесса 1897. I. 316.—Употребляемый у Vaulx (p. 109) терминъ «l'administration étrangère» не можетъ быть прилагаемъ всегда, такъ какъ въ составѣ совѣта могутъ находиться туземцы.

ченія правъ и преимуществъ муниципалитета. Совѣты, распространившіе свою дѣятельность и на туземный кварталъ, становятся національными органами мѣстной страны, не теряя однако своего международнаго характера.

2) Международные органы для отдѣльныхъ владѣній Турціи.

Вмѣшательство державъ въ турецкія дѣла начиная со второй половины XIX вѣка принимаетъ постоянный, коллективный и систематическій характеръ; изъ всѣхъ некультурныхъ державъ Турція, можно сказать, свыше полувѣка находилась подъ непрерывною и особенно интенсивною опекою великихъ державъ; интервенція есть одинъ изъ основныхъ принциповъ политики Европы по отношенію къ Турціи [1]). Это совмѣстное вмѣшательство обусловливалось необходимостью для Европы устранить преобладающее вліяніе той или другой державы въ данной мѣстности оттоманской имперіи или задержать распаденіе этой послѣдней на рядъ независимыхъ государствъ. Въ придунайскихъ странахъ въ теченіи почти всего XIX вѣка наблюдалось соперничество Россіи и Австріи изъ за территоріальныхъ пріобрѣтеній и и изъ за господства на Дунаѣ; только соглашеніе 1897 года относительно совмѣстныхъ дѣйствій для водворенія мира среди народовъ Балканскаго полуострова до извѣстной степени смягчило эту вѣковую рознь [2]). Съ другой стороны изъ за торговыхъ интересовъ и изъ за политическихъ соображеній вели

[1]) См. по вопросу о вмѣшательствѣ на Востокѣ: Strêzoff. L'intervention et la péninsule Balcanique. Genève. 1893.—Choublier. La question d'Orient depuis le traité de Berlin. Paris 1897.—Monicault. La question d'Orient. Le traité de Paris et ses suites (1856—1871). Paris 1898.—Vié. Des principales applications du droit d'interventon des puissances européennes dans les affaires des Balkans depuis le traité de 1878 jusqu'à nos jours. Toulouse 1900.—Pourcher. Essai d'étude du droit d'intervention en Turquie appliqué au problème balquanique. Clermont—Ferrand 1904.—Cahuet. La question d'Orient (1821—1905). Paris 1905.

[2]) См. Annales des sciences politiques. 1903. 649.

неустанную борьбу Англія, притязавшая на званіе покровительницы ислама, и Франція, представительница католическаго вліянія на Востокѣ; эта борьба утратила свой острый характеръ послѣ того какъ Франція послѣ франко-германской войны начала терять свой престижъ на Востокѣ. Наконецъ съ конца 90-хъ годовъ, когда Германія [1]) заняла то мѣсто, которое до 1856 года принадлежало Россіи, а вслѣдъ затѣмъ Англіи, то сила вмѣшательства вслѣдствіе переплетенія интересовъ державъ пропорціонально стала возрастать и принимать вполнѣ организованную форму и на почвѣ взаимнаго соперничества великихъ державъ начали возникать международные органы для управленія отдѣльными областями Турціи.

По трактату 1856 года была создана лишь европейская комиссія на Дунаѣ; но ни для Сербіи, ни для Молдавіи и Валахіи особыхъ международныхъ учрежденій образовано не было. Была лишь поставлена подъ коллективную гарантію державъ данная Портой въ 1830 году автономія Сербіи и соотвѣтственно этому было оговорено, что послѣдняя сохранитъ свою независимую и національную администрацію и полную свободу культа, законодательства, торговли и плаванія (ст. 28) [2]). По отношенію къ двумъ ду-

---

[1]) Въ 1897—1898 годахъ политика Германіи на Востокѣ рѣзко измѣнилась; Германія въ качествѣ наиболѣе вліятельной въ Константинополѣ державы начинаетъ преслѣдовать политику покровительства Турціи и поддержанія ея независимости; нѣмцы получили важныя концессіи въ Малой Азіи и тенденція завладѣть турецкимъ рынкомъ сказывается тѣмъ сильнѣе, чѣмъ слабѣе становятся связи соединяющія различныя территоріи Австро-Венгріи въ одно цѣлое. О значеніи малоазіатской желѣзной дороги для утвержденія Германіи на Востокѣ см. Chéradame. La question d'Orient. La Macédoine. Le chemin de fer de Bagdad. Paris 1903. О политическихъ надеждахъ пангерманистовъ расширить сферу вліянія Германіи на Востокѣ путемъ соединенія съ нѣмецкими подданными Австріи см. Henry. Questions d'Autriche-Hongrie et question d'Orient. Paris 1904. При рѣшеніи критскаго и македонскаго вопросовъ Германія держалась въ сторонѣ отъ другихъ державъ; Австро-Венгрія примыкала къ ней лишь при разрѣшеніи перваго вопроса, дѣйствуя въ македонскихъ дѣлахъ совмѣстно съ Россіей.

[2]) Martens N. R. G. XV. 779.—Recueil de documents diplomatiques relatives à la Serbie. Avec une introduction par Brunswick. Constantinople 1876

найскимъ княжествамъ привелегіи и преимущества, дарованныя Портою, были точно также обезпечены коллективною гарантіею великихъ державъ; былъ подтвержденъ сюзеренитетъ Турціи, что означало прекращеніе протектората Россіи, и было запрещено впредь установленіе протектората со стороны кого-либо изъ гарантовъ, равно какъ и обособленное отъ другихъ державъ вмѣшательство во внутреннія дѣла княжествъ (ст. 22). Въ конвенціи 19 августа 1858 года было добавлено, что княжества имѣютъ право свободнаго самоуправленія, независимаго отъ Порты и осуществляемаго въ границахъ указанныхъ въ соглашеніяхъ гарантовъ съ союзнымъ дворомъ [1]).

Въ 1861 году по соглашенію Порты съ Австріей, Франціей, Англіей, Пруссіей и Россіей было постановлено назначить въ Ливанъ губернатора, избираемаго Портою изъ христіанъ и зависящаго отъ нея непосредственно. Это должностное лицо, въ теченіи срока своихъ полномочій, будетъ обладать всѣми аттрибутами исполнительной власти, заботиться о поддержаніи порядка и общественной безопасности въ предѣлахъ области, взимать налоги и назначать, подъ своею отвѣтственностью, властью ему предоставленной султаномъ, административныхъ чиновниковъ и утверждать судей, созывать центральный административный медижлисъ и предсѣдательствовать на немъ, наконецъ приводить въ исполненіе всѣ законныя судебныя рѣшенія. По соглашенію 1864 года

92 стр. - Ср. Rachitch. Le royaume de Serbie. Étude d'histoire diplomatique et de droit international. Paris 1901. 694.

[1]) Martens N. R. G. XVI. 2 p. 50.—Ср. Bratiano. Mémoire sur la situation de la Moldo-Valachie depuis le traité de Paris. Paris 1857.—(Bataillard). De la situation regulière de la Moldo-Valachie vis-à-vis de la Porte. Paris 1857.—Ubicini. La question des principautés devant l'Europe. Paris 1858.—B. Boéresco. La Roumanie après le traité de Paris du 30 mars 1856. Paris 1856 и Examen de la convention du 19 août relative à l'organisation des principautés danubiennes, Paris 1858.—Arntz. De la situation de la Roumanie au point de vue du droit international. R. d. 1877. 18—48.—M. Boéresco. La situation politique des anciennes principautés roumaines du Danube avant 1878. Leurs rapports avec la Turquie et avec les autres états. R. g. 1897. 324—382.

время, на какое избирался губернаторъ, было опредѣлено въ 10 лѣтъ, а по соглашенію 1892 года оно было уменьшено на половину. Юридически губернаторъ являлся турецкимъ органомъ, обязаннымъ своимъ появленіемъ международному акту и дѣйствующимъ въ границахъ установленныхъ въ такомъ же актѣ нормъ, называемыхъ «органическимъ статутомъ» области; этотъ статутъ въ послѣдующіе годы подвергался необходимымъ измѣненіямъ съ согласія державъ. Но фактически эта должность замѣщалась также по соглашенію съ державами, почему въ этомъ отношеніи губернаторъ Ливана долженъ разсматриваться какъ органъ международнаго общенія. Въ самомъ дѣлѣ во всѣхъ случаяхъ замѣщенія губернаторской должности, въ 1873, 1883, 1892, 1897 и 1902 годахъ, уполномоченными великихъ державъ и Турціи составлялся особый протоколъ, въ которомъ «констатировалось предварительное согласіе установившееся между державами и Портою относительно личности губернатора» [1]).

Въ подобное же положеніе была поставлена по Берлинскому трактату 1878 года Восточная Румелія: подчиненная непосредственно политической и военной власти султана она надѣлена административной автономіей; генералъ-губернаторъ ея изъ христіанъ назначается на 5 лѣтъ Портою съ согласія державъ (ст. 13 и 17) [2]). Но уже нѣсколько иное положеніе дано по этому же трактату князю Болгаріи, которой была представлена автономія, христіанское правительство и національная милиція съ сохраненіемъ сюзеренитета султана. Князь выбирается населеніемъ и утверждается Портою съ согласія державъ; въ случаѣ вакантности престола

[1]) См. конвенціи относительно Ливана отъ 9 іюня 1861 г., 6 сент. 1864 г., 27 іюля 1868 г., 22 апр. 1873 г., 8 мая 1883 г., 15 авг. 1892 г., 14 авг. 1897 г. и 27 сент. 1902 г. у Noradounghian. Recueil des actes internationaux de l'empire ottoman. Paris. III. 144, 223, 278, 346; IV 314, 508, 547 и у Descamps et Renault. Recueil international des traités du XX-e siècle. Année 1902. Paris 1906. 576.—Martens. N. R. G. XVII. 2 p. 101; XVIII. 227, 233; N. R. G. 2 s. III. 561; IX. 233.

[2]) Martens N. R. G. 2 s. III. 450.

избраніе новаго князя производится при соблюденіи тѣхъ же условій и формъ (ст. 1 и 3). Избраніе народомъ болгарскимъ своего князя, приданіе этому послѣднему званія наслѣдственнаго монарха, врученіе ему обязанности охранять интересы Болгаріи въ качествѣ главы зависимаго государства— все это отнимаетъ у него характеръ международнаго административнаго органа; державы могутъ вмѣшаться въ болгарскія дѣла лишь въ случаѣ вакантностя престола. Въ 1885 году Восточная Румелія вошла въ унію съ Болгаріей, а 5 апрѣля 1886 года державы согласились на порученіе функцій генералъ-губернатора князю Болгаріи [1]).

Въ 1878 году были переданы въ управленіе Англіи Кипръ по договору ея 4 іюня съ Турціей [2]) и въ управленіе Австро-Венгріи Боснія и Герцоговина по 25 статьѣ Берлинскаго трактата, но ни въ томъ, ни въ другомъ случаѣ не возникло особыхъ международныхъ административныхъ учрежденій; оба случая должны разсматриваться какъ замаскированная цессія турецкихъ владѣній съ согласія державъ; и Англія, и Австро-Венгрія заняли территоріи номинально считающіяся находящимися подъ суверенитетомъ султана [3]).

---

[1]) Согласіе державъ при избраніи князя было выговорено, какъ полагаетъ Karamichaloff (La principauté de Bulgarie au point de vue du droit international. Lausanne 1897. 43), во избѣжаніе вліянія Россіи на его избраніе. Мнѣніе Карамихалова будто Болгарія есть суверенное государство (p. 41) не можетъ быть принято. Ближе къ истинѣ стоитъ Serkis (La Roumélie Orientale et la Bulgarie actuelle. Paris 1898. 185), который отмѣчаетъ ограниченія въ суверенныхъ правахъ Болгаріи. Но вполнѣ вѣрно выражается лишь Balaktschieff (Die rechtliche Stellung des Furstenthums Bulgarien. Würzburg 1893. 28), именно, что Болгарія »unter die Kategorie der halbsouveränen Staaten vorläufig noch fällt«.—См. также Bluntschli. R. d. 1881. 571, 579.

[2]) Martens N. R. G. 2 s. III 272.

[3]) Cp. Schneller. Die staatsrechtliche Stellung von Bosnien und der Herzogowina. Leipzig 1892.—Spalaï ovitch. La Bosnie et Herzegovine. Étude d'histoire diplomatique et de droit international. Paris 1897.—Thomacoff. De la souveraineté en général et des restrictions conventionnelles qu'elle comporte et étude spéciale de la condition juridique de la Bosnie et Herzegovine et de l'île de Chypre. (Paris). 1901.—Milobar. Der Berliner Kongress und die Bosnische Frage. Zürich. 1902.

Въ 90-ыхъ годахъ помимо единоличныхъ органовъ международной администраціи, вродѣ губернатора въ Ливанѣ, начали проектироваться и образовываться коллегіальныя комиссіи, основанныя на принципѣ коопераціи великихъ державъ и предназначаемыя для контроля надъ реформами во внутреннемъ управленіи отдѣльныхъ областей Турціи, уже выговоренными великими державами, но не приводимыми въ исполненіе Турціей. Таковы комиссіи, предназначавшіяся для Арменіи и дѣйствовавшія на Критѣ и въ Македоніи.

1. Проектъ международной комиссіи для Арменіи.

Въ 61 статьѣ Берлинскаго трактата 1878 года были обѣщаны Турціей реформы въ Арменіи; но это обѣщаніе не только не было выполнено, но и самое положеніе армянъ значительно ухудшилось, что привело къ возстанію вспыхнувшему въ 1895 году. Это вызвало вмѣшательство державъ; въ проектѣ представленномъ Англіей, Россіей и Франціей въ апрѣлѣ 1895 года намѣчалось между прочимъ назначеніе султаномъ верховнаго комиссара для армянскихъ провинцій Азіатской Турціи и образованіе постоянной комиссіи въ Константинополѣ изъ трехъ христіанъ и изъ трехъ мусульманъ для наблюденія за строгимъ исполненіемъ начертанныхъ державами административныхъ и судебныхъ реформъ. Этой комиссіи посланники державъ въ Константинополѣ будутъ пересылать черезъ посредство ихъ драгомановъ всѣ свѣдѣнія и сообщенія, какія найдутъ нужнымъ. Этотъ проектъ предусматривалъ такимъ образомъ образованіе простой турецкой комиссіи и назначеніе особаго турецкаго агента для дѣлъ Арменіи и ограничивалъ всѣ полномочія иностранныхъ представителей правомъ непосредственныхъ сношеній съ комиссіей. Но предложенія державъ не произвели желаемаго дѣйствія на Порту, которая медлила съ своимъ согласіемъ. Въ августѣ 1895 года три державы потребовали учрежденія международной контрольной комиссіи изъ четырехъ мусульманъ и изъ делегатовъ отъ

трехъ державъ, причемъ каждая изъ нихъ назначаетъ по одному лицу, которое уполномачивается являться для контроля всюду, куда оно пожелаетъ. Этой угрозы прямого вмѣшательства державъ было достаточно, чтобы Порта выполнила нѣкоторыя части апрѣльскаго проекта; 5 октября турецкое правительство согласилось на учрежденіе постоянной контрольной комиссіи, состоящей подъ предсѣдательствомъ мусульманина изъ равнаго числа мусульманъ и христіанъ, оговоривъ однако, что, когда Порта и державы сообща признаютъ задачу комиссіи выполненной, то комиссія должна быть распущена; верховнаго комиссара для Арменіи назначено не было; послы могли лишь сообщаться съ комиссіей черезъ своихъ драгомановъ, но никакой рѣшающей властью не обладали [1]). Безполезность подобной комиссіи безъ делегатовъ державъ, безъ опредѣленной власти и безъ широкихъ полномочій обнаружилась немедленно же на практикѣ. Но за усмиреніемъ возстанія [2]) и за отсутствіемъ единодушія среди державъ не поднималось болѣе рѣчи объ осуществленіи на дѣлѣ августовскаго проекта и доселѣ нѣтъ международнаго учрежденія для контроля за обезпеченіемъ улучшенія быта армянъ. Правительства какъ будто забыли о постановленіи Берлинскаго конгресса и лишь частный «конгрессъ мира», собиравшійся въ 1906 году въ Миланѣ, безуспѣшно напоминалъ объ этомъ, настаивая на скорѣйшемъ введеніи обѣщанныхъ Турціей реформъ [3]).

---

[1]) Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires arméniennes. Projets de réforme dans l'empire ottoman (1893—1897). Paris 1897. 45, 136.

[2]) О фактическомъ положеніи дѣла см. изданный подъ ред. графа Камаровскаго сборникъ «Положеніе армянъ въ Турціи до вмѣшательства державъ въ 1895 году. 2-ое изд. Москва 1896» и хронику въ R. g. 1895. 256—266, 296—306; 1896. 88—128, 354—390; 1897. 533—572.—Leclère. La question arménienne. Revue de l'Université de Bruxelles. 1897. mars 401—424; avril 513—531.—См. также желтую книгу Affaires arméniennes. (Supplément) 1895—1896. Paris 1897.

[3]) R. g. 1906. 749.—Объ этомъ напоминаетъ также Tufundjian. Du pacte politique entre l'état ottoman et les nations non musulmanes de la Turquie.

2. Органы международнаго управленія на Критѣ.

Возстаніе 1896 года на Критѣ было вызвано съ одной стороны неисполненіемъ обязательствъ принятыхъ на себя Турціей по отношенію къ населенію острова въ 23 статьѣ Берлинскаго трактата 1878 года, съ другой стороны тяготѣніемъ части населенія къ Греціи [1]). Въ іюнѣ этого года державы согласились о совмѣстномъ вмѣшательствѣ и представили Портѣ свои требованія, которыя въ августѣ мѣсяцѣ были безъ значительныхъ измѣненій приняты султаномъ. Согласно распоряженію послѣдняго отъ 25 августа островъ поручается управленію генералъ-губернатора, назначаемаго Портою изъ христіанъ на пять лѣтъ съ согласія державъ, и при немъ образуются двѣ комиссіи, одна изъ нихъ изъ европейскихъ офицеровъ для переустройства полевой стражи, другая изъ иностранныхъ офицеровъ для реорганизаціи юстиціи. Въ нотѣ, посланной державамъ, сообщалось, что султанъ ничего не имѣетъ противъ контроля консульской комиссіи, которая можетъ на мѣстахъ удостовѣряться въ надлежащемъ примѣненіи только что изданнаго распоряженія [2]).

Послѣдствія показали, что это распоряженіе было сдѣлано скорѣе для успокоенія бдительности державъ, нежели для точнаго исполненія на дѣлѣ. Правда былъ назначенъ христіанинъ генералъ-губернаторъ, но его дѣятельность парализовалась присутствіемъ на островѣ начальника турецкихъ войскъ, снабженнаго широкими полномочіями. Представленія

Lausanne 1904. 61. Онъ полагаетъ, что обѣщаніе Порты улучшить судьбу христіанъ данное передъ лицомъ великихъ державъ и обезпеченное гарантіей послѣднихъ есть международно-правовая стипуляція, нарушеніе которой или неисполненіе должно разсматриваться какъ поруганіе международнаго права и должно влечь за собой вмѣшательство державъ (p. 105).—Ср. также Olivieri. La questione armena e il dovere dell'Italia. Genova 1906.

1 [1]) Ср. о роли Греціи на Критѣ у Castonnet des Fosses. La Crète et l'Helenisme. Paris 1897 и Waldkampf. Kreta und die neuste Phase der Orientalischen Frage. Leipzig 1897.

[2]) Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires d'Orient. Affaire de Crète. Juin 1894—février 1897. Paris 1897. 208.

судебной комиссіи не были вовсе приведены въ исполненіе. Рекомендація военной комиссіи относительно введенія иностраннаго элемента въ полевую стражу была принята послѣ долгихъ переговоровъ, въ видѣ временной мѣры и при условіи отсутствія греческихъ уроженцевъ среди стражниковъ; была нанята лишь сотня черногорцевъ и приглашенъ въ начальники стражи одинъ нидерландскій полковникъ [1]).

Эта полумѣра не разрѣшила вопроса и не предотвратила массовыхъ избіеній христіанъ турками въ началѣ 1897 года. Этимъ воспользовалась Греція, отрядъ которой подъ предлогомъ бездѣйствія державъ занялъ часть острова и провозгласилъ его присоединеніе къ королевству. Державы, подъ вліяніемъ Германіи и Австро-Венгріи, выразили въ отвѣтъ на это свой протестъ и объявили блокаду острова, чтобы помѣшать Греціи утвердиться на немъ. Аѳинскому кабинету было послано увѣдомленіе что вопросъ о Критѣ есть «международный вопросъ» (une question internationale), въ которомъ заинтересованы великія державы и который онѣ однѣ компетентны рѣшить безъ участія Греціи [2]).

Кратковременная и неудачная война Греціи съ Турціей повела во-первыхъ къ удаленію греческихъ войскъ съ острова и къ отклоненію передачи его Греціи, во-вторыхъ къ совмѣстнымъ усиліямъ державъ къ введенію необходимыхъ реформъ на Критѣ и къ ограниченію власти султана надъ нимъ. Надѣялись умиротворить населеніе дарованіемъ самоуправленія острову и назначеніемъ, по выбору державъ, на извѣстный срокъ губернатора изъ подданныхъ какой либо нейтральной страны. Въ серединѣ декабря 1897 года дипломатическіе представители державъ въ Константинополѣ согласились, что губернаторъ разсматривается главою исполнительной власти на островѣ и считается уполномоченнымъ великихъ державъ,

---

[1]) Livre Jaune. Juin 1894—février 1897. Paris 1897. 241, 254, 329, 335.

[2]) Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Conflit gréco-turc, situation de l'empire ottoman. Février-mai 1897. Paris 1897. 17, 22, 120.

съ которыми онъ сносится черезъ посредство ихъ пословъ, аккредитованныхъ въ Константинополѣ. При губернаторѣ состоитъ совѣтъ изъ делегатовъ отъ командировъ отрядовъ, посланныхъ державами на Критъ, и этотъ совѣтъ созывается имъ въ случаѣ надобности обращенія къ военной силѣ. Кромѣ того при губернаторѣ находятся четыре иностранныхъ совѣтника для веденія административныхъ дѣлъ. Главными задачами губернатора являются: во-первыхъ организовать охранную стражу, съ преобладаніемъ въ ней иностраннаго элемента, для поддержанія порядка, для каковой цѣли державы обезпечиваютъ особый заемъ; во-вторыхъ подготовить окончательное установленіе автономіи, для чего онъ долженъ совмѣстно съ делегатами отъ посольствъ составить окончательный органическій уставъ для Крита на основахъ, какія имѣютъ быть впослѣдствіи указаны державами. Каждые три мѣсяца губернаторъ представляетъ посламъ отчетъ относительно управленія островомъ, а консуламъ—отчетность по расходованію занятыхъ суммъ [1]).

До вступленія губернатора въ должность управленіе лежало на совѣтѣ адмираловъ великихъ державъ; кромѣ того въ концѣ августа 1897 года была учреждена особая «военная международная полицейская комиссія» (commission militaire internationale de police) изъ офицеровъ державъ для разбора дѣлъ относительно нарушенія общественной безопасности. Впрочемъ въ мартѣ 1898 года Германія отозвала свои войска и свою флотилію, ея примѣру послѣдовала Австро-Венгрія и на островѣ остались лишь адмиралы четырехъ державъ.

О личности губернатора державы долго не могли согласиться: не прошли кандидатуры Дроза (Швейцарія), Шёффера (Люксембургъ), Петровича (Черногорія) и наконецъ остановились на королевичѣ Георгѣ (Греція), о чемъ было

---

[1]) Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Autonomie crétoise. Mai-décembre 1897. Paris 1898. 7, 16, 49.

доведено до свѣдѣнія Порты [1]). Ему былъ присвоенъ титулъ верховнаго комиссара (le haut commissaire) и придана на трехгодичный срокъ власть замирить островъ и установить самостоятельное на немъ управленіе; комиссаръ долженъ признавать сюзеренитетъ султана, флагъ котораго выкидывается на одномъ изъ укрѣпленій острова. Въ ноябрѣ 1898 года были удалены съ Крита турецкія войска и вслѣдъ за вступленіемъ комиссара въ должность оставили островъ и адмиралы державъ [2]). По соглашенію державъ верховное наблюденіе за положеніемъ дѣлъ на Критѣ переходило къ посламъ аккредитованнымъ при Квириналѣ, которые совмѣстно съ министромъ иностранныхъ дѣлъ Италіи должны были позаботиться о томъ, чтобы вводимый на островѣ новый строй управленія не нарушалъ интересы державъ и былъ бы совмѣстимъ съ правами обезпеченными за султаномъ; въ началѣ 1899 года съ согласія державъ, выраженнаго черезъ пословъ при римскомъ дворѣ, былъ изданъ органическій уставъ Крита.

Международныя войска занимали по прежнему особые округа. Изъ вѣжливости командиры войскъ Франціи, Италіи и Россіи установили обыкновеніе совѣтоваться съ верховнымъ комиссаромъ о принимаемыхъ ими мѣрахъ въ своихъ округахъ и только британскій военный комиссаръ распоряжался единолично въ Кандійскомъ округѣ. Канейскій округъ былъ занятъ солдатами четырехъ державъ, состоявшихъ подъ

---

[1]) Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires d'Orient. Autonomie crétoise. Janvier-octobre 1898. Paris 1898. 2, 11.—О политикѣ Франціи см. Chaudordy. La France et la question d'Orient. Paris 1897.— Англійскіе документы до октября 1898 года см. у Martens N. R. G. 2 s. XXVIII. 638—732; XXX. 26—175. итальянскіе: Atti parlamentarii. Legislatura XX. Seconda sessione 1898. Camera dei deputati. Documenti diplomatici presentati al parlamento italiano dal ministro degli affari esteri. Creta. Seduta del 29 novembre 1898. Roma 1898. 127 стр.

[2]) Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires d'Orient. Evacuation de la Crète par les troupes ottomanes, installation d'un haut commissaire. Octobre-novembre 1898. Paris 1898. 52.

начальствомъ главнаго международнаго коменданта, каковымъ былъ одинъ изъ французскихъ высшихъ офицеровъ [1]).

Наконецъ была учреждена особая временная комиссія изъ офицеровъ отъ четырехъ великихъ державъ для реорганизаціи полевой стражи, рѣшившая пригласить временно на службу иностранныхъ офицеровъ одной какой либо, поскольку это возможно, незаинтересованной въ дѣлѣ страны съ тѣмъ чтобы замѣнить ихъ впослѣдствіи туземцами. Начальникомъ стражи былъ выбранъ одинъ изъ итальянскихъ офицеровъ и въ помощь ему были призваны 75 офицеровъ и унтеръ-офицеровъ изъ итальянцевъ [2]).

Въ положеніи Крита не было особенныхъ перемѣнъ вплоть до 1906 года, когда были предприняты нѣкоторыя мѣры, усиливавшія греческое вліяніе на островѣ. Именно, за отказомъ королевича отъ должности, въ комиссары былъ избранъ по указанію короля Греціи Займисъ, греческій подданный, и несмотря на протестъ Турціи былъ утвержденъ въ званіи комиссара. Державы предположили образованіе въ возможно скоромъ времени національной милиціи изъ критянъ и грековъ взамѣнъ иностранной стражи, удаленіе иностранныхъ войскъ послѣ того какъ будетъ достигнуто обезпеченіе порядка при помощи туземныхъ силъ, наконецъ распространеніе на Критѣ дѣйствія комиссіи учрежденной для контроля надъ греческими финансами [3]).

---

[1]) Ср. Report by Her Majesty's Commissioner in Crete on the provisional british administration of the province of Candia за 1899 годъ у Martens. N. R. G. 2 s. XXXI. 665. Изъ этого отчета видно, что англійскій военный комиссаръ на Критѣ былъ обязанъ отчетностью по отношенію къ своему правительству относительно состоянія всѣхъ отраслей внутренняго управленія во ввѣренномъ ему округѣ: финансовъ, народнаго просвѣщенія, публичныхъ работъ, санитаріи, обезпеченія безопасности и т. д.—Личныя впечатлѣнія относительно положенія международнаго оккупаціоннаго корпуса см. Ti alis. Une garnison internationale. La Canée. Paris 1906. 36 и Casa. Marinai e soldati d'Italia a Creta. Livorno 1906.

[2]) Ср. Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires de Crète. 1904—1905. Paris 1906. 203 стр.

[3]) Изъ литературы о Критѣ см. напр. Catellani. Creta e la sovranità dell'Impero Ottomano. Rivista di diritto internazionale. 1899. gennaio 1—9.—

3. Органы международнаго управленія въ Македоніи и Старой Сербіи.

Причины возстанія, вспыхнувшаго въ 1902 году въ Македоніи и Старой Сербіи, коренились какъ въ развитіи національнаго чувства среди различныхъ христіанскихъ народностей, населяющихъ эти области, такъ и въ злоупотребленіяхъ всякаго рода со стороны оттоманскихъ чиновниковъ, въ произволѣ, насиліяхъ и вымогательствахъ неразлучныхъ съ турецкимъ режимомъ [1]). Общей неурядицѣ содѣйствовалъ взаимный антагонизмъ великихъ державъ; пользуясь несогласіемъ державъ между собою, Порта откладывала выполненіе реформъ, способныхъ улучшить положеніе населенія и условленныхъ еще въ Берлинскомъ трактатѣ 1878 года [2]).

Въ ноябрѣ 1902 года русскій посолъ въ Константинополѣ на частной аудіенціи обратилъ вниманіе султана на важность совершающихся событій и на необходимость ввести болѣе дѣйствительныя реформы въ возставшихъ провинціяхъ; въ случаѣ же непринятія серьезныхъ мѣропріятій для удов-

---

Streit. La question cretoise au point de vue du droit international. R. g. 1897. 61—104, 446—483; 1900. 5—52, 301—369; 1903. 222—282, 345—418.—Couturier. La situation de la Crète au point de vue du droit international. Paris 1900. 260 стр.—Softazadé. La Crète sous la domination et la suzeraneté ottomanes. Paris 1902. 288 стр.—Vaillant. Lés origines de l'autonomie crétoise. Paris 1902. 98 стр.—Vaillant (p. 85) отождествляетъ положеніе Крита по хартіи 1896 года съ положеніемъ Восточной Румеліи; такъ же поступаетъ и Catellani (p. 3) излагающій событія нѣсколько болѣе поздняго времени. Но фактически на Критѣ комиссаръ разсматривался какъ делегатъ державъ и назначенія производились даже безъ прямого вѣдома или при несогласіи Порты; поэтому международный характеръ верховнаго комиссара выступаетъ еще рельефнѣе и яснѣе, нежели это можно замѣтить анализируя природу должности генералъ-губернатора Восточной Румеліи.

[1]) О фактическомъ положеніи областей можно судить по наблюденіямъ очевидцевъ, хотя бы Mantegazza. Macedonia. (Marzoaprile 1903). Milano 1903. —Routier. La Macèdoine et les puissances. Paris (1901).—Gandolfe. La crise macédonienne. Paris 1904.

[2]) Эти реформы были выговорены для четырехъ провинцій европейской Турціи—Ѳракіи (адріанопольскій вилайетъ), Македоніи (салоникскій и монастырскій вилайеты), Старой Сербіи (коссовскій вилайетъ) и Албаніи (скутарійскій и янинскій вилайеты.

летворенія законныхъ требованій населенія, революціонно-движеніе разростется, сдѣлаетъ положеніе Порты весьма затруднительнымъ и вызоветъ вмѣшательство иностранныхъ державъ и, быть можетъ, даже образованіе спеціальной международной конференціи. Пока же русскій посолъ намѣренъ, для предотвращенія подобнаго исхода дѣла, выработать совмѣстно съ австро-венгерскимъ посломъ проектъ нововведеній, который въ свое время будетъ представленъ султану въ видѣ напоминанія о мѣрахъ настоятельно требуемыхъ обстоятельствами. Подъ вліяніемъ этого были обнародованы 8 декабря 1902 года «инструкціи для вилайетовъ европейской Турціи» и учреждены двѣ турецкія комиссіи, одна на мѣстѣ для изученія всѣхъ необходимыхъ для провинцій улучшеній, другая при Портѣ для изслѣдованія предположеній первой комиссіи. Но эти комиссіи не проявили особенной энергіи и ихъ учрежденіе было своего рода средствомъ уклониться отъ немедленнаго и непосредственнаго разрѣшенія вопроса. Инструкціи же заключали въ себѣ ничто иное, какъ повтореніе старыхъ регламентовъ, давно опубликованныхъ, но не приводившихся въ исполненіе; былъ лишь допущенъ христіанскій элементъ въ полевую стражу, что представляло собою нововведеніе. Но и эти мѣры не измѣнили положенія, такъ какъ инструкціи остались мертвой буквой [1]).

Тѣмъ временемъ продолжалась выработка детальнаго плана реформъ русскимъ и австрійскимъ посольствами для салоникскаго, коссовскаго и монастырскаго вилайетовъ; по одобреніи его обоими правительствами, онъ былъ сообщенъ конфиденціально остальнымъ великимъ державамъ, подпис-

---

[1]) Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Affaires de Macédoine. 1902. Paris 1903. 37.—Archives diplomatiques. 1903. I. 9—65.—Акты 1902—1903 годовъ см. также въ собраніи Schopoff. Les réformes et la protection des chrétiens en Turquie (1673—1904), firmans, bérats, protocoles, traités, capitulations, conventions, arrangements, notes, circulaires, règlements, lois etc. 1904. 532—576.—Объ инструкціяхъ 1902 г. ср. La situation en Macédoine, le décret de reformes ottoman du 8 décembre 1902, les réformes nécessaires (Extrait de la R. g.) Paris 1903. 48 стр. и R. g. 1903. 112—160.

чицамъ Берлинскаго трактата и по полученіи ихъ согласія [1]) былъ представленъ 21 февраля 1903 года султану, который принялъ его безъ какой-либо оговорки. Февральскій проектъ намѣчалъ лишь минимумъ самыхъ настоятельныхъ реформъ: учрежденіе должности генеральнаго инспектора, назначаемаго на извѣстное, заранѣе опредѣленное число лѣтъ, и не могущаго быть уволеннымъ до истеченія этого срока безъ предварительнаго сношенія съ державами, и преобразованіе полевой стражи при содѣйствіи иностранцевъ и съ допущеніемъ въ ея составъ нижнихъ чиновъ изъ христіанъ. Но этотъ проектъ, несмотря на всю его умѣренность, остался безъ примѣненія на дѣлѣ: Порта оправдывалась тѣмъ, что развитіе возстанія дѣлаетъ это невозможнымъ.

Это вызвало болѣе рѣшительныя предложенія со стороны двухъ державъ облеченныхъ довѣріемъ Европы: 22 октября 1903 года былъ представленъ Портѣ второй проектъ [2]). Для контроля надъ дѣйствіями турецкихъ властей при введеніи реформъ и при умиротвореніи областей при генеральномъ инспекторѣ опредѣлялось быть спеціальнымъ гражданскимъ агентамъ (agents civils) отъ Россіи и отъ Австро-Венгріи, назначеннымъ срокомъ на два года. На нихъ возлагалась обязанность сопровождать всюду инспектора въ его объѣздахъ, обращать его вниманіе на нужды христіанскаго населенія, указывать на неправомѣрныя распоряженія мѣстныхъ чиновниковъ и извѣщать свои правительства о всемъ происходящемъ въ странѣ. Для исполнительныхъ и слѣдственныхъ функцій къ нимъ могутъ быть прикомандированы секретари и драгоманы. Точно такимъ же образомъ былъ организованъ по проекту и европейскій контроль надъ переустройствомъ полевой стражи: къ генералу, находящемуся во главѣ этой по-

[1]) Особенно рѣшительно высказало свое одобреніе проекту французское правительство. Ministère des affaires étrangères. Documen's diplomatiques. Affaires de Macédoine. Janvier-février 1903. Paris 1903. 1, 9.

[2]) Оба проекта въ Archives diplomatiques. 1903. IV. 110, 123.—Staatsarchiv. 70 Band. Leipzig 1905. 186.

слѣдней, иностранцу по происхожденію, состоящему на турецкой службѣ, причисляются въ случаѣ надобности офицеры великихъ державъ для контроля надъ устройствомъ и обученіемъ военно-полицейскихъ отрядовъ въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ; эти офицеры могутъ выбирать себѣ помощниковъ изъ иностранныхъ же офицеровъ и унтеръ-офицеровъ.

Октябрскій меморандумъ былъ встрѣченъ протестомъ Порты, видѣвшей въ немъ нарушеніе суверенныхъ правъ султана, престижа оттоманскаго правительства и достоинства турецкой арміи; она находила, что новые институты не вызваны необходимостью, такъ какъ державы имѣютъ на мѣстахъ своихъ консуловъ, черезъ которыхъ они могутъ освѣдомляться о происходящихъ въ странѣ событіяхъ. Однако мемуаръ, адресованный Портѣ 9 ноября послами двухъ державъ о настоятельности выполненія всего проекта въ цѣломъ, безъ какихъ-либо изъятій, во избѣжаніе печальныхъ послѣдствій сопротивленія, равно какъ совѣты Германіи, нашедшей для себя болѣе удобнымъ присоединиться въ этотъ моментъ къ остальнымъ великимъ державамъ, побудили Порту принять этотъ проектъ въ принципѣ.

Принципіальное ея согласіе являлось уже значительнымъ шагомъ впередъ для обновленія устройства Македоніи и Старой Сербіи Непосредственно вслѣдъ за этимъ были назначены при генеральномъ инспекторѣ Хильмѣ-пашѣ гражданскими агентами русскій консулъ въ Бейрутѣ и бывшій австрійскій консулъ въ Одессѣ Мюлеръ. Для организаціи стражи былъ избранъ державами итальянскій генералъ Дежіоржисъ, вступившій на два года на турецкую службу, съ правомъ возобновленія контракта на новое двухлѣтіе. Всѣ великія державы, исключая Германіи, причислили къ генералу своихъ военныхъ представителей, не зачисляя ихъ однако на турецкую службу. Но назначенныя лица не скоро вступили въ отправленіе своихъ обязанностей, такъ какъ затянулись переговоры о числѣ и о содержаніи офицеровъ, рав-

но какъ объ ихъ правахъ. Порта находила количество этихъ офицеровъ слишкомъ высокимъ и указывала на то, что уже свыше 20% изъ всего состава полевой стражи принадлежитъ къ христіанамъ различныхъ національностей; кромѣ того она долго не соглашалась на предоставленіе генералу и офицерамъ права отдавать приказы турецкимъ военнымъ чинамъ и увольнять неповинующихся этимъ приказамъ и права исключать изъ службы въ трехъ вилайетахъ неспособныхъ, порочныхъ и виновныхъ въ дисциплинарныхъ проступкахъ чиновъ полевой стражи и немедленно высылать ихъ изъ страны. Между иностранными офицерами отдѣльные санджаки были распредѣлены слѣдующимъ образомъ: въ салоникскомъ вилайетѣ одинъ санджакъ былъ предоставленъ русскимъ офицерамъ, другой—французскимъ, третій англійскимъ, въ монастырскомъ вилайетѣ монастырскій санджакъ и часть коритскаго—итальянскимъ, наконецъ ускубскій санджакъ въ коссовскомъ вилайетѣ—австро-венгерскимъ [1]). Каждая держава была представлена пятью офицерами во всякомъ санджакѣ.

Вмѣшательство державъ до 1905 года ограничивалось главнымъ образомъ попеченіями о безопасности въ нѣкоторыхъ частяхъ Македоніи и Старой Сербіи, при чемъ преобладающее положеніе было дано двумъ державамъ имѣющимъ особо важные интересы на Балканскомъ полуостровѣ. Дальнѣйшія событія обнаружили тенденцію къ расширенію сферы вмѣшательства и къ превращенію австро-русскаго контроля въ коллективный контроль всѣхъ великихъ державъ. Въ австро-русской нотѣ отъ 17 января 1905 года было предложено Портѣ представлять вырабатываемые для каждаго вилайета и санджака спеціальные бюджеты на разсмотрѣніе генеральнаго инспектора и на утвержденіе заинтересованныхъ державъ; безъ

[1]) Первоначально этотъ санджакъ предназначался Франціи, но Австро-Венгрія, имѣющая виды на Старую Сербію, пожелала взять его себѣ; взамѣнъ этого она дала свое согласіе на призваніе итальянскаго генерала, что было невыгодно для ея интересовъ, такъ какъ это съуживало предѣлы ея непосредственнаго воздѣйствія на администрацію страны.

согласія послѣднихъ не можетъ быть ни произведенъ никакой расходъ, ни установленъ новый налогъ. Послѣ полученія отказа Порты на допущеніе иноземнаго финансоваго контроля, послѣдовала нота шести великихъ державъ отъ 8 мая, гдѣ было заявлено Портѣ, что Германія, Италія, Франція и Англія назначатъ каждая по одному финансовому делегату (délégué financier), которые сообща съ генеральнымъ инспекторомъ и гражданскими агентами Россіи и Австро-Венгріи составятъ комиссію для контроля надъ финансами трехъ вилайетовъ; эта комиссія будетъ наблюдать за преобразованіемъ финансоваго управленія на началахъ выработанныхъ державами, за правильнымъ поступленіемъ сборовъ съ населенія, за установленіемъ бюджета; она имѣетъ право вносить измѣненія въ проекты бюджетовъ въ случаѣ нарушенія въ этихъ проектахъ существующихъ законоположеній или въ случаѣ несоотвѣтствія отдѣльныхъ бюджетныхъ статей экономическимъ потребностямъ страны или ея платежнымъ силамъ; для наблюденія за агентами фиска она можетъ назначать въ каждый вилайетъ по особому инспектору [1]). На новый категорическій отказъ Порты признать существованіе комиссіи съ столь широкими полномочіями, нарушающими суверенитетъ Турціи, державы отвѣчали нотою отъ 10 іюля, гдѣ сообщали о назначеніи ихъ финансовыхъ агентовъ; тѣмъ не менѣе комиссія фактически не могла собраться въ полномъ составѣ, такъ какъ по распоряженію Порты Хильми-паша систематически уклонялся отъ засѣданій, созывавшихся агентами державъ. Переписка по этому предмету была безполезна: на ноты державъ отъ 29 января, 19 сентября и 7 октября Порта неизмѣнно выражала протестъ въ своихъ нотахъ отъ 29 августа, 30 сентября, 14 и 20 октября. Въ виду этого по полученіи рѣшительнаго отказа на ультиматумъ, адресованный 15 ноября,

---

[1]) Archives diplomatiques. 1905. III. 350, 362.—См. также Diplomatische Aktenstücke über die Reformation in Makedonien. 1902—1906. Wien 1906. 191 стр.

были примѣнены принудительныя мѣры всѣми державами, кромѣ Германіи, отказавшей въ содѣйствіи подъ предлогомъ отсутствія ея судовъ въ Средиземномъ морѣ и ограничившейся дипломатическимъ воздѣйствіемъ на Порту: войска пяти державъ высадились на островѣ Лемносѣ, заняли городъ Митилену и завладѣли таможнями и телеграфомъ. Порта поспѣшила въ нотѣ отъ 4 декабря высказать полное принципіальное согласіе на всѣ требованія державъ. Это согласіе послужило основой для послѣдующихъ переговоровъ съ Портою и для заключенія съ нею сдѣлки, оформленной въ соглашеніи отъ 15 декабря, послѣ чего турецкія владѣнія были очищены отъ иностранныхъ войскъ. Порта согласилась на функціонированіе комиссіи въ теченіи двухъ лѣтъ и выговорила себѣ иныя уступки сравнительно съ іюльскимъ проектомъ. Въ составъ комиссіи входятъ ея безсмѣнный предсѣдатель генеральный инспекторъ, гражданскіе агенты Россіи и Австро-Венгріи и пять совѣтниковъ (conseilleurs) отъ Франціи, Германіи, Италіи, Англіи и Турціи; она функціонируетъ отъ имени султана и ея рѣшенія, постановляемыя въ видѣ общаго правила по началу большинства голосовъ, представляются инспекторомъ Портѣ; въ случаѣ несогласія предсѣдателя комиссіи съ заключеніемъ иностранныхъ комиссаровъ дѣло представляется на усмотрѣніе Порты и державъ. Комиссія разсматриваетъ ежегодно бюджетъ вилайетовъ и наблюдаетъ за взиманіемъ налоговъ; комиссія надѣляется правомъ обсуждать предложенія о новыхъ налогахъ и объ измѣненіяхъ въ раскладкѣ и въ способахъ взиманія существующихъ налоговъ, но пользуясь этимъ правомъ комиссія не должна, по мысли соглашенія 15 декабря, умалять суверенныхъ правъ султана. Въ каждомъ вилайетѣ комиссія назначаетъ съ согласія Порты инспекторовъ изъ турецкихъ подданныхъ для ревизіи органовъ фиска; комиссіи сообщается о всѣхъ измѣненіяхъ въ персоналѣ финансоваго вѣдомства въ трехъ вилайетахъ [1]).

[1]) Livre jaune. Paris 1905. 188, 194—203, 213, 217, 221—228.

Что касается до оцѣнки того значенія, какое имѣло учрежденіе европейскаго контроля для населенія Македоніи и Старой Сербіи, то офиціальныя данныя и работы туземныхъ публицистовъ далеко расходятся между собой въ этомъ отношеніи. Въ отчетѣ русскаго посольства въ Константинополѣ, обнародованномъ въ ноябрѣ 1904 года, относительно дѣятельности гражданскихъ агентовъ за первые девять мѣсяцевъ ихъ службы, указывается, что ихъ усилія не остались безплодными; правда непосредственные результаты ихъ дѣятельности скромны, но это объясняется новизной института и тѣмъ обстоятельствомъ, что реформы вводятся съ постепенностью, какъ того и требуетъ духъ австро-русскаго соглашенія. Христіанское населеніе трехъ вилайетовъ начинаетъ обращаться съ непрерывно возрастающимъ довѣріемъ къ агентамъ двухъ державъ за помощью и содѣйствіемъ всякаго рода; достаточно сказать, что за первое полугодіе отчетнаго года агенты разобрали и удовлетворили свыше шестисотъ прошеній и жалобъ; дѣятельность агентовъ тормозится лишь соперничествомъ различныхъ христіанскихъ народностей населяющихъ страну. Полезность включенія въ составъ полевой стражи иностранныхъ офицеровъ обнаружилась настолько очевидно, что возникъ вопросъ объ увеличеніи ихъ числа; ихъ заботы во время объѣздовъ своихъ округовъ проявлялись въ принятіи заявленій и просьбъ отъ жителей для передачи гражданскимъ агентамъ, въ разслѣдованіи дѣлъ о злоупотребленіяхъ и въ укрѣпленіи среди христіанскаго населенія представленія о попечительномъ характерѣ обязанностей стражи и ничуть не враждебномъ этому населенію, какъ это было ранѣе до преобразованія стражи. Помимо дисциплинированія и обученія стражниковъ иностранные офицеры удалили изъ ихъ состава недостойныхъ лицъ, ввели постепенно христіанскій элементъ и обезпечили исправную выдачу жалованья; послѣдствіемъ этого было послѣдовательное уменьшеніе жа-

лобъ на дѣйствія стражи; реформы коснулись также городской и сельской полиціи [1]).

Однако въ литературѣ не замѣтно столь оптимистическаго отношенія къ положенію дѣлъ въ Македоніи. Характерно уже то, что въ научныхъ работахъ говорится не столько о современныхъ событіяхъ, сколько о наиболѣе раціональномъ разрѣшеніи македонскаго вопроса и это можно сказать не только относительно работъ написанныхъ уроженцами Балканскаго полуострова, но и авторами иныхъ національностей [2]). На австро-русскій контроль смотрятъ лишь какъ на временную и переходную мѣру или къ прочному международному контролю или къ автономіи трехъ вилайетовъ. Возвращеніе къ турецкому безконтрольному управленію провинціями, гдѣ большинство населенія не исповѣдуетъ мусульманства, невозможно; никакія обѣщанія Порты не будутъ исполнены, если ей будетъ предоставлена свобода дѣйствій. Необходима независимая отъ Турціи администрація; нѣкоторые полагаютъ, что въ виду соперничества между греками, румынами, болгарами, сербами, албанцами и турками въ предѣлахъ трехъ вилайетовъ желательно усилить европейскій контроль съ сохраненіемъ номинальнаго турецкаго суверенитета или, вѣрнѣе говоря, тѣни этого суверенитета; только европейскій контроль можетъ сдержать національныя страсти, разгорѣвшіяся послѣ прекращенія турецкаго ига, сковывавшаго доселѣ всякій протестъ и всякую самостоятельность [3]). Но другіе авторы, ис-

[1]) См. отчетъ этотъ въ Mémorial diplomatique 1904. 784.

[2]) Ср. Kebedgy. La question macédonienne. R. d. 1904. 5—37.—Petrovic. Mazedonien und die Losung seines Problems. Berlin 1904. 161 стр.—Voïnov. La question macédonienne et les réformes en Turquie. Paris 1905. 208 стр.—Miloïévitch. La Turquie d'Europe et le problème de la Macédoine et de la Vielle Serbie. Paris 1905. 309 стр.—Draganoff. La Macédoine et les réformes. Paris. 1906. 326 стр.—Изъ французскихъ авторовъ можно упомянуть Engelhardt. La question macédonienne. R. g. 1905. 544—551, 636—644; 1906. 29—40 и отдѣльное изданіе. Paris 1906. 78 стр.—Léroy. La question macédonienne. Paris 1905.—Rougier. L'intervention de l'Europe dans la question de Macédoine. R. g. 1906. 178—200.

[3]) О желательности европейскаго контроля см. напр. взглядъ Rougier (p. 186).

ходя изъ идеи о федераціи славянскихъ народовъ на Балканскомъ полуостровѣ думаютъ, что лишь одно дарованіе автономіи можетъ спасти Македонію. Контроль державъ надъ администраціей и финансами страны далеко не оправдалъ возлагавшихся на него ожиданій: дипломатическія заботы были лишь покровомъ, подъ которымъ продолжались опустошенія и насилія; нельзя забывать, что рядомъ съ международной стражей существуетъ турецкая полиція, дѣйствующая по своему усмотрѣнію, и что участь населенія находится въ рукахъ турецкихъ судовъ. Европейскій контроль въ томъ видѣ, какъ онъ существуетъ, и въ томъ объемѣ, какъ онъ осуществляется, прикрываетъ собою лишь стремленія Австро-Венгріи обезпечить statu quo на полуостровѣ, что является существенной необходимостью для ея интересовъ. Для улучшенія участи христіанъ необходимо конечно участіе державъ, но это участіе должно ограничиться лишь обезпеченіемъ самоуправленія области, которая должна быть по устраненіи зависимости отъ турецкихъ властей предоставлена сама себѣ [1]).

---

[1]) См. Draganof (p. 143—323): здѣсь приводятся факты относительно систематическихъ избіеній христіанъ, происходящихъ не смотря на наличность контроля, относительно противодѣйствія Порты реальному проведенію этихъ мнимыхъ реформъ (pseudo-réformes) 1903 года и относительно потворства агентовъ европейскаго контроля желаніямъ турецкихъ властей.—См. также Focief. La justice turque et les réformes en Macédoine. Paris 1907.—Miloïévitch (p. 307) высказываетъ мнѣніе, что наилучшимъ рѣшеніемъ была бы замѣна власти султана властью генерала-губернатора, избираемаго державами, принадлежащаго къ нейтральному государству и независимаго отъ Порты, другими словами введеніе режима аналогичнаго введенному въ 1897 году на Критѣ; въ генеральномъ инспекторѣ онъ видитъ турецкаго чиновника зависимаго отъ Порты по службѣ (p. 300), что усложняется тѣмъ обстоятельствомъ, что этотъ постъ порученъ пашѣ мусульманину, «qui a dû être soumis inévitablement aux ordres du Palais» (p. 301). Здѣсь правильно указано отличіе современнаго управленія Македоніи отъ автономіи въ полномъ смыслѣ этого слова; но далеко нельзя согласиться съ тѣмъ, что державы въ настоящее время оставили за султаномъ лишь «l'ombre de la souveraineté» (p. 300); какъ видно изъ вышесказаннаго, Турція фактически сохраняетъ въ Македоніи полноту власти, агенты же и офицеры державъ имѣютъ узко опредѣленную сферу власти, а на генеральнаго инспектора Порта сохраняетъ свое воздѣйствіе и при его назначеніи, и при отправленіи имъ своихъ обязанностей.

3) Органы для обезпеченія безопасности въ Марокко.

Исторія вмѣшательства державъ въ дѣла Марокко представляетъ собою любопытный примѣръ взаимнаго соперничества [1]) Франціи, Англіи, Испаніи и Германіи приведшаго въ концѣ концовъ къ интернаціонализаціи нѣкоторыхъ отраслей внутренняго управленія страны на Алжезирской конференціи; постановленія этой послѣдней могутъ получить правильное освѣщеніе только тогда, когда они разсматриваются не какъ случайное событіе, а какъ необходимое послѣдствіе всей предшествующей политики державъ въ Марокко; поэтому, прежде чѣмъ излагать современное положеніе дѣла, необходимо коснуться конференціи 1880 года, на первый взглядъ не стоящей въ связи съ международными мѣрами, принятыми въ 1906 году.

Географическое положеніе Марокко возлѣ Гибралтара было причиной, почему Англія была заинтересована въ томъ, чтобы ни Франція, ни Испанія, двѣ сосѣднія съ Марокко державы, не овладѣли приморскою полосою и вообще чтобы онѣ не пріобрѣли господствующаго вліянія въ странѣ. Изъ опасенія за свое владычество въ проливѣ Англія стремилась всячески помѣшать мирному проникновенію европейцевъ во внутрь страны, заведенію тамъ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій и пріобрѣтенію земель. Этому благопріятствовалъ антагонизмъ между Франціей и Испаніей, добивавшихся для себя установленія протектората надъ страной. Въ расчетѣ на это англійскій министръ въ Танжерѣ Гей въ 1877 году

---

[1]) Объ эволюціи политики державъ по отношенію къ Марокко см. напр. статьи: Valbert. Le Maroc et la politique européenne à Tanger. Revue des deux Mondes, 1 févr. 1884. 681—692.—Attanoux. Cinquante ans de politique coloniale au Maroc. Questions diplomatiques et coloniales, 1897 mai. 334—340—Lorin. La question du Maroc. Revue politique et parlamentaire. 10 juil. 1901. 126—136.—Pinon. Le Maroc et les puissances européennes. Revue des deux mondes. 15 févr. 1884. 781—813.—Bernard. L'évolution de la question du Maroc. Revue politique et parlamentaire. 1903. décem. 453—490.—См. также тезу Leblanc. La politique européenne au Maroc à l'époque contemporaine. 1906.

поднялъ вопросъ объ ограниченіи такъ называемаго «права покровительства», являвшагося наиболѣе надежныхъ орудіемъ для расширенія европейскаго вліянія въ Марокко. Осуществленіе предложенія Гея послужило бы въ особенности ко вреду Франціи, которая благодаря этому своеобразному институту развила оживленныя торговыя сношенія съ внутренними областями страны и одновременно съ коммерческими успѣхами пріобрѣтала и политическое преобладаніе въ странѣ [1]). Широкое пользованіе этимъ правомъ, безъ котораго было невозможно при необезпеченности безопасности внутри Марокко завязать прочныя торговыя связи съ туземцами, а также злоупотребленіе этимъ правомъ привели къ тому, что султанъ потерялъ всякую власть надъ всѣмъ побережьемъ, гдѣ жили наиболѣе зажиточные мароканцы, служившіе въ европейскихъ торговыхъ конторахъ и факторіяхъ, такъ какъ покровительствуемые иностранными миссіями туземцы были изъяты изъ-подъ юрисдикціи мароканскихъ властей и не несли никакихъ денежныхъ повинностей въ пользу мѣстной казны [2]). Переговоры объ ограниченіи права покровительства начались въ 1879 году въ Танжерѣ и въ 1880 году были перенесены въ Мадридъ: происходили они между

[1]) Право на покровительство державъ надъ туземцами было поставлено въ тѣсныя границы по договорамъ съ Англіей 9 декабря 1856 года и съ Испаніей 20 ноября 1861 года (Martens N. R. G. XVII. 1-е р., 128 и Archives diplomatiques 1863. IV. 135), но оно было расширено въ пользу Франціи по договору съ ней 19 августа 1863 года въ томъ отношеніи, что распространялось не только на туземцевъ состоявшихъ на службѣ у консуловъ, но и на комиссіонеровъ (censaux) служившихъ у французскихъ негоціантовъ и ведшихъ почти всю французскую экспортную торговлю шерстью, составлявшею главный предметъ вывоза изъ Марокко (Clercq. XV. 472 и Rouard de Card. Les traités entre la France et le Maroc. Paris 1898. 221).—Начало сношеніямъ Франціи съ Марокко положилъ договоръ 28 мая 1767 года (Clercq. I. 90) и о степени развитія торговыхъ оборотовъ въ первой половинѣ XIX вѣка можно судить по даннымъ Thomassy. Les relations politiques et commerciales de la France avec le Maroc. Paris 1842. 325 стр.; 2-ое изданіе появилось подъ заглавіемъ: Le Maroc et ses caravanes ou relations de la France avec cet empire. Paris 1845. 2 éd. 432 стр.

[2]) См. объ этомъ институтѣ у Le Bouef. De la protection diplomatique et consulaire des indigènes au Maroc. Paris 1905.

представителями Марокко, Франціи, Англіи, Испаніи, Германіи, Италіи, Австро-Венгріи, Португаліи, Голландіи, Бельгіи, Даніи, Швеціи-Норвегіи и С.-А. Штатовъ. Франція, для которой шелъ вопросъ о сохраненіи или утратѣ крупнаго внѣшняго рынка, нашла неожиданныхъ союзниковъ въ Италіи и Германіи, которыя высказались противъ системы фактическаго закрытія страны для европейцевъ. Въ результатѣ, въ конвенціи 3 іюля 1880 года, завершившей собою засѣданія конференціи, были сдѣланы лишь самыя ничтожныя измѣненія въ существовавшей въ то время практикѣ [1]). Неудовлетворенныя рѣшеніемъ конференціи, представлявшей фактически страну подъ торговую и политическую опеку Франціи, обѣ соперничающія съ нею державы продолжали прежнюю политику. Нотою отъ 2 октября 1887 года испанское правительство предложило державамъ пересмотрѣть конвенцію 1880 года и, по полученіи согласія отъ Англіи, Австро-Венгріи, Голландіи, Бельгіи, Швеціи—Норвегіи, Россіи, Турціи и С.-А. С. Штатовъ, новой нотою отъ 1 декабря пригласило собраться въ Мадридѣ на конференцію въ январѣ 1888 года [2]). Но за несогласіемъ остальныхъ участниковъ соглашенія, созваніе новаго съѣзда было отложено на неопредѣленное время [3]). Но тѣмъ не менѣе въ эту эпоху ни Англія, ни Испанія не шли на уступки по отношенію къ Франціи и оспаривали ея права на покровительство Марокко [4]).

[1]) Сохраненіе принципа покровительства для туземныхъ торговыхъ посредниковъ было большою неожиданностью для самого Гея; см.: A memoir of sir John Drummond Hay, sometime minister at the court of Morocco based on his journals and correspondence. London 1896. 323.—Becker (Apuntes sobre el problema Marroqui. Las conferencias de Madrid en 1880. La España moderna 1 febrero 1903. 146), оцѣнивая конвенцію 1880 года, соглашается, что она «significa el triunfo de la tendencia representada por Francia».—Къ такому же заключенію приходитъ и Lapradelle (De Madrid à Algésiras. La conférence de Madrid 1880. Revue politique et parlamentaire. Annexe du № du 10 mars 1906. 22 стр.).

[2]) Documentos diplomaticos presentados á las cortes en la legislatura de 1888 por el ministerio de estado. Madrid 1888. 53—94.

[3]) Journal de droit international privé 1888. 708.

[4]) Это настроеніе отразилось въ политической литературѣ того вре-

Это не помѣшало однако Франціи увеличивать свои торговые обороты съ Марокко [1]), а сосѣдство этого послѣдняго съ Алжиромъ вынуждало французское правительство къ вмѣшательству во внутреннія дѣла Марокко въ видѣ военной помощи султану при усмиреніи непрерывныхъ междоусобій и въ видѣ настояній передъ султаномъ о подавленіи грабежей и разбойничейства по алжирской границѣ; султанъ уполномочилъ даже одного французскаго офицера реорганизовать танжерскій гарнизонъ при помощи унтеръ-офицеровъ, взятыхъ изъ алжирскихъ войскъ, благодаря чему полиція перешла въ руки Франціи; возникла мысль о займѣ для Марокко и былъ намѣченъ цѣлый рядъ реформъ во внутреннемъ упра-

мени; не имѣя никакой возможности перечислить всѣ характерныя для этого момента работы, сошлемся хотя бы на Torres-Campros. L'Espagne en Afrique. R. d. 1892. 441—475, гдѣ онъ доказываетъ, что на Испаніи лежитъ священная обязанность быть защитницей Марокко отъ посягательствъ державъ; географическая близость Испаніи и историческія традиціи побуждаютъ ее къ охранѣ африканской имперіи отъ раздѣленія, отъ аннексіи и отъ протектората. Испанія должна побѣдить Марокко, но не силою оружія, а мощью своей культуры (p. 468). Однако въ основѣ этихъ мыслей лежитъ забота о политическихъ интересахъ Испаніи, что видно изъ словъ автора: «il faut que l'Espagne soit maîtresse du détroit ou qu'il n'appartienne à aucune autre peuple européen» (p. 465).—См. также Taviel de Andrade. Cuestion de Marruecos. Madrid 1888. 383 стр.—Англійскіе публицисты держались обычной своей тактики, заявляя, что Англія не ищетъ никакихъ территоріальныхъ пріобрѣтеній въ Марокко (см., хотя бы, относящуюся къ болѣе позднему времени, но выражающую обычные взгляды англійскихъ политиковъ статью Usborne. L'Angleterre et le Maroc. Questions diplomatiques et coloniales. 1 sept. 1898. 26—28).—Въ печати Португаліи, вѣрной союзницы Англіи, однако появлялись брошюры, гдѣ проводился взглядъ о желательности предоставленія Марокко португальцамъ, въ обходъ другихъ соперниковъ. См. Testa. Portugal e Maroccos perante a historia e a politica europea. Lisboa 1888.—Отголосокъ политическихъ надеждъ того времени можно даже видѣть у Gamazo. La cuestión de Marruecos, deste el punto de vista español. Madrid 1905. 308 стр. Ср. Questions diplomatiques et coloniales. 1 août 1905. 129. См. также здѣсь же, 1 janvier 1902, переводъ статьи Ribera о значеніи Марокко для Испаніи и брошюру Espineira del Olms. España y Marruecos. Sevilla 1906.

[1]) См. объ этомъ Fidel. Les intérêts économiques de la France au Maroc. Paris 1903; здѣсь приводятся статистическія данныя о торговлѣ Марокко въ 1900 и 1901 годахъ и о роли Франціи въ Марокко. Ср. также Vallaudaud. La France au Maroc. 1905 и (Pène-Siefert). La politique française au Maroc. Revue politique et parlamentaire 1903. août. 265—300.

вленіи, выполненіе которыхъ предоставлялось Франціи. Все это, взятое въ цѣломъ, служило признакомъ подчиненія Марокко вліянію Франціи. Заботы французскаго правительства въ началѣ XX вѣка стали направляться на закрѣпленіе своего преобладающаго положенія въ Марокко путемъ соглашеній съ конкурентами.

Каковы были намѣренія Франціи незадолго до формальнаго соглашенія съ Англіей и Испаніей, можно видѣть изъ одной анонимной статьи, помѣщенной въ Revue politique et parlamentaire [1]), гдѣ въ видѣ уступки для Англіи проектировалось оставить побережье Гибралтарскаго пролива подъ администраціей султана и дать обязательство не возводить здѣсь укрѣпленій и не имѣть арміи [2]); для контроля надъ выполненіемъ этого условія и надъ дѣйствіями туземной полиціи въ указанныхъ выше предѣлахъ было бы мыслимо, въ случаѣ необходимости, учрежденіе постоянной международной комиссіи (commission internatonale permanente). Но, за исключеніемъ этого ограниченія, слѣдовало бы признать, что лишь одна Франція назначена для выведенія Марокко изъ того состоянія анархіи, въ которомъ оно находится; Франція должна дѣйствовать однако мирными средствами и при соучастіи царствующаго султана. Отдѣльными пунктами программы намѣчалось: финансовая реформа, устройство дисциплинированной полиціи, упорядоченіе мѣстной администраціи въ смыслѣ обезпеченія безопасности и улучшенія матеріальнаго быта и моральнаго развитія туземцевъ. Къ этому добавлялось, что право Испаніи на вліяніе признается въ принципѣ и что другія державы могутъ содѣйствовать Франціи въ области торговыхъ отношеній и финансовыхъ предпріятій

---

[1]) 1904, fevrier, p. 312—338 подъ заглавіемъ L'oeuvre de la France au Maroc. Notes et réflexions d'un Français résidant au Maroc.

[2]) Кстати сказать, Руаръ де Каръ рекомендовалъ Франціи позаботиться о нейтрализаціи о. Перегиля, лежащаго въ проливѣ и важнаго въ военномъ отношеніи; его планъ вызывался попытками Англіи завладѣть этимъ островомъ. Rouard de Card. Les prétentions de l'Angleterre et de l'Espagne au sujet de l'île de Pérégil. R. g. 1903. 67.

на началахъ полной свободы торговли. Этотъ проектъ, намѣчавшій всѣ вопросы, которые впослѣдствіи послужили предметомъ обсужденія въ Алжезирасѣ, повидимому удовлетворялъ и военные интересы Англіи, и политическіе интересы Испаніи, и торговые интересы державъ, находящихся въ сношеніяхъ съ Марокко, но тѣмъ не менѣе предоставлялъ наиболѣе полномочій и простора для одной Франціи, причемъ тщательно избѣгалось слово «протекторатъ» и въ теоріи признавалось равноправіе всѣхъ державъ лишь въ области торговли съ Марокко. Мысль о преобладающемъ правѣ Франціи, которая одна способна и облагодѣтельствовать туземное населеніе, и открыть страну для иностранной предпріимчивости, не нарушая ничьихъ интересовъ, усердно проводилась въ литературѣ того времени; за отсутствіемъ протеста съ чьей либо стороны Франція можетъ считать себя уполномоченной Европой къ укрѣпленію культуры и цивилизаціи въ Марокко [1]).

Преобладаніе Франціи въ Марокко было куплено цѣною отказа отъ какихъ либо притязаній на Египетъ; безъ разрѣшенія Египетскаго вопроса въ пользу Англіи Франція не получила бы признанія своихъ правъ на Марокко. Компромиссъ между Франціей и Англіей былъ облеченъ въ форму

---

[1]) Французская литература по этому вопросу весьма обширна; укажемъ лишь на наиболѣе цѣнныя работы. О «droits supérieurs» Франціи и о правомѣрности вмѣшательства ея одной для блага Европы говоритъ Bourassin. La question du Maroc. Paris 1904. 180 стр., см. стр. 140, 177.—На болѣе положительной почвѣ стоятъ Tual. Nos droits de la protection au Maroc. Le Mans. 1904. 133 стр. и Rouard de Card. Le protectorat de la France au Maroc. Toulouse. 1905. 47 стр. Они стараются доказать не естественную и теоретическую правомѣрность господства Франціи, а существованіе узъ протектората въ тѣхъ договорахъ, которые Марокко заключала съ Франціей.—Изъ популярныхъ работъ, въ которыхъ доказывалось привелегированное положеніе Франціи въ Марокко см. напр. Saint Germain. La question de Maroc. Questions diplomatiques et coloniales. 1 janv. 1903. 1—7.—Fallot. La solution française de la question du Maroc. Paris (1904). 160 стр.—На этой же точкѣ зрѣнія стоитъ и авторъ книги «La Conférence d'Algéciras». Paris 1906. 224 стр.; вопреки заглавію, въ этой книгѣ о конференціи не говорится ни слова, появилась она еще до созыва этой послѣдней.

особой декларацiи подписанной 8 апрѣля 1904 года. Въ ней Францiя объявляла, что она не имѣетъ намѣренiй измѣнять политическаго строя Марокко; Англiя съ своей стороны признавала, что Францiи, какъ сосѣдней съ Марокко державѣ, принадлежитъ задача наблюдать за порядкомъ въ этой странѣ и вводить всѣ административныя, экономическiя, финансовыя и военныя реформы, въ которыхъ эта страна нуждается. Францiя обязуется пр водить начала свободы торговли вь Марокко. Въ видахъ обезпеченiя свободы прохода по Гибралтарскому проливу обѣ державы соглашаются не допускать возведенiя укрѣпленiй или иныхъ военныхъ сооруженiй на побережьи Марокко между Мелиллой и высотами господствующими надъ правымъ берегомъ Себу и принимаютъ въ особенное уваженiе интересы Испанiи, обусловленные ея географическимъ положенiемъ и обладанiемъ земельныхъ владѣнiй на мароканскомъ побережьи Средиземнаго моря. Англiя беретъ обѣщанiе съ Францiи вступить въ особое на этотъ предметъ соглашенiе съ Испанiей. Это и было выполнено въ декларацiи 3 октября между Францiей и Испанiей относительно сохраненiя нераздѣльности Марокко [1]). Согласившись съ державами, дотолѣ мѣшавшими французской оккупацiи, французское правительство вступило въ переговоры съ Италiей, которой оно предложило Триполи подъ условiемъ признанiя французскихъ правъ на Марокко [2]). Казалось, что владычество Францiи было обезпечено, и въ январѣ 1905 года французскiй министръ въ Танжерѣ представилъ султану полный планъ желательныхъ реформъ. Но неожиданно противъ притязанiй Францiи возстала Германiя, съ которой французское министерство иностранныхъ дѣлъ не вело никакихъ предваритель-

---

[1]) Ministère des affaires étrangères. Documents diplomatiques. Accords conclus, le 8 avril 1904, entre la France et l'Angleterre. Paris 1904. 47 стр.— Martens. N. R. G. 2 s. XXXII. 1—57.—Значенiе этого соглашенiя см. у Lapradelle. R. g. 1904. 701 и La condition du Maroc d'après l'accord franco-anglais de 1904. Paris 1905. 52 стр.

[2]) См. Nuova Antologia. 16 oct. 1903. 698.

ныхъ сношеній [1]). Германское правительство возражало, что одной публикаціи состоявшагося соглашенія и одного его сообщенія для свѣдѣнія германскому правительству недостаточно для того, чтобы Франція могла считать уполномоченной дѣйствовать въ Марокко отъ имени всей Европы. Германія имѣетъ важные торговые интересы, которыми она поступиться не можетъ, заинтересованы въ дѣлѣ и другія державы, мнѣнія которыхъ не спрашивалось при установленіи соглашенія, какъ не было сдѣлано этого и по отношенію къ Германіи. Между тѣмъ актъ 1880 года можетъ получить измѣненіе лишь по соглашенію всѣхъ его участниковъ, не однихъ только опрошенныхъ Франціей, но и ею обойденныхъ; интересы этихъ послѣднихъ совпадаютъ съ интересами Германіи и во имя этихъ интересовъ Германія, считая соглашенія 1904 года нарушающими договоръ заключенный въ Мадридѣ въ 1880 году, требуетъ образованія новой мароканской конференціи изъ представителей всѣхъ державъ подписавшихъ этотъ договоръ.

Этотъ протестъ нельзя разсматривать единственно результатомъ оскорбленнаго самолюбія германскаго правительства. Причины коренились глубже: рѣшеніемъ мароканскаго вопроса въ пользу Франціи были недовольны панъ-германисты и торговые и колоніальные круги, начинающіе проникаться идеей германскаго имперіализма. Если въ 90-ыхъ годахъ, когда Германія не противодѣйствовала Франціи, торговые интересы нѣмецкихъ подданныхъ въ Марокко были не столь значительны [2]), то въ началѣ 900-ыхъ годовъ потребность во внѣшнихъ рынкахъ для сбыта нѣмецкихъ продуктовъ и въ

---

[1]) Осужденіе политики Франціи за 1898—1905 годы см. у Millet. Notre politique extérieure de 1898 à 1905. Paris (1905). 370 стр. и въ предисловіи къ этой книжкѣ написанномъ Ганото.—Болѣе спокойно относится Bérard. L'affaire marocaine. Paris 1906. 460 стр. (Ср. его же статьи France et Maroc. Revue de Paris. 15 janv. 1906 и Introduction historique à la conférence sur le Maroc. Correspondant. 25 janv. 1906).

[2]) Ср. напр. Dierks. Marokko. Materialen zur Kenntnis und Beurtheilung des Scherifenreiches und der Marokko-Frage. Berlin 1894. 172.

земляхъ для нѣмецкой колонизаціи возросла до такой степени, что вызвала вмѣшательство германскаго правительства. Научная литература вѣрно отразила на себѣ это теченіе, сказавшееся въ жизни, и для лучшаго его оправданія воспользовалась идеями всеобщаго блага народовъ и международной солидарности, которыя доселѣ выдвигались главнымъ образомъ французскими политическими дѣятелями. Это можно видѣть хотя бы въ брошюрѣ Штерка; здѣсь проводится мысль о культурномъ значеніи международнаго союза въ области колоніальнаго расширенія. Въ наше время силою вещей колоніальные успѣхи одного государства пролагаютъ дорогу другимъ членамъ международнаго общенія, независимо отъ того хочетъ или не хочетъ этого данное государство. Никто изъ членовъ союза не можетъ претендовать на колонизацію въ своихъ исключительныхъ интересахъ, этого не допускаетъ принятый практикою законъ народовъ, который гласитъ, что одинъ международный союзъ можетъ рѣшить о судьбѣ территорій, могущихъ стать мѣстомъ для заселенія, и онъ одинъ можетъ осуществлять путемъ соединенія силъ цивилизаторскую миссію своихъ членовъ [1]).

[1]) Stoerk. Die völkerrechtliche Staatengesellschaft und das koloniale Problem. Greifswald 1905 (Изъ «Verhandlungen des deutschen Kolonialkongresses»).—См. также замѣтку Нимейера, по обыкновенію краткую и сжатую и богатую глубокими мыслями: Niemeyer. Die Marokkofrage in völkerrechtlicher Beleuchtung. Deutsche Juristen Zeitung 1906. 446—447. Въ области колоніальной политики онъ видитъ лишь побѣды европейской культуры надъ некультурностью туземцевъ и говоритъ о томъ, есть ли колоніальный вопросъ «Rechtsfrage oder Machtfrage», безполезно; насиліе всегда служитъ средствомъ распространенія культуры въ международныхъ отношеніяхъ.—Ср. Dierks. Die Marokkofrage und die Konferenz von Algeciras. Berlin 1906; Pohl. Artikel 17 der Madrider Konvention vom 3 Juli 1880. Ein Beitrag zum deutsch-französischen Marokko-Streit. Archiv für öffentliches Recht. 1907. Band 22, S. 274 и Fidel. L'opinion allemande et la question du Maroc. Paris 1905.—Если французскіе политики при конфликтахъ Франціи съ Англіей ссылались на благо человѣчества, то въ конфликтѣ съ Германіей изъ-за Марокко они говорятъ уже о правахъ Франціи и о «porte ouverte» для остальныхъ народовъ; каждая держава дѣйствуетъ сама по себѣ и дѣйствія державъ регулируются ничѣмъ инымъ какъ закономъ «равновѣсія силъ» (l'équilibre des forces). См. замѣтку N. P(olitis). R. g. 1906. 355. Нѣмецкій взглядъ соотвѣтствуетъ болѣе духу современнаго международнаго права, нежели подобныя утвержденія.

Послѣ продолжительныхъ переговоровъ 28 сентября 1905 года была принята Франціей программа конференціи, предложенная Германіей и предназначенная для сообщенія султану. Было предположено организовать путемъ международнаго соглашенія полицію Марокко и выработать правила подавленія контрабанднаго ввоза оружія, оказать финансовое содѣйствіе султану устройствомъ особаго банка и открыть кредиты для формированія полицейскихъ отрядовъ и для производства наиболѣе настоятельныхъ публичныхъ работъ, особенно въ портахъ; кромѣ того было условлено просить султана не отчуждать отдѣльныхъ отраслей государственнаго управленія въ администрацію частныхъ лицъ, иностранныхъ предпринимателей [1]). Все это имѣло цѣлью поставить дѣятельность Франціи въ Марокко въ болѣе тѣсныя границы.

По приглашенію султана и Испаніи конференція изъ представителей отъ Россіи и отъ державъ участницъ съѣздовъ 1879—1880 годовъ, за исключеніемъ Норвегіи, собралась 16 января 1906 года въ Алжезирасѣ [2]). Группировка державъ на ней представлялась въ слѣдующемъ видѣ: во-первыхъ конференцію составляли С.-А. С. Штаты и небольшія европейскія державы Голландія, Бельгія, Данія, Швеція и Португалія, незаинтересованныя непосредственно въ дѣлѣ; во-вторыхъ особую группу образовали Франція, Англія и Испанія уже согласившіяся между собою и естественно нежелавшія,

---

[1]) О переговорахъ Франціи, Германіи и Марокко за 1901—1906 годы см. изданіе французскаго «Comité du Maroc»: Documents sur Maroc. Aktenstücke über Marocco. Paris 1906. Здѣсь въ двухъ колоннахъ приводятся свѣдѣнія изъ желтой и бѣлой книгъ для сравненія французской и германской политики.—Выдержки изъ бѣлой книги (dem Reichstage vorgelegt am 8. I. 1906) см. въ Staatsarchiv. 1907. Band. LXXIII. 1 и въ Archives diplomatiques 1906. I. 270—288, 359—406.—Извлеченія изъ желтой книги (Paris 1905. 320 стр.) см. въ Archives diplomatiques 1905. IV. 559—746; 1906. I. 43—104.—Французскими документами пользуется проф. Муленъ для своей работы: Moulin. La question marocaine d'après les documents du Livre Jaune. Paris 1906.

[2]) Documentos presentados à las Cortes en la legislatura de 1905—6 por el ministro de estado. Conferencia internacional de Algeciras sobre asuntos de Marruecos. Madrid 1905.

чтобы ихъ соглашеніе о признаніи спеціальныхъ правъ Франціи было измѣнено на конференціи: къ нимъ примыкали Италія и Россія; Австро-Венгрія напротивъ склонялась къ совмѣстнымъ дѣйствіямъ съ Германіей, стоявшей за возможно широкую интернаціонализацію управленія Марокко, при сохраненіи суверенитета султана и неприкосновенности его владѣній, и за свободу торговли и за равноправіе всѣхъ націй въ экономическомъ отношеніи; мароканская делегація была лишь послушнымъ орудіемъ въ рукахъ Германіи.

Наиболѣе острымъ вопросомъ представлялась организація международной полиціи, существенно необходимой для проникновенія европейцевъ въ Марокко въ виду полной необезпеченности жизни и собственности внутри страны и въ виду безсилія султана достичь какихъ либо осязательныхъ результатовъ въ этомъ отношеніи. Но въ виду полнаго несогласія между Франціей и Германіей по этому предмету, обнаружившагося еще до приступленія къ его обсужденію, конференція начала съ второстепенныхъ вопросовъ, которые не могли повредить правильности и успѣшности занятій съѣзда,— вопросовъ о подавленіи контрабандной торговли оружіемъ, объ установленіи новыхъ налоговъ, о таможняхъ, о государственномъ банкѣ. Тѣмъ временемъ подготовлялось соглашеніе о полиціи. Только на засѣданіи 5 марта приступили къ преніямъ по этому вопросу. Въ декларацiи, прочитанной делегатомъ Германіи, предлагалось всѣмъ участвующимъ на конференціи державамъ придти на помощь султану въ установленіи порядка, столь необходимаго для торговли въ Марокко и вслѣдствіе этого одинаково цѣннаго для всѣхъ участниковъ соглашенія. Совершенно иной взглядъ высказывался въ декларацiяхъ русской, французской и испанской, къ которымъ присоединились делегаціи Англіи и Португаліи. Въ русскомъ заявленіи доказывалось, что порученіе реорганизаціи полиціи инспекторамъ, избраннымъ изъ среды различныхъ державъ и нейтральныхъ государствъ въ силу коллективнаго мандата Европы

не принесло бы желательныхъ результатовъ. Въ этомъ убѣждаетъ опытъ прошлаго. Въ самомъ дѣлѣ уже 20 лѣтъ какъ вступили на службу султана европейскіе офицеры, но имъ не удалось сформировать пригодной и дисциплинированной арміи: это объясняется отсутствіемъ внѣшняго контроля и безиліемъ самихъ офицеровъ. Въ Марокко необходимо энергическое и настойчивое воздѣйствіе, иначе цѣль не можетъ быть достигнута: въ данномъ случаѣ не доставало единства и централизаціи дѣйствій, разрозненность и разношерстность состава лишь ослабляла интенсивность усилій и парализовала добрыя намѣренія. Казалось бы, что этого нѣтъ въ тѣхъ случаяхъ, когда Европа выступаетъ въ Марокко какъ единое цѣлое, напримѣръ въ формѣ санитарнаго совѣта; но какъ разъ этотъ примѣръ свидѣтельствуетъ о полномъ безсиліи подобныхъ организацій: этотъ совѣтъ не внушаетъ мароканцамъ ни страха, ни уваженія и въ теченіи восьми послѣднихъ лѣтъ онъ не могъ добиться отъ султана исполненія своихъ рѣшеній. Если султанъ теперь сочувствуетъ мысли поручить реформу полиціи учрежденію, построенному на принципѣ коллективнаго вступленія державъ, то это вполнѣ понятно, такъ какъ въ его интересахъ желать подобнаго рода вмѣшательство, слабость и неустойчивость котораго онъ знаетъ по собственному опыту прежнихъ лѣтъ. Поэтому поручить охрану европейцевъ въ Марокко мыслимо только органамъ, надѣленнымъ реальною властью и опирающимся на содѣйствіе небольшого числа государствъ: наилучшимъ выходомъ изъ затрудненія въ настоящее время было бы порученіе организовать полицію въ нѣкоторыхъ хотя бы только городахъ, гдѣ есть иностранныя поселенія, и въ теченіи небольшого, точно ограниченнаго предѣла времени, представителямъ двухъ сосѣднихъ съ Марокко державъ — Франціи и Испаніи; эти двѣ страны располагаютъ кадромъ унтеръ-офицеровъ, мусульманъ по вѣроисповѣданію и африканцевъ по происхожденію; къ нимъ могли бы быть присоединены французскіе и испанскіе офицеры и при томъ не

только въ качествѣ простыхъ инструкторовъ, но и въ качествѣ начальниковъ, надѣленныхъ реальной властью и правомъ контроля, главнымъ образомъ контроля надъ исправной выдачей жалованья; это предотвратило бы повтореніе тѣхъ случаевъ, какіе теперь наблюдаются чуть не всякій день, когда солдатъ, чтобы не умереть съ голоду, или продаетъ свою амуницію и вооруженіе, или дезертируетъ.—Къ этому заявленію французская делегація добавила, что при реализаціи русскаго проекта независимость султана не потерпитъ ущерба. Полицейскіе отряды будутъ находиться подъ его властью и въ распоряженіи его военачальниковъ, офицеры будутъ назначаться съ его согласія и роль ихъ будетъ ограничиваться техническимъ содѣйствіемъ мѣстнымъ властямъ и поддержаніемъ порядка въ администраціи. Реформа вводится первоначально лишь въ портахъ открытыхъ для европейской торговли и въ ихъ окрестностяхъ, внутренность же страны остается на попеченіи султана. Приблизительно потребуется для одного или двухъ важнѣйшихъ портовъ по 400—500 человѣкъ, для менѣе важныхъ по 150—200, такъ что для всѣхъ восьми портовъ будетъ достаточно около 2000—2500 туземныхъ стражниковъ, около 16 офицеровъ изъ европейцевъ и около 32 унтеръ-офицеровъ, знающихъ мѣстный языкъ и мѣстные нравы. Подобная организація, обезпечивая интересы Европы, не повредитъ ни султану, ни свободѣ торговли иностранцевъ. Государства имѣютъ на мѣстахъ свой дипломатическій персоналъ и своихъ консуловъ, которые могутъ вступиться, если новый институтъ уклонится отъ указанной ему цѣли и станетъ нарушать интересы подданныхъ какой-либо страны.—Испанскій делегатъ, съ своей стороны, старался разсѣять предубѣжденіе противъ франко-испанскаго содѣйствія. Изъ того обстоятельства, что мароканскій вопросъ предложенъ на обсужденіе цѣлаго ряда державъ, вовсе не слѣдуетъ, чтобы всѣ рѣшенія конференціи были построены по одному шаблону коллективнаго и равнаго для всѣхъ вмѣ-

шательства въ различныя отрасли внутренняго управленія Марокко. Да и практически это было бы вредно: проведя теоретическій принципъ искусственнаго равенства, мы никогда не достигнемъ объединенной и совмѣстной дѣятельности на практикѣ, въ особенности въ реорганизаціи полиціи, такъ какъ этотъ вопросъ хотятъ превратить въ средство для уравненія политическаго вліянія державъ въ Марокко. Между тѣмъ, если и допустить, что всѣ государства имѣютъ одинаковые коммерческіе интересы въ Марокко, то все же интересы Франціи и Испаніи болѣе значительны, такъ какъ эти обѣ сосѣднія страны заинтересованы не въ одномъ только экономическомъ отношеніи, какъ другія державы. И эти двѣ страны наиболѣе компетентны для разрѣшенія вопроса объ обезпеченіи безопасности [1]).

На засѣданіи 8 марта выяснилось, что германская делегація признала въ принципѣ желательность и полезность обращенія къ Франціи и Испаніи, однако она находила, что нельзя ограничиться ихъ помощью и что слѣдуетъ обезпечить международный контроль для наблюденія за ходомъ дѣла. Иначе Марокко неудержимо станетъ въ прямую зависимость отъ этихъ двухъ державъ, что нарушитъ равновѣсіе и произведетъ неравенство невыгодное и недопустимое для другихъ народовъ. Интересы Европы въ Марокко требуютъ болѣе серьезныхъ гарантій; охранять общіе интересы путемъ общихъ дѣйствій, таковъ принципъ проводившійся доселѣ въ международной практикѣ; достаточно вспомнить благопріятные результаты коллективныхъ мѣропріятій державъ въ Македоніи и Китаѣ.—Эти мысли нашли дальнѣйшее развитіе въ австро-венгерскомъ проектѣ: не требуя допущенія всѣхъ участниковъ конференціи къ дѣлу переустройства полиціи, этотъ проектъ привлекалъ третью державу къ соединеннымъ дѣйствіямъ съ Франціей и Испаніей; кромѣ того воспользовавшись обмолвкой французскаго делегата на предшествую-

[1]) Martens N. R. G. 2 s. XXXIV. 157—165.

щемъ засѣданіи о правѣ дипломатическаго корпуса удостовѣряться въ томъ, что новый институтъ не отклоняется отъ своей цѣли, австро-венгерская делегація упомянула объ этомъ въ своемъ проектѣ. Согласно послѣднему верховное право командованія полицейскими отрядами принадлежитъ султану. Султанъ поручаетъ французскимъ офицерамъ организацію полиціи въ Танжерѣ, Саффи, Раба и Тетуанѣ, испанскимъ— въ Могадорѣ, Ларашѣ и Мазаганѣ. Кромѣ того султанъ назначитъ офицера изъ высшихъ чиновъ арміи для организаціи полиціи въ Казабланкѣ и для исполненія обязанностей главнаго инспектора всѣхъ полицейскихъ отрядовъ; султанъ изберетъ его по своему усмотрѣнію изъ числа трехъ кандидатовъ, которыхъ, съ согласія договаривающихся государствъ, представитъ ему правительство Швейцаріи или Голландіи. Кадры полицейскихъ отрядовъ вербуются изъ мароканцевъ. Главный инспекторъ подаетъ отчеты дипломатическому корпусу въ Танжерѣ, который будетъ контролировать приведеніе въ дѣйствіе полицейской реформы. Эта послѣдняя вводится въ видѣ опыта на пять лѣтъ.—На этомъ же засѣданіи французская делегація представила свой формальный проектъ, въ общемъ не отличавшійся отъ предложеній высказанныхъ въ русской и французской декларацiяхъ отъ 5 марта. Оба проекта, французскій и австро-венгерскій, были положены въ основу преній [1]).

Тотчасъ послѣ представленія австро-венгерскаго проекта испанской делегаціей были сдѣланы два возраженія, около которыхъ на послѣдующихъ засѣданіяхъ вращались всѣ переговоры. Первое касалось распредѣленія портовъ между двумя державами, второе—порученія полиціи одного изъ портовъ въ непосредственное завѣдываніе главнаго инспектора. Первый вопросъ былъ разрѣшенъ, хотя и не скоро, но все же безъ особаго труда; были удовлетворены желанія Испаніи имѣть своихъ офицеровъ въ тѣхъ портахъ, гдѣ преимущественно

[1]) Martens, p. 172—175, 180.

проживали испанскіе подданные и гдѣ велась главнымъ образомъ испанская торговля, именно въ портахъ лежащихъ на сѣверѣ Марокко [1]). Но второй вопросъ, имѣвшій серьезное принципіальное и политическое значеніе, послужилъ предметомъ оживленныхъ преній, едва не поведшихъ къ распущенію конференціи [2]). Австро-венгерская делегація мотивировала свое предложеніе тѣмъ соображеніемъ, что если не предоставить инспектору особаго порта, то ему нечего будетъ дѣлать, такъ какъ функціи контроля весьма не сложны. Но англійская делегація указала, что совмѣщеніе разнородныхъ функцій контроля и активнаго управленія отразится печальнымъ образомъ на дѣятельности инспектора; отъ его инспекторскихъ разъѣздовъ можетъ пострадать реформированіе полиціи въ Казабланкѣ, а это поведетъ къ умаленію его авторитета; отрядъ этого порта останется къ тому же безъ всякаго посторонняго контроля [3]). Эти возраженія повели къ

---

[1]) Martens, p. 172, 190, 223.

[2]) Германія имѣла въ виду привлеченіемъ третьей, нейтральной и небольшой державы обезпечить возможность широкаго контроля Европы и сохраненіе политики «открытыхъ дверей». Эта мысль объ обращеніи къ подобной державѣ, которая могла бы гарантировать свободу торговли въ Марокко, развивалась до крайнихъ предѣловъ бельгійцемъ Коленомъ въ его тезѣ, появившейся въ 1900 году и написанной въ интересахъ его отечества. Для наилучшей защиты общихъ интересовъ державъ онъ рекомендовалъ превратить Марокко въ государство вѣчно нейтральное, независимое отъ кого либо, по типу независимаго государства Конго, управляемое бельгійцами при участіи иностранныхъ офицеровъ и предоставляющее всѣмъ націямъ равныя права въ торговомъ отношеніи (Collin. Le Maroc et les intérêts belges. Louvain 1900. 166). Этотъ планъ, продиктованный желаніемъ, чтобы Бельгія не осталась въ сторонѣ при раздѣленіи Марокко державами, основанъ на мысли, что для предотвращенія столкновеній великихъ державъ желательно обращаться къ странамъ, самою судьбою предназначеннымъ служить мирнымъ культурнымъ задачамъ. Французскій критикъ этой работы, Millet (p. 109) иронизируетъ по поводу провиденціальнаго назначенія бельгійскаго народа создавать повсюду «des états tampons»; онъ находитъ, что Конго вскружило голову бельгійцамъ, которые стали предлагать себя какъ «enterpreneurs de neutralité par vocation» подобно тому какъ пруссаки считали себя организаторами войны по призванію; онъ считаетъ опаснымъ допустить это въ Марокко, куда Бельгія «est entré sur les talons de l'Allemand».

[3]) Martens, p. 172, 179, 180—181, 183.

тому, что австро-германская группа предложила взамѣнъ предоставленія инспектору одного изъ портовъ въ безконтрольное вѣдѣніе усилить контроль дипломатическаго корпуса. Англо-французская группа напротивъ желала возложить всю отвѣтственность за исправное функціонированіе полиціи на султана, не уполномачивая корпусъ спеціально наблюдать за этимъ и предоставляя ему лишь общую и всѣми признаваемую возможность вмѣшиваться въ конкретныя распоряженія полиціи, когда его къ этому уполномачиваютъ трактаты, нынѣ дѣйствующіе [1]). Разногласіе это было улажено лишь благодаря вмѣшательству правительствъ въ занятія конференціи [2]); компромиссъ между двумя противоположными воззрѣніями былъ найденъ; во избѣжаніе политическаго вліянія на инспекторатъ со стороны Германіи была лишь устранена возможность назначенія на этотъ постъ подданнаго Голландіи, находящейся въ тѣсныхъ сношеніяхъ съ Германской имперіей. Это было мотивировано въ англійскомъ заявленіи тѣмъ, что должность инспектора должна быть вручена уроженцу страны наименѣе заинтересованной въ мароканскихъ дѣлахъ; такимъ условіямъ вполнѣ удовлетворяетъ Швейцарія, не имѣющая ни торговли въ Марокко, ни судоходства, ни даже представительства и не состоявшая въ соглашеніи 1880 года; трудно найти иную страну болѣе пригодную для этой цѣли. Французская делегація присоединилась къ этому. Лишь австро-венгерская и германская делегаціи полагали предоставить выборъ между швейцарскими и голландскими офицерами самому

---

[1]) Martens, p. 184, 187, 189.

[2]) На засѣданіи 26 марта Радовицъ, делегатъ Германіи, высказалъ формальную угрозу прервать пренія, если «вопросъ не будетъ рѣшенъ согласно видамъ Германіи, для которой онъ является вопросомъ глубокой важности» (un point capitale). Эти слова, занесенныя въ протоколъ, были завершеніемъ предыдущихъ менѣе ясныхъ намековъ. Въ рѣшительный моментъ правительства Англіи и Россіи высказались въ томъ смыслѣ, что они до конца будутъ поддерживать справедливыя требованія Франціи (Ср. Despatches from british delegate at international conference at Algeciras. 1906). Уступка Франціи по вопросу о банкѣ повела къ уступкѣ Германіи по вопросу о полиціи.

султану. Нидерландскій делегатъ сообщилъ это своему правительству, которое въ виду отсутствія единогласія между членами конференціи отказалось отъ участія въ рекомендаціи кандидатовъ въ инспектора [1]).

Состоявшееся между державами соглашеніе было формулировано въ генеральномъ актѣ конференціи отъ 7 апрѣля 1906 года слѣдующимъ образомъ. Полиція находится подъ суверенною властью султана, формируется изъ туземцевъ, подчиняется командѣ каидовъ и распредѣляется по восьми портамъ, открытымъ для внѣшней торговли. Съ цѣлью оказать помощь султану правительства Франціи и Испаніи представляютъ (désignation) султану инструкторовъ, утверждаемыхъ въ должности и содержимыхъ султаномъ; каждое правительство представляетъ по 16—20 офицеровъ и по 30—40 унтеръ-офицеровъ. Оба правительства имѣютъ право отозвать своихъ инструкторовъ, замѣнивъ ихъ новыми, назначаемыми тѣмъ же порядкомъ, какъ и отозванные. На инструкторахъ лежитъ обязанность содѣйствовать организаціи мароканской полиціи въ теченіи пяти лѣтъ со дня подписанія акта конференціи. Они обучаютъ и дисциплинируютъ отряды, слѣдятъ за доброкачественностью вербуемыхъ лицъ, наблюдаютъ за управленіемъ отрядами и контролируютъ уплату содержанія стражникамъ. Регламенты относительно набора въ отряды, дисциплины, обученія и администраціи отрядовъ составляются военнымъ министромъ султана, генеральнымъ инспекторомъ и двумя изъ инструкторовъ, имѣющими наивысшее служебное положеніе; регламенты эти сообщаются дипломатическому корпусу, который высказываетъ свое мнѣніе не позже одного мѣсяца, по истеченіи же этого срока регламентъ приводится въ исполненіе. Инструкторы распредѣляются по портамъ слѣдующимъ образомъ: французскіе назначаются въ Раба, Мазаганъ, Саффи и Могадоръ, испанскіе—въ Тетуанъ и Ларашъ, смѣшанный составъ имѣютъ

[1]) Martens, p. 200, 224.

Танжеръ и Казабланка. Генеральный инспекторъ, резидирующій въ Танжерѣ, выбирается изъ высшихъ чиновъ швейцарской арміи и представляется федеральнымъ правительствомъ на утвержденіе султана. Онъ инспектируетъ отряды по крайней мѣрѣ одинъ разъ въ годъ, не вмѣшиваясь непосредственно ни въ командованіе, ни въ обученіе и лишь удостовѣряясь въ исправномъ функціонированіи отрядовъ. Онъ представляетъ свои отчеты султану, а копію съ нихъ—декану дипломатическаго корпуса, для того, чтобы этотъ послѣдній могъ убѣдиться, что полиція дѣйствуетъ согласно съ рѣшеніями конференціи и что она обезпечиваетъ надлежащимъ образомъ и въ согласіи съ трактатами безопасность иностранцевъ, ихъ имуществъ и предпріятій. Въ случаѣ жалобы, переданной черезъ соотвѣтствующее посольство, на дѣйствія полиціи, корпусъ можетъ предложить инспектору разслѣдованіе дѣла подавшаго поводъ къ жалобѣ.

Изъ этого видно, что контроль корпуса былъ установленъ конференціей въ довольно мягкой формѣ. Но этотъ контроль въ другихъ отрасляхъ внутренняго управленія Марокко достигаетъ болѣе значительныхъ размѣровъ; танжерскій дипломатическій корпусъ по акту 1906 года является высшимъ хранителемъ интересовъ Европы въ противовѣсъ возможному давленію на султана со стороны отдѣльныхъ правительствъ, поставленныхъ въ наиболѣе благопріятныя для того условія. При этомъ характерно, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ конференціей разрѣшено корпусу постановлять рѣшенія по большинству голосовъ; это поставило во многихъ отношеніяхъ корпусъ въ положеніе единаго международнаго органа, выражающаго свою самостоятельную волю. По единогласію корпусъ постановляетъ тогда, когда идетъ дѣло объ измѣненіи акта конференціи, о пересмотрѣ нормативныхъ постановленій, объ установленіи новыхъ налоговъ на иностранцевъ и о другихъ мѣропріятіяхъ, стоящихъ въ связи съ обезпеченными въ трактатахъ правами иностранныхъ поддан-

ныхъ. Такъ единогласіе требуется въ случаѣ пересмотра составленныхъ конференціей таможеннаго регламента (ст. 104) и декларацiи относительно взиманія налоговъ (ст. 75), въ случаѣ пересмотра тарифа якорныхъ сборовъ за стоянку въ гаваняхъ, установленнаго въ договорахъ съ нѣкоторыми державами (ст. 70), и въ случаѣ распространенія на иностранцевъ налога на промышленныя и торговыя предпріятія (ст. 64). Въ другихъ случаяхъ разрѣшено корпусу постановлять по большинству голосовъ: именно при пересмотрѣ тарифовъ нѣкоторыхъ налоговъ (ст. 59, 61, 71), при опредѣленіи количества дозволяемаго къ ввозу частными лицами опіума (ст. 72), при содѣйствіи султану въ установленіи точно опредѣленныхъ въ актѣ новыхъ сборовъ (ст. 65), при выработкѣ регламента объ отдачѣ съ торговъ публичныхъ работъ, служащихъ для нуждъ судоходства (ст. 66), при разрѣшеніи нѣкоторыхъ спорныхъ вопросовъ о платежѣ налоговъ (ст. 63). Этого рода дѣла были поручены корпусу на рѣшеніе въ виду отсутствія надлежащихъ свѣдѣній у конференціи, нужныхъ для рѣшенія дѣла, въ виду затруднительности рѣшить вопросъ въ данную минуту во всѣхъ его подробностяхъ, или же въ виду незначительности затрагиваемыхъ дѣломъ интересовъ; на неудобство этого порядка указывала мароканская делегація, полагавшая, что эти вопросы должна была бы разрѣшить сама конференція [1]). Но этотъ порядокъ былъ удобенъ въ томъ отношеніи, что создавалъ на мѣстѣ родъ постояннаго коллегіальнаго органа по дѣламъ Марокко, делегированнаго конференціей; съ другой стороны онъ упрощалъ составленіе рѣшенія корпусомъ, что представлялось тѣмъ болѣе допустимымъ, что вопросъ въ принципѣ былъ уже разрѣшенъ конференціей и оставалось установить частности соглашенія; отдѣльные члены корпуса не имѣли права противопоставить рѣшенію большинства своего veto, которое могло бы остановить приведеніе въ исполненіе реформъ уже

[1]) См. Martens, p. 205.

предопредѣленныхъ и предуказанныхъ въ общихъ чертахъ. Этими же соображеніями вызвано было сдѣланное по иниціативѣ Германіи порученіе корпусу выработать регламентъ о торговлѣ оружіемъ, въ предѣлахъ изданной конференціей деклараціи, по большинству голосовъ (ст. 18); вопреки мнѣнію англійской делегаціи германская делегація настояла на томъ, чтобы не было дано возможности одному изъ членовъ корпуса помѣшать реализаціи состоявшагося уже въ общихъ чертахъ соглашенія [1]). Такимъ же порядкомъ предложено корпусу выработать регламентъ относительно портовыхъ складовъ товаровъ взамѣнъ дѣйствующаго регламента (ст. 98). Наконецъ на корпусъ возложено составленіе регламента о формахъ и условіяхъ отдачи съ торговъ общественныхъ работъ и построекъ (ст. 110) и регламента относительно экспропріаціи частныхъ владѣній на общеполезныя нужды (ст. 114). Помимо этихъ полномочій корпусу предоставлено весьма важное право контроля надъ дѣйствіями султана въ отношеніи даруемыхъ иностранцамъ концессій. Помимо того, что мароканское правительство не можетъ отчуждать эксплоатацію общественныхъ предпріятій въ пользу частныхъ лицъ, оно обязано представлять корпусу условія отдачи съ торговъ производства публичныхъ работъ, постройки дорогъ, желѣзнодорожныхъ путей, портовъ, телеграфовъ и другихъ сооруженій; корпусъ долженъ слѣдить за тѣмъ, чтобы правительство не теряло власти надъ этими предпріятіями и чтобы оно объявляло торги на началахъ свободной конкуренціи и на равныхъ условіяхъ для всѣхъ націй (ст. 106—108). Эти полномочія корпуса имѣютъ цѣлью поддержать политику «открытыхъ дверей» [2]).

---

[1]) Martens, p. 18—19.

[2]) По предложенію Англіи вниманіе корпуса обращено на торговлю спиртными напитками въ Марокко и копія этого предложенія отъ имени конференціи отправлена декану корпуса (См. Martens, p. 215, 207).—Изъ литературы о конференціи см. напр. Nimeyer. Le Maroc, Algéciras et le droit des gens. R. g. 1906. 174—178.—Gourdin. La politique française au Maroc. Paris 1906. 234.—Tardieu. La conférence d'Algésiras. Histoire diplomatique de la

Въ концѣ 1907 года Франція и Испанія, не успѣвъ еще выполнить возложенной на нихъ актомъ 7 апрѣля обязанности, были принуждены употребить военную силу для прекращенія разбойничества и избіенія иностранцевъ въ Марокко; эти дѣйствія двухъ державъ были молчаливо одобрены Европою [1]).

II. Общія замѣчанія.

Начавшееся съ 30-хъ годовъ XIX вѣка возникновеніе международныхъ органовъ для охраны народнаго здравія въ некультурныхъ странахъ, а съ 50-хъ годовъ для обезпеченія безопасности плаванія въ ихъ предѣлахъ и для управленія иностранными поселеніями было обязано развитію торговыхъ сношеній Европы съ этими экономически отсталыми государствами. Оказаніе Европою денежнаго кредита повело за собою начиная съ 70-хъ годовъ XIX вѣка появленіе финансовыхъ совѣтовъ. Наконецъ въ теченіи послѣдней четверти вѣка и въ особенности въ первые годы XX столѣтія подъ вліяніемъ того обстоятельства, что европейцы перешли къ устройству въ некультурныхъ странахъ промышленныхъ предпріятій всякаго рода, началась въ широкихъ размѣрахъ совмѣстная дѣятельность европейскихъ государствъ, направленная на водвореніе безопасности и на введеніе культурныхъ начинаній въ этихъ странахъ. Описаніе эволюціи международной экономической политики не входитъ въ предѣлы нашей задачи [2]); для насъ достаточно лишь дать очертанія

crise marocaine. Paris 1907.—Gamazo. El aspecto internacional de la conferencia de Algeciras. Madrid 1906.—Betegón. La conferencia de Algeciras. Diairio de un testigo. Madrid. 1906.—Gutierrez. España y las demas naciones ante la conferencia de Algeciras. 1906.—Catellani. La questione del Marocco e la conferenza di Algesiras. Roma 1906; L'Italia dopo la conferenza di Algesiras. Roma 1906 (оттискъ изъ Rivista coloniale за май 1906 года).—Mantegazza. Il Marocco e l'Europa, a proposito della conferenza d'Algesiras. Milano 1906.

[1]) Ср. R. g. 1907. 796 и желтую книгу: Affaires du Maroc. 1906—1907. Paris 1907.

[2]) Ср. Kobatsch. Internationale Wirtschaftspolitik. Wien 1907. 473 стр. и Cavaglieri. Il fattore economico nella storia del diritto internazionale. Padova 1904. 86 стр.

этого процесса для того, чтобы выяснить связь между нимъ и процессомъ организаціи международнаго управленія въ некультурныхъ странахъ; при этомъ наиболѣе богатый матеріалъ даетъ намъ политическая исторія Турціи и Марокко; другихъ странъ мы не касались, въ виду отсутствія спеціальной международной организаціи въ этомъ направленіи.

Переходъ отъ натуральнаго хозяйства къ денежному и развитіе капитализма сказались въ отдѣльныхъ государствахъ Европы съ особенной рельефностью въ XIX вѣкѣ; въ 70-ыхъ годахъ этого вѣка капиталистическое хозяйство начало принимать новую форму, охватывая въ своемъ развитіи цѣлый рядъ странъ и соединяя различныя общественныя группы этихъ странъ въ одно экономическое цѣлое. Поприще для своей дѣятельности эти новыя международныя экономическія предпріятія нашли въ странахъ съ мало развитой промышленной предпріимчивостью, дотолѣ поставлявшихъ въ экономически передовыя страны одно сырье и получавшихъ отъ этихъ послѣднихъ фабрикаты, т. е. то же сырье, но въ обработанномъ видѣ. Промышленныя предпріятія съ теченіемъ времени начали переноситься на мѣста добычи сырья, благодаря чему прибавочная стоимость начала отливать въ Европу въ болѣе значительныхъ размѣрахъ. Прежде некультурныя страны интересовали Европу какъ рынки сбыта, теперь онѣ важны и какъ мѣста для развитія производствъ на капиталистическихъ началахъ. Погоня за рынками сбыта естественно приводила къ политикѣ охраненія некультурности въ предѣлахъ этихъ рынковъ; эта тенденція особенно сказывалась въ англійской политикѣ, проявлявшейся въ стремленіи поддержать независимость мѣстныхъ правительствъ, устранить иностранное на нихъ вліяніе и удержать мѣстныя народности въ состояніи некультурности, обезпечивающемъ возможно болѣе продолжительное ихъ нахожденіе въ сферѣ дѣйствія англійской промышленности. Теоретическое оправданіе эта политика находила въ теоріи невмѣшательства, основанной на

уваженіи принципа суверенитета. Съ измѣненіемъ положенія некультурныхъ странъ измѣняется и отношеніе къ нимъ Европы; эта послѣдняя прилагаетъ свои заботы цивилизовать отсталыя страны, такъ какъ для успѣха международныхъ предпріятій требуется безопасность производства, извѣстная доля культурности, обезпечивающая неприкосновенность личности и имущества, безопасность передвиженій и транспорта, мирнаго проникновенія вглубь страны и пріобѣтенія земель и недвижимостей, наконецъ введеніе извѣстной организаціи внутренняго управленія по европейскому образцу. Эта политика свою апологію находитъ въ теоріи коллективнаго вмѣшательства направленнаго на распространеніе благъ европейской культуры во всѣхъ пунктахъ земного шара. Выразительницей этого взгляда являлась въ отношеніи мароканскаго вопроса Германія, проводившая мысль о равномъ для всѣхъ націй правѣ свободнаго торговаго и колоніальнаго расширенія [1]).

Коллективное вмѣшательство въ пользу европейскихъ торговцевъ, капиталистовъ и промышленниковъ имѣетъ тенденціей распространиться на всѣ земли, неставшія еще объектомъ окончательнаго захвата со стороны отдѣльныхъ державъ, и, устраняя установленіе протектората со стороны одного изъ наиболѣе вліятельныхъ правительствъ, установить цѣлую систему международныхъ органовъ, имѣющихъ цѣлью охранить равную для всѣхъ возможность эксплоатировать экономическія силы страны. Нельзя сказать, чтобы

---

[1]) Въ работѣ Morillon (Du principe d'intervention en droit internationa-public et des modifications qu'il a subies au cours d'histoire. Dijon 1904) «l'intervention civilisatrice ou colonisatrice» разсматривается какъ одинъ изъ типовъ современнаго вмѣшательства. Литературу этого вопроса см. у графа Камаровскаго. Начало невмѣшательства. Москва 1874. Изъ позднѣйшихъ работъ см. Tanoviceano. De l'intervention au point de vue du droit international. Paris 1884.—Floeckher. De l'intervention en droit international. Paris 1896.—Cimbali. Il non intervento. Studio di diritto internazionale universale. Roma 1889.—Valverde. La intervencion: estudio de derecho internacional publico. Habana 1902.

это вмѣшательство носило всюду и всегда одинаковый характеръ и чтобы оно проводилось бы однѣми и тѣми же державами во всѣхъ случаяхъ; напротивъ Германія, столь поддерживающая либеральную политику въ Марокко, держится въ Турціи, гдѣ она укрѣпилась довольно прочно, иного образа дѣйствій; точно также Франція, въ другихъ странахъ защищавшая равноправіе всѣхъ державъ, въ Марокко проводитъ иныя начала. Вслѣдствіе измѣнчивости политическихъ интересовъ, группировка державъ, въ томъ или другомъ мѣстѣ земного шара отстаивающихъ тотъ или иной принципъ, можетъ оказаться весьма непостоянной и въ зависимости отъ случайныхъ историческихъ событій вмѣшательство можетъ выражаться послѣдовательно въ различныхъ формахъ и проявлять неодинаковую степень интенсивности. Но тѣмъ не менѣе можно замѣтить, что во главѣ международнаго распространенія идутъ наиболѣе развитыя въ экономическомъ отношеніи и богатыя населеніемъ и капиталами страны: Англія, издавна расширявшая свои владѣнія и свое вліяніе во всѣхъ частяхъ свѣта, Франція, унаслѣдовавшая отъ первой и второй имперіи политику международнаго авантюризма, Германія, начавшая преслѣдовать всемірную политику (Weltpolitik) послѣ своего объединенія [1]); къ нимъ примкнули остальныя три великія державы и такія второстепенныя державы какъ Голландія, Бельгія и утратившая свое міровое значеніе Испанія. Нѣкоторый диссонансъ въ европейскій концертъ вносило дробленіе Европы на политическіе союзы; перемѣна въ составѣ этихъ союзовъ и слѣдовавшее за этимъ нарушеніе политическаго равновѣсія приводили къ измѣненію общеевропейской политики въ отдѣльныхъ странахъ Азіи и Африки, что немедленно отражалось на судьбѣ международныхъ органовъ,

[1]) Въ Америкѣ идеи имперіализма начали проводиться въ жизнь С.-А. С. Штатами.—Ср. книгу Берара: British imperialism and commercial supremacy, перев. Foskett'a. London 1906 и Catellani. Gli imperialismi d'oggi e l'equilibro del domani. Rivista coloniale 1906, іюль 329 и авг. 354.—Ср. также Fanno. L'expansione commerciale e coloniale degli stati moderni. Torino 1906.

установленныхъ въ этихъ странахъ. Такъ соотношеніе въ Африкѣ соперничавшихъ державъ (Англіи, Франціи, Италіи, Испаніи, Португаліи и Германіи) измѣнялось въ зависимости отъ политическихъ комбинацій; исторія водворенія отдѣльныхъ европейскихъ державъ въ Египтѣ, Тунисѣ, Марокко, Алжирѣ, Триполи, Абиссиніи, Суданѣ, и въ области рѣки Конго показываетъ, какое значеніе имѣли такіе факты, какъ образованіе двойственнаго и тройственнаго союзовъ, охлажденіе отношеній Франціи и Италіи въ 1881—1899 годы, сближеніе Франціи съ 1901 года съ Италіей и Англіей, разрывъ съ Германіей и т. д. [1]). На египетскомъ вопросѣ можно съ особенной легкостью убѣдиться во взаимодѣйствіи между международной политикой и международной администраціей въ Египтѣ, такъ какъ этотъ вопросъ уже закончился подчиненіемъ Египта Англіи [2]). Независимость Турціи и Марокко, ограниченная лишь органами коллективнаго вмѣшательства

[1]) Ср. Driault. La question d'Orient depuis ses origines jusqu'à nos jours. Paris 1898. Авторъ понимаетъ восточный вопросъ въ широкомъ смыслѣ, именно какъ вопросъ о мусульманскихъ странахъ не только Европы и Азіи, но и Африки.—Darcy. L'équilibre africain au XX siècle. La conquête de l'Afrique. Allemagne, Angleterre, Congo, Portugal. Paris 1900. Здѣсь отмѣчается роль Германіи въ Африкѣ, на что обыкновенно доселѣ франц. публицисты обращали мало вниманія, и переплетеніе политическихъ и экономическихъ интересовъ народовъ.—Rouard de Card. La France et les autres nations latines en Afrique. Paris 1903. Руаръ де Каръ обращаетъ, по своему обыкновенію, особенное вниманіе на договорный матеріалъ по афр. дѣламъ.—Hubert. Politique africaine. Paris 1904. Эта работа французскаго публициста отличается нѣкоторою легковѣсностью.—Despagnet. La diplomatie de la troisième république et le droit des gens. Paris 1904. Наравнѣ съ книгой проф. Руара де Кара, обширная работа проф. Деспанье представляетъ значительный практическій интересъ. Вопросы африканской политики Франціи изложены на основаніи желтыхъ книгъ.—Billot. La France et l'Italie. Histoire des années troubles. (1881—1899). Paris 1905. 2 тома бывшаго французскаго посланника даютъ богатый дипломатическій матеріалъ.—Крайней несистематичностью изложенія поражаетъ работа Штиглицъ. Италія и тройственный союзъ. С.П.Б. 1906.—Ср. также Geffcken. Frankreich, Russland und der Dreibund. Berlin 1893.—Изъ новѣйшихъ работъ ср. Bamberg. Storia della questione orientale. Milano 1906 и Armani. Africa. Genova 1906.

[2]) Основою европейской политики въ Египтѣ было недопущеніе захвата его какою либо одною изъ великихъ державъ, такъ какъ это повлекло бы за собою нарушеніе политическаго равновѣсія и угрозу для общихъ интересовъ

Европы, поддерживается благодаря несогласію державъ относительно ихъ раздѣла. И Турція, и Марокко держатся не силою туземцевъ, а рознью европейскихъ державъ; такъ какъ ни одна изъ этихъ послѣднихъ не желаетъ упроченія въ странѣ другой соперницы и не можетъ стать твердо сама, то и направляетъ свои усилія къ поддержанію существующаго порядка; нѣкоторыя ограниченія въ существующій строй были внесены лишь теоріей законности мирнаго проникновенія всѣхъ державъ на одинаковыхъ правахъ [1]). И тѣмъ не менѣе не

державъ. Въ виду этого сохраненіе statu quo на началахъ сюзеренитета султана надъ Египтомъ предоставлялось наиболѣе цѣлесообразной мѣрой; для контроля Европы была однако учреждена цѣлая система международныхъ органовъ и допущенъ совмѣстный финансовый контроль Англіи и Франціи. Но событія 1882 года повели къ вытѣсненію Франціи, при чемъ Италія, въ союзѣ съ Германіей и Австро-Венгріей, въ отплату за потерю Туниса, примкнула къ Англіи. Попытки Франціи вернуть себѣ вліяніе въ Египтѣ, выразившіяся, помимо требованій эвакуаціи Египта, въ усиліяхъ установить международный контроль надъ плаваніемъ по Суэцкому каналу и надъ финансами Египта, были тщетны и безплодность настойчивыхъ попытокъ только закрѣпляла положеніе Англіи въ Египтѣ. Только установившееся между Англіей, Франціей и Италіей въ 1904 году соглашеніе освятило господство Англіи, установившееся фактически, превративъ оккупацію изъ временной въ безсрочную, что ставило Египетъ въ положеніе аналогичное Кипру или Босніи и Герцоговины; однако была выговорена свобода торговли въ предѣлахъ Египта и гарантированы права французскихъ заимодавцевъ Египта. За этимъ соглашеніемъ естественно должно послѣдовать освобожденіе Египта отъ органовъ международнаго управленія. Помимо попытки ограничить компетенцію александрійскаго санитарнаго совѣта (1903), можно упомянуть объ англійскомъ проектѣ уничтоженія смѣшанныхъ египетскихъ судовъ; см. Gidel. Les projets de réforme du régime des capitulations en Égypte, d'après les rapports de lord Cromer sur l'état de l'Égypte et du Soudan en 1904 et en 1905. R. g. 1906. 408.— О международныхъ отношеніяхъ по поводу Египта см. Cadorna. Relazione internazionale e questione dell Egitto. Roma 1891 и Léger. La question d'Égypte et l'occupation anglaise. Paris 1902.—Спеціально о соперничествѣ Франціи и Англіи см. Bourguet. La France et l'Angleterre en Égypte. Paris 1897 и Velay. Les rivalités franco-anglaises en Égypte. Nimes 1904. Бурге доводитъ изложеніе французской политики по желтымъ книгамъ до 1883 года, Веле—до 1904 года; позднѣйшихъ событій касается также Фрейсинье, сводящій весь египетскій вопросъ на соперничество между Франціей и Англіей. Freycinet. La question d'Égypte. Paris (1906).

[1]) Аналогія между положеніемъ Марокко и Турціи была подмѣчена еще у Valbert. Le Maroc et la politique européenne à Tanger. Revue des deux mondes, 1 déc. 1884. 681.—Въ Турціи стремленіе къ поддержанію независимости султана питается опасеніями, что нарушеніе этой независимости въ одномъ

смотря на антагонизмъ политическихъ интересовъ великихъ державъ, Европа подъ ихъ водительствомъ выступаетъ въ нецивилизованныхъ странахъ какъ единое цѣлое; небольшія европейскія державы своимъ участіемъ въ соглашеніяхъ рѣшаютъ въ качествѣ арбитровъ споры великихъ державъ и другихъ промышленныхъ и колоніальныхъ державъ изъ-за преобладанія въ странѣ [1]). Небольшія, малозаинтересованныя въ дѣлѣ державы призываются къ рѣшенію важныхъ для всей Европы споровъ въ силу переплетенія интересовъ державъ и развитія взаимной зависимости, благодаря которой ни одна изъ державъ, принимающая участіе во всемірныхъ сношеніяхъ, не можетъ не быть хотя бы косвенно заинтересованной въ дѣлахъ, касающихся той или другой некультурной державы. Такимъ образомъ, несмотря на несходство политическихъ интересовъ наиболѣе могущественныхъ державъ, всѣ европейскія государства проводятъ соединенными силами общія и тождественныя мѣропріятія; при этомъ и держава наиболѣе вліятельная въ данной странѣ силою вещей вынуждается примкнуть къ соглашенію состоявшемуся между большинствомъ европейскихъ державъ; причина этого лежитъ въ невозможности обезпечить должнымъ образомъ свои интересы дѣйствуя особнякомъ; отказавшись отъ участія въ общемъ предпріятіи, эта держава нанесла бы своимъ подданнымъ несравненно болѣе вреда, нежели приступивъ къ соглашенію, ограничившему ея права; ибо это соглашеніе во

мѣстѣ вызоветъ аналогичное движеніе и въ другихъ турецкихъ владѣніяхъ. О политикѣ державъ въ Марокко для охраненія statu quo см. Bourrasin, p. 91 и Reynaud-Lacroze, p. 203.

[1]) О значеніи великихъ державъ см. Streit. Les grandes puissances dans le droit international. R. d. 1900. 5 и его работу изданную въ 1898 году въ Аѳинахъ на греческомъ языкѣ: Ἡ θέσις τῶν μεγάλων δυναμέων ἐν τῷ διεθνεῖ δικαίῳ.—Nys. Le concert européen et la notion du droit international. R. d. 1899. 273 и La notion et le rôle de l'Europe en droit international. R. d. 1903. 58, 111.—См. также статьи Fleury. У a-t-il des intérêts spéciaux à l'Europe и Dollot. Comment les intérêts spéciaux à l'Europe ont-ils été jusqu'à présent sauvegardés въ сборникѣ Congrès des sciences politiques de 1900. Paris 1901. 45, 101.

всякомъ случаѣ даетъ ей нѣчто положительное, такъ какъ уравниваетъ ее въ возможности экономическаго расширенія съ другими участниками соглашенія. Благодаря этому развивается идея о солидарности интересовъ и о единствѣ дѣйствій, другими словами идея о международномъ союзѣ европейскихъ державъ. По отношенію къ мѣстной державѣ этотъ союзъ является организаціей высшаго порядка и если юридически соглашеніе этого союза съ нею есть добровольный договоръ двухъ равноправныхъ контрагентовъ, то фактически оно налагается до извѣстной степени принудительно на некультурную державу. Въ наше время международное право считается иногда правомъ универсальнымъ, обнимающимъ всѣ народы міра и сливающимъ ихъ въ единый союзъ на началахъ равенства. Но это представленіе далеко не всегда соотвѣтствуетъ дѣйствительности; изученіе международной администраціи въ нецивилизованныхъ странахъ какъ разъ возвращаетъ насъ къ старой концепціи международнаго права какъ права европейскаго, или вѣрнѣе говоря европейско-американскаго. Совершившееся въ XIX вѣкѣ распространеніе международнаго права на молодыя республики Америки и на автократіи Азіи и Африки придало ему характеръ всемірнаго права; если до XIX вѣка это право развивалось внутри Европы, то съ первой четверти этого вѣка приняли участіе въ правообразованіи и государства другихъ материковъ. Но одни лишь государства Америки вступили въ союзъ на правахъ равноправныхъ членовъ; другія государства фактически стоятъ въ положеніи опекаемыхъ и неполноправныхъ субъектовъ международнаго общенія; изложенные доселѣ факты изъ исторіи Египта, Марокко, Китая, Турціи и другихъ мусульманскихъ или языческихъ странъ являются доказательствомъ этого. И вовсе не будетъ несообразностью, когда мы будемъ говорить о правѣ азіатскомъ или африканскомъ, какъ особомъ комплексѣ нормъ созданныхъ Европою для достиженія ея экономическихъ интересовъ въ предѣлахъ этихъ мате-

риковъ [1]). Все это право преимущественно построено на интервенціи, на непрошенномъ вступленіи въ чужія дѣла, которыя принципіально должны были бы вѣдаться мѣстнымъ государствомъ безъ чужеземнаго вступленія. Вмѣшательство лежитъ въ основѣ отношеній Европы къ странамъ внѣевропейскимъ; оно имѣетъ до извѣстной степени принудительный характеръ, предпринимается сообща и направлено на достиженіе общаго интереса. Мѣстное государство преклоняется передъ волею европейскихъ державъ, подавляющихъ его своею численностью и мощью концентрированной силы. Создаваемые вмѣшательствомъ институты являются въ концѣ концовъ проявленіемъ властвованія международнаго союза надъ отдѣльною страною и ограниченіемъ ея суверенитета въ пользу международнаго общенія; отказъ ея отъ своихъ правъ и регалій всегда болѣе или менѣе вынужденный. Вмѣшательство проявляется обыкновенно въ цѣломъ рядѣ дѣйствій и осуществляется цѣлою системою особыхъ международныхъ органовъ; но каждый такой органъ создается лишь для извѣстной отрасли государственнаго управленія, имѣетъ узко опредѣленную задачу и цѣль и носитъ спеціальный характеръ; иногда этотъ органъ ограничиваетъ свои дѣйствія предѣлами одной области или города, да и то въ извѣстномъ лишь отношеніи: вопросы санитарнаго дѣла, вѣдѣніе путей сообщенія, охрана безопасности, веденіе хозяйства данной территоріальной единицы, развитіе ея благоустройства—таковы обычныя функціи государственнаго, областного и городского управленія, которыя прежде всего подпадаютъ подъ контроль Европы. Этотъ контроль хотя и выражается въ наличности цѣлаго ряда органовъ, однако является частичнымъ въ томъ отношеніи, что не охватываетъ всѣхъ безъ исключенія сторонъ жизни мѣстной страны, провинціи или

[1]) Къ такому же выводу приходитъ и prof. Alvarez. (R. g. 1907. 394): «tout ce que l'on désigne du nom de droit international asiatique ou africain n'est qu'une manifestation de la politique économique adoptée par les états européens dans ces continents».

общины, не касается вовсе вопросовъ высшаго управленія страною и раздробляетъ свою задачу между независимыми другъ отъ друга организаціями; какъ исключеніе изъ общаго правила онъ является контролемъ временнымъ; съ измѣненіемъ международной политики, съ превращеніемъ данной страны въ культурную и независимую державу, съ окончательнымъ достиженіемъ цѣли международные органы исчезаютъ и уступаютъ свое мѣсто или національнымъ органамъ, или, въ случаѣ подпаденія страны подъ протекторатъ одной изъ державъ, органамъ этой послѣдней. Наконецъ этотъ контроль фактически, въ виду его политическаго характера, осуществляется обыкновенно небольшою группою государствъ, хотя принципіально нѣтъ никакихъ препятствій къ безконечному увеличенію числа сотрудниковъ; но во всякомъ случаѣ подлежащее контролю предпріятіе управляется на международныхъ началахъ. Помимо интернаціонализаціи управленія данной территоріальной единицы въ извѣстныхъ предѣлахъ, прибѣгаютъ нерѣдко къ нейтрализаціи самого спорнаго объекта, какъ это имѣетъ мѣсто въ отношеніи къ каналамъ, къ цѣлымъ областямъ или къ общеполезнымъ сооруженіямъ, вродѣ рѣчныхъ работъ. Все это направлено къ тому, чтобы ни одинъ изъ соперниковъ не овладѣлъ пунктами и предпріятіями, важными для всѣхъ державъ безъ различія. Однимъ словомъ коллективное вмѣшательство приводитъ къ устраненію преобладанія частнаго интереса надъ общими интересами Европы; неудивительно, что органы этого вмѣшательства, по общему правилу, рѣшаютъ дѣла по началу большинства голосовъ. Вся эта сложная сѣть органовъ международнаго управленія, разсѣянныхъ по всей странѣ или сконцентрированныхъ въ ея столицѣ, является признакомъ, что страна еще не подпала подъ протекторатъ одного изъ культурныхъ государствъ. Въ этомъ случаѣ вмѣшательство проявилось бы въ учрежденіи особыхъ органовъ, которые имѣли бы право осуществлять контроль надъ всѣми функці-

ями государственнаго управленія, въ предѣлахъ всей государственной территоріи; верховное управленіе находилось бы въ рукахъ протектрора и контроль осуществлялся бы при помощи центральныхъ органовъ, исключительно компетентныхъ на вмѣшательство, съ устраненіемъ всякаго иного иноземнаго контроля. Въ силу этого установленіе протектората надъ страной неизбѣжно ведетъ за собой исчезновеніе международныхъ органовъ.

Изъ сказаннаго видно, какое значеніе для суверенитета отдѣльныхъ политическихъ единицъ имѣетъ развитіе международнаго капитализма. Въ XIX вѣкѣ обнаружились проявленія новой силы, способной поколебать могущество государственныхъ органовъ, располагающихъ политическою властью, именно силы централизованнаго капитала, распространяющаго сферу своего дѣйствія изъ предѣловъ одной страны въ предѣлы иностранныхъ державъ. Кабинеты и дворы считаются съ независимыми отъ нихъ крупными общественными союзами и частными соединеніями, располагающими значительными денежными средствами и влагающими ихъ въ иностранныя предпріятія. Частная дѣятельность лицъ различныхъ національностей въ иностранныхъ предѣлахъ приводитъ къ образованію особыхъ отъ правительствъ органовъ, преслѣдующихъ коллективные интересы всѣхъ заинтересованныхъ лицъ. Всякое предпріятіе, будь то улучшеніе русла международной рѣки или отдача денегъ въ ростъ иностранному правительству, ставъ международнымъ, стремится организоваться на международныхъ началахъ, помимо воздѣйствія державъ; независимость учрежденія увеличивается тѣмъ скорѣе, чѣмъ быстрѣе ростетъ общій союзный капиталъ и чѣмъ болѣе національностей участвуетъ въ предпріятіи, такъ какъ съ ростомъ и расширеніемъ союза умаляется доля и значеніе отдѣльнаго члена союза. Конечно, международное предпріятіе нуждается въ помощи и содѣйствіи правительствъ; безъ этихъ послѣднихъ невозможно было бы достичь напр.

надлежащей постановки санитарнаго дѣла, и самыя общественныя соединенія, какъ напр. союзы кредиторовъ, потеряли бы значительную часть своего вліянія. И фактически этой помощью частныя предпріятія пользуются въ широкихъ размѣрахъ, такъ какъ этого требуютъ общіе интересы ихъ членовъ. Но конфликтъ неизбѣжно наступаетъ въ томъ случаѣ, когда нѣкоторыя изъ правительствъ, участвующихъ въ дѣлѣ, начинаютъ стремиться превратить учрежденія, служащія общему интересу, въ средство для достиженія политическихъ интересовъ отдѣльныхъ державъ. Точно также отклоненіе отъ цѣли института, вредно отражающееся на общемъ дѣлѣ, производится тогда, когда самое учрежденіе, по идеѣ назначаемое для служенія общимъ культурнымъ интересамъ, намѣренно создается державами для удовлетворенія иного рода цѣлей, чисто политическаго характера; таковы тѣ случаи, когда побудительной причиной учрежденія извѣстнаго органа является не столько нужда въ его функціонированіи, сколько соображеніе о томъ, что его существованіе нарушитъ интересы соперника, что оно лишитъ его привелигированнаго положенія въ странѣ. Что касается до отношенія международнаго капиталистическаго предпріятія къ мѣстному правительству, то это послѣднее является въ особенно невыгодномъ положеніи, такъ какъ вынуждено поступиться въ его пользу правомъ фактическаго выполненія отдѣльныхъ функцій государственнаго управленія. Иностранное вмѣшательство предпринимается обыкновенно для охраны интересовъ подданныхъ европейскихъ государствъ, проживающихъ въ некультурныхъ странахъ или имѣющихъ тамъ предпріятія; дѣятельность чисто благоустройственная развивается, вообще говоря, мало и если и развивается, то въ интересахъ же Европы. Но косвеннымъ образомъ эта дѣятельность приноситъ пользу и мѣстному населенію; въ виду этого нельзя особенно жалѣть о вмѣшательствѣ. тѣмъ болѣе, что мѣстное правительство обыкновенно бываетъ неспособно не только удовлетворить быстро расту-

щимъ запросамъ международнаго общенія, но и охранить общечеловѣческіе интересы собственныхъ подданныхъ. Въ литературѣ нерѣдко слишкомъ идеализируются старанія державъ водворить культуру въ варварскихъ странахъ, перевоспитать туземцевъ, охранить безпомощныхъ отъ произвола и т. д. Но то, что выдается за сознательное проведеніе высшихъ гуманныхъ, нравственныхъ и человѣколюбивыхъ началъ, гораздо проще объясняется утилитарными соображеніями. Конечно, нельзя оспаривать нѣкоторой доли этихъ чувствъ при подавленіи негроторговли въ Занзибарѣ, при защитѣ христіанъ и славянъ въ Турціи, но нельзя забывать, что уничтоженіе рабства есть одно изъ требованій современнаго хозяйственнаго строя и что организація международнаго контроля за примѣненіемъ начертанныхъ державами реформъ во внутреннемъ управленіи Арменіи, Крита, Македоніи необходима для иностранцевъ, осѣвшихъ въ этихъ мѣстностяхъ Турціи и имѣющихъ въ ней интересы; необезпеченность жизни, свободы, имущества сдѣлала ли бы невозможнымъ мирное завладѣніе турецкимъ рынкомъ и эксплоатацію природныхъ богатствъ турецкихъ территорій.

Такимъ образомъ вмѣшательство Европы въ дѣла некультурныхъ державъ объясняется или экономическими потребностями современной торговли и промышленности, или необходимостью устранить общую опасность супрематіи одного изъ соперниковъ и поддержать политическое равновѣсіе; чисто же культурная, соціальная дѣятельность удовлетворяется лишь случайно, когда интересы владѣющихъ группъ Европы совпадаютъ съ интересами туземнаго населенія.

Проводникомъ европейскаго вліянія въ нецивилизованныхъ странахъ является дипломатическій и консульскій корпусъ. Положеніе его въ силу капитуляцій и обычая далеко не тождественно съ положеніемъ корпуса въ странахъ цивилизованныхъ. Здѣсь обычно корпусъ есть лишь совокупность отдѣльныхъ дипломатовъ, аккредитованныхъ различными го-

сударствами передъ мѣстнымъ дворомъ; онъ дѣйствуетъ какъ единое цѣлое лишь въ такихъ случаяхъ, какъ напр. оказаніе посредничества, просимаго мѣстнымъ правительствомъ [1]), и не является корпораціей въ собственномъ смыслѣ. Напротивъ въ Турціи и въ другихъ государствахъ Азіи и Африки корпусъ издавна дѣйствуетъ какъ выразитель воли Европы, вступаясь въ тѣ дѣла, которыя имѣютъ общее значеніе, и выступая въ видѣ коллегіи и въ качествѣ представителя европейскихъ державъ въ цѣломъ; онъ представляетъ собою коллективный органъ державъ для достиженія общихъ всѣмъ интересовъ, привычный и приспособленный ко всякаго рода совмѣстной дѣятельности, удобный по своей гибкости и эластичности. Естественно, что онъ является зародышемъ разнообразныхъ административныхъ совѣтовъ, защищающихъ интересы правительствъ и ихъ подданныхъ, и контрольнымъ учрежденіемъ надъ дѣятельностью низшей международной администраціи въ странѣ. Санитарные, судоходные и финансовые совѣты обособились отъ корпуса въ виду того, что участіе въ нихъ требуетъ особыхъ техническихъ знаній, которыми рядовые консулы и особенно дипломаты не располагаютъ, и непрерывной работы, посторонней ихъ непосредственной задачѣ и входящей, теоретически, въ предѣлы компетенціи мѣстнаго правительства. И въ дѣлѣ обезпеченія безопасности и интересовъ иностранцевъ корпусъ издавна служитъ высшимъ рѣшающимъ и наблюдательнымъ органомъ.

Совмѣстная дѣятельность культурныхъ странъ для водворенія благоустройства и благочинія не всегда принимаетъ коллективную организованную форму въ видѣ совѣта или комиссіи, составленныхъ изъ представителей отъ всѣхъ вмѣшивающихся державъ; напротивъ нерѣдко здѣсь дѣло ограничивается учрежденіемъ единоличныхъ должностей, замѣщае-

---

[1]) См. напр. Protocolo y documentos relativos á la mediación oficiosa del cuerpo diplomático acreditado en Centro América, con motivo de la guerra con Guatemala. San Salvador 1890.

мыхъ при участіи державъ или по ихъ полномочію извѣстными иностранными правительствами совмѣстно съ мѣстнымъ правительствомъ. Обращеніе къ единоличнымъ органамъ практикуется въ тѣхъ случаяхъ, когда требуется обезпечить быстроту и единство дѣйствія, недостижимыя при коллегіальномъ устройствѣ. Изъ числа коллегіальныхъ органовъ внутренняго управленія, образуемыхъ державами, можно указать на современные муниципальные совѣты на Востокѣ, на финансовую комиссію для Македоніи (1903), на совѣтъ мароканскаго банка, на таможенный комитетъ и таможенную комиссію въ Марокко (1906), на проектированную въ августѣ 1895 года комиссію для Арменіи; эти органы были построены большею частью по типу смѣшанныхъ комиссій, они состояли во-первыхъ изъ представителей отъ державъ или иностранныхъ общинъ и во-вторыхъ изъ представителей отъ мѣстнаго правительства и населенія; безъ участія мѣстнаго элемента были организованы шанхайская таможенная комиссія (1854—1858) и старинные органы управленія иностранными поселеніями [1]). Сюда же можно отнести и четырехъ совѣтниковъ державъ назначенныхъ въ 1898 году для веденія дѣлъ низшаго управленія на Критѣ.

Единоличные органы международной администраціи обыкновенно имѣютъ срочный характеръ, что обезпечиваетъ державамъ возможность контроля надъ дѣйствіями должностного лица, и ставятъ это послѣднее въ зависимость отъ державъ. При этомъ мыслимы различные способы назначенія: 1) наиболѣе независимыми отъ мѣстнаго правительства являются лица получающія полномочія непосредственно отъ группы иностранныхъ державъ, каковы предсѣдатель апійскаго муниципалитета и верховный судья на Самоа (1889—1900), а также верховный комиссаръ на островѣ Критѣ. 2) Болѣе распространенный способъ назначенія сводится къ предста-

[1]) Но смѣшанная комиссія, проектированная державами для Арменіи въ апрѣлѣ 1895 года намѣчалась въ видѣ турецкаго органа, составленнаго изъ подданныхъ султана различныхъ вѣроисповѣданій.

вленію державами кандидата, который утверждается въ должности мѣстнымъ правительствомъ: такъ это принято въ отношеніи губернатора Ливана, Восточной Румеліи, генеральнаго инспектора Македоніи и было принято въ отношеніи губернатора Крита (1896—1898). 3) Въ послѣднее время замѣчается также порученіе выбора кандидатовъ и представленія на одобреніе мѣстному правительству какой либо незаинтересованной третьей державѣ: такъ это было условлено на случай несогласія между контрагентами въ отношеніи предсѣдателя апійскаго муниципалитета и верховнаго судьи на Самоа, а также было принято въ отношеніи главнаго инспектора полиціи въ Марокко. 4) Наконецъ державы находятъ иногда возможнымъ предоставить выборъ должностныхъ лицъ одной или нѣсколькимъ изъ заинтересованныхъ державъ или вслѣдствіе особой ихъ заинтересованности въ дѣлѣ, какъ это было сдѣлано въ Македоніи для Австро-Венгріи и Россіи и въ Марокко для Франціи и Испаніи, или же вслѣдствіе незначительности ихъ политическаго вліянія, какъ это было сдѣлано для Бельгіи въ отношеніи таможеннаго управленія въ двухъ венецуэльскихъ портахъ. Въ этомъ случаѣ правительства, которымъ ввѣряется техническое выполненіе начертанныхъ державами реформъ, дѣйствуютъ именемъ всѣхъ державъ и подчинены контролю всѣхъ участниковъ соглашенія; но фактически эти правительства могутъ давать инструкціи своимъ агентамъ, если только эти послѣдніе не состоятъ на мѣстной службѣ, что значительно умаляетъ пригодность этого способа назначенія для осуществленія общихъ цѣлей, въ особенности когда выборъ довѣряется одной изъ заинтересованныхъ въ дѣлѣ державъ; поэтому для устраненія возможности злоупотребленій со стороны одного изъ могущественныхъ соперниковъ предпочитаютъ выбирать международныхъ магистратовъ изъ подданныхъ незаинтересованныхъ, нейтральныхъ и незначительныхъ державъ; но, теоретически говоря, важны не столько происхожденіе и подданство лица, сколько

способъ его назначенія; и поданный одной изъ великихъ державъ можетъ быть достаточно гарантированъ отъ воздѣйствія своего отечественнаго правительства при исполненіи имъ своихъ обязанностей, если онъ получитъ мандатъ отъ всѣхъ великихъ державъ въ совкупности; подданство Люксембургу или Швейцаріи не создаетъ само по себѣ идеальнаго международнаго администратора. Наилучшимъ обезпеченіемъ независимости являлось бы утвержденіе мѣстною державою (nomination, Ernennung) лица указаннаго (indication, Designation) договаривающими державами сообща; такое лицо уволено быть не можетъ безъ согласія обѣихъ сторонъ и оно не зависитъ ни отъ той, ни отъ другой стороны въ отдѣльности.

Международнымъ администраторомъ является лишь лицо занявшее должность въ силу коллективнаго порученія группы державъ. Къ этой категоріи естественно не принадлежатъ назначавшіеся по соглашенію мѣстнаго правительства съ одною какою либо иностранною державою генеральный инспекторъ финансовъ въ Тунисѣ (до 1881 года), французскій и англійскій финансовые контролеры (1876—1878 и 1879—1882) и англійскій финансовый совѣтникъ (съ 1883 года) въ Египтѣ; все это суть юридически мѣстные органы, а фактически органы политическаго вліянія одной изъ великихъ державъ. Тѣмъ болѣе не могутъ быть признаны международными органами иностранцы вступающіе на иностранную службу хотя бы съ вѣдома и разрѣшенія ихъ правительства, какъ напр. германскіе инструктора въ Турціи, директоръ поземельно-полицейской конторы въ Іокогамѣ (1867), чины администраціи китайскихъ императорскихъ таможень и т. п. [1]).

[1]) Въ этомъ отношеніи ошибается проф. Лапрадель полагающій, что въ Китаѣ таможни, «tout en restant internes, sont placées sous une administration internationale», и что маячное дѣло въ Китаѣ ввѣрено «au service internationalisé des douanes». (Lapradelle. La condition du Maroc. Paris 1905. 10, 9). Гораздо правильнѣе было бы приложить здѣсь терминъ употребляемый Лапраделемъ въ другомъ случаѣ именно «institutions internes à forme internationale», а не говорить объ интернаціонализаціи таможенной службы и тѣмъ болѣе не объ международной администраціи, которая предполагаетъ органи-

Сущность международной администраціи въ нецивилизованныхъ странахъ заключается въ томъ, что она дѣйствуетъ въ общемъ интересѣ державъ и существуетъ по соглашенію группы заинтересованныхъ въ дѣлѣ государствъ. Она функціонируетъ напр. въ Ливанѣ, на Критѣ, въ Македоніи, но ея нѣтъ ни на Кипрѣ, ни въ Босніи и Герцоговинѣ, ни въ Болгаріи. Иностранные администраторы на Кипрѣ несутъ тѣ обязанности, которыя прежде лежали на Турціи, но которыя юридически не стоятъ ни въ какой органической связи съ дѣлами Англіи, и въ тоже время они остаются англійскими должностными лицами; юридически они должны удовлетворять интересы мѣстнаго населенія, но фактически они могутъ преслѣдовать интересы своего отечества; эта двойственность характера этого рода управленія имѣется и въ Босніи и Герцоговинѣ; австрійскіе чиновники въ этихъ двухъ провинціяхъ не служатъ общему благу обѣихъ странъ, управляемой и управляющей, такъ какъ юридически территоріи обѣихъ суть территоріи раздѣльныя и обособленныя. Наличность двусторонняго договора еще не придаетъ иностраннымъ органамъ, управляющимъ страною, характера международнаго управленія. Наконецъ, князь Болгаріи не есть международный магистратъ, такъ какъ онъ, какъ глава зависимаго государства, долженъ преслѣдовать интересы этого послѣдняго; правители Сербіи въ 1856—1878 годахъ и Молдавіи и Валахіи въ

зацію, дѣйствующую по порученію Европы и въ ея интересѣ. Сравнивая Марокко съ Китаемъ, Лапрадель находитъ, что здѣсь не развились аналогичныя учрежденія: таможни находятся подъ властью султана, Спартельскій маякъ и семафоръ остаются собственностью Марокко и охраняются туземными солдатами и надъ ними развѣвается мароканскій флагъ, наконецъ въ Марокко нѣтъ settlement'a. Но въ 1905 году морскія таможни уже находились въ управленіи французовъ, наравнѣ съ китайскими, предоставленными инспекторату; контроль надъ маякомъ осуществлялся въ формѣ коллективнаго надзора державъ; изъ иностранныхъ поселеній танжерское имѣло свой муниципалитетъ; наконецъ, международный контроль въ Марокко искони принималъ особенно рѣзкую форму, такъ какъ осуществлялся безъ участія делегата отъ Марокко хотя бы въ совѣтѣ санитарномъ и маячномъ. Однимъ словомъ отрицать тождественности формъ иностраннаго вступленія въ обѣихъ странахъ невозможно.

эту же эпоху точно также не были органами международнаго союза, такъ какъ положеніе этихъ странъ было аналогично современному положенію Болгаріи.

Всѣ подобнаго рода явленія, обычныя на Востокѣ, съ точки зрѣнія европейскаго права представляются ненормальными; изъятіе провинціи изъ подъ вѣдѣнія мѣстнаго суверена и подчиненіе ея управленію международныхъ органовъ, или органовъ третьей державы, или автономныхъ органовъ, съ сохраненіемъ номинальнаго, бумажнаго суверенитета некультурной державы, объясняется невозможностью обезпечить элементарныя требованія цивилизаціи при господствѣ восточнаго режима. Подкупность и взяточничество, грабежи и хищенія, нарушеніе закона и произволъ могутъ быть устранены лишь при условіи изоляціи страны отъ тлетворнаго вліянія стараго порядка и при условіи обновленія системы управленія; организованная по европейски администрація призывается замѣнить мѣстную государственную власть, сохраняющую одно лишь nudum jus надъ страною, и вступить въ отправленіе всѣхъ ея обязанностей. Въ реформѣ низшаго персонала администраціи, непосредственно сталкивающагося съ населеніемъ, лежитъ залогъ успѣшности преобразованій; наиболѣе пригодными элементами считаются уроженцы и подданные европейскихъ державъ, при чемъ или допускается полное равенство для всѣхъ державъ, соотвѣтственно общему правилу равноправія всѣхъ при удовлетвореніи общаго интереса, или же предпочтительно призываются уроженцы небольшихъ державъ или странъ близкихъ мѣстному населенію по языку, по вѣроисповѣданію, по происхожденію и образу жизни; требованія въ этомъ отношеніи могутъ быть весьма различны, смотря по мѣстнымъ условіямъ: если въ Марокко желателенъ для переустройства полиціи культурный мусульманъ, то въ Македоніи необходимъ христіанинъ европеецъ, независимый отъ Порты и избираемый Европою. Опытъ показываетъ, что обѣщанія восточныхъ владыкъ относительно введенія требуемыхъ Ев-

ропою реформъ оказываются простыми словами, если они нэ вынуждаются принудительно; единственнымъ исходомъ для Европы является такая комбинація, которая доставила бы странѣ, гдѣ концентрируются ея интересы, необходимую ей безопасность и которая не затрогивала бы щепетильность суверена. Если обстоятельства не благопріятствуютъ ни дарованію странѣ самоуправленія, ни порученію ея управленія культурной державѣ, то прибѣгаютъ къ введенію въ странѣ международной администраціи; по самому существу своему эта послѣдняя есть переходная ступень или къ подчиненію страны одному изъ членовъ международнаго союза или къ полной независимости. Осуществленіе вмѣсто государственной власти ея функцій вовсе не входитъ въ предѣлы компетенціи международнаго союза, который имѣетъ свою сферу дѣятельности.

Большимъ препятствіемъ для преслѣдованія коллективныхъ интересовъ Европы является отсутствіе международной экзекуціонной арміи и привычка къ раздѣльности и обособленности дѣйствій при достиженіи общихъ интересовъ. Правда экспедиціонный отрядъ для усмиренія возстанія боксеровъ былъ подчиненъ нѣмецкому генералу, но фактически его командованіе было лишь почетною должностью и отрядъ каждой союзной державы дѣйствовалъ на свой рискъ и страхъ; точно также, не смотря на присутствіе французскаго коменданта на Критѣ, оккупаціонные отряды блокировавшихъ державъ оставались разъединенными частями, дѣйствующими по инструкціи своихъ правительствъ; общей организаціи фактически не было и при блокадѣ Венецуэллы соединеннымъ флотомъ трехъ державъ въ 1902 году. Выполняя реформы на мѣстѣ, державы дѣлятъ между собою части территоріи: каждый санджакъ въ Македоніи и портъ въ Марокко поручался той или иной державѣ; общею связью являлся лишь главный инспекторъ; все это свидѣтельствуетъ о живучести начала суверенитета, ограниченіе котораго въ этомъ отношеніи логически представлялось бы раціональнымъ.

Сравнительное изученіе органовъ международной администраціи въ малокультурныхъ странахъ приводитъ къ слѣдующимъ общимъ выводамъ.

Взаимныя отношенія цивилизованныхъ и некультурныхъ державъ покоятся на началахъ неравенства; руководящимъ правиломъ политики по отношенію къ странамъ, стоящимъ внѣ культурнаго общенія, является вмѣшательство въ ихъ внутреннія дѣла и свое господство культурныя державы проявляютъ посредствомъ цѣлаго ряда международныхъ организацій, построенныхъ на принципѣ супрематіи группы державъ надъ мѣстною страною. Эти организаціи въ XIX вѣкѣ систематически появлялись въ однѣхъ и тѣхъ же странахъ, ихъ территоріальное распространеніе ограничивается предѣлами нецивилизованнаго міра и ни въ Европѣ, ни въ Америкѣ онѣ не допускались и не допускаются; исключеніе представляютъ развѣ державы балканскаго полуострова, вродѣ Греціи, Сербіи, Румыніи, гдѣ существуютъ или проектировались эти организаціи въ видѣ временной и особо исключительной мѣры, предназначенной къ исчезновенію, разъ измѣнится особое положеніе страны, вызвавшее появленіе международныхъ органовъ.

Причины появленія этихъ органовъ состоятъ 1) въ недостаточности внутренней организаціи некультурныхъ странъ и въ неспособности ихъ удовлетворить потребностямъ международнаго общенія по недостатку мѣстныхъ силъ и средствъ и 2) въ стремленіи культурныхъ державъ къ расширенію своей дѣятельности во всѣхъ мѣстахъ земного шара, доступныхъ для иностранной колонизаціи, торговли и промышленности. Что касается до этого расширенія, то оно совершается совмѣстными усиліями частныхъ лицъ и правительствъ; далеко не всегда общественное и политическое движеніе производятся паралельно; политическіе интересы иногда препятствуютъ покровительству частныхъ предпріятій въ данной странѣ, но во всякомъ случаѣ частная дѣятельность является могущественнымъ факторомъ, направляющимъ правительственное воздѣй-

ствіе въ ту или другую сторону. Въ общемъ можно сказать, что политическія комбинаціи всегда оказывались временными и недолговѣчными; прочный характеръ носили тѣ учрежденія, появленіе которыхъ вызывалось наличностью развитія важныхъ соціальныхъ интересовъ въ предѣлахъ данной страны. Именно на этой почвѣ складывается организація международной администраціи въ некультурныхъ государствахъ и вырабатывается сознаніе о единствѣ культурнаго міра и о солидарности интересовъ европейскихъ державъ. Благодаря росту международныхъ оборотовъ каждая держава имѣетъ связи въ различныхъ мѣстахъ земного шара; дѣятельность подданныхъ даннаго государства, выходящая за предѣлы государственной территоріи, усиливаетъ его международное вліяніе и значеніе, а концентрація частной предпріимчивости нѣсколькихъ народовъ въ границахъ одного малокультурнаго государства влечетъ за собой и международныя формы регулированія общихъ интересовъ. Если направленіе европейской политики вліяетъ на экономическое положеніе внѣевропейскихъ странъ, то съ другой стороны политическіе союзы и соглашенія могутъ потерять свой безусловный и рѣшающій характеръ въ случаѣ ихъ несоотвѣтствія матеріальнымъ интересамъ народовъ. Основой для развитія международной администраціи внѣ Европы является такимъ образомъ частная дѣятельность подданныхъ различныхъ странъ; международные соціальные интересы вызываютъ групповыя соединенія частныхъ лицъ, которыя при содѣйствіи правительствъ измѣняютъ политическое и хозяйственное состояніе некультурныхъ державъ, наименѣе приспособленныхъ къ борьбѣ съ захватывающимъ вліяніемъ международнаго капитализма, міровой торговли и промышленности.

Всякія попытки установить случаи, когда вмѣшательство въ дѣла некультурной державы законно, могутъ имѣть лишь теоретическое значеніе. Во-первыхъ многое зависитъ отъ настроенія правящихъ сферъ, отъ момента, когда происхо-

дятъ событія; во-вторыхъ самое вмѣшательство вызывается потребностями текущей и развивающейся жизни, извѣстными независящими отъ воли отдѣльныхъ лицъ соціальными явленіями, которыя неустранимо и неизбѣжно расширяютъ поле культуры и цивилизаціи. Сковать законы экономическаго развитія вселенной въ рамки мертвыхъ отвлеченныхъ формулъ было бы напрасной и безплодной мечтой. Въ принципѣ это вмѣшательство можно оправдать, поскольку оно развиваетъ идею солидарности народовъ Европы и поскольку оно несетъ съ собой благотворныя послѣдствія для туземнаго населенія въ видѣ упроченія общественной и санитарной безопасности, улучшенія путей и средствъ сообщенія, развитія торговли и промышленности въ странѣ и т. д. По этимъ основаніямъ нельзя возражать противъ учрежденій международнаго управленія, тѣмъ болѣе, что они носятъ временный характеръ и, не нарушая независимости страны, осуществляютъ лишь функціи контроля надъ мѣстной администраціей и пользуются рѣшающей властью лишь въ сферѣ техническихъ полномочій; ничего опаснаго для мѣстнаго государства они не представляютъ, такъ какъ нельзя отождествлять съ отказомъ отъ суверенитета простую интернаціонализацію (internationalisation, Internationalität) даннаго дѣла, т. е. обязательство предоставить выполненіе какой-либо функціи мѣстнаго управленія независимому отъ правительства учрежденію съ международнымъ составомъ. Но съ другой стороны было бы ошибочно идеализировать существующія внѣ Европы международныя учрежденія; если они и оказываютъ немаловажное культурное вліяніе на страну, то этого недостаточно для идеологіи современнаго положенія института. Во первыхъ они все же расчитаны прежде всего на удовлетвореніе интересовъ Европы, а подъ видомъ попеченія объ общемъ благѣ, объ интересахъ культуры проводятся иногда своекорыстныя стремленія владѣющихъ группъ Европы. Во вторыхъ эти учрежденія дѣлаются нерѣдко орудіемъ для до-

стиженія политическихъ цѣлей державъ, хотя по самому своему существу международная администрація не имѣетъ ничего общаго съ политикой; уже достаточно характерно, что во главѣ всѣхъ административныхъ учрежденій стоятъ великія державы, руководящія высшей политикой Европы.

На практикѣ выработался особый типъ международнаго административнаго учрежденія, организованнаго на международныхъ началахъ и управляющаго извѣстной отраслью государственнаго дѣла. Эти учрежденія по своему устройству, по своей компетенціи и по способамъ рѣшенія дѣлъ кореннымъ образомъ отличаются отъ конференцій. Тогда какъ конференціи суть чисто международные органы, административныя комиссіи соединяютъ въ себѣ черты и международнаго, и государственнаго органа данной страны. Эти комиссіи иногда возникаютъ въ качествѣ чисто національнаго органа, который впослѣдствіи превращается въ международный вслѣдствіе разрѣшенія доступа въ него иностраннымъ делегатамъ, какъ это было напримѣръ въ санитарномъ совѣтѣ Турціи; гораздо чаще изъ международнаго собранія, фактически дѣйствующаго въ странѣ, развивается съ согласія правительства мѣстный государственный органъ, какъ это было напримѣръ съ совѣтами иностранныхъ поселеній. Въ этомъ отношеніи выдающаяся роль принадлежитъ мѣстному дипломатическому или консульскому корпусу, представляющему собою зачатокъ разнообразныхъ комиссій берущихъ на себя выполненіе административныхъ задачъ или привлекаемыхъ къ этому мѣстнымъ правительствомъ. Ближайшее изученіе административной дѣятельности державъ внѣ Европы разрушаетъ ходячее общепринятое представленіе о корпусѣ, какъ о простой совокупности агентовъ отъ различныхъ державъ, ничѣмъ между собою не связанныхъ и имѣющихъ лишь политическое и нравственное значеніе. Иностранное вмѣшательство наивысшихъ внѣшнихъ предѣловъ достигаетъ въ Марокко, гдѣ мѣстный корпусъ дѣйствуетъ безъ участія мѣстныхъ чиновниковъ; на-

противъ въ Турціи привился типъ смѣшанныхъ комиссій состоящихъ наполовину изъ мѣстнаго, наполовину изъ иностраннаго элемента; помимо этихъ двухъ крайностей можно подмѣтить существованіе третьей, переходной формы: каждая иностранная держава назначаетъ по одному делегату, мѣстная же держава назначаетъ одного или нѣсколькихъ представителей, вообще пропорціонально незначительное число своихъ чиновниковъ. Изъ этихъ трехъ формъ наиболѣе предпочтительной представляется третья; мѣстное правительство должно имѣть хотя бы одного делегата, прегражденіе доступа мѣстной власти въ международное учрежденіе, призванное функціонировать надъ подвластной ей территоріи, было бы нераціонально, такъ какъ исполненіе рѣшеній комиссіи въ значительной степени зависитъ отъ мѣстной власти. Съ другой стороны неудобно составлять комиссію изъ равнаго числа иностранныхъ и туземныхъ представителей, такъ какъ это создаетъ преобладаніе мѣстнаго элемента, что можетъ неблагопріятно отразиться на успѣхѣ предпріятія. Для надлежащаго функціонированія комиссіи необходимо обособить ее отъ конференціи и не привносить въ ея организацію, вѣдомство и дѣлопроизводство принциповъ свойственныхъ высшимъ органамъ международнаго союза. Въ этомъ отношеніи можно выставить слѣдующія правила: 1) средніе органы международной администраціи (комиссіи, совѣты, комитеты) рѣшаютъ свои дѣла по началу большинства голосовъ присутствующихъ на собраніи членовъ, причемъ всякій членъ имѣетъ одинъ голосъ, лично ему принадлежащій. Комиссія есть особое юридическое лицо, имѣющее свою волю, образующуюся путемъ волеизъявленій отдѣльныхъ членовъ коллегіи. Для рѣшенія обычныхъ административныхъ дѣлъ не можетъ прилагаться начало единогласія и члены комиссіи не могутъ разсматриваться какъ представители той или другой державы, выражающіе ея волю и обязанные защищать ея интересы. 2) Комиссія обладаетъ властью исполнительной и дѣйству-

етъ по указаніямъ конференціи; она имѣетъ функціи административныя и административно-судебныя, если только эти послѣднія не выдѣлены въ вѣдѣніе особыхъ судовъ. Ни правотворящей, ни правительственною властью комиссіи не располагаютъ; онѣ выступаютъ въ видѣ конференціи только по спеціальному порученію, для точно опредѣленнаго рода дѣлъ и въ исключительныхъ случаяхъ; желательно, чтобы эти случаи были по возможности рѣдки и чтобы рядомъ съ комиссіей существовала всегда періодическая конференція; функціи этой конференціи можно возложить на мѣстный корпусъ, но поручать ихъ комиссіи значило бы извратить самый ея характеръ и назначеніе. 3) Составъ комиссіи долженъ быть особый и отличный отъ органовъ активной дипломатіи; наиболѣе предпочтительнымъ элементомъ являлись бы техники, свѣдующіе люди и спеціалисты по данному дѣлу. Персоналъ комиссіи долженъ назначаться конференціей или, во всякомъ случаѣ, каждый членъ комиссіи долженъ получать полномочія по совмѣстному рѣшенію двухъ державъ, мѣстной и иностранной; одностороннее назначеніе однимъ государствомъ служитъ фактически препятствіемъ для представителя выполнять свою юридическую обязанность съ полнымъ безпристрастіемъ и на основаніи нормъ международнаго права; при совмѣстномъ назначеніи устраняется съ одной стороны возможность для мѣстнаго правительства уволить неугодныхъ ему членовъ комиссіи, какъ это случилось въ 1897 году въ отношеніи членовъ танжерскаго санитарнаго совѣта, съ другой стороны— возможность для иностраннаго правительства воздѣйствовать на волю делегата въ направленіи желательномъ для его политическихъ интересовъ. Юридически комиссія есть международный, независимый отъ государствъ органъ, выражающій обязательную для нихъ въ извѣстныхъ случаяхъ волю, направленную на достиженіе общаго интереса. Зависимость отъ одного изъ правительствъ и подчиненіе ему въ служебномъ отношеніи могутъ затруднить для делегата пользованіе

принадлежащими ему полномочіями и тѣмъ измѣнить направленіе общей дѣятельности комиссіи.

Соглашенія объ органахъ международной администраціи внѣ Европы заключаются нерѣдко между ограниченнымъ числомъ державъ, непосредственно заинтересованныхъ въ данномъ предпріятіи; обыкновенно въ комиссіяхъ участвуютъ великія державы и державы съ сильно развитой внѣшней торговлею, промышленностью и колонизаціею; замкнутый характеръ носятъ напр. комиссіи для обезпеченія безопасности въ Турціи; изъ точно ограниченнаго числа державъ состоятъ комиссіи для ликвидаціи внѣшнихъ займовъ государства; болѣе широкій составъ носятъ комиссіи для обезпеченія санитарной безопасности и судоходства. Принципіально функціи комиссіи не имѣютъ всеобщаго или тѣмъ болѣе всемірнаго характера и онѣ могли бы при нормальныхъ условіяхъ выполняться національнымъ органомъ страны; но тѣмъ не менѣе желательно расширеніе состава комиссій въ возможно болѣе широкихъ размѣрахъ, что дало бы возможность болѣе успѣшнаго достиженія общихъ интересовъ и предотвратило бы преобладаніе наиболѣе сильныхъ и могущественныхъ державъ; увеличеніе числа делегатовъ ослабило бы значеніе каждаго изъ нихъ въ отдѣльности и передало бы распоряженіе дѣломъ въ руки незаинтересованныхъ въ дѣлѣ державъ. Но противъ этого выдвигаются соображенія чисто практическаго характера: невозможность устранить фактическое неравенство между великими и малыми державами, затруднительность для послѣднихъ участія въ разнообразныхъ комиссіяхъ и неудобство многоголовыхъ собраній.

ЧАСТЬ II.

Органы международнаго управленія въ Европѣ и Америкѣ.

ОТДѢЛЪ I.

Европейскія комиссіи.

ГЛАВА I.

Мѣстные организованные союзы европейскихъ государствъ.

Одновременно съ появленіемъ международныхъ административныхъ учрежденій въ нецивилизованныхъ странахъ начали заключаться въ Европѣ европейскими государствами мѣстные организованные союзы по различнымъ предметамъ внутренняго управленія по типу рѣзко отличающемуся отъ внѣевропейскихъ соединеній. Эти союзы, основываемые обыкновенно небольшою группою цивилизованныхъ государствъ для преслѣдованія ихъ общихъ интересовъ, покоятся на началахъ равенства между всѣми участниками и уваженія къ ихъ суверенитету. Всѣ непосредственно заинтересованныя въ дѣлѣ державы управляютъ общимъ предпріятіемъ совмѣстно, безъ иноземнаго вмѣшательства и съ равною для каждаго контрагента возможностью принимать участіе въ управленіи. Эти союзы кромѣ того носятъ характеръ специфически частный и мѣстный; они направлены на достиженіе частныхъ интересовъ нѣсколькихъ опредѣленныхъ государствъ и ихъ подданныхъ и во главѣ ихъ стоятъ коллегіальные органы, представляющіе данныя державы и оберегающіе ихъ взаимныя выгоды; они связаны органически съ извѣстными сложившимися въ данномъ мѣстѣ международнаго общенія интересами и могутъ имѣть

значеніе лишь какъ мѣстныя организаціи ограниченной группы державъ и какъ частныя уніи для мѣстныхъ цѣлей. Эти союзы могутъ дѣйствовать: 1) на территоріяхъ нѣсколькихъ державъ, находящихся въ отношеніи сосѣдства, 2) на территоріи принадлежащей сообща нѣсколькимъ державамъ, или покровительствуемой ими сообща, 3) въ предѣлахъ открытаго моря; они не имѣютъ въ виду удовлетвореніе интересовъ Европы, понимаемой въ видѣ единаго цѣлаго, а удовлетворяютъ потребности однихъ союзниковъ—сосѣднихъ державъ, если напр. установляется общая таможенная граница, прибрежныхъ державъ, если напр. идетъ рѣчь объ управленіи общею рѣкою, державъ-протекторовъ, если напр. регулируется форма управленія территоріей зависимаго государства въ извѣстномъ отношеніи.

Существенно важнымъ вопросомъ представляется распредѣленіе функцій управленія между союзными органами и отдѣльными участниками соглашенія. Союзы эти заключаются для наилучшаго достиженія общихъ интересовъ и для наиболѣе раціональнаго управленія общимъ дѣломъ; есть случаи, когда дѣла, которыя, принципіально говоря, надлежало бы вѣдать каждому государству изолированно, поручаются общему центральному учрежденію союза единственно по сознанію полезности объединенія разрозненныхъ и раздѣльныхъ усилій отдѣльныхъ государствъ, по признанію безплодности принятія обособленныхъ мѣръ и недостаточности результатовъ дѣятельности мѣстныхъ организацій въ отдѣльныхъ государствахъ. Поэтому самостоятельность государствъ должна быть ограничиваема лишь постольку, поскольку обнаруживается дѣйствительная къ тому необходимость; учрежденіе особаго союзнаго органа необходимо лишь въ той мѣрѣ, въ какой отдѣльныя государства, каждое само по себѣ, не могутъ достигать вполнѣ удовлетворительно международныхъ задачъ. Слѣдовательно центральному органу мѣстнаго и частнаго союза могутъ быть переданы только тѣ обязанности, которыя рѣшительно не мо-

гутъ быть выполнены каждымъ изъ нихъ, дѣйствующимъ самостоятельно и въ своихъ территоріальныхъ предѣлахъ. Нѣтъ никакого основанія безусловно и вполнѣ замѣнять дѣятельность отдѣльныхъ государствъ какими либо международными властями въ тѣхъ случаяхъ, когда мѣстныя власти могутъ, дѣйствуя обособленно, удовлетворить потребностямъ международной жизни; въ международной сферѣ, болѣе нежели въ сферѣ государственной, существуетъ основаній къ тому, чтобы поручать центральнымъ органамъ только то, что не можетъ быть столь же хорошо выполнено на мѣстѣ; суверенитетъ доселѣ имѣетъ громадное значеніе въ международныхъ отношеніяхъ, а самостоятельная дѣятельность государства не означаетъ непремѣнно нарушенія международныхъ интересовъ. Въ виду этого въ разсматриваемыхъ нами союзахъ допускается лишь минимумъ централизаціи: эта послѣдняя существуетъ 1) въ отношеніи совмѣстнаго регламентированія даннаго дѣла на періодическихъ конференціяхъ, причемъ иногда эта функція вручается для спеціальныхъ случаевъ и постоянной комиссіи; 2) въ отношеніи надзора за исполненіемъ союзнаго договора, что поручается комиссіи въ качествѣ органа общаго всѣмъ союзникамъ и, слѣдовательно, наиболѣе пригоднаго для осуществленія участниками взаимнаго контроля, обезпечивающаго соблюденіе общихъ нормъ; 3) въ отношеніи производства на общія средства общеполезныхъ техническихъ работъ, сооруженій и дѣйствій, что дозволяетъ наиболѣе справедливо, цѣлесообразно и экономно расходовать или распредѣлять собираемыя комиссіей средства; эта функція выполняется комиссіями въ Европѣ далеко не всегда, главная задача напр. судоходныхъ комиссій состояла лишь въ сборѣ рѣчныхъ пошлинъ; 4) въ отношеніи обмѣна свѣдѣніями по общему дѣлу, что, за отсутствіемъ особаго спеціальнаго информаціоннаго бюро [1]), передается комиссіи, взамѣнъ обычнаго способа

[1]) Бюро германскаго таможеннаго союза и бюро въ Занзибарѣ для борьбы съ негроторговлей суть по своему составу и власти скорѣе комиссіи, ежели учрежденія аналогичныя бюро всеобщихъ союзовъ.

сношеній черезъ министерства иностранныхъ дѣлъ союзниковъ. Эта послѣдняя функція начала развиваться съ конца 60-хъ годовъ въ рыболовныхъ союзахъ; здѣсь задача комиссіи сводится къ простому облегченію сношеній между союзниками; въ нѣкоторыхъ точно опредѣленныхъ и обыкновенно незначительныхъ случаяхъ комиссія обладаетъ извѣстною долею рѣшающей власти; однако есть цѣлыя категоріи комиссій, какъ напр. рыболовныя комиссіи, которыя правомъ постановлять обязательныя рѣшенія по административнымъ вопросамъ не обладаютъ и подаютъ лишь простые необязательные совѣты державамъ; вообще если средніе органы европейскихъ союзовъ и пользуются рѣшающей властью, то лишь въ области чисто техническихъ вопросовъ. Въ этомъ проявляется вліяніе идей о суверенитетѣ державъ, эти идеи отражаются также на раздѣльности дѣйствій комиссаровъ при выполненіи напр. функцій управленія надъ общей территоріей или обязанностей комиссара на засѣданіяхъ комиссіи, благодаря чему иногда трудно бываетъ рѣшить, существуетъ ли комиссія въ качествѣ единаго органическаго цѣлаго, или въ видѣ механической суммы комиссаровъ; эта неопредѣленность усугубляется тѣмъ, что комиссія организуется нерѣдко всего лишь двумя державами: въ этомъ случаѣ мы имѣемъ недоразвившееся коллегіальное учрежденіе, основанное на принципѣ соглашенія двухъ сторонъ и не имѣющее возможности вырабатывать общую волю по началу большинства голосовъ, что возможно лишь въ трехчленной комиссіи. Наконецъ, принципъ независимости находитъ свое выраженіе въ чисто добровольномъ учрежденіи союза и онъ оговаривается въ союзномъ соглашеніи точнымъ образомъ.

Непосредственное выполненіе союзнаго соглашенія лежитъ на чиновникахъ отдѣльныхъ державъ; каждое союзное государство приводитъ въ исполненіе мѣропріятія комиссіи на своей территоріи посредствомъ органовъ установленной имъ низшей администраціи. Союзъ имѣетъ лишь

общія спеціальныя періодическія конференціи по данному дѣлу и постоянную комиссію съ административной и съ административно-судебной властью. Комиссія есть коллегіальный органъ, въ которомъ, согласно принципу равенства, каждый участникъ соглашенія имѣетъ по одинаковому числу делегатовъ, причемъ каждый делегатъ имѣетъ одинъ голосъ; отклоненіе представляютъ лишь такіе союзы, какъ напр. германскій таможенный и рейнскій, которые были основаны на принципѣ пропорціональнаго представительства; но это объясняется тѣмъ обстоятельствомъ, что эти союзы были до извѣстной степени переходной ступенью къ общегерманской федераціи подъ гегемоніей Пруссіи. Надѣленіе международныхъ органовъ реальной властью, функціями активной администраціи, правомъ принимать практическія мѣропріятія и непосредственно дѣйствовать на мѣстѣ для цѣлей общаго управленія и разрѣшенія коллизій между подданными различныхъ союзниковъ практикуется обыкновенно главнымъ образомъ въ мѣстныхъ союзахъ, охватывающихъ небольшое число государствъ, тѣсно связанныхъ между собою узами національной близости, вѣкового сосѣдства и экономическаго общенія. Только въ этомъ случаѣ государства соглашаются ограничить свои суверенныя права въ пользу союза и предоставить выполненіе административныхъ функцій на своей территоріи союзнымъ органамъ. Ростъ международной административной организаціи начался въ XIX вѣкѣ именно на почвѣ мѣстныхъ союзовъ, какъ мѣстныхъ и частныхъ соединеній нѣсколькихъ государствъ въ Европѣ, такъ и мѣстныхъ союзовъ для управленія нецивилизованными странами; эти мѣстные органы надѣлялись, хотя и въ небольшой долѣ, рѣшающей властью, которая имѣла непосредственное значеніе не только для самихъ союзныхъ правительствъ, но и для частныхъ лицъ, съ которыми приходили въ соприкосновеніе органы союза. Доселѣ эта особенность допускалась единственно только для органовъ мѣстнаго управленія и отсутствовала во всеобщихъ

соединеніяхъ государствъ; если держаться существующей практики, то можно сказать, что властное и непосредственное осуществленіе международныхъ задачъ международными органами возможно лишь въ мѣстныхъ союзахъ, преслѣдующихъ частные, но не всемірные интересы государствъ.

Мѣстные союзы, заключаемые добровольно, допускаютъ и свободный выходъ изъ союза, они не имѣютъ какъ ни вѣчнаго, такъ и ни временнаго характера; вызываемые самою жизнью, они существуютъ, пока находятся въ силѣ данныя мѣстныя условія, и въ этомъ отношеніи носятъ болѣе или менѣе постоянный характеръ въ виду длящагося характера вызывающихъ ихъ потребностей. Съ превращеніемъ напр. данной группы державъ въ государство или данной рѣки въ національную, эти союзы теряютъ свой международный характеръ, но пока этого не случилось, существованіе ихъ обезпечивается насущной и неустранимой потребностью въ организованной дѣятельности государствъ.

I. Комиссіи для обезпеченія судоходства и рыболовства на международныхъ рѣкахъ.

А. Судоходныя комиссіи.

1) Отдѣльныя комиссіи.

1. Центральная комиссія на Рейнѣ.

Въ началѣ XIX вѣка управленіе судоходствомъ по Рейну отъ истоковъ до батавской границы получило оригинальную организацію благодаря соглашенію 15 августа 1804 года между Франціею и Германіею [1]; контроль за рѣчнымъ управленіемъ сосредоточенъ былъ въ рукахъ единоличнаго органа, главнаго директора, а рѣчной судъ былъ порученъ комиссіи, независимой отъ органовъ активной администраціи. Должность

[1]) Martens. S. IV. 36.—Bemerkungen über den Octroivertag und die Mainzer Schiffeorganisation, nebst einer historischen Einleitung über das Schiffahrtswesen des Oberrheins. Als Beitrag zu dem bevorstehenden Additionalvertrag. Heidelberg 1806.

главнаго директора представляется особенно характерной, такъ какъ обычно дирекціонныя функціи на международныхъ рѣкахъ вручаются коллегіальному учрежденію, основанному на принципѣ равнаго представительства всѣхъ прибрежныхъ державъ. Учрежденіе этой должности объясняется съ одной стороны тенденціей наполеоновскаго режима къ централизаціи, съ другой стороны обнаружившимся стремленіемъ къ подавленію начала партикуляризма мелкихъ территоріальныхъ единицъ, тормозившаго свободу плаванія по рѣкѣ. Главный директоръ (directeur général) назначался сообща правительствомъ Франціи и курфюрстомъ баварскимъ, который въ качествѣ великаго канцлера Германской имперіи былъ уполномоченъ заключить отъ лица германскаго союза договоръ о судоходствѣ по Рейну и осуществлять всѣ права, принадлежащія прибрежнымъ нѣмецкимъ странамъ. Обязанности директора сводились «къ направленію и контролированію установленія и взиманія пошлинъ съ судоходства, къ поддержанію единообразія при взиманіи, къ управленію всѣмъ касающимся до этихъ сборовъ и къ наблюденію за исполненіемъ конвенціи» (ст. 43). Кромѣ того онъ имѣлъ право въ случаѣ необходимости издавать временныя правила рѣчного судоходства: эти правила, если они будутъ утверждены обоими правительствами, получаютъ обязательную силу для всѣхъ; если же одна изъ сторонъ не дастъ своего согласія, то другая сторона должна войти съ нею въ переговоры относительно нормировки плаванія по рѣкѣ (ст. 130). Изъ этого видно, что непосредственной задачей директора было обезпечить правильность и вѣрность взиманія рѣчныхъ сборовъ и пропорціональнаго распредѣленія собранныхъ суммъ между прибрежными державами за вычетомъ издержекъ на взиманіе; самая конвенція касалась почти исключительно этого вопроса и директоръ разсматривался въ ней какъ глава «общаго управленія судоходными октруа» (l'adminisration générale de l'octroi de navigation); въ этомъ отношеніи его полномочія не могли

затронуть суверенитета прибрежныхъ державъ и вращались въ предѣлахъ чисто техническихъ функцій. Болѣе простора для личнаго усмотрѣнія предоставляло порученіе контроля за выполненіемъ договора и право изданія административныхъ временныхъ распоряженій; но и здѣсь высшей инстанціей являлись два договаривающихся правительства, отъ согласнаго рѣшенія которыхъ зависѣло, дать ли то или иное направленіе дѣлу, согласно видамъ директора, или нѣтъ [1]). Помимо директора въ составъ общаго центральнаго рѣчного управленія входятъ четыре инспектора, назначаемые—двое французскимъ правительствомъ, двое курфюрстомъ и обязанные 1) лично знакомиться съ состояніемъ рѣчного русла и съ препятствіями, мѣшающими судоходству, 2) осматривать бичевники для удостовѣренія въ ихъ исправномъ содержаніи, 3) инспектировать бюро, взимающія октруа, слѣдя за ходомъ службы въ нихъ, принимая жалобы и удостовѣряясь въ точномъ и единообразномъ примѣненіи конвенціи, 4) составлять подробные отчеты о всемъ усмотрѣнномъ и препровождать ихъ со своими заключеніями директору, 5) контролировать и провѣрять записи и кассовую наличность сборщиковъ, равно какъ всѣ ихъ денежныя операціи, 6) составлять протоколы о всѣхъ нарушеніяхъ правилъ относительно полиціи плаванія и взиманія сборовъ. Содержаніе директоръ получаетъ изъ суммъ октруа, при вступленіи въ должность онъ, равно какъ каждый изъ инспекторовъ, приноситъ присягу по слѣдующей формѣ: «клянусь вѣрно и точно исполнять мои служебныя обязанности, сообразоваться съ приказами и инструкціями, какіе будутъ мнѣ даны по порученному мнѣ дѣлу со стороны его величества императора французовъ и его курфюршеской свѣтлости курфюрста великаго канцлера герман-

[1]) Въ этомъ отношеніи врядъ ли правильно утверждалъ Engelhardt (Du régime conventionnel des fleuves internationaux. Paris 1879. 186), будто директоръ «à certains égards, réunissait dans ses mains le mandat législatif»; его функціи были чисто исполнительнаго и административнаго характера.— Ср. Казанскій. Договорныя рѣки. Казань 1895. I. 145; II. 254.

ской имперіи, и не взимать и не дозволять взимать деньгами или натурой чего-либо свыше тарифа, не взирая на всѣ стародавніе обычаи противорѣчащіе настоящему порядку». Главная дирекція имѣетъ свое пребываніе въ Майнцѣ; директоръ живетъ тамъ постоянно, инспектора находятся тамъ же то время, когда не требуется разъѣздовъ по служебнымъ дѣламъ. Для взиманія сборовъ учреждено двѣнадцать бюро, персоналъ которыхъ рекрутируется частью мѣстнымъ правительствомъ (сборщики и контролеры), частью директоромъ (досмотрщики и канцеляристы); директоръ можетъ однако замѣщать временно должности сборщика и контролера. Послѣдней инстанціей по дѣламъ о нарушеніи правилъ относительно взиманія октруа и относительно полиціи плаванія является особая комиссія, ежегодно собиравшаяся въ Майнцѣ въ теченіи брюмера мѣсяца и состоявшая изъ комиссара Франціи, комиссара Германіи и третьяго члена «изъ числа юристовъ проживающихъ на томъ или другомъ берегу Рейна», т. е. французскаго или нѣмецкаго юриста; комиссія эта содержится на счетъ сборовъ съ судоходства, состоитъ подъ предсѣдательствомъ попеременно или французскаго, или германскаго комиссара и все дѣлопроизводство ея складывается въ архивахъ дирекціи.

Своимъ появленіемъ центральные рейнскіе органы были обязаны главнымъ образомъ Франціи и едва измѣнилось положеніе Франціи въ Европѣ, какъ они были реформированы въ духѣ равенства всѣхъ участниковъ и возможно большей децентрализаціи управленія рѣкою. Актъ 1804 года примѣнялся лишь до побѣдъ союзниковъ надъ Франціей [1]). Вѣнскій конгрессъ назначилъ для разработки вопроса о рейнскомъ судоходствѣ особую комиссію изъ представителей Франціи, Анг-

[1]) См. Eichhoff, Generaldirector des Rheinschiffahrtsoctroi. Analytischer Entwurf einer Sammlung von Abhandlungen und Aufsätzen über die Schiffahrt, Polizei und Handlung des Rheinsstromes. Mainz 1812.—Ср. характерный для того времени памфлетъ: Arndt. Der Rhein, Teutschlands Strom, aber nicht Teutschlands Gränze. Leipzig 1813. 92 стр.

ліи, Пруссіи и Австріи; въ нее были приглашены также делегаты отъ Голландіи, Баваріи, Бадена, Гессенъ-Дармштадта и Нассау. Въ основу дебатовъ былъ положенъ французскій проектъ, намѣчавшій установленіе центральнаго органа (une autorité centrale) изъ комиссаровъ отъ прирейнскихъ государствъ съ порученіемъ ему управленія полиціей рѣки и взиманіемъ сборовъ. Изъ среды этихъ комиссаровъ выбирается по жребію директоръ. Въ рукахъ комиссіи сосредоточивается все дѣло въ цѣломъ его объемѣ, она функціонируетъ отъ имени и подъ защитою отдѣльныхъ правительствъ, которымъ она представляетъ ежегодный отчетъ о своихъ дѣйствіяхъ. Мѣстныя государства обязываются оказывать комиссіи всевозможное содѣйствіе. Мѣстопребываніемъ комиссіи избирается Майнцъ, инспектора будутъ находиться въ Страсбургѣ и Кельнѣ (ст. 6—9) [1]). Но этотъ планъ подвергся коренному измѣненію подъ вліяніемъ развившагося среди мелкихъ нѣмецкихъ странъ, вновь получившихъ автономію, стремленія къ самостоятельному и безконтрольному завѣдыванію взиманіемъ сборовъ и работами по улучшенію судоходности рѣки и по приведенію въ надлежащее состояніе ея береговъ [2]). Центральный органъ былъ надѣленъ ограниченными правами, во избѣжаніе коллизій съ мѣстными властями: именно признана была необходимость комиссіи собирающейся время отъ времени, надѣленной совѣщательными функціями по отношенію къ при-

---

[1]) Точно такія же центральныя организаціи предполагались ко введенію на Везерѣ, Эльбѣ, Одерѣ, Вислѣ, Дунаѣ, По и Таго (ст. 19).

[2]) Нѣмецкій взглядъ былъ высказанъ въ рѣчи баденскаго делегата на засѣданіи 20 марта; его планъ былъ построенъ на началѣ полнаго равенства державъ, большихъ и малыхъ, что выражалось въ равномъ по числу представительствѣ въ комиссіи, и имѣлъ тенденціей устраненіе преобладанія на рѣкѣ одной какой либо державы въ ущербъ прочимъ, что вело за собою логически признаніе начала большинства голосовъ единственно раціональнымъ способомъ рѣшенія дѣлъ. Это было направлено не только противъ Франціи, но и противъ Пруссіи, делегатъ которой въ интересахъ своего отечества старался провести мысль о пропорціональномъ представительствѣ державъ въ комиссіи и о пропорціональномъ участіи въ руководствѣ общимъ дѣломъ соотвѣтственно территоріальному распространенію данной державы по берегамъ рѣки.

брежнымъ державамъ, служащей средствомъ сношенія между ними и разбирающей споры между судоходцами и сборщиками и жалобы на мѣстныя страны, нарушившія правила о судоходствѣ. Кромѣ того была признана необходимой временная комиссія для выработки регламента рейнской полиціи судоходства. Обѣ эти комиссіи—періодическая съ административной властью комиссія и временная съ правотворящей властью конференція—были слиты однако въ одну комиссію, временно надѣленную правотворящими полномочіями, а впослѣдствіи, по выработкѣ регламента, призванную ограничиться лишь исполнительными, административными и судебными функціями. Совмѣщеніе столь разнородныхъ и сложныхъ обязанностей въ рукахъ одного учрежденія повело къ организаціи неудовлетворительной въ принципіальномъ отношеніи: не смотря на то, что правотворящія функціи носили временный характеръ, было признано за каждымъ отдѣльнымъ государствомъ право veto по отношенію къ рѣшеніямъ комиссіи, что затрудняло административную дѣятельность комиссіи совершенно безъ пользы, такъ какъ особо важныхъ функцій ей не было предоставлено, и что дѣлало невозможнымъ ея судебную дѣятельность, такъ какъ уничтожало самый судъ въ принципѣ. Конгресъ однако принялъ всѣ предположенія назначенной имъ комиссіи безъ измѣненій [1]).

Въ окончательномъ своемъ видѣ постановленія конгресса сводятся къ слѣдующему. Центральная комиссія (commission centrale) должна собраться въ Майнцѣ не позже 1 іюня 1815 года и прежде всего заняться составленіемъ регламента плаванія; по утвержденіи этого регламента державами, она ограничивается выполненіемъ своихъ обычныхъ функцій (fonc-

---

[1]) См. изданное Léonard'омъ Chodzko (подъ псевдонимомъ comte Angeberg) собраніе актовъ конгресса: Le congrès de Vienne et les traités de 1815. Paris (1863) (2 volumes), p. 527, 693—697, 728—730, 783—789, 803, 814—815, 824.—Протоколы комиссіи отъ 2 февраля по 24 марта 1815 г. собраны у Klüber'a. Acten des Wiener Congresses in den Jahren 1814 und 1815. Erlangen. 1815. 3 Band. S. 1—330.—Актъ конгресса 9 іюня 1815 г.: Martens N. R. II. 434

tions ordinaires), которыя состоятъ въ контролѣ за соблюденіемъ общаго регламента и въ попеченіи объ интересахъ плаванія и торговли на рѣкѣ. Комиссія собирается ежегодно 1 ноября, въ случаѣ надобности можетъ собраться и на весеннюю сессію. Въ комиссію каждая изъ прибрежныхъ державъ- Франція, Голландія, Пруссія, Баварія, Баденъ, Гессенъ-Дармштадтъ, Нассау—назначаетъ по одному представителю. Изъ числа комиссаровъ по жребію выбирается предсѣдатель, обязанности котораго состоятъ лишь въ общемъ руководительствѣ работами комиссіи; если сессія оказывается продолжительной, то предсѣдатели мѣняются ежемѣсячно; для веденія протоколовъ комиссары выбираютъ изъ своей среды секретаря. Въ силу статьи 17 акта 9 іюня 1815 года «комиссія свои рѣшенія принимаетъ по абсолютному большинству голосовъ (la pluralité absolue des voix) на началахъ полнаго равенства; но такъ какъ ея члены должны разсматриваться агентами береговыхъ государствъ обязанныхъ согласиться на почвѣ общихъ интересовъ, то ея рѣшенія обязательны только для тѣхъ государствъ, которыя выразили на нихъ свое согласіе устами своего комиссара» [1]). Для того чтобы существовала на Рейнѣ постоянная власть, которая могла бы и въ отсутствіе комиссіи наблюдать за исполненіемъ регламента и къ которой могли бы во всякое время обращаться за помощью торговцы и судоходцы, учреждаются должности главнаго инспектора и трехъ его помощниковъ. Главный инспекторъ назначается комиссіей по большинству голосовъ, высчитываемому особымъ образомъ: по 12 голосовъ имѣли Франція и Голландія, по 24 голоса—Пруссія и остальныя нѣмецкія государства, кромѣ Пруссіи, вмѣстѣ взятыя [2]).

---

[1]) Слѣдовательно все сводилось на соглашеніе государствъ между собою; обязательныхъ же рѣшеній комиссія сама по себѣ, какъ коллегія международныхъ администраторовъ, постановлять не могла. Поэтому не далекъ отъ истины Orban (p. 364), утверждающій, что комиссія имѣла «un caractère essentiellement déliberatif»; см. также Engelgardt, указ. соч. стр. 187.

[2]) Баденъ имѣлъ 11 голосовъ, Гессенъ—6, Баварія—4 и Нассау—3;

Изъ помощниковъ его одинъ назначается Франціей и Голландіей сообща, другой Пруссіей, третій—остальными нѣмецкими державами имѣющими владѣнія на Рейнѣ. Должности инспекторовъ пожизненны, но комиссія можетъ удалять ихъ, если найдетъ нужнымъ, и предавать суду. Главный инспекторъ вмѣстѣ съ своими помощниками обязанъ слѣдить за исполненіемъ регламента и вносить единство во все, что касается полиціи судоходства; съ этою цѣлью онъ уполномачивается отдавать приказы бюро, взимающимъ пошлины, и входить въ сношенія съ другими властями мѣстныхъ государствъ. Онъ подготовляетъ матеріалы, которые могутъ освѣдомить комиссію относительно состоянія и потребностей судоходства, и представляетъ комиссіи проекты желательныхъ улучшеній въ этомъ направленіи. Комиссія оказываетъ необходимую поддержку инспекторамъ, принимаетъ отъ нихъ отчеты и слѣдитъ за тѣмъ, какъ они исполняютъ свои обязанности. Содержаніе инспекторовъ лежитъ на береговыхъ государствахъ въ той мѣрѣ, въ какой онѣ принимаютъ участіе въ ихъ выборѣ.—Взиманіе сборовъ производится каждымъ прибрежнымъ государствомъ за свой счетъ и при помощи своихъ сборщиковъ; собранныя суммы распредѣляются между участниками соглашенія въ извѣстной пропорціи, соотвѣтственно величинѣ береговой линіи; организація бюро, собирающихъ пошлины и способъ ихъ взиманія опредѣляются единообразно по общему соглашенію. При каждомъ бюро установляются особые трибуналы для разсмотрѣнія и рѣшенія, согласно регламенту, въ первой инстанціи всѣхъ спорныхъ дѣлъ, относящихся до предметовъ предусмотрѣнныхъ въ регламентѣ; эти судебныя мѣста содержатся на мѣстныя средства и произносятъ свои приговоры отъ имени мѣстнаго государя; судьи пользуются несмѣняемостью и даютъ присягу въ соблюденіи регламента; судебная процедура опредѣляется однообразнымъ для всѣхъ

число голосовъ соразмѣрялось въ этомъ случаѣ съ пространствомъ прирѣчныхъ береговыхъ владѣній каждой страны.

государствъ регламентомъ. Апелляціи на рѣшенія трибуналовъ могутъ быть приносимы или высшему суду данной страны, гдѣ имѣло мѣсто разбирательство, или же центральной комиссіи. Отсюда видно, что нововведенія въ этой отрасли рѣчного управленія состояли въ созданіи особыхъ судовъ первой инстанціи, независимыхъ отъ администраціи; самое же обращеніе къ комиссіи было предоставлено на усмотрѣніе заинтересованныхъ лицъ.

Порядокъ установленный Вѣнскимъ конгрессомъ былъ поистиннѣ торжествомъ Пруссіи и нѣмецкихъ владѣтельныхъ князей. Нельзя удивляться поэтому сопротивленію Голландіи, не желавшей предоставлять комиссіи тѣ судоходныя, полуморскія части рукавовъ Рейна, которыя находились всецѣло въ ея владѣніяхъ. Едва 15 августа 1816 года собралась, съ значительнымъ опозданіемъ, центральная комиссія для выработки регламента судоходства, какъ голландское правительство, на первомъ же засѣданіи заявило притязаніе на единоличное распоряженіе этими рейнскими водами [1]). Юридически неправомѣрность домогательствъ Голландіи была очевидна для всѣхъ, но фактически ея veto было достаточно для того, чтобы затормозить на долгіе годы составленіе регламента. Не помогло и заявленіе Веронскаго конгресса, сдѣланное по иниціативѣ Англіи и одобренное Австріей, Пруссіей и Россіей, о томъ, что державы имѣютъ право потребовать отъ Голландіи исполненія постановленій Вѣнскаго конгресса о свободѣ рѣчного плаванія и открыть для всемірной торговли устья Рейна; лишь одинъ уполномоченный Франціи не далъ присоединенія къ этой нотѣ, изданной 27 ноября 1822 года [2]).

---

[1]) Verhandlungen der Central-commission zu Mainz bei Entwerfung einer interimistischen Instruction für die Rheinsschiffahrt nach der Wiener Convention vom 24 März 1815. Mainz 1818.—Eichhoff. Pragmatisch—geschichtliche Darstellung der Verhandlungen und Beschlüsse des Kongress—Comité für die Freicheit der Flüsse, sowie die Berathungen der in Gefolge jener Beschlüsse in Mainz niedergesetzten Central—Commission. Gegenwärtige Lage dieser Berathungen. Mainz 1819.

[2]) Wurm. Fünf Briefe über die Freicheit der Flusschiffahrt. Leipzig. 1858. 31.

Только въ 1831 году 31 марта состоялось окончательное соглашеніе между державами и подписаніе конвенціи, содержавшей въ себѣ регламентъ плаванія [1]). Внутреннее устройство комиссіи не измѣнилось; были лишь перенесены на іюль ежегодныя собранія комиссіи, которыя должны длиться въ теченіи мѣсяца, причемъ въ случаѣ надобности созывается комиссія вторично осенью. Кромѣ того были болѣе точно опредѣлены ея права и преимущества. Функціи комиссіи состоятъ въ удостовѣреніи исполненія регламента, въ представленіяхъ (proposer) договаривающимся державамъ о желательныхъ и необходимыхъ для пользы дѣла реформахъ, въ рекомендаціяхъ (recommander) прибрежнымъ властямъ скорѣйшаго производства работъ и въ отчетности передъ державами относительно состоянія рейнскаго судоходства, его развитія и объ его измѣненіяхъ [2]). Кромѣ того комиссія окончательно рѣшаетъ дѣла представляемыя ей въ апелляціонномъ порядкѣ [3]). Было оговорено спеціально, что комиссія не можетъ издавать отъ своего имени законовъ и новыхъ распоряженій и налагать на какое-либо прибрежное государство новыхъ обязанностей, не признанныхъ имъ въ договорномъ соглашеніи, имъ когда-либо заключенномъ. Комиссія избираетъ главнаго инспектора, находящагося вмѣстѣ съ другими четырьмя инспекторами въ распоряженіи у комиссіи и приносящаго пе-

---

[1]) Martens N. R. IX. 252 и Clercq. IV. 26.

[2]) См. Statistische Jahresberichte der Central-Commission für die Rheinschiffahrt: за 1835—1839 годы эти ежегодники литографировались, съ 1840 года печатались: 1840—1841 Wiesbaden, 1842—1860 Mainz, 1861—1868 Mannheim, и т. д.

[3]) Отсутствіе особой судебной инстанціи отражалось весьма неблагопріятно на дѣлѣ. Какъ указывалъ Асперъ (R. d. 1869. 624—625), члены комиссіи не обладаютъ ни достаточной независимостью, ни безпристрастіемъ, ни знаніемъ судебныхъ формъ. Дипломатъ, представитель того или другого прибрежнаго государства, не можетъ быть нелицепріятнымъ судьей. Нельзя одному и тому же органу, какъ замѣтилъ Годфруа (R. d. 1869. 505), поручать одновременно выполненіе административныхъ, дипломатическихъ, полицейскихъ и судебныхъ обязанностей. См. также замѣчанія о судебной дѣятельности комиссіи за 1832—1894 годы у Völderndorff. Die richterliche Tätigkeit der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt. Frankfurt a. M. 1894.

редъ предсѣдателемъ комиссіи установленную присягу; инспектора завѣдуютъ каждый особо извѣстною частью рѣки; инспекторъ для верхняго Рейна назначается Франціей и Баденомъ, для средняго—одинъ Баваріей, Гессеномъ и Нассау, другой—Пруссіей, для нижняго—Голландіей. Бюро, сбирающія пошлины, попрежнему находятся въ завѣдываніи отдѣльныхъ государствъ; на случай войны было выговорено, что взиманіе сборовъ будетъ производиться въ военное время неукоснительно и безпрепятственно; суда и служащій по службѣ сборовъ персоналъ будутъ пользоваться всѣми привелегіями нейтралитета, а бюро и кассы рѣчныхъ сборовъ—охраняться стражею.

Постановленія регламента 1831 года были измѣнены и пополнены въ цѣломъ рядѣ статей, выработанныхъ комиссіей и утвержденныхъ державами [1]); поэтому было рѣшено согласовать разновременныя добавленія и пересмотрѣть снова весь регламентъ въ цѣломъ. Центральная комиссія была спеціально надѣлена полномочіями ревизовать регламентъ плаванія и пересмотръ его состоялся въ 1868 году въ Маннгеймѣ, куда были перенесены засѣданія комиссіи; 17 октября былъ подписанъ новый регламентъ, ратификованный всѣми прирейнскими державами и съ нѣкоторыми измѣненіями дѣйствующій по настоящее время [2]). Устройство комиссіи осталось прежнее; лишь съ 1866 года выбылъ изъ комиссіи членъ изъ Нассау, лишившагося своей самостоятельности, и кромѣ того

---

[1]) Позднѣйшія добавленія до 1857 года см. у Schirges. Der Rheinstrom. Ein Beitrag zur Kenntniss der Geschichte, Handelsstatistik und Gesetzgebung des Rheins, nebst der Rheinschiffahrtsakte vom 31 März 1831 samt allen ihren Supplementarartikeln, Abänderungen, ihren wichtigsten Regulativen und Instructionen. Mainz 1857.—См. также Martens N. R. G. I. 886; VIII. 576.

[2]) Актъ 1868 года съ нѣкоторыми добавленіями къ нему см. у Martens'a. N. R. G. XX. 355; 2 s. IV. 599—618; VIII 202.—См. также Sammlung der Gesetze und sonstigen Vorschriften bezüglich der Rheinschiffahrt. Frankfurt a. M. 1889.—Dienstordnung für den Rheinschiffer mit Einschluss der Binnenschiffahrtsgesetze vom 15 Iuni 1895. Ruhrort 1895.—Die Rheinschiffahrtsakte vom 17 October 1868. Düsseldorf 1902.—Ср. Pierantoni. I fiumi e la convenzione internazionale di Mannheim. Firenze 1870.

по присоединеніи Эльзаса—Лотарингіи къ Германіи мѣсто французскаго делегата занялъ представитель имперской области. Время періодическихъ собраній комиссій перенесено на августъ и разрѣшено созывать экстраординарныя собранія по требованію одного изъ береговыхъ государствъ. Комиссія окончательно превращена въ совѣщательное учрежденіе при правительствахъ. Ея задача ограничивается 1) изслѣдованіемъ жалобъ, которыя вызоветъ примѣненіе регламента плаванія и иныхъ соглашеній, касающихся судоходства, 2) обсужденіемъ предложеній прибрежныхъ государствъ относительно дополненія и измѣненія сообща установленныхъ соглашеній, 3) постановленіемъ приговоровъ по дѣламъ представляемымъ ей въ апелляціонномъ порядкѣ на рѣшенія рейнскихъ судовъ первой инстанціи. Но ей уже не предоставлено общее право наблюденія за исполненіемъ конвенцій, равно какъ активная дѣятельность по предложенію державамъ проектовъ соглашеній, вырабатываемыхъ по ея иниціативѣ, и отдѣльныхъ мѣропріятій, желательныхъ для нуждъ судоходства; ея дѣятельность съузилась также вслѣдствіе отмѣны рейнскихъ пошлинъ. Самыя рѣшенія комиссіи обязательны лишь по одобреніи (approbation) соотвѣтствующихъ правительствъ и самая дѣятельность комиссіи вызывается всегда обращеніемъ къ комиссіи, а не ея собственною иниціативою [1]). Комиссія опредѣляетъ ежегодно свой бюджетъ на слѣдующій годъ и всѣ издержки покрываются державами поровну; лишь содержаніе каждаго комиссара лежитъ всецѣло на представляемой имъ странѣ.—Въ 1868 году была упразднена должность главнаго инспектора [2]) и сохранены

[1]) Nasse. Der Rhein als Wasserstrasse. Schriften des Vereins für Socialpolitik. Band 102. Leipzig 1905. 8 справедливо считаетъ комиссію за простое безвластное «vorberatende und prüfende Behorde»; исключеніе составляютъ однако судебныя рѣшенія комиссіи, которыя рѣшаютъ дѣло окончательнымъ образомъ.

[2]) Это объясняется не только тѣмъ, что комиссія перестала нуждаться въ посредникѣ для сношеній съ инспекторами, но и тѣмъ, что существованіе должности главнаго инспектора «затрагивало самолюбіе одного изъ важнѣй-

лишь должности четырехъ инспекторовъ; каждый инспекторъ дѣйствуетъ на извѣстномъ участкѣ рѣки и назначается совмѣстно тѣми государствами, къ составу владѣній которыхъ этотъ участокъ принадлежитъ. Инспектора объѣзжаютъ дважды въ годъ свой участокъ для изученія препятствій мѣшающихъ судоходству и для осмотра бичевника и обращаютъ вниманіе береговыхъ государствъ на необходимыя для производства работы и улучшенія. Они принимаютъ жалобы по дѣламъ, касающимся судоходства, и, въ случаѣ неудовлетворенія мѣстными властями законныхъ притязаній, представляютъ о томъ комиссіи.

Изъ изложенныхъ выше историческихъ данныхъ видно, какъ шло постепенно развитіе общихъ органовъ управленія на Рейнѣ; акты 1804, 1831 и 1868 годовъ являются внѣшнимъ обнаруженіемъ медленно совершавшагося историческаго процесса. Впервые организація приняла постоянную форму единственно для наиболѣе справедливаго взиманія и распредѣленія пошлинъ; производство рѣчныхъ работъ лежало на каждомъ изъ прибрежныхъ государствъ въ отдѣльности. Съ теченіемъ времени къ послѣднимъ перешло и взиманіе сборовъ. Центральный органъ получилъ лишь значеніе совѣщательнаго учрежденія, подготовляющаго проекты соглашеній, съ ограниченными полномочіями, какъ въ отношеніи подлежащихъ его вѣдѣнію дѣлъ, такъ и въ отношеніи предѣловъ его власти; изъ административнаго мѣста онъ превратился постепенно въ средство для облегченія сношеній прибрежныхъ государствъ, причемъ начало суверенитета нашло себѣ выраженіе въ раздѣльности дѣйствій комиссаровъ. Судебныя полномочія центральнаго органа были ограничены въ томъ отношеніи, что обращеніе къ нему стало факультативнымъ, но не обязательнымъ.

Однако уже въ 1868 году сказалась потребность въ

шихъ прибрежныхъ государствъ», какъ объ этомъ свидѣтельствуетъ Engelhardt, указ. соч. стр. 189.

объединеніи работъ, производящихся на пограничныхъ рѣчныхъ пространствахъ. Съ этою цѣлію было постановлено, что сосѣднія державы будутъ впредь сообщать другъ другу проекты гидротехническихъ работъ, для того чтобы выработать наиболѣе удобные планы и согласиться о всѣхъ вопросахъ возникающихъ при ихъ выполненіи. Кромѣ того инженеры-гидротехники всѣхъ прибрежныхъ державъ должны были совершать поѣздку для изученія состоянія рѣки, для ознакомленія съ результатами мѣръ предпринятыхъ для улучшенія судоходности и для нахожденія новыхъ препятствій судоходству; на центральную комиссію возложено выбирать время поѣздокъ и мѣста для обслѣдованія; инженеры представляютъ комиссіи свой отчетъ.

Въ видѣ примѣра совмѣстныхъ работъ во исполненіе этого соглашенія можно указать на договоръ 30 января 1884 года между Пруссіей и Гессеномъ для поддержанія судоходности между Майнцемъ и Бингеномъ [1]). Оба правительства согласились испросить у Имперіи назначеніе комиссара, который въ сотрудничествѣ съ чинами, избранными обѣими державами для веденія работъ, опредѣлилъ бы подробности, порядокъ и способъ выполненія работъ. Въ случаѣ несогласія при производствѣ работъ, непредусмотрѣнныхъ въ планахъ, комиссаръ разрѣшаетъ несогласія между чинами обѣихъ державъ окончательнымъ образомъ (ст. 6); но эти работы могутъ производиться лишь по соглашеніи между контрагентами и съ разрѣшенія имперіи (ст. 7). Комиссары обѣихъ державъ ежегодно осматриваютъ рѣку и указываютъ работы, которыя должны быть произведены (ст. 12).

Подобныя организаціи, не развившіяся въ непрерывно дѣйствующую комиссію, являются единственными формами совмѣстныхъ техническихъ предпріятій державъ на Рейнѣ [2]).

[1]) Martens N. R. G. 2 s. XII. 349

[2]) Работы, посвященныя описанію Рейна въ судоходномъ отношеніи, даютъ для юриста мало подходящаго матеріала, такъ какъ носятъ чисто тех-

2. Комиссіи на Вислѣ.

По договору 21 апрѣля (3 мая) 1815 года Россія и Австрія согласились о назначеніи комиссаровъ (des commissaires) съ той и другой стороны для установленія тарифа пошлинъ, предполагаемыхъ ко взиманію на Вислѣ, и для установленія бюро для ихъ сбора. Заключенія комиссаровъ подлежатъ утвержденію обоихъ правительствъ и позднѣйшія измѣненія могутъ производиться не иначе какъ съ общаго согласія обѣихъ сторонъ (ст. 26). Комиссары, которымъ будетъ поручена выработка регламентовъ, будутъ назначены безъ замедленія; ихъ трудъ долженъ быть оконченъ и одобренъ не позже полугода по ратификаціи договора (ст. 27). Аналогичный договоръ былъ заключенъ Россіей съ Пруссіей, причемъ было условлено взимать пошлины въ небольшомъ размѣрѣ достаточномъ для содержанія рѣки въ судоходномъ состояніи (ст. 26). Къ русско-прусскому договору присоединилась и Австрія [1]).

Помимо этой временной комиссіи, на Вислѣ образована была по договору 20 августа 1864 года между Россіею и Австріею особая международная комиссія для завѣдыванія

ническій характеръ. Таковы напр. изъ позднѣйшихъ работъ: Doell. Die Regulierung geschibeführender Wasserläufe besonders des Oberrheines durch eiserne Leitwerke, Grundwellen und Buhnen. Leipzig 1896 и Der Rhein von Strassburg bis zur hollandischen Grenze in technischer und wirtschaftlicher Beziehung. Unter Benutzung amtlicher Quellen im Auftrage des Herrn Ministers der öff. Arbeiten bearbeiten von Beyerhaus. Coblenz 1902.—О судоходствѣ по Рейну въ XIX вѣкѣ см. Eckert. Rheinschiffart im XIX Jahrhundert. Leipzig 1900. 450 стр. въ Staats=und socialwissenschaftliche Forschungen herausg von Schmoller. 18 Band, fünftes Heft.—Gothein. Die Schiffahrt der deutschen Ströme. Untersuchungen über deren Abgabenwesen, Regulierungskosten und Verkehrsverhältnisse. Zweiter Band: Geschichtliche Entwicklung der Rheinschiffahrt. Leipzig. 1903 въ Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 101. См. также его работу: Die Befreiung des Rheins im 19 Jahrhundert. Mainz 1900 въ Mitteilungen für den Mittelrheinischen Fabrikantenverein № 357—358.—Stubmann. Die Rheinschiffahrt. Leipzig. 1903 въ Schriften des Vereins für Socialpolitik. Band 108. S. 211—244.

[1]) Martens N. R. II. 232, 243; IV. 127.

пограничными частями рѣки въ судоходномъ отношеніи [1]). Эта комиссія собирается періодически [2]).

3. Комиссія на Эльбѣ.

Въ договорѣ 18 мая 1815 года Пруссія и Саксонія согласились о возможно болѣе скорѣйшемъ приложеніи началъ, выработанныхъ Вѣнскимъ конгрессомъ, къ судоходству по Эльбѣ [3]). Въ соотвѣтствіи съ этимъ соглашеніемъ 18 іюня 1819 года собралась въ Дрезденѣ комиссія изъ представителей отъ десяти прилабскихъ государствъ, закончившаяся подписаніемъ акта о судоходствѣ 23 іюня 1821 года [4]). По вступленіи въ силу этого акта должна была время отъ времени собираться ревизіонная комиссія (Revisionskommission), состоящая изъ уполномоченныхъ отъ прибрежныхъ державъ [5]), по одному отъ каждой державы, и избирающая предсѣдателя по большинству голосовъ. Задача ея состоитъ въ контролѣ за соблюденіемъ рѣчного регламента, въ регулированіи взиманія рѣчныхъ сборовъ и въ обсужденіи новыхъ мѣропріятій, клонящихся къ развитію торговли и судоходства по рѣкѣ; эти послѣднія подносятся на одобреніе правительствъ. Спустя годъ по вступленіи соглашенія 1821 года въ силу, предполагалось въ Гамбургѣ первое собраніе ревизіонной комиссіи, которой предоставлялось избрать самой время и мѣсто по-

[1]) Martens N. R. G. XX. 288.

[2]) См. Казанскій. Договорныя рѣки. I. 339.

[3]) Martens N. R. II. 172.

[4]) Elbschiffahrtsacte, geschlossen und unterzeichnet zu Dresden am 23 Iuni 1821. Hamburg 1821 и Martens. N. R. V. 714.—Биндевальдъ называетъ эту комиссію первой ревизіонной комиссіей: Bindewald. Entwicklung des Abgabewesens und der Regulierungskosten der Elbschiffahrt 1871 bis 1900. Sriften des Vereins für Socialpolitik. Leipzig. 1903. Band 100. S. 33.—Напротивъ она была учредительнымъ собраніемъ, за которымъ слѣдовали ревизіонныя комиссіи; ея функціи были тождественны съ фукціями конференціи; поэтому можно усвоить ей это названіе, какъ это дѣлаетъ проф. Казанскій, называющій ее то «смѣшанной комиссіей», то «конференціей» (I. 234).

[5]) Австріи, Пруссіи, Саксоніи, Ганновера, Даніи (въ качествѣ державы владѣющей Гольштейномъ и Лауэнбургомъ), Мекленбургъ-Шверина, Ангальтъ-Дессау, Ангальтъ-Кетена, Ангальтъ-Бернбурга и Гамбурга.

слѣдующаго съѣзда (ст. 30). Гамбургскій съѣздъ 1824 года внесъ 18 сентября нѣкоторыя измѣненія въ навигаціонный актъ и назначилъ слѣдующее собраніе на 1826 годъ въ Дрезденѣ [1]). Но вторая ревизіонная комиссія собралась лишь въ 1842 году и закончилась въ 1844 году подписаніемъ акта 13 апрѣля [2]). Слѣдующій съѣздъ происходилъ въ Магдебургѣ съ 1850 года до 1854 года, четвертый разъ комиссія собиралась въ Гамбургѣ въ 1858 году [3]), пятая тамъ же въ 1863 году и шестая въ 1870 году [4]).

4. Комиссія на Шельдѣ.

Исторія комиссіи на Шельдѣ немногосложна [5]). Въ договорѣ 19 апрѣля 1839 года правительства Бельгіи и Голландіи установили только общія начала ихъ взаимныхъ отношеній и оставили на дальнѣйшее разрѣшеніе детали соглашенія объ управленіи рѣкою. Было лишь признано, что лоцманская служба и разстановка бакеновъ, равно какъ поддержаніе судоходности рѣки и ея устьевъ ниже Антверпена вручаются общему надзору контрагентовъ, осуществляемому посредствомъ особыхъ комиссаровъ, назначаемыхъ для того тою и другою державою; персоналъ лоцмановъ находится въ общемъ завѣдываніи (ст. 9 § 2). Для установленія на

---

1) Martens. N. R. VI. 588.

2) Martens N. R. G. VI. 386.

3) См. постановленія первыхъ четырехъ ревизіонныхъ комиссій и выдержки изъ протоколовъ ихъ засѣданій въ изданіи: Die Elbzölle. Aktenstücke und Nachweise 1814—1859, nebst einer Einleitung über die Flusschiffahrts-Bestimmungen der Wiener Kongressakte und die Elbzollfrage. Leipzig 1860.

4) Uebereinkommen und Vereinbarungen zwischen den Elbuferstaaten in Betreff einer neuen Regulierung der Elbzölle nebst dem Schluss-Protokolle der 5 Elbschiffahrts-Revisions-Commission, abgeschlossen und unterzeichnet zu Hamburg am 31 März und 4 April 1863. Hamburg. 1863.—Protocolle der sechsten Elbschiffahrts-Revisions-Kommission. Prag 1870.

5) О рѣчномъ правѣ Шельды см. слѣд. монографіи: Наумовъ. Судоходство по Шельдѣ. Опытъ приложенія началъ международнаго права къ судоходству по рѣкамъ. Москва 1856.—Van Bruyssel. Histoire politique de l'Escaut. Paris 1864.—Baron Guillaume. L'Escaut depuis 1830. Bruxelles 1903. 2 тома.

этотъ счетъ общаго регламента, для опредѣленія количества лоцманскихъ и иныхъ сборовъ съ судоходства и для регулированія рыболовства въ рѣчныхъ водахъ контрагенты назначатъ комиссаровъ, которые соберутся въ Антверпенѣ въ мѣсячный срокъ (ст. 9 § 6) [1]. Эта послѣдняя комиссія собралась 7 іюля 1839 года, но ея занятія замедлялись несогласіями по нѣкоторымъ пунктамъ программы, такъ что только въ трактатѣ 5 ноября 1842 года были установлены согласительныя постановленія [2], окончательныя же правила для исполненія 9 статьи договора 1839 года были формулированы лишь въ регламентѣ 20 мая 1843 года, ратификованномъ обоими правительствами. Первая часть регламента говорила о плаваніи по Шельдѣ вообще, вторая—о лоцманской службѣ; во второй части находились и постановленія, насъ интересующія: «общій надзоръ осуществляется комиссарами (par les commissaires), или совмѣстно, или обособленно» (ст. 67). Комиссары собираются по крайней мѣрѣ одинъ разъ каждые три мѣсяца поперемѣнно въ Антверпенѣ и въ Флессингинѣ; эти собранія происходятъ во время, опредѣленное ими сообща. Главная задача ихъ состоитъ въ общей инспекціи всѣхъ буевъ, бакеновъ и проходовъ, равно какъ лоцманской службы. На собраніяхъ своихъ комиссары сообща принимаютъ мѣропріятія входящія въ предѣлы ихъ компетенціи; если дѣло выходитъ за эти предѣлы, то они ограничиваются простымъ представленіемъ (référer) о томъ правительствамъ (ст. 68). На собраніяхъ ведутся протоколы, куда вносятся отчеты объ ихъ инспекторской дѣятельности, равно какъ предложенія комиссаровъ относительно нововведеній и улучшеній въ рѣчномъ законодательствѣ (ст. 69) [3].

Эти начала доселѣ опредѣляютъ форму совмѣстнаго рѣчного контроля. Характерно, что здѣсь избѣгается самое

---

[1]) Martens N. R. VXI. 779—781.

[2]) Martens N. R. G. III. 617.—Наумовъ (стр. 192) и Казанскій (I. 218) относятъ этотъ трактатъ къ 4 ноября.

[3]) Martens N. R. G. V. 326—327.

выраженіе «комиссія» и говорится лишь о «нидерландскихъ и бельгійскихъ комиссарахъ»; тѣмъ не менѣе собранія комиссаровъ какъ разъ составляютъ то, что на другихъ рѣкахъ именуется комиссіей [1]). На эту комиссію, состоящую изъ двухъ голландскихъ и двухъ бельгійскихъ комиссаровъ возлагается обыкновенно подготовленіе соглашеній для измѣненія регламента 1843 года, причемъ заключенія комиссаровъ подлежатъ утвержденію правительствъ; до самыхъ послѣднихъ лѣтъ комиссары, засѣдающіе совмѣстно, титулуются какъ «commissaires permanents Néerlandais et Belges pour surveillance commune de la navigation et des services du pilotage dans l'Escaut et ses embouchures»; собранія комиссіи происходили въ двухъ избранныхъ державами городахъ, но иногда также и въ Брюсселѣ [2]).

5. Комиссія на рѣкѣ По.

Въ 96 статьѣ заключительнаго акта Вѣнскаго конгресса 1815 года было постановлено, что береговыя державы назначутъ самое позднее черезъ три мѣсяца по окончаніи конгресса особыхъ комиссаровъ для распространенія на По принциповъ выработанныхъ на конгрессѣ. Однако регламентъ судоходства по этой рѣкѣ былъ установленъ лишь въ договорѣ 3 іюля 1849 года между Австріей и герцогствами Пармой и Моденой, къ которому 12 февраля 1850 года присоединился папскій престолъ [3]). Согласно этому договору въ

---

[1]) Наумовъ (стр. 190) употребляетъ выраженіе «смѣшанная комиссія» какъ для обозначенія временной правоустановительной комиссіи, образованной въ 1839 году, такъ и для періодической контрольной комиссіи.

[2]) См. заключенія комиссіи отъ 15 іюля 1863 г. (о пересмотрѣ тарифовъ лоцманскихъ сборовъ), 10 апрѣля 1873 г. (о лоцманахъ для буксирныхъ пароходовъ), 7 апр. 1876 г. (о лоцманской службѣ), 11 іюня 1880 г. (о постановкѣ вѣхъ и новыхъ сигнальныхъ огней), 25 окт. 1900 г. (о сигналахъ для вызова лоцмановъ) и 27 окт. 1904 г. (объ улучшеніи освѣщенія рѣки): Martens N. R. G. 2 s. I. 126, 130; II. 4 и Bussehere. Code de traités et arrangements internationaux interessant la Belgique. II. 331.—Martens N. R. G. 2 s. VIII. 156, 160; XXXIII. 266, 579.

Martens N. R. G. XIV. 525, 532.

одномъ изъ городовъ Ломбардо-Венеціанскаго королевства учреждается особая комиссія (commissione) [1], состоящая изъ четырехъ комиссаровъ, назначаемыхъ каждый одною изъ державъ подписчицъ, и изъ предсѣдателя, назначаемаго Австріей, и собирающаяся каждогодно весной и осенью. Она служитъ во-первыхъ мѣстомъ для сношеній между контрагентами по дѣламъ судоходства, регламентированнымъ трактатами, во-вторыхъ для направленія работъ, производимыхъ въ видахъ улучшенія русла рѣки и исправнаго содержанія бичевника; съ этою цѣлью она изслѣдуетъ судоходность рѣки и опредѣляетъ ежегодно на слѣдующій годъ планъ необходимыхъ улучшеній; свои заключенія она повергаетъ на благоусмотрѣніе державъ. Кромѣ того она контролируетъ учрежденія, взимающія пошлины, слѣдитъ за неотложнымъ ихъ взиманіемъ и предотвращаетъ злоупотребленія и задержки движенія, вызываемыя спорами изъ-за уплаты пошлинъ; для выполненія этой функціи она имѣетъ особыхъ служащихъ, отъ нея зависимыхъ; пошлины назначаются на содержаніе комиссіи и и подчиненныхъ ей чиновниковъ, равно какъ для покрытія расходовъ по техническимъ работамъ на рѣкѣ. Въ предѣлахъ очерченныхъ договорами о плаваніи, комиссія можетъ дѣйствовать самостоятельно (agire senza restrizione) и лишь въ исключительныхъ случаяхъ, выходящихъ за эти предѣлы, она должна испрашивать разрѣшенія (approvazione) отдѣльныхъ правительствъ. Комиссія разбираетъ въ видѣ послѣдней инстанціи дѣла о нарушеніи регламента плаванія; въ первой инстанціи эти дѣла рѣшаются подчиненными ей агентами; однако дѣла уголовныя и дѣла исправительной полиціи подвѣдомственны мѣстнымъ территоріальнымъ властямъ.

---

[1]) Въ литературѣ рѣчное право По доселѣ излагалось весьма кратко; не всегда отмѣчалось и существованіе комиссіи, самое же ея устройство не описывалось никѣмъ. Ср. Engelhardt. Histoire du droit fluvial conventionnel, p. 80.—Caratheodory. Das Stromgebietsrecht und die internationale Flusschiffahrt въ Handbuch'ѣ Holtzendorff'a. II Band. Hamburg 1887. S. 338.—Vernesco. Des fleuves, p. 235.—Казанскій. Договорныя рѣки I. 244.—Orban, p. 144.

Въ настоящее время комиссія имѣетъ лишь историческое значеніе; съ объединеніемъ Италіи По стала національной рѣкой и соглашеніе о комиссіи потеряло обязательную силу [1]).

6. Комиссіи на верхнемъ Дунаѣ.

Первыя постановленія о международныхъ органахъ для Дуная мы встрѣчаемъ въ договорѣ 2 декабря 1851 года между Австріею и Баваріею, къ которому 5 іюня 1855 года присоединился Вюртембергъ. Здѣсь намѣчались во-первыхъ техническая комиссія изъ свѣдущихъ людей (eine Commission von Sachkundigen), каждые три года обслѣдующая порученную ей часть верхняго Дуная и его притоковъ, и во-вторыхъ періодически же собирающаяся наблюдательная комиссія изъ уполномоченныхъ (Revollmächtigte) отъ береговыхъ державъ, названная въ договорѣ ревизіонной комиссіей (Revisions-Commission). Тотчасъ по заключеніи договора предполагалось образованіе первой изъ этихъ комиссій, а по заключеніи ея работъ и по одобреніи ихъ правительствами—образованіе второй изъ нихъ. Техническая комиссія, ознакомясь съ условіями судоходства по Дунаю начиная отъ баваро-вюртембергской границы до Вѣны и по Инну и Зальцбаху начиная отъ мѣстъ впаденія ихъ въ Дунай до Куфштейна и Галлейна, должна была установить планъ работъ для обезпеченія судоходности этихъ водъ; на основаніи доклада техниковъ правительства заключаютъ соглашеніе о времени и порядкѣ предположенныхъ комиссіей работъ. За исполненіемъ этого соглашенія наблюдаетъ ревизіонная комиссія, собирающаяся въ Вѣнѣ; она разрѣшаетъ всѣ возникающіе на практикѣ споры и недоразумѣнія и проектируетъ мѣры для развитія торговли и плаванія; всѣ ея предложенія подлежатъ одобренію (Genemigung) соотвѣтствующихъ правительствъ (ст. 13) [2]).

[1]) Цюрихскій трактатъ 10 ноября 1859 года между Франціей, Австріей и Сардиніей подтверждалъ свободу плаванія по рѣкѣ По и ея притокамъ, обезпеченную трактатами (ст. 18), но не упоминалъ о комиссіи. Clercq. VI. 657.

[2]) Martens N. R. G. XVI. 2-е р., 68.—На этомъ принципѣ была построена комиссія собиравшаяся въ 1856—1857 году въ Вѣнѣ для общедунай-

7. Смѣшанная комиссія на Прутѣ.

При учрежденіи постоянной смѣшанной комиссіи (commission mixte permanente) на Прутѣ по договору 3 (15) декабря 1866 года на нее была возложена участвовавшими въ соглашеніи державами—Россіей, Австро-Венгріей и Румыніей [1])—двоякаго рода задача: во-первыхъ выработать проектъ необходимыхъ рѣчныхъ работъ и навигаціонный актъ, во-вторыхъ наблюдать за примѣненіемъ акта и содержать рѣку въ судоходномъ состояніи. Первая, временная задача состояла въ составленіи правилъ рѣчной полиціи (ст. 26), тарифа сборовъ съ судоходства (ст. 20), назначаемыхъ на покрытіе издержекъ по предпріятію, регламента о способахъ взиманія этихъ сборовъ и управленія ими (ст. 23) и общаго плана и смѣты работъ на судоходной части рѣки (ст. 11). По общему правилу постановленія комиссіи подлежали утвержденію (approbation) державъ. Эта задача была выполнена 28 января (9 февраля) 1871 года [2]) и комиссія приступила къ непосредственному выполненію своихъ техническихъ функцій. Мѣстопребываніемъ ея были назначены на выборъ Бухарестъ или Галацъ и въ составъ ея вошли три делегата (délégués), по одному отъ каждаго контрагента. Всѣ работы произведенныя комиссіей, назначаются служить исключительно цѣлямъ плаванія и ни подъ какимъ предлогомъ не могутъ быть употреблены на иное назначеніе; въ этомъ отношеніи онѣ ставятся подъ охрану международнаго права. Комиссія внѣ всякаго посторонняго воздѣйствія ведетъ, поддерживаетъ и развиваетъ дѣло; контрагенты обязываются оказывать комиссіи всяческое содѣйствіе и помощь, а комиссія ежегодно представляетъ державамъ отчетъ о своихъ дѣйствіяхъ и объ управленіи денежными средствами. Пошлины назначаются прежде

скихъ дѣлъ изъ делегатовъ отъ трехъ державъ и Турціи и изъ комиссаровъ отъ Сербіи, Молдавіи и Валахіи.

[1]) Martens N. R. G. XX. 296.

[2]) Martens N. R. G. 2 s. I. 485.

всего на оплату расходовъ по управленію рѣкою и по производству работъ, а затѣмъ на погашеніе долга, сдѣланнаго для покрытія первоначальныхъ затратъ, и на выплату процентовъ по нему. Въ виду частыхъ и непредвидимыхъ перемѣнъ, происходящихъ обыкновенно на рѣкахъ, комиссіи предоставлена возможность вводить въ утвержденный проектъ работъ, по начатіи этихъ послѣднихъ и въ случаѣ надобности, измѣненія второстепеннаго значенія; однако комиссія безъ яснаго уполномочія (autorisation expresse) державъ не можетъ ни отмѣнять хотя бы часть проектированныхъ работъ, ни переходить границы принятыхъ смѣтъ. Комиссіи представляются на одобреніе таксы сборовъ, установляемыхъ прибрежными общинами для оплаты расходовъ по общеполезнымъ работамъ и планы побережныхъ сооруженій, производимыхъ частными лицами, она собственной властью регулируетъ правила передвиженія черезъ рѣку. Наконецъ комиссія разбираетъ во второй инстанціи дѣла о нарушеніи рѣчныхъ регламентовъ.

Исполнительнымъ органомъ комиссіи является главный инспекторъ плаванія, назначаемый по общему соглашенію делегатовъ; онъ присягаетъ передъ нею въ вѣрномъ и безукоризненномъ выполненіи своихъ обязанностей; онъ можетъ, въ случаѣ надобности, требовать содѣйствія военныхъ и гражданскихъ властей мѣстнаго государства. Его функціи состоятъ въ разбирательствѣ дѣлъ о нарушеніи рѣчного регламента и въ общемъ контролѣ надъ производствомъ работъ и надъ взиманіемъ сборовъ. Подъ контролемъ инспектора находится также персоналъ рѣчной кассы; сборщики приносятъ при вступленіи въ должность установленную присягу и имѣютъ право обращаться къ военной командѣ мѣстнаго государства въ случаѣ неуплаты сборовъ. Суда рѣчной инспекціи выкидываютъ особый трехцвѣтный флагъ, а служащіе комиссіи носятъ такую же цвѣтную перевязь.

Актъ 1866 года былъ нѣсколько видоизмѣненъ въ кон-

венціи, заключенной 12 февраля (2 марта) 1895 года [1]), но положеніе комиссіи осталось прежнее; было увеличено лишь число отдѣленій кассы. Комиссіи было поручено пересмотрѣть навигаціонный актъ и составить особый санитарный уставъ; этотъ уставъ подлежитъ одобренію (approbation) державъ и вводится въ дѣйствіе въ случаѣ появленія эпидеміи (ст. 30). Это порученіе было вскорѣ выполнено: 13 апрѣля 1896 года комиссія закончила выработку регламента плаванія, 22 апрѣля —тарифа сборовъ и 7 мая—санитарнаго регламента [2]). Были внесены нѣсколько незначительныхъ редакціонныхъ измѣненій въ регламентъ судоходства, былъ установленъ новый сборъ на покрытіе рѣчныхъ работъ и намѣченъ рядъ санитарныхъ мѣропріятій, соотвѣтствующихъ новымъ требованіямъ санитаріи; устройство санитарныхъ постовъ оставлено на попеченіе мѣстныхъ державъ, комиссія же ограничивается объединеніемъ ихъ обособленныхъ дѣйствій.

2) Общія замѣчанія.

Комиссіи, учреждаемыя на международныхъ рѣкахъ, протекающихъ по территоріямъ европейскихъ державъ, строятся на совершенно иныхъ началахъ, нежели комиссіи для водъ омывающихъ владѣнія некультурныхъ странъ. Европейскія комиссіи имѣютъ мѣстное значеніе, дѣйствуютъ въ предѣлахъ нѣсколькихъ державъ, являются органами прибрежныхъ государствъ, состоятъ изъ представителей только отъ этихъ государствъ, надѣлены небольшою долею рѣшающей власти и въ общемъ располагаютъ главнымъ образомъ совѣщательными полномочіями; участники соглашенія дѣйствуютъ совмѣстно на равныхъ правахъ для удовлетворенія своихъ интересовъ и поступаются властью лишь постольку, поскольку этого требуетъ общая польза и поскольку допускаетъ принципъ суве-

---

[1]) Martens N. R. G. 2 s. XXXIV. 350.

[2]) Sturdza. Recueil de documents relatifs à la liberté de navigation du Danube. Berlin 1904. 768, 799, 795.

ренитета. Ни широты полномочій общаго органа, ни вступленія въ дѣло со стороны небереговыхъ державъ въ принципѣ здѣсь не допускается. Сущность рѣчного союза въ Европѣ состоитъ въ послѣдовательномъ проведеніи союзниками путемъ общаго управленія интересовъ и нуждъ ограниченнаго числа государствъ, находящихся въ отношеніяхъ сосѣдства и сообща владѣющихъ рѣкою [1]). Строеніе и способъ дѣйствія комиссій объясняются тѣмъ обстоятельствомъ, что онѣ дѣйствуютъ среди культурныхъ державъ, проникнутыхъ началомъ суверенитета.

Причины учрежденія комиссій заключаются въ усилившейся зависимости державъ другъ отъ друга и въ ростѣ международныхъ сношеній. Исключительное господство отдѣльныхъ государствъ надъ своими участками международной рѣки представляетъ много неудобствъ для сближенія народовъ и для торговыхъ оборотовъ, именно разнообразіе режимовъ различныхъ частей рѣки, возможность злоупотребленій со стороны территоріальныхъ властей, легкость столкновеній между сосѣдними державами и затруднительность обезпеченія удобнаго судоходства по рѣкѣ путемъ разрозненныхъ усилій береговыхъ странъ. Подчиненіе части рѣки исключительному верховенству территоріальной державы практикуется нынѣ лишь на тѣхъ рѣкахъ, на которыхъ нѣтъ оживленнаго судоходства; общаго управленія не возникаетъ также иногда вслѣдствіе антагонизма прибрежныхъ державъ. Но при нормальныхъ условіяхъ очевидная непригодность стариннаго способа управленія рѣкою приводитъ къ сознанію необходимости совмѣстной дѣятельности, путемъ которой можно легче, лучше и скорѣе обезпечить судоходность рѣки; какъ показываетъ

[1]) Для обозначенія этого соединенія пользуются терминами: «communauté fluviale» (см. Engelhardt. L'origine et la constitution des communautés fluviales conventionelles. Revue d'histoire diplomatique 1888. № 4, p. 497) и «рѣчная унія или рѣчной союзъ между государствами одной и той же рѣки» (Казанскій. II. 248). Подобные союзы всегда носятъ мѣстный характеръ, служатъ интересамъ, какъ говоритъ Энгельгардъ (Du régime, Paris. 1879. 185), «рѣчного кондоминіума» (condominium fluvial) и могутъ быть названы «частными уніями», но не всеобщими административными союзами государствъ.

исторія судоходныхъ рѣкъ, въ потребности развить коллективную техническую дѣятельность на рѣкѣ лежитъ зародышъ комиссіи; центральный органъ рѣшаетъ споры союзниковъ и примиряетъ, поскольку возможно, ихъ интересы и выгоды путемъ выработки сдѣлокъ, основанныхъ на взаимныхъ уступкахъ; такимъ образомъ получается объединеніе рѣчного права, ведущее за собой примѣненіе одинаковыхъ правилъ по всему теченію рѣки. Порученіе комиссіи контроля за исполненіемъ союзнаго акта со стороны отдѣльныхъ государствъ вмѣстѣ съ признаніемъ свободнаго судоходства для всѣхъ флаговъ достаточно гарантируетъ интересы державъ, заинтересованныхъ вообще въ плаваніи по международной рѣкѣ; если въ правообразованіи принимаютъ участіе и небереговыя державы, какъ это было напр. на Вѣнскомъ конгрессѣ, и если доступъ въ рѣчныя воды не можетъ быть закрытъ никому, то въ управленіи рѣкою могутъ принимать участіе только прибрежныя державы.

Начало равенства и самостоятельности государствъ находитъ свое выраженіе въ равномъ представительствѣ въ комиссіи; коллегіальное устройство сохраняетъ отдѣльнымъ государствамъ ту долю вліянія на рѣчныя дѣла, которая принадлежитъ имъ въ качествѣ членовъ рѣчного союза; каждый членъ комиссіи располагаетъ однимъ голосомъ. Отклоненія на практикѣ встрѣчаются рѣдко: принципъ равнаго представительства былъ нарушенъ только въ комиссіи на рѣкѣ По къ выгодѣ Австріи, принципъ равенства при голосованіи— въ комиссіи на Рейнѣ къ выгодѣ нѣмецкихъ государствъ; подобныя отступленія противорѣчатъ общепризнанному началу, что каждое государство юридически имѣетъ такое же значеніе въ общихъ союзныхъ дѣлахъ, какъ и всѣ остальныя; ни фактическое могущество государства, ни подавляющая величина его береговыхъ владѣній не могутъ оправдать подобныя комбинаціи. Каждая прибрежная держава, вполнѣ ли независимая, или же входящая въ составъ союзнаго го-

сударства, назначаетъ по одинаковому числу членовъ, обыкновенно по одному члену; государство зависимое имѣетъ особаго делегата въ комиссіи въ томъ случаѣ, если не утратило по отношенію къ рѣчному судоходству своего государственнаго характера. Съ подчиненіемъ всего побережья власти одного государства международная комиссія прекращаетъ свое существованіе, такъ какъ исчезаетъ всякая необходимость ея какъ органа общаго управленія рѣкою находящеюся во владѣніи нѣсколькихъ государствъ; управленіе національною рѣкою, хотя бы и съ развитымъ международнымъ движеніемъ, принадлежитъ всегда администраціи мѣстнаго государства.

Комиссія по своей компетенціи имѣетъ двойственный характеръ: съ одной стороны она есть административное мѣсто, съ другой стороны ей придаются функціи, обычно принадлежащія конференціи. Именно ей поручается составленіе регламентовъ плаванія, тарифовъ и взиманія рѣчныхъ сборовъ, санитарнаго дѣла и пересмотръ этихъ соглашеній; это порученіе дается всякій разъ особо спеціальнымъ соглашеніемъ союзниковъ, или же вообще на будущее время предоставляются комиссіи полномочія ревизіонной конференціи. Помимо функцій высшей рѣчной власти, обсуждающей всѣ измѣненія или нововведенія въ общемъ союзномъ правѣ, комиссія замѣняетъ конференцію во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда она служитъ для сношенія союзниковъ между собою вообще, въ обходъ обычнаго способа сношеній черезъ министерства иностранныхъ дѣлъ, и когда она установляетъ гармонію между рѣчными законами отдѣльныхъ государствъ. Съ другой стороны комиссія обладаетъ административными и судебными полномочіями: она наблюдаетъ за исполненіемъ союзныхъ договоровъ, опредѣляетъ и производитъ техническія работы на рѣкѣ, служитъ апелляціонной инстанціей для разбора дѣлъ о нарушеніяхъ рѣчныхъ регламентовъ. Совмѣщеніе правотворящихъ и исполнительныхъ функцій въ рукахъ административнаго органа приводитъ къ такой его ор-

ганизаціи, которая служитъ помѣхой для удачнаго выполненія его непосредственныхъ обязанностей. Обычно функціи исполненія могутъ осуществляться по рѣшенію комиссіи, принимаемому по большинству голосовъ; между тѣмъ, въ виду невозможности допустить этого въ собраніяхъ, осуществляющихъ функціи конференцій, принимается для рѣшеній комиссіи начало, несовмѣстимое съ неважностью обычныхъ ея полномочій и безъ пользы затрудняющее ихъ реализацію, именно допускается право veto для каждаго прибрежнаго государства, благодаря чему рѣшенія комиссіи считаются обязательными для всѣхъ союзниковъ, исключая тѣхъ, представитель которыхъ сдѣлалъ формальную оговорку на этотъ счетъ при подписаніи рѣшенія принятаго большинствомъ членовъ комиссіи; такое начало оставляетъ въ неприкосновенности суверенитетъ державъ, но принципіально не можетъ быть одобрено въ комиссіи съ административною властью. Еще болѣе затрудняется дѣятельность комиссіи когда требуется для обязательной силы ея рѣшеній формальное согласіе государства, выраженное черезъ его представителя, благодаря чему рѣшенія не одобренныя однимъ изъ комиссаровъ не обязательны для его правительства. Все это имѣетъ смыслъ на конференціяхъ и на тѣхъ собраніяхъ комиссіи, гдѣ она выступаетъ въ видѣ конференціи; правотворящіе акты конференціи подлежатъ утвержденію правительства каждаго изъ государствъ, на ней представленныхъ, и при его отказѣ отъ принятія не могутъ быть для него обязательны. Но усвоеніе этого же начала для всѣхъ вообще дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію комиссіи, лишаетъ ее рѣшающей власти и придаетъ ей лишь совѣщательное значеніе; рѣшенія комиссіи суть простые проекты нуждающіеся въ ратификаціи державъ [1]). Выходомъ изъ этого ненормальнаго положенія являлось бы или образованіе спеціальной рѣчной конферен-

[1]) Это подмѣчено у Saint-Clair'a: онъ отмѣчаетъ несходство Дунайской комиссіи съ обычными рѣчными комиссіями, представляющими простыя предложенія и мнѣнія (conseils; avis) контрагентамъ, но не дающими приказовъ

ціи съ выдѣленіемъ ей правотворящихъ функцій, или же во всякомъ случаѣ признаніе рѣшенія по большинству голосовъ нормальнымъ способомъ дѣлопроизводства комиссіи съ допущеніемъ права veto и санкціи для каждаго государства лишь въ видѣ исключенія и лишь для извѣстной категоріи дѣлъ.

Комиссіи обыкновенно собираются періодически, одинъ или два раза въ годъ и вообще время отъ времени. На нѣкоторыхъ рѣкахъ, какъ напр. на Шельдѣ и на Эльбѣ, нѣтъ иныхъ союзныхъ органовъ кромѣ періодическихъ комиссій; исполненіе постановленій комиссіи возлагается на каждое государство въ отдѣльности. Каждое государство осуществляетъ контроль надъ исполненіемъ на своей территоріи посредствомъ своихъ органовъ. Всѣ низшіе агенты рѣчного управленія, инженеры и техники, служащіе въ рѣчныхъ карантинахъ и таможняхъ, сборщики пошлинъ, инспектора назначаются мѣстнымъ правительствомъ и зависятъ отъ него непосредственно и исключительно. Каждое государство дѣйствуетъ хотя и въ предѣлахъ общихъ союзныхъ нормъ, но отдѣльно и самостоятельно отъ другихъ Но общіе интересы требуютъ, чтобы рѣчная администрація отдѣльныхъ странъ не только была построена на однообразныхъ началахъ, но и во всѣхъ частяхъ рѣки дѣйствовала согласно; поэтому на нѣкоторыхъ рѣкахъ, какъ напр. на Рейнѣ и Прутѣ, союзъ располагаетъ спеціальнымъ органомъ контроля надъ соблюденіемъ договорнаго права, именно должностью главнаго инспектора. Главный инспекторъ назначается союзниками сообща, ему подчинены рѣчныя власти прибрежныхъ государствъ, онъ распространяетъ свою компетенцію на всю рѣку и на суда всѣхъ націй. При этомъ государства сохраняютъ право контроля на своей территоріи, главный же инспекторъ является посредствующимъ звеномъ между низшей рѣчной администраціей и комиссіей, въ вѣдѣніи которой онъ находится.

(ordres), которые могли бы выполняться независимо отъ согласія данной державы на ея территоріи (p. 188—189). См. также Maican, p. 228.

Союзъ нуждается не только въ установленіи кодекса рѣчного права и въ установленіи единой административной власти надъ рѣкою, но и въ однообразной судебной организаціи, обезпечивающей соблюденіе регламентовъ. Обычно разборъ дѣлъ о нарушеніяхъ правилъ рѣчной полиціи, лоцманскаго устава и другихъ рѣчныхъ актовъ вѣдается органами активной администраціи и совершается при соблюденіи всѣхъ судебныхъ формальностей; этотъ порядокъ удобенъ потому, что онъ ускоряетъ разрѣшеніе незначительныхъ споровъ и упрощаетъ движеніе дѣла; такъ было принято напр. на Рейнѣ по конвенціи 1804 года. Но для наилучшаго обезпеченія безпристрастія судей въ 1815 году было признано необходимымъ образовать особые мѣстные суды, независимые отъ администраціи; но этотъ опытъ не оправдалъ ожиданій въ виду обнаружившейся медлительности процесса и незнакомства судей съ рѣчнымъ дѣломъ [1]).

Что касается суда второй инстанціи, то особаго отъ комиссіи международнаго органа обыкновенно не имѣется; единственнымъ исключеніемъ является судебная комиссія образованная на Рейнѣ по конвенціи 1804 года. Въ ней можно видѣть зародышъ самой центральной рейнской комиссіи [2]).

Б. Комиссіи для охраны рыболовства.

Комиссіи для охраны рыболовства на международныхъ рѣкахъ [3]) и озерахъ начали возникать въ Европѣ во второй

---

[1]) Ср. Godefroi. Les tribunaux pour la navigation du Rhin. R. d. 1869. 494.—Asser, здѣсь же стр. 624 и въ брошюрѣ: Over de nieuwe Rijnvaartconventie. Amsterdam 1869.

[2]) Въ настоящемъ очеркѣ органовъ управленія европейскими рѣками собраны въ одно цѣлое нѣкоторые доселѣ неизвѣстные или не описанные подробно факты изъ исторіи международныхъ рѣчныхъ управленій а также тѣ дополненія, какія можно сдѣлать къ монографіи проф. Казанскаго о рѣкахъ изъ практики послѣдняго десятилѣтія.—Изъ новѣйшихъ примѣровъ можно упомянуть о комиссіи, образованной Португаліей и Испаніей для рѣки Гвадіано; 30 января 1907 года состоялось соглашеніе о бакенахъ и сигнальныхъ огняхъ на рѣкѣ. См. The amer. journal of int. law. 1907, oct. 989.

[3]) О регламентаціи рыболовства въ пограничныхъ водахъ см. Imbart-Latour. La pêche en droit romain et en droit international actuel. Paris 1885

половинѣ XIX вѣка, при чемъ онѣ получали форму или временныхъ и случайныхъ, или періодическихъ и правильныхъ собраній; неодинаковы были и степень ихъ организаціи и предѣлы ихъ полномочій, благодаря чему наблюдается, несмотря на сравнительно незначительное распространеніе комиссій, разнообразіе ихъ типовъ; однако можно подмѣтить наравнѣ съ особенностями немало и общихъ чертъ въ ихъ строеніи.

Въ конвенціи 2 декабря 1856 года правительства Франціи и Испаніи согласились, что составленіе регламента о рыбной ловлѣ на пограничной рѣкѣ Бидассоа будетъ поручено делегатамъ отъ муниципалитетовъ обоихъ береговъ; регламентъ, установленный по взаимному соглашенію и подлежащій утвержденію высшихъ властей обоихъ государствъ, будетъ заключать постановленія относительно мѣръ предупрежденія хищническаго истребленія рыбы въ рѣкѣ, относительно обезпеченія равныхъ правъ пользованія рѣкою для прибрежныхъ жителей обоихъ береговъ и соблюденія добраго порядка и мирныхъ сосѣдскихъ отношеній (ст. 22). Регламентъ этотъ былъ выработанъ представителями отъ пограничныхъ городовъ 1 іюня 1858 года и превращенъ обѣими правительствами въ конвенцію 31 марта 1859 года; позднѣйшая декларація 30 марта 1879 года удержала его въ силѣ (ст. 12) [1]. Въ конвенціи 18 февраля 1886 года была организована рѣчная полиція слѣдующимъ образомъ: поддержаніе порядка и наблюденіе за выполненіемъ регламента возлагается 1) на командировъ морскихъ силъ того и другого государства, пребывающихъ на рѣкѣ, на ихъ подчиненныхъ, спеціально на

и G. del Péré de Cardaillac de Saint-Paul. Étude de droit international et de législation comparée sur la réglementation de la pêche fluviale. Toulouse 1904 — Этотъ вопросъ включается въ изложеніе международнаго рѣчного права вообще у Vernesco. Des fleuves en droit international. Paris 1888 и у Казанскаго. Договорныя рѣки. Казань 1895, томъ I.—См. также работы Journé. La pêche fluviale. Paris 1901 и Deroye. La pêche fluviale et l'administration des eaux et forêts. Dijon 1903.

[1]) Clercq. VII. 203, 578; XII. 394.—López y Medina. Colleccion de tratados internacionales, ordenanzas y reglamentos de pesca. Madrid 1906.

то уполномоченныхъ, или на хозяевъ катеровъ, состоящихъ при стаціонерахъ; 2) на четырехъ надзирателей (gardes-pêche) при чемъ двоихъ изъ нихъ назначаютъ управленія испанскихъ береговыхъ городовъ (Ируна и Фонтараби), двоихъ— управленія французскихъ городовъ (Urrugne, Hendaye, Biriaton). Эти надзиратели оплачиваются тѣми городами, которые ихъ назначали, они приносятъ присягу при вступленіи въ должность, находятся въ непосредственномъ подчиненіи командира стаціонера, сообразуются съ получаемыми отъ него инструкціями относительно полиціи рыболовства и представляютъ командирамъ морскихъ силъ протоколы о нарушеніи правилъ рѣчного регламента. Въ случаѣ противозаконной ловли они уполномочены захватывать сѣти, рыболовныя принадлежности, пойманную рыбу, собранныя раковины и обращаться въ этомъ случаѣ за содѣйствіемъ непосредственно къ органамъ публичной власти (ст. 15 и 16). Нѣкоторыя постановленія конвенціи 1886 года возбудили несогласія, вслѣдствіе чего для ея пересмотра была созвана «смѣшанная пиринейская комиссія» (commission mixte internationale des Pyrénées), постановленія которой были ратификованы протоколомъ 19 января 1888 года; эта комиссія оставила неразрѣшеннымъ порядокъ пользованія рѣкой, что было оставлено на позднѣйшее соглашеніе мэровъ прибрежныхъ коммунъ или ихъ делегатовъ; эти послѣдніе уполномачивались установить постепенность въ занятіи ловлей жителей отдѣльныхъ коммунъ и составить списки рыбаковъ [1]). Изъ этого видно, что рыболовная комиссія на Бидассоа состоитъ изъ представителей отъ мѣстнаго населенія обѣихъ странъ, надѣляется она правомъ вырабатывать правила рыболовства, ея заключенія утверждаются правительствами, созывается она по мѣрѣ надобности, въ случаѣ спора, вообще нерегулярно и контроль

---

[1]) Martens N. R. G. 2 s. XII. 690 и Clercq. XVIII. 5.—Декларацію 9 іюня 1907 г. о рыболовствѣ на рѣкѣ см. въ Journal Officiel, 27 juillet 1907

надъ рыбною ловлею осуществляется раздѣльно агентами каждаго изъ прибрежныхъ государствъ [1]).

Въ конвенціи 9 декабря 1869 года Баденъ и Швейцарія согласились назначить для своихъ прирейнскихъ владѣній, лежащихъ по верхнему теченію рѣки (отъ Констанца до Базеля), по одному уполномоченному (einen Fischerei-Bevollmächtigten) по дѣламъ рыболовства, которые должны взаимно доводить до свѣдѣнія другъ друга распоряженія изданныя ихъ правительствами относительно рыболовнаго дѣла а также ежегодно отчеты относительно ловли лососины (Lachs, saumon) и искуственныхъ мѣръ ея размноженія; они должны также путемъ переписки или періодическихъ съѣздовъ обсуждать мѣропріятія, клонящіяся къ лучшему обезпеченію общихъ интересовъ рыболовства на Рейнѣ и водахъ примыкающихъ къ нему (ст. 13) [2]). Такимъ образомъ оба правительства соглашались о факультативномъ обращеніи къ періодическимъ съѣздамъ правительственныхъ агентовъ для совѣщаній по дѣламъ рыболовства; кромѣ того передача свѣдѣній, касающихся рыболовства, возлагалась, помимо министерствъ иностранныхъ дѣлъ, на низшихъ чиновниковъ непосредственно стоящихъ у дѣла. Обязательное обращеніе къ періодическимъ съѣздамъ было выговорено въ конвенціи 30 іюня 1885 года между Германіей, Швейцаріей и Голландіей спеціально для надзора за ловлей лососины, особенно цѣнной на Рейнѣ: «каждое правительство назначаетъ для своихъ владѣній особаго уполномоченнаго. Эти послѣдніе передаютъ другъ другу распоряженія своихъ правительствъ о рыболовствѣ и собираются (zusammenkommen) время отъ времени для обсуж-

[1]) Такимъ же образомъ организованъ контроль на рѣкѣ Мино; см. регламентъ (reglamento di policía costera y de pesca), включенный въ договоръ торговли и мореплаванія 27 марта 1893 года между Испаніей и Португаліей (apéndice 6). Martens N. R. G. 2 s. XXII. 431 и Legislación de casa pesca y uso de armas. Madrid 1902. 146. Противодѣйствіе иностранныхъ рыболововъ командирамъ судовъ разсматривается какъ противодѣйствіе своимъ отечественнымъ властямъ (ст. 36).

[2]) Martens N. R. G. XX. 170.

денія (um... zu berathen) необходимыхъ мѣропріятій о ловлѣ въ бассейнѣ Рейна лососины» (ст. 10) [1]). Аналогичные съѣзды для нуждъ рейнскаго рыболовства вообще установлены договоромъ 18 мая 1887 года между Швейцаріей, Баденомъ и Эльзасъ-Лотарингіей, регламентировавшимъ рыболовство по теченію рѣки и на Констанцскомъ озерѣ (ст. 11), и договоромъ 5 іюля 1893 года, касавшимся одного озера (ст. 14) [2]). Эти постановленія были дополнены конвенціей 3 іюля 1897 года между Швейцаріей и Баденомъ; согласно ей наблюденіе за рыболовствомъ по озеру и по верхнему теченію Рейна до того пункта, гдѣ онъ покидаетъ баденскую территорію, принадлежитъ префектурѣ Констанца и осуществляется посредствомъ инспектора рыболовства и подчиненныхъ ему надзирателей; всѣ эти чины приносятъ служебную присягу и дѣйствуютъ согласно преподаннымъ имъ властями инструкціямъ. Инспекторъ назначается велико-герцогскимъ правительствомъ, надзиратели—тою и другою стороною по ея усмотрѣнію; содержаніе свое надзиратели получаютъ отъ назначившаго ихъ государства; они зависятъ отъ инспектора въ служебномъ, отъ назначившихъ ихъ властей—въ дисциплинарномъ отношеніи. При констанцской префектурѣ существуетъ рыболовная комиссія (commission de pêche) для подачи совѣтовъ и оказанія содѣйствія во всѣхъ вопросахъ касающихся надзора за рыболовствомъ и разведенія рыбы. Комиссія собирается по приглашенію префектуры и состоитъ подъ предсѣдательствомъ префекта или его замѣстителя изъ четырехъ членовъ избран-

[1]) Martens N. R. G. 2 s. IX. 561.—По свѣдѣніямъ Cardaillac'а къ этому договору присоединился Люксембургъ (p. 244).

[2]) Martens N. R. G. 2 s. XIV. 350 и Législation de la confédération et de cantons relative à la pêche. Berne 1895. 149.—Въ предшествующихъ конвенціяхъ Бадена и Швейцаріи 25 марта 1875 года и этихъ же странъ съ Эльзасъ-Лотарингіей 14 іюля 1877 года о комиссіи не говорилось вовсе (Martens N. R. G. 2 s. II. 60, 64).—О состояніи рыболовства на озерѣ, поведшемъ къ образованію комиссіи, см. Rettich. Die völker=und staatsrechtlichen Verhältnisse des Bodensees. Tübingen 1884. 181. Ср. также Stoffel. Die Fischerverhältnisse des Bodenseens unter besonderer Berücksichtigung der an ihm bestehenden Hoheitsrechte. Bern 1906.

ныхъ среди рыбопромышленниковъ на пятилѣтній срокъ изъ «списка рыбаковъ», причемъ выбирается двое швейцарцевъ и двое баденцовъ. Выборныя собранія, состоящія изъ лицъ, занимающихся рыболовствомъ, собираются въ заранѣе опредѣленный день на островѣ Рейхенау подъ предсѣдательствомъ префекта. Выборы происходятъ путемъ закрытой подачи голосовъ и избранными считаются лица, получившія наивысшее число голосовъ (ст. 4) [1]). Такимъ образомъ былъ установленъ общій органъ для обоихъ государствъ частнаго, но не правительственнаго характера, построенный на принципѣ равноправія двухъ національностей и назначаемый для техническихъ совѣщательныхъ цѣлей; фактически надзоръ выполняется однако надзирателями, которые несутъ службу подъ руководствомъ инспектора, баденскаго чиновника, распространяющаго свое вѣдѣніе и на швейцарскія воды; въ общемъ эта конвенція подчинила общее рыболовство преимущественному контролю Бадена [2]).

---

[1]) Martens N. R. G. 2 s. XXV. 398.

[2]) Cardaillac приводитъ этотъ случай въ видѣ примѣра того, какъ исполненіе регламента возлагается контрагентами на «un service unique, international» (p. 244); но если «едины» и инспекторатъ, и комиссія, то «международный» характеръ носитъ лишь комиссія.—Въ этомъ случаѣ ясно говорится о комиссіи; въ другихъ соглашеніяхъ о Рейнѣ, указанныхъ выше, этого не дѣлалось. Поэтому Cardaillac, упоминая конвенціи 1885, 1887 и 1893 годовъ, говоритъ лишь о контролѣ «des commissaires spéciaux» (p. 244), не объединяя ихъ въ единое цѣлое; но обязательность періодическихъ съѣздовъ комиссаровъ уже достаточна, чтобы признать въ нихъ совмѣстный колегіальный органъ контрагентовъ. Проф. Казанскій (I. 449) колеблется назвать съ полной увѣренностью совѣщанія уполномоченныхъ комиссіей, такъ какъ на основаніи статьи 10 договора 1885 года нельзя рѣшить, могутъ ли они постановлять сообща какія либо рѣшенія или нѣтъ. Но совѣщательныя комиссіи не перестаютъ быть комиссіями, несмотря на отсутствіе у нихъ рѣшающей власти; да и обычно всѣ рыболовныя комиссіи могутъ лишь подготовлять соглашенія государствъ; на этихъ съѣздахъ конечно возможна передача распоряженій и въ этомъ случаѣ комиссія выступаетъ въ роли, свойственной обычно «бюро». Рѣшительно отвергаетъ характеръ комиссіи проф. Казанскій (I. 450) за съѣздами въ силу конвенціи 1869 года; но здѣсь скорѣе можно видѣть лишь факультативность обращенія къ съѣздамъ; въ случаѣ же созыва съѣзда собранныя лица образуютъ изъ себя то, что хотя бы по соглашенію 1880 года Франціи и Швейцаріи называется «комиссіей»; Cardaillac, говоря

По договору Франціи и Швейцаріи 28 декабря 1880 года было условлено, что каждое изъ договаривающихся правительствъ назначитъ по спеціальному комиссару для надзора за рыболовствомъ въ принадлежащихъ ему водахъ; сюда относятся воды Леманскаго озера и впадающихъ въ него рѣкъ, воды Роны и Арвы съ ихъ притоками и вообще всѣ международныя воды за исключеніемъ лишь Дубса и части Роны, служащихъ границею между двумя державами. Комиссары собираются ежегодно на засѣданія смѣшанной комиссіи (commission mixte) для составленія доклада заинтересованнымъ правительствамъ о способахъ исполненія заключеннаго договора и для представленія замѣчаній и предложеній, какія они найдутъ подходящими сдѣлать въ интересѣ рыболовства и размноженія рыбы (ст. 27). Для пограничныхъ водъ образована особая комиссія изъ двухъ спеціальныхъ комиссаровъ съ подобными же полномочіями; кромѣ того было постановлено, что четыре надзирателя, назначаемые—двое французскимъ правительствомъ, третій правительствомъ Невшателя и послѣдній правительствомъ Берна, будутъ наблюдать за рыболовствомъ подъ руководствомъ соотвѣтственныхъ комиссаровъ; при этомъ рыболовная служба организуется такимъ образомъ, чтобы осуществлять свой контроль одинаково на обоихъ рѣчныхъ берегахъ (ст. 28). Конвенція 1880 года была измѣнена и дополнена декларацiей 14 апрѣля 1888 года и добавочными конвенціями 12 марта и 30 іюля 1891 г., но эти измѣненія не коснулись организаціи комиссіи и лишь въ конвенціи 30 іюля было добавлено, что надзиратели каждой страны могутъ преслѣдовать нарушителей регламента и захватывать рыболовныя принадлежности и контрабандный уловъ въ предѣлахъ пяти километровъ отъ ихъ государственной границы.

объ этомъ соглашеніи, вопреки терминологіи самого договора, говоритъ лишь о «комиссарахъ», но не объ «комиссіи» (p. 245); но проф. Казанскій признаетъ (I. 455), что комиссары образуютъ особую смѣшанную комиссію, и видитъ въ ней одинъ изъ немногихъ пока, если не единственный примѣръ рыболовной комиссіи. Ср. Vernesco, p. 313.

Чины мѣстной полиціи обязаны по первому требованію оказывать содѣйствіе иностраннымъ надзирателямъ въ ихъ поискахъ, безъ испрошенія на то согласія высшаго начальства. Оба правительства сообщаютъ другъ другу имена ихъ надзирателей (ст. 4) [1]). Въ 1892 году въ виду жалобъ французскихъ рыбопромышленниковъ Леманскаго озера было рѣшено вновь пересмотрѣть всѣ предшествовавшія соглашенія и эта задача была поручена комиссіи образованной по 27 статьѣ договора 1880 года; комиссары выработали соглашеніе, превращенное въ конвенцію 27 декабря 1899 года, причемъ въ устройствѣ и дѣятельности комиссіи этою конвенціею не было произведено никакихъ измѣненій: ст. 27 и 28 договора 1880 года воспроизведены въ ст. 30 и 31 договора 1899 года [2]). Наконецъ позднѣйшая конвенція 9 марта 1904 года точно также удержала въ силѣ приведенныя выше постановленія, причемъ было выговорено лишь, что новые виды рыбы не могутъ разводиться въ пограничныхъ водахъ иначе какъ въ силу соглашенія между обоими правительствами (ст. 33) [3]). Французско-швейцарскій контроль организованъ въ довольно опредѣленныхъ международныхъ формахъ: высшей инстанціей является особый коллегіальный смѣшанный органъ [4]); за низшими рыболовными агентами признается право надзора за обоими берегами и такимъ образомъ они выступаютъ съ международно-правовыми функціями въ роли органовъ не только государственныхъ, но и международныхъ; при этомъ признается равенство обѣихъ сторонъ. Однако слѣ-

---

[1]) Martens N. R. G. 2 s. IX. 111; XIV. 410; XVIII. 238, 848.

[2]) Annexes de la Chambre des députés. Projets de loi, propositions et rapports. 7-e législature. Annexe № 1487 (séance du 5 mars 1900), p. 618—621.—Clercq. XXI. 613.

[3]) Martens N. R. G. 2 s. XXXIII. 510 и Clercq. XXII. 482.

[4]) Однако существуетъ тенденція разсматривать комиссаровъ изолированно другъ отъ друга, когда они собираются на засѣданія комиссіи. Такъ въ указанныхъ выше палатскихъ документахъ не говорится вовсе о «комиссіи», а объ «commissaires internationales»; но комиссары дѣйствующіе раздѣльно являются органами своего государства, дѣйствуя же сообща они составляютъ комиссію.

дуетъ добавить, что разъѣзды по Леманскому озеру чинами рыболовнаго надзора совершаются на французскомъ катерѣ, причемъ расходы на поѣздки покрываются обоими контрагентами сообща.

Въ договорѣ 8 іюля 1898 года между Италіей и Швейцаріей, добавочномъ къ конвенціи 8 ноября 1882 года, было условлено о назначеніи спеціальныхъ комиссаровъ для взаимнаго содѣйствія въ случаяхъ нарушенія регламента о рыболовствѣ (ст. 2). Но учрежденіе это не развилось въ комиссію [1]).

Наконецъ рыболовныя комиссіи учреждены по соглашеніямъ Румыніи съ сосѣдними странами по типу рейнской комиссіи, образованной по договору 1885 года. По договору съ Россіей 9 (22) февраля 1901 года для наблюденія за рыболовствомъ на Дунаѣ и Прутѣ каждая изъ державъ назначаетъ спеціальнаго делегата (délégué). Эти делегаты должны сообщать другъ другу распоряженія принимаемыя ихъ правительствами о рыболовствѣ въ мѣстностяхъ, подлежащихъ дѣйствію конвенціи, и собираться время отъ времени для обсужденія новыхъ мѣропріятій и для подачи заключеній правительствамъ (ст. 13). Въ договорахъ съ Болгаріей 29 ноября 1901 года (ст. 12), съ Сербіей 15 января 1902 года (ст. 13) и съ Венгріей 31 января 1903 года (ст. 12), заключенныхъ для нормированія дунайскаго рыболовства на комиссіи возлагается помимо того наблюденіе за строгимъ выполненіемъ рыболовнаго договора [2]).

Приведенный перечень организованныхъ рыболовныхъ союзовъ государствъ, наиболѣе полный изъ составленныхъ доселѣ изслѣдователями международнаго рыболовнаго права и дополненный союзами послѣднихъ лѣтъ, которыхъ они не

---

[1]) Martens N. R. G. 2 s. IX. 564; XXIX. 133.

[2]) Archives diplomatiques 1903. III. 251.—Descamps et Renault. Recueil international des traités du XX siècle. Année 1901. Paris (1905), p. 138; Année 1902. Paris 1906, p. 130.—Sturdza. Recueil de documents relatifs à la liberté de navigation du Danube. Berlin 1904. 842.

касались, съ достаточной убѣдительностью доказываетъ наличность въ Европѣ особаго типа международной комиссіи для охраны рыболовства въ международныхъ водахъ. Сравнительно съ рѣчными судоходными союзами, рыболовные союзы начали организовываться нѣсколько позднѣе; при томъ не всегда подробная договорная нормировка отношеній органовъ отдѣльныхъ государствъ другъ къ другу, подававшая поводъ къ неясности и двусмысленности, заставляла сомнѣваться въ существованіи общихъ рыболовныхъ организацій. Но развитіе этого института и территоріальное его распространеніе несомнѣнно сказывается за послѣднее тридцатилѣтіе. Впрочемъ комиссіи имѣютъ большею частію мѣстный характеръ и надѣлены весьма несложными функціями. Въ союзѣ участвуютъ обыкновенно два или три государства, которыя соглашаются о совмѣстномъ регулированіи общихъ интересовъ путемъ особыхъ органовъ. Въ пользу этихъ органовъ они поступаются прежде всего функціей взаимнаго обмѣна распоряженіями, что, не давая никакой власти, превращаетъ комиссію въ органъ централизаціи свѣдѣній, интересующихъ рыбопромышленниковъ договаривающихся державъ. Кромѣ того на комиссію возлагается иногда наблюденіе за исполненіемъ заключенныхъ рыболовныхъ трактатовъ; въ этомъ отношеніи комиссаръ представляетъ собою члена коллегіи, объединяющей административную дѣятельность нѣсколькихъ государствъ въ предѣлахъ всей союзной территоріи, тогда какъ на территоріи своего государства онъ является кромѣ того и мѣстнымъ чиновникомъ, осуществляющимъ функціи контроля въ интересахъ своего отечества. Наконецъ комиссіи поручается пересмотръ договоровъ и выработка новыхъ мѣропріятій; при этомъ комиссія имѣетъ періодическій характеръ и надѣляется правомъ иниціативы, если состоитъ изъ делегатовъ отъ правительствъ, или созывается по мѣрѣ нужды и призывается работать лишь въ указанныхъ правительствами предѣлахъ, если она носитъ частный характеръ. Всѣ ея представленія о желательныхъ

для пользы дѣла нововведеніяхъ и ея проекты новыхъ соглашеній подлежатъ утвержденію правительствъ. Совѣщательный ея характеръ объясняется общими началами европейскаго международнаго права, допускающаго въ принципѣ лишь раздѣльность дѣйствій отдѣльныхъ государствъ. И низшая рыболовная администрація построена на этомъ же началѣ; надзиратели суть мѣстные агенты дѣйствующіе лишь въ предѣлахъ своей территоріи; только въ послѣднее время въ пограничныхъ водахъ стало примѣняться начало подчиненія органамъ одного изъ государствъ территоріи другого государства для цѣлей охраны общаго рыболовства. Но совмѣстно назначаемыхъ всѣми контрагентами чиновниковъ, служащихъ общему дѣлу и непосредственно выполняющихъ функціи контроля на всей союзной территоріи пока не имѣется; баденскій инспекторатъ на Рейнѣ, учрежденный въ 1897 году, не отвѣчаетъ вполнѣ этимъ условіямъ.

II. Финансовыя комиссіи.

1. Органы германскаго таможеннаго союза.

Германскій таможенный союзъ [1]) представляетъ собою любопытное международное соединеніе, имѣвшее немаловажное значеніе для объединенія Германіи; его исторія до 1867 года представляетъ особенно важное значеніе для ученія о международной администраціи, съ этой же эпохи онъ прини-

[1]) Нѣмецкая литература о союзѣ необозрима; назовемъ наиболѣе важныя работы. Nebenius. Der deutsche Zollverein, sein System und seine Zukunft. Carlsruhe 1835.—Becher. Ueber den deutschen Zollverein. Köln 1835.—Kühne. Ueber den deutschen Zollverein. Berlin 1836 (оттискъ изъ Historisch-polit. Zeitschrift. № 860).—Höfken. Der deutsche Zollverein in seiner Fortbildung. Stuttgart 1842.—Sick. Uebersichtliche Geschichte der Entstehung des grossen deutschen Zollvereins. Tübingen 1843.—Bülow Cummerow. Der Zollverein, sein System und dessen Gegner. Berlin 1844.—Junghanns. Der Fortschritt des Zollvereins. Leipzig 1848.—Kerstorf. Denkschrift über die Fortsetzung des deutschen Zollvereins. Augsburg 1851.—Oechelhäuser. Der Zollverein, seine Verfassung, sein handelspolitisches System. Frankfurt a. M. 1851.—Robolsky. Der deutsche Zollverein, seine Entstehung, Entwicklung und Zukunft.

маетъ форму нѣсколько уклоняющуюся отъ обычнаго типа административныхъ союзовъ, а съ 1871 года онъ уступаетъ мѣсто имперскимъ органамъ.

Въ 1815 году Германія распалась на 38 самостоятельныхъ государствъ, имѣвшихъ каждое свой самостоятельный таможенный режимъ. Существованіе сѣти внутреннихъ таможенныхъ границъ затрудняло развитіе торговли и промышленности и безъ того подорванныхъ войнами, истощившими Германію. Въ виду этого въ актѣ о конфедераціи было постановлено, что «союзники воспользуются первымъ собраніемъ уполномоченныхъ во Франкфуртѣ для обсужденія проекта о регулированіи торговли, таможеннаго и судоходнаго дѣла для

Berlin 1862.—Emminghaus. Entwickelung, Krisis und Zukunft des deutschen Zollvereins. Leipzig 1863.—Dittmar. Der deutsche Zollverein. Leipzig 1 изд. 1868 года, 2 изд. 1869 года; 2 тома (1-ый томъ излагаетъ исторію и организацію союза, 2-ой томъ—законы, распоряженія и договоры союза до 1869 года).—Festenberg—Packisch. Geschichte des Zollvereins mit besonderer Berücksichtigung der staatlichen Entwickelung Deutschlands. Leipzig 1869.—Weber. Der deutsche Zollverein. Geschichte seiner Entstehung und Entwickelung. Leipzig, 1 изд. 1869, 2-ое изд. 1871.—Однако для интернаціоналиста эти работы даютъ немного; онѣ касаются главнымъ образомъ экономической и финансовой стороны вопроса; кромѣ того онѣ наполнены или полемикой, потерявшей значеніе въ настоящее время, или историческими мелочами, неважными для выясненія юридической природы института. Здѣсь перечислена литература касавшаяся дореформеннаго строя союза (до 1867 года), наиболѣе интереснаго періода въ его исторіи для международнаго права. Позднѣйшая литература имѣетъ значеніе скорѣе для государственника.—Во франц. литературѣ существуетъ капитальная работа проф. Вормса: Worms. L'Allemagne économique ou histoire du Zollverein allemand. Paris 1874.—Кромѣ того въ 1841 году были написаны слѣд. три работы: 1) La Nourais et Bères. L'association des douanes allemandes, son passé, son avenir. Paris 1841; 2) Faugère. Le Zollverein ou l'union des douanes de la Prusse et des états allemands. Paris, эта работа объ исторіи союза до 1841 года была издана безъ измѣненій и добавленій въ 1859 году; 3) Richelot. L'association douanière allemande. Paris, эта работа была напечатана въ 1845 году, а въ 1859 году вышла вторымъ изданіемъ въ совершенно переработанномъ видѣ подъ заглавіемъ: L'association douanière allemande ou le Zollverein: son histoire, son organisation, ses relations avec l'Autriche, ses résultats, son avenir. Позднѣйшей исторіи союза (съ 1842 года) авторъ намѣревался посвятить новую книгу: Le Zollverein ou l'union des douanes de la Prusse et des états allemands pendant la période de 1842 à 1858, но повидимому эта книга не была выпущена; по крайней мѣрѣ намъ ее отыскать не удалось.

всей Германіи, согласно началамъ установленнымъ на Вѣнскомъ конгрессѣ» (ст. 19). Въ заключительномъ актѣ конгресса было также принято, что «вопросы указанные въ статьяхъ 16, 18 и 19 акта о конфедераціи будутъ представлены на особое разсмотрѣніе сейма для установленія единаго законодательства по этому предмету» (ст. 65). Но сейму не удалось этого сдѣлать: немногочисленныя попытки устранить препятствія свободѣ торговли внутри Германіи остались безрезультатными. За это дѣло взялась Пруссія [1], побуждаемая къ тому первоначально разрозненностью ея территоріальныхъ владѣній: часть ея территоріи была отрѣзана владѣніями другихъ державъ отъ коренныхъ прусскихъ провинцій или была окружена со всѣхъ сторонъ территоріей одного какого нибудь государства, кромѣ того въ чертѣ прусской территоріи находились чрезполосныя владѣнія иныхъ государствъ. Все это побуждало Пруссію ассимилировать свое таможенное законодательство съ законодательствомъ державъ, прерывавшихъ сношенія между отдѣльными частями ея территоріи и отстранявшихъ ее отъ рѣчныхъ и морскихъ водъ. Теоретическое обоснованіе идеѣ общегерманскаго таможеннаго союза было дано профессоромъ политической экономіи въ Тюбингенѣ Ф. Листомъ, который популяризировалъ это предпріятіе въ рядѣ научныхъ работъ и содѣйствовалъ промышленникамъ въ обоснованіи ихъ петицій, подававшихся въ законодательныя собранія отдѣльныхъ нѣмецкихъ странъ [2]. Въ одной изъ

[1]) Ср. Aegidi. Aus der Vorzeit des Zollvereins. Beitrag zur deutschen Geschichte. Hamburg 1865.—Mucke. Zur Vorgeschichte des Deutschen Zollvereins, insbesondere die Bestrebungen des mitteldeutschen Vereins gegen den preussischen Zollverein. Leipzig 1869.—Rocher. Zur Gründungsgeschichte des Zollvereins. Berlin 1870—Treitschke. Die Anfänge des deutschen Zollvereins. Preussische Jahrbücher. 1872. XXX Band, S. 397.—Eckert. Zur Vorgeschichte des deutschen Zollvereins. Die preussisch-hessische Zollunion vom 14 Februar 1828. Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich 1902. XXVI. 505.

[2]) Для пропаганды идеи союза и для его территоріальнаго расширенія онъ основалъ въ 1843 году еженедѣльный журналъ Zollvereinblatt, редактировавшійся имъ вплоть до смерти; съ 1849 года это изданіе выходило подъ

этихъ петицій онъ слѣдующимъ образомъ развивалъ свои основныя положенія: «38 таможенныхъ границъ парализуютъ внутреннюю торговлю и производятъ такія послѣдствія для жизни страны, какія произвелъ бы на существованіе человѣка искусственный перерывъ циркуляціи крови въ его тѣлѣ. Для того, чтобы доставить товаръ изъ Гамбурга въ Австрію или изъ Берлина въ Швейцарію, надо пересѣчь 10 государствъ, сообразоваться съ 10 таможенными уставами и 10 разъ заплатить пошлины. Таможни наравнѣ съ военными дѣйствіями оправдываются лишь какъ оборонительныя средства. Чѣмъ меньше страна, тѣмъ больше зло, тѣмъ болѣе сковано развитіе народа и болѣе непроизводительныхъ расходовъ, идущихъ на взиманіе сборовъ. Для германскаго народа эти 38 таможенныхъ границъ болѣе вредны, чѣмъ если бы была одна таможенная общегерманская граница съ увеличенными втрое пошлинами».

Осуществленіе плана таможеннаго союза (Zollverein) началось подписью Пруссіей 14 февраля 1828 года конвенціи съ Гессенъ-Дармштадтомъ и систематически велось путемъ заключенія аналогичныхъ соглашеній съ другими нѣмецкими странами; наибольшее число присоединеній падаетъ на 1833 и 1835 годы; всякій разъ соглашеніе было срочное [1]). Въ 1841 году въ составѣ союза кромѣ Пруссіи находились Баварія, Саксонія, Вюртембергъ, Нассау, курфюршество Гессенское, Гессенъ-Дармштадтъ, мелкія государства Тюрингіи и вольный городъ Франкфрутъ [2]), а къ срединѣ 50-ыхъ годовъ

титуломъ Vereinsblatt für deutsche Arbeit, съ 1852 года—подъ названіемъ Volkswirtschaftliche Monatschrift für den Zollverein и превратилось въ двухъ-недѣльникъ.

[1]) Ср. конвенціи 22 марта 1833 г. (ст. 29, 33—36), 30 марта (ст. 29, 33—36), 11 мая (ст. 29, 32—35) этого же года, 12 марта (ст. 29, 33—36) и 10 декабря 1835 года (ст. 25, 29—32). Martens. N. R. XI. 525, 549, 584; XIII. 228, 439, 516.—Zollvereinigungs-Vertrag zwischen Preussen und den beiden Hessen. Koblenz 1833.

[2]) См. конвенцію 8 мая 1841 г. о продолженіи союза у Martens'a N. R. G. II. 6.

союзъ обнималъ собою почти всю Германію за исключеніемъ Австріи и нѣсколькихъ незначительныхъ владѣній на сѣверѣ страны [1]).

Высшимъ органомъ союза являлись спеціальныя таможенныя конференціи (Conferenz), собиравшіяся въ различныхъ столицахъ по мѣрѣ надобности, хотя согласно союзному акту имъ надлежало быть ежегодно въ первыхъ числахъ іюня, и состояли онѣ изъ уполномоченныхъ (Bevollmächtigte) отдѣльныхъ союзниковъ; разъѣзжаясь, делегаты уславливались о предметахъ совѣщаній будущаго съѣзда. Въ случаѣ возникновенія неотложныхъ вопросовъ, которые не могли быть разрѣшены путемъ дипломатической переписки между кабинетами, возможно было созвать экстренное собраніе. Предсѣдательствовалъ на съѣздѣ выбранный членами собранія делегатъ. Протоколы съѣзда обнародовались [2]). Рѣшенія конференціи производились по единогласію, причемъ каждое государство располагало однимъ голосомъ; лишь Франкфуртъ на Майнѣ и Нассау имѣли сообща одинъ голосъ. Полномочія съѣзда были частью правотворящаго, частью судебнаго характера; конференція имѣла задачей: 1) обсуждать предложенія дѣлаемыя однимъ изъ членовъ союза для улучшенія союзнаго дѣла, 2) вести переговоры объ измѣненіяхъ въ таможенныхъ законахъ, тарифахъ, регламентахъ и въ организаціи таможеннаго управленія, 3) рѣшать жалобы и недоразумѣнія относительно исполненія основного союзнаго акта, о которыхъ заинтересованныя въ дѣлѣ правительства не могли

---

[1]) Ср. Verträge und Verhandlungen über die Bildung und Ausführung des deutschen Zoll=und Handels=Vereins. Berlin 1845—1871. B. I—V; томы 1 и 2 содержатъ конвенціи 1833—1836 годовъ, томъ 3—конвенціи до 1856 года, томъ 4—до 1858 г., послѣдній—до 1870 года.

[2]) См. изданіе: Verhandlungen der General-Konferenz im Zollvereins=Angelegenheiten. 6 Konferenz: Berlin 1843; 7—Carlsrhue 1845, 8—Berlin 1846, 9—Wiesbaden 1851, 10—Berlin 1854, 11—Darmstadt 1854, 12—Weimar 1856, 13—Hannover 1858, 14 Konferenz—Braunschweig 1859 и т. д.—Существуютъ также работы объ отдѣльныхъ съѣздахъ; см. напр. Die Zollconferenz zu Berlin Leipzig 1852. 47 стр. и Die Zollconferenz zu Wien. Leipzig 1852. 94 стр.

согласиться между собою при помощи дипломатическихъ сношеній, 4) регулировать окончательно денежные расчеты между союзниками [1]).

Постояннымъ органомъ союза было центральное бюро (Centralbureau), помѣщавшееся съ 1835 года въ Берлинѣ, въ которое каждый изъ союзниковъ могъ назначить по одному представителю (einen Beamten). Взиманіе сборовъ производилось таможнями отдѣльныхъ союзниковъ и отчетъ о собранныхъ суммахъ каждые три мѣсяца пересылался въ бюро, которое вело счеты союзныхъ доходовъ и распредѣляло эти доходы между членами союза; за вычетомъ издержекъ по взиманію, которыя возмѣщались мѣстному правительству, доставившему данные сборы, вся сумма сборовъ ежегодно дѣлилась между союзниками по расчету главнымъ образомъ числа населенія въ отдѣльныхъ государствахъ. Въ видѣ подспорья къ производству этой раскладки бюро собирало статистическія свѣдѣнія о состояніи торговли и промышленности въ германскихъ государствахъ.

Каждое государство само назначаетъ персоналъ своихъ таможень, но эти назначенія производятся при соблюденіи условій, одинаковыхъ для всѣхъ союзниковъ. Кромѣ того ка-

[1]) Richelot (p. 81) говоритъ о «pouvoir législatif» конференціи; такъ же опредѣляетъ ея полномочія Bosc. Unions douanières et projets d'unions douanières. Paris 1904. 187 (есть нѣмецкій переводъ этой работы Paasche. Zollalliancen und Zollunionen. Berlin 1907); Worms (p. 52) называетъ ее «une sorte d'autorité fédérale». Но между членами союза не было федеративныхъ узъ, онъ былъ построенъ скорѣе по типу конференціи и носилъ международный характеръ; рѣшенія конференціи были не закономъ, а международно-правовымъ соглашеніемъ; члены союза не теряли своей независимости и для измѣненія установленнаго общаго порядка было необходимо согласіе каждаго изъ нихъ. На международный характеръ союза указываетъ проф. Мартенсъ. Современное международное право. СПБ. 1896. II. 234.—За «ein völkerrechtlicher Bund» считаетъ союзъ Sommerland въ статьѣ Zollverein. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, herausg. von Conrad. 2 Auflage. Jena 1901. VII Band, S. 993.—Проф. Казанскій замѣчаетъ, что устройство союза «далеко не походило на устройство всеобщихъ административныхъ союзовъ» (Всеобщіе админ. союзы. Одесса 1897. I. 254). Отличіе здѣсь заключалось, по нашему мнѣнію, 1) въ мѣстномъ и 2) болѣе или менѣе временномъ и непостоянномъ характерѣ союза, 3) въ снабженіи бюро рѣшающей властью и 4) въ особомъ его составѣ.

ждый членъ союза имѣетъ право контролировать операціи взиманія въ таможняхъ другихъ державъ при помощи особыхъ контролеровъ и инспекторовъ, имъ назначаемыхъ. Что касается до таможеннаго законодательства отдѣльныхъ союзниковъ, то признавалось необходимымъ 1) сообразовать мѣстные законы съ общими союзными правилами относительно привоза, отпуска и транзита товаровъ и измѣнять эти законы лишь по взаимному соглашенію, 2) признать торговлю свободной и уничтожить мѣстныя таможенныя заставы и торговыя стѣсненія. Вообще имѣлось въ виду парализовать разъединяющее значеніе территоріальныхъ границъ и слить договаривающіеся народы въ одно экономическое общеніе; каждое нѣмецкое государство допускалось въ союзъ по выраженіи желанія, при условіи подчиненія союзному праву.

Экономическія реформы въ отдѣльныхъ странахъ привели къ поднятію промышленности, торговли и плаванія во всей Германіи при помощи союзной власти. Благодѣтельное значеніе союза проявилось въ слѣдующихъ отношеніяхъ: 1) понизились издержки взиманія благодаря уничтоженію внутреннихъ таможень, 2) развилась промышленность вслѣдствіе установленія свободы обмѣна между союзниками, 3) таможенные сборы каждаго государства въ среднемъ повысились вслѣдствіе роста потребленія, 4) стало возможнымъ заключеніе выгодныхъ трактатовъ съ иностранными державами, такъ какъ контрагенты могли представить союзу болѣе уступокъ, нежели отдѣльной незначительной нѣмецкой державѣ, 5) всѣ члены союза начали сообща пользоваться сухопутными и водяными путями сообщенія, дотолѣ находившихся въ единоличномъ распоряженіи мѣстныхъ владѣльцевъ, 6) вслѣдствіе расширенія района сбыта за границу развились нѣкоторыя производства и 7) союзъ началъ играть постепенно политическое значеніе, чѣмъ ускорилось дальнѣйшее развитіе его и упроченіе центральныхъ союзныхъ органовъ [1]).

---

[1]) Ср. Beitrage zur Beurtheilung des Zollvereins—Frage. Eine Sammlung

Сплоченности нѣмецкихъ странъ содѣйствовали войны 1864 и 1866 годовъ; событія 1866 года радикально измѣнили характеръ союза; переходной ступенью отъ простого таможеннаго союза къ государственному соединенію явился порядокъ, установленный актомъ 1867 года, основаннымъ на мысли о привлеченіи народнаго представительства Германіи на служеніе цѣлямъ союза. Союзъ послужилъ для Пруссіи средствомъ укрѣпить узы между нѣмецкими державами и установить свою гегемонію въ Германіи. Если члены сѣверо-германскаго союза отказались отъ своихъ прерогативъ по таможенному дѣлу въ пользу общей союзной власти, то южногерманскія государства, получивъ независимость, сохраняли свою связь съ сѣверными державами только въ качествѣ членовъ таможеннаго союза. Для упроченія этой связи было предложено или создать особый по составу таможенный парламентъ, или же поручить таможенное дѣло всей Германіи рейхстагу сѣверо-германскаго союза, увеличенному въ своемъ составѣ депутатами отъ южныхъ союзныхъ державъ. Но первый планъ былъ оставленъ потому, что онъ нарушалъ бы полноту власти отдѣльныхъ парламентовъ, не исключая и власти рейхстага, второй планъ не былъ принятъ потому, что южныя державы находили неудобнымъ участвовать въ работѣ законодательнаго органа союзнаго государства, къ составу котораго они не принадлежали. Поэтому остановились на мысли создать обособленное отъ рейхстага учрежденіе, но въ тоже время призвать въ него членовъ рейхстага и сверхъ того депутатовъ отъ южныхъ державъ, избираемыхъ на три года тѣмъ же способомъ, какимъ избирались депутаты сѣверо-германскаго союза. Это было принято въ договорѣ этого послѣдняго съ Баваріей, Вюртембергомъ, Баденомъ и Гессеномъ [1]).

---

amtlicher Aktenstücke. Berlin 1852 и Robolsky. Die Handels=,Zoll=und Schiffahrts=Verträge des Zollvereins mit anderen Staaten. Berlin 1868.

[1]) Martens N. R. G. XIX. 123.—Thudichum. Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins. Tübingen 1869.—См. о дѣятельности новыхъ учрежденій въ изданіяхъ: 1) Archiv des Norddeutschen

Новое учрежденіе было названо «таможеннымъ парламентомъ» (Zollparlament), оно постановляло свои рѣшенія по абсолютному большинству голосовъ, собиралось на періодическія сессіи и его члены считались представителями всего нѣмецкаго народа, а не выбравшихъ ихъ странъ и округовъ [1]). Это былъ органъ съ законодательными функціями; по нѣкоторымъ вопросамъ онъ раздѣлялъ правотворящія функціи съ союзнымъ совѣтомъ (Bundesrath), органомъ представительства союзныхъ правительствъ [2]). Оба учрежденія помѣщались въ Берлинѣ.

Союзный совѣтъ представлялъ собою измѣненныя «генеральныя конференціи» стараго времени; онъ состоялъ попрежнему изъ представителей отъ отдѣльныхъ державъ, но были измѣнены во-первыхъ составъ делегацій, во-вторыхъ способъ вотированія: вмѣсто равнаго представительства введено было пропорціональное представительство, вмѣсто принципа единогласія—начало большинства голосовъ. Было принято, что Пруссія имѣетъ 17 голосовъ, Баварія—6, Саксонія и Вюртембергъ—по 4, Баденъ и Гессенъ по 3, Мекленбургъ—Шверинъ и Брауншвейгъ по 2, остальныя 17 мелкихъ державъ [3])—по 1 голосу. Каждая держава могла назначать столько представителей, сколькими голосами она располагаетъ, но вотумъ делегаціи данной страны долженъ быть единымъ. Рѣшенія постановляются по большинству голосовъ, причемъ

Bundes und des Zollvereins. Jahrbuch für Staatsverwaltungsrecht und Diplomatie des N. B. und des Z., redigirt von Koller. Berlin 1868—1872, 5 Bände и 2) Annalen des N. B. und Deutschen Zollvereins für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik. Berlin 1868—1870, 3 Bände.

[1]) Ср. о работахъ парламента въ 1868 и 1869 годахъ въ Archiv'ѣ II. 725; III. 981.

[2]) Поэтому несправедливо считать союзный совѣтъ властью исключительно исполнительной, какъ это дѣлаетъ Bosc (p. 189). Ср. Казанскій I. 253. Парламентъ не централизовалъ въ своихъ рукахъ всю законодательную власть, но въ нѣкоторыхъ случаяхъ осуществлялъ ее сообща съ совѣтомъ.

[3]) Именно Лауенбургъ, Саксъ-Веймаръ, Мекленбургъ-Стрелитцъ, Ольденбургъ, Саксъ-Мейнингенъ, Саксъ-Альтенбургъ, Саксъ-Кобургъ-Гота, Ангальтъ, Шварцбургъ-Рудольштадтъ, Шварцбургъ-Зондерхаузенъ, Вальдекъ, Рейссъ, Шаумбургъ-Липпе, Липпе, Любекъ, Бременъ и Гамбургъ.

голоса непредставленныхъ странъ не принимаются въ расчетъ. Совѣтъ собирается ежегодно на обыкновенныя собранія въ установленное для того время, а на экстраординарныя— по требованію трети его членовъ. Изъ своего состава онъ образуетъ три постоянныхъ комитета (Ausschüsse): 1) для таможенныхъ дѣлъ, 2) для торговли и судоходства, 3) для сведенія счетовъ. Такимъ образомъ функціи прежняго бюро были поручены одному изъ совѣтскихъ комитетовъ.

Особое положеніе было предоставлено коронѣ прусской. Ей принадлежитъ предсѣдательство въ совѣтѣ и она обезпечиваетъ его членамъ обычную дипломатическую охрану. Въ совѣтѣ Пруссія располагала почти третью голосовъ [1]), она созывала, открывала и закрывала совѣтъ и парламентъ, вносила въ парламентъ предложенія, формулированныя совѣтомъ, заключала договоры торговли и плаванія съ иностранными державами отъ имени союза, наконецъ осуществляла на всей союзной территоріи контроль надъ выполненіемъ союзныхъ соглашеній и надъ взиманіемъ таможенныхъ доходовъ. Прежняя система взаимнаго контроля союзниковъ превратилась въ систему контроля союзнаго президіума и контролеры стали разсматриваться чиновниками всего таможеннаго союза, получающими отъ президіума инструкціи и отъ союза особое содержаніе [2]).

---

[1]) Ошибается Bosc (p. 191), полагая, что въ совѣтѣ Пруссія «représentait à elle seule la majorité»; при 58 голосахъ союзники въ цѣломъ имѣли 41 голосъ, ей же принадлежало лишь 17 голосовъ.

[2]) Преобладаніе Пруссіи было въ 1867 году легализировано; дотолѣ несогласія между мелкими княжествами и Пруссіей лишь замедляли правильный ходъ конференцій. Уничтоженіемъ права veto введено было начало подчиненія общей волѣ союзниковъ и измѣнено положеніе отдѣльнаго государства въ союзѣ; до 1867 года несогласія небольшого государства было достаточно для отклоненія проекта, удовлетворяющаго общимъ интересамъ; это было допущено для облегченія образованія союза и для упроченія его существованія. Но практика показала неудобство этого порядка для общегерманскихъ интересовъ и для прогресса общаго дѣла. Неоднократно конференціи длились свыше полугода и тѣмъ не менѣе оканчивались ничѣмъ за невозможностью примирить интересы хотя бы подавляющаго большинства союзниковъ съ интересами незначительнаго меньшинства. Новый порядокъ, выгод-

Изъ этого видно, что таможенный союзъ съ 1867 года, если и сохранилъ черты международнаго соединенія, то по внѣшности приблизился къ государственному союзу съ своеобразнымъ устройствомъ. По существу онъ оставался союзомъ независимыхъ державъ: сѣверо-германскаго союза и четырехъ южныхъ государствъ; онъ покоился на договорномъ соглашеніи и всѣ вопросы, не предусмотрѣнные ясно въ союзномъ договорѣ, могли быть нормированы лишь путемъ заключенія новой конвенціи и предоставлены на рѣшеніе союзнаго совѣта и таможеннаго парламента лишь по соглашенію всѣхъ союзниковъ. Союзъ касался лишь таможеннаго дѣла и былъ заключенъ лишь на извѣстный срокъ. Съ другой стороны его органы были построены по типу конституціонныхъ представительныхъ учрежденій союзнаго государства; наличность парламента, избираемаго населеніемъ, была отклоненіемъ отъ типа международныхъ соединеній. Но было бы ошибочно считать союзъ родомъ союзнаго государства а его право государственнымъ правомъ союза. Особенность состояла здѣсь въ томъ, что союзу какъ цѣлому делегировалось законодательство по таможенному дѣлу, причемъ отдѣльнымъ государствамъ не принадлежало право санкціи законовъ; но порученіе временному органу союза извѣстной отрасли государственныхъ функцій не придаетъ союзу характера государства. Союзъ продолжалъ по существу быть международнымъ тѣломъ. Но въ отличіе отъ прежняго порядка онъ извнѣ разсматривался какъ одно самостоятельное цѣлое, когда онъ вступалъ въ договорныя соглашенія съ иностранными державами. Что касается внутренней его организаціи, то и въ совѣтѣ и въ парламентѣ дѣйствовалъ принципъ большинства, такъ что члены того и другого учрежденія являлись не только представителями отдѣльныхъ государствъ, ихъ избравшихъ,

ный для союза и для Германіи, приносилъ не мало выгодъ и Пруссіи, такъ какъ была сломлена оппозиція мелкихъ членовъ союза, противопоставлявшихъ реальнымъ интересамъ наиболѣе населенныхъ и богатыхъ странъ свое бумажное liberum veto.

но и органами всего союза. Каждое государство принимало выраженіе воли большинства выраженіемъ своей собственной воли, что является кореннымъ нарушеніемъ общаго правила, дѣйствующаго въ международныхъ сношеніяхъ и состоящаго въ томъ, что функціи правотворящаго характера выполняются лишь по единогласію участниковъ союза. Кромѣ того каждый народный представитель былъ общегерманскимъ таможеннымъ депутатомъ—безразлично, избранъ ли онъ въ одномъ изъ южныхъ или сѣверныхъ государствъ; это придавало парламенту важное политическое значеніе какъ средству для объединенія Германіи.

Съ достиженіемъ этой цѣли таможенный союзъ прекратилъ свое существованіе: таможенное дѣло по конституціи 1871 года (ст. 33--40) было передано имперскимъ властямъ.

2. Организація таможеннаго союза Сербіи и Болгаріи.

Примѣръ Германскаго таможеннаго союза вызвалъ многочисленные проекты подобныхъ организацій для среднеевропейскихъ державъ или для всей Европы вообще [1]). Но для успѣха союза требуется не только общность торговыхъ интересовъ, но и извѣстная тенденція къ федераціи, покоящаяся на одинаковыхъ политическихъ интересахъ и на тождествѣ расы или національности. Таможенный союзъ есть первая ступень къ политической общности и вотъ почему онъ возможенъ въ настоящее время лишь среди небольшой группы народовъ, дошедшихъ до сознанія солидарности своихъ интересовъ какъ экономическихъ, такъ и политическихъ.

Доказательство этого мы видимъ въ соглашеніи Сербіи и Болгаріи, заключенномъ 9 іюня 1905 года [2]) и остав-

---

[1]) См. Franke. Beitrage zu neusten Handelspolitik Deutschlands. Band I. Leipzig 1900, S. 187—272 (въ 110 томѣ изданія Schriften des Vereins für Socialpolitik) и Egner und Schümacher. Brennende Agrar=Zoll=und Handels= Fragen. Karlsruhe 1902. См. также Леруа Болье. Торговые трактаты центральной Европы. Экономическій Журналъ 1892, сентябрь, 28 и Martello. Lo Zollverein italo-francese e gli Stati Uniti d'Europa. Bologna 1906.

R. g. 1907. 350.—Ср. также южно-африканскую таможенную унію.

шимся нератификованнымъ [1]). Предполагалось установить, поскольку это возможно, однообразное таможенное законодательство въ обѣихъ странахъ и отмѣнить, за немногими исключеніями, таможенные сборы съ предметовъ произведенныхъ другимъ контрагентомъ; по отношенію къ иностраннымъ державамъ владѣнія союзниковъ должны разсматриваться какъ одна территорія въ таможенномъ и въ торговомъ отношеніи. До 1 марта 1917 года обѣ державы сохраняютъ право сохранять особые и раздѣльные тарифы на внѣшнихъ границахъ и заключать самостоятельно торговыя конвенціи съ иностранными государствами. Для приведенія въ исполненіе настоящаго соглашенія и для рѣшенія всѣхъ несогласій, какія могутъ возникнуть при его исполненіи, равно какъ для разрѣшенія всѣхъ вопросовъ о таможенныхъ тарифахъ, законахъ и регламентахъ учреждается смѣшанная таможенная комиссія (commission douanière) изъ шести членовъ, по трое отъ каждой державы. Эта комиссія выработаетъ проекты закона и регламенты, предусмотрѣнные въ настоящемъ соглашеніи, и представитъ ихъ на утвержденіе союзныхъ правительствъ; она же составитъ и однообразный для обѣихъ державъ тарифъ для включенія въ будущіе торговые трактаты съ несоюзными правительствами.

III. Проекты санитарныхъ комиссій.

Вопросъ объ учрежденіи мѣстныхъ санитарныхъ комиссій, аналогичныхъ хотя бы рѣчнымъ комиссіямъ, т. е. служащихъ нуждамъ небольшого количества сосѣднихъ государствъ, располагающихъ реальною властью и состоящихъ изъ делегатовъ отъ всѣхъ заинтересованныхъ державъ, до сихъ поръ не получилъ разрѣшенія на практикѣ.

---

[1]) Сербія должна была отказать въ ратификаціи въ виду сопротивленія Австріи состоявшемуся соглашенію, которое нарушало австрійскіе интересы въ Сербіи, находящейся въ экономической зависимости отъ Австро-Венгріи. См. Dimitrievitch. Le conflit austro-serbe et l'union douanière serbo-bulgare. Nouvelle Revue 1906. 361 и Pinon. Le conflit austro-serbe. Revue des deux Mondes. 1 février 1907. 667.

Онъ былъ безуспѣшно поднятъ на Константинопольской санитарной конференціи 1866 года: ей былъ представленъ проектъ объ учрежденіи особыхъ международныхъ лазаретовъ (lazarets internationaux), содержимыхъ на общія средства союзниковъ и управляемыхъ смѣшанными комиссіями (commissions mixtes), составленными изъ представителей отъ контрагентовъ. Лазареты эти должны быть учреждены въ небольшомъ количествѣ въ пунктахъ, наиболѣе посѣщаемыхъ судами; они, какъ и комиссіи, имѣютъ смѣшанный составъ и обслуживаютъ всѣхъ союзниковъ. Благодаря притоку денежныхъ средствъ отъ нѣсколькихъ государствъ ихъ возможно превратить въ образцовыя и благоустроенныя заведенія, благодаря же совмѣстному контролю правительствъ возможно достичь экономіи въ расходахъ на управленіе и обезпечить строгое примѣненіе карантинныхъ правилъ. Противъ этого возражали 1) что въ санитарномъ отношеніи небезопасно скоплять на незначительномъ пространствѣ большое количество судовъ и лицъ, подвергаемыхъ карантину; 2) что торговые интересы сильно пострадаютъ отъ вынужденной необходимости сворачивать съ дороги и тратить время на заходъ въ подобные пункты; 3) что смѣшанный составъ комиссіи принесетъ лишь затрудненія, такъ какъ будутъ неизбѣжны разногласія и пререканія среди заинтересованныхъ странъ по поводу отдѣльныхъ вопросовъ и конфликты изъ-за власти; 4) что наличность подобнаго учрежденія умалитъ суверенныя права мѣстнаго государства, почему, надо полагать, ни одно правительство не допуститъ функціонированія этого учрежденія на своей территоріи. Иниціаторы и сторонники проекта указывали, что несогласія между комиссарами не будутъ отражаться неблагопріятно на ходѣ дѣла, если допустить рѣшеніе дѣлъ въ комиссіи по принципу большинства голосовъ, и что нарушеніе суверенитета не будетъ имѣть мѣста, если комиссія возникнетъ въ силу договора, свободно заключаемаго каждымъ государствомъ. Взвѣсивъ всѣ выгоды и неудобства,

конференція не нашла возможнымъ рекомендовать систему международныхъ лазаретовъ; она признавала ее даже не всегда полезной, не говоря уже о томъ, что маловѣроятна самая возможность ея реализаціи въ Европѣ [1]).

При особомъ мнѣніи остались делегаты Греціи и Россіи (д-ра Маккасъ и Пеликанъ); допуская, что установленіе международныхъ лазаретовъ не можетъ быть въ общемъ рекомендовано, они полагали, что въ извѣстныхъ случаяхъ неоспорима полезность лазаретовъ управляемыхъ территоріальными властями [2]) подъ простымъ контролемъ смѣшанныхъ совѣтовъ (conseils mixtes). Конференція не признала возможнымъ допустить даже и эту форму внѣшняго контроля надъ дѣйствіями независимаго государства [3]).

Кромѣ проекта 1866 года въ литературѣ не встрѣчается предложеній составленія комиссій подобнаго типа. Нѣсколько отклоняются отъ этого типа комиссіи, проектированныя проф. Ульманомъ; онѣ назначаются для техническаго дѣйствованія въ случаѣ возникновенія войны въ предѣлахъ союзной территоріи и въ этомъ отношеніи приближаются къ комиссіямъ

---

[1]) Скептицизмъ членовъ конференціи объясняется слабымъ знакомствомъ съ аналогичными международными учрежденіями; надо также принять во вниманіе время постановленія этой резолюціи и особый составъ съѣзда; участники съѣзда, доктора по профессіи, смотрѣли на дѣло съ медицинской точки зрѣнія и соображенія о нецѣлесообразности проекта въ санитарномъ отношеніи, очевидно, взяли верхъ на собраніи.

[2]) Примѣромъ можетъ служить соглашеніе между Швеціей, Россіей, Пруссіей, Даніей и Мекленбургомъ о признаніи судовъ обеззараженныхъ на островѣ Канзое свободными отъ вторичнаго карантина въ портахъ Балтійскаго моря. Лазаретъ этотъ находился на шведской территоріи, въ Каттегатскомъ проливѣ, управлялся шведскимъ правительствомъ безъ какого либо иностраннаго вмѣшательства и содержался на средства, собираемыя съ судоходства. Здѣсь не было ни контрольной комиссіи изъ представителей отъ прибалтійскихъ державъ, ни смѣшаннаго по составу лазарета; этотъ послѣдній имѣлъ международное значеніе лишь въ томъ отношеніи, что избавлялъ отъ двойныхъ карантиновъ и что существовалъ на сборы, разрѣшенные для взиманія по международному соглашенію.

[3]) Procès-verbaux de la conférence sanitaire internationale ouverte à Constantinople le 13 février 1866. Constantinople 1866, прилож. къ прот. № 27, стр. 22—25; прот. № 41, стр. 13.

проектированнымъ на конференціи 1866 года; но онѣ носятъ специфически временный характеръ и, повидимому, построены на началѣ вступленія главнымъ образомъ нейтральныхъ державъ въ дѣла воюющихъ [1]). Ульманъ обратилъ вниманіе на необходимость заключенія международной конвенціи, согласно которой при возникновеніи войны собиралась бы международная комиссія (une commission internationale) для дезинфекціи полей сраженія и для предупрежденія эпидемій [2]) всѣми способами, какіе указываются наукою и опытомъ прежнихъ кампаній. Эта комиссія пользовалась бы привелегіями нейтралитета и содержалась бы на общій счетъ союзниковъ. Въ учрежденіи этой комиссіи могли бы принять участіе державы, не заинтересованныя въ войнѣ; обязанности комиссіи состоятъ въ подачѣ помощи воюющимъ для погребенія умершихъ и для иныхъ мѣръ оздоровленія театра военныхъ дѣйствій. Впрочемъ проектъ Ульмана намѣчаетъ устройство комиссіи лишь въ общихъ чертахъ и трудно поддается юридическому анализу; до сихъ поръ онъ остался безъ осуществленія [3]).

IV. Комиссіи для обезпеченія безопасности и благоустройства.

1. Организація контроля и администраціи въ случаѣ кондоминіума или коллективнаго протектората.

Для ученія о мѣстныхъ органахъ международной администраціи немаловажное значеніе имѣютъ примѣры образова-

---

[1]) Впрочемъ изъ проекта не видно, чтобы воюющіе рѣшительно устранялись изъ комиссіи, почему мы и говоримъ о проектѣ Ульмана въ этомъ отдѣлѣ.

[2]) Ср. замѣчанія Пирогова о связи между войнами и эпидеміями въ приложеніи къ диссертаціи Устинова. Къ исторіи эпидемій древняго міра. Москва 1894. 129 стр.

[3]) Ullmann. Les commissions sanitaires internationales dans la guerre. R. d. 1879. 529.—Въ позднѣйшей статьѣ La lutte internationale contre les épidémies causées par la guerre. R. g. 1897 онъ не развиваетъ своего плана въ подробностяхъ (p. 441), оставляя публикацію ихъ на позднѣйшее время (p. 442) и лишь требуетъ коллективныхъ дѣйствій нейтральныхъ державъ, непричастныхъ войнѣ (p. 445).

нія нѣсколькими государствами общихъ органовъ въ случаѣ совмѣстнаго фактическаго или юридическаго совладѣнія одною и тою же территоріею. Правда не всегда эти органы имѣютъ развитую форму; но именно это то обстоятельство и придаетъ имъ особенный интересъ для теоретика, такъ какъ даетъ богатый матеріалъ для сравненія съ болѣе развившимися органами, вродѣ рыболовныхъ рѣчныхъ комиссій, и съ вполнѣ развитыми учрежденіями, вродѣ комиссій для обезпеченія рѣчного судоходства.

Владѣніе сообща данной территоріей возникаетъ либо 1) вслѣдствіе неопредѣленности пограничной черты между двумя государствами, либо 2) вслѣдствіе совмѣстнаго завоеванія или завладѣнія территоріей третьяго государства, или же установленія надъ нимъ коллективнаго протектората.

Въ первомъ случаѣ до рѣшенія спора оспариваемая обѣими сторонами полоса земли остается подчиненной одновременно власти обѣихъ державъ, заявляющихъ свои исключительныя на нее притязанія; на время существованія спора обыкновенно устанавливается или въ конвенціи, или путемъ обычая извѣстный modus vivendi въ отношеніи осуществленія суверенитета надъ спорной территоріей. Обычно разрѣшается осуществлять на одинаковыхъ правахъ полицейскія и судебныя функціи органамъ обоихъ государствъ на всемъ нераздѣленномъ пространствѣ земли; данное дѣло считается подвѣдомственнымъ тому государству, органъ котораго первый за него взялся; вступленіе его въ дѣло исключаетъ возможность для органа другого государства принимать участіе въ его разрѣшеніи [1]).

Въ случаяхъ совладѣнія, признаннаго по договору двумя сосѣдними державами, нерѣдко или 1) установляется чередо-

[1]) См. конвенцію 28 іюня 1862 г. между Франціей и Бразиліей относительно территоріи Oyapock (Clercq. VIII. 422). Это правило обычно примѣняется въ аналогичныхъ случаяхъ. Споры о территоріяхъ необыкновенно часты въ Америкѣ; см. перечень нѣкоторыхъ новѣйшихъ споровъ у Alvarez. R. g. 1903. 658.

ваніе въ выполненіи функцій суверенитета, что придаетъ органамъ государства, осуществляющимъ административныя обязанности, характеръ до извѣстной степени международный, или же 2) возникаетъ особый коллегіальный органъ управленія. Такъ напр. по конвенціи 2 декабря 1856 года Франція и Испанія согласились, что Фазаній островъ на пограничной рѣкѣ Бидассоа, съ которымъ связано много историческихъ воспоминаній, будетъ принадлежать нераздѣльно обѣимъ державамъ; относительно юрисдикціи на островѣ было поручено согласиться пограничнымъ властямъ; обѣ державы обязывались сообща предохранять островъ отъ размывовъ и на общія средства предпринимать работы для его благоустройства (ст. 27) [1]. Только 27 марта 1901 года состоялось соглашеніе о юрисдикціи: каждые полгода въ порядкѣ, опредѣленномъ жребіемъ, надзоръ за островомъ долженъ осуществляться одной изъ державъ, при чемъ французы и испанцы подлежатъ судамъ своего отечества, лица же иной національности— судамъ той державы, которая выполняетъ свои очередныя обязанности [2].

Болѣе совершенно организовано Пруссіей и Бельгіей управленіе «нейтральной общиной Моренъ» (Moresnet или Altenberg), лежащей возлѣ скрещенія германской, голландской и бельгійской границы. По договору 26 іюня 1816 года между Пруссіей и Голландіей эта община оставлена въ совмѣстномъ управленіи (adminisration commune) обѣихъ державъ, причемъ ни одна изъ нихъ не можетъ занять ее военною силою [3]. Предполагая, что совладѣніе не продлится долгое время, обѣ державы ограничивались назначеніемъ каждая по комиссару для контроля надъ органами мѣстнаго самоуправленія; по отдѣленіи Бельгіи отъ Голландіи мѣсто голландскаго комассара занялъ бельгійскій комиссаръ. Оба комисса-

---

[1]) Clercq. VII. 204.

[2]) R. g. 1901. Documents, 12.—Clercq. XXII. 11.

[3]) Martens N. R. III. 24.

ра назначаются соотвѣтственными правительствами [1]) и по взаимному соглашенію назначаютъ часть персонала общиннаго управленія. Всѣ мѣропріятія законодательнаго, правительственнаго и даже простого регламентаціоннаго характера могутъ быть приняты не иначе, какъ съ согласія обоихъ правительствъ [2]); текущіе же административные вопросы рѣшаются обоими комиссарами сообща. Налоги поступающіе съ жителей общины, дѣлятся обѣими державами пополамъ. Въ остальныхъ отношеніяхъ господствуетъ полная раздѣльность: юрисдикція осуществляется смотря по обстоятельствамъ то прусскими, то бельгійскими судами, для поддержанія порядка мэръ можетъ обращаться за содѣйствіемъ къ любому изъ правительствъ. Суды и администрація того и другого государства дѣйствуютъ на территоріи общины отъ имени своихъ правительствъ и по тѣмъ же правиламъ, какъ и на прусской или бельгійской территоріи [3]).

---

[1]) Въ 1904 году прусскимъ комиссаромъ состоялъ ландратъ Эпена (Eupen), бельгійскимъ—комиссаръ округа Вервье (Revue universelle 1904. 19); бельгійскій комиссаръ назначается королемъ по представленію министерства вн. дѣлъ изъ списка, составленнаго губернаторомъ Льежской провинціи (Pandectes belges, tome 66. Bruxelles 1900. 425).

[2]) Право veto, какъ оказывается, весьма затрудняетъ нормированіе жизни общины; существованіе современнаго режима возможно лишь при крайней несложности дѣлъ этой микроскопической территоріи. Регламенты касаются поддержанія порядка, взиманія налоговъ и сборовъ и только.

[3]) Dollot. Un condominium dans l'Europe centrale: Moresnet. Annales des sciences politiques. 1901, sept. 620.—Schröder. Das grenzstreitige Gebiet von Moresnet, s. g. Neutral-Moresnet. Eine Studie, Materialen und Rechtsgutachten. Aachen 1902. 37 стр.—Politis. Condition internationale de Moresnet. R. g. 1904. 68 и особо: Le territoire de Moresnet et la question des jeux. Paris 1904. 20 стр.—Hachin. Un territoire contesté. Moresnet dit «neutre». Arras 1905.—Невѣрно истолковывается характеръ общины въ Pandectes belges (p. 419, № 58) и у Taybert. Les trois petits républiques: Saint Marin, Andorre, Moresnet. Paris 1879; эта община не есть государство, такъ какъ не имѣетъ, какъ напр. Андорра, своего законодательства и своихъ судовъ. Но контроль надъ Андоррой до нѣкоторой степени напоминаетъ по внѣшности контроль надъ общиной: оба покровителя Андорры, французское правительство и ургельскій епископъ, назначаютъ своихъ коми ссаровъ (viguiers), обязанныхъ наблюдать за порядкомъ и спокойствіемъ въ республикѣ. Ср. Vilar. L'Andorre, étude de droit public et international. Paris 1904.

Общіе органы возникаютъ также въ случаѣ коллективнаго покровительства надъ данной территоріей или государствомъ; такъ было въ 1889—1899 годахъ на Самоа, находившихся подъ протекторатомъ Англіи, Германіи и С.-А. С. Штатовъ. По этому же типу была построена «смѣшанная морская комиссія» (commission navale mixte), основанная Франціей и Англіей на Ново-гебридскихъ островахъ по конвенціи 16 ноября 1887 года для защиты жизни и собственности гражданъ обѣихъ державъ и для поддержанія порядка. Въ декларацiи отъ 26 января 1888 года было нормировано ея устройство и преподаны были въ особомъ регламентѣ, приложенномъ къ конвенціи, руководящія правила для ея дѣятельности [1]). Въ составъ комиссіи входятъ по два морскихъ офицера отъ обѣихъ сторонъ и пятый членъ, состоящій ея предсѣдателемъ; предсѣдательство принадлежитъ поочередно въ теченіи мѣсяца начальнику англійской или французской эскадры, пребывающей возлѣ острововъ; для законности рѣшеній достаточно присутствія двухъ офицеровъ, одного англійскаго, другого французскаго, и предсѣдателя. Комиссія собирается немедленно въ случаѣ нарушенія спокойствія въ странѣ или возникновенія опасности для подданныхъ той или другой державы; обращеніе къ силѣ возможно лишь по постановленію комиссіи, которая рѣшаетъ о продолжительности принудительныхъ мѣропріятій. Командиры военныхъ судовъ той и другой державы не могутъ дѣйствовать самостоятельно и изолированно другъ отъ друга, за исключеніемъ лишь случаевъ крайней опасности, требующихъ особенной поспѣшности; но и при этихъ обстоятельствахъ они сообщаютъ своему начальнику о принятыхъ ими мѣрахъ и ожидаютъ послѣдующихъ приказаній отъ комиссіи. Комиссія обладаетъ лишь тѣми полномочіями, которыми она ясно надѣлена въ конвенціи, и она не можетъ выступать изъ

---

[1]) Martens N. R. G. 2 s. XVI. 820, 822, 823. Cp. Masson. La question des Nouvelles-Hébrides. Paris 1900.

указанныхъ ей границъ и заниматься дѣлами, ей не порученными.

Эта комиссія была сохранена и послѣ соглашенія Франціи и Англіи, разрѣшившаго ихъ споры о колоніальныхъ владѣніяхъ въ декларацiи 8 апрѣля 1904 года; въ протоколѣ отъ 27 февраля 1906 года и въ конвенціи отъ 20 октября того же года [1]) она была поставлена въ связь съ иными органами, вновь установленными для цѣлей не только безопасности, но и благоустройства, именно съ двумя верховными комиссарами назначаемыми обоими правительствами въ качествѣ своихъ представителей на островахъ. Комиссія содѣйствуетъ гражданскимъ чинамъ и дѣйствуетъ по указанію обоихъ верховныхъ комиссаровъ; эти послѣдніе располагаютъ кромѣ того особыми отрядами, подчиняющимися въ случаѣ общихъ дѣйствій ихъ совмѣстнымъ распоряженіямъ. Верховные комиссары вѣдаютъ сообща почтовое и телеграфное дѣло, публичныя работы, портовое дѣло, маячное, санитарное и финансовое и издаютъ соотвѣтственные регламенты по общему соглашенію; каждая держава содержитъ на свой счетъ своего комиссара и состоящихъ при немъ лицъ и несетъ половинную часть общихъ расходовъ на управленіе. Для разбора судебныхъ дѣлъ учреждается смѣшанный судъ, во главѣ котораго стоитъ предсѣдатель назначаемый королемъ Испаніи [2]).

---

[1]) R. g. 1907. Documents, 8 и Correspondence relating to the convention with France. Melbourne 1907. 47 стр —Ср. Berthélemy. Le convention franco-anglaise relative aux Nouvelles-Hébrides. Revue politique et parlamentaire, 10 février 1907. 273 и Politis. Le condominium franco-anglais des Nouvelles-Hébrides. R. g. 1907. 689.

[2]) Въ этомъ случаѣ наличность общихъ органовъ не подлежитъ сомнѣнію. Теоретически еще далѣе идетъ англо-египетская конвенція 19 января 1899 года, устанавливающая номинально кондоминіумъ Англіи и Египта надъ Суданомъ и ставящая Суданъ подъ управленіе генералъ-губернатора, назначаемаго хедивомъ съ одобренія англійскаго правительства. Но фактически губернаторъ, какъ справедливо утверждаютъ Деспанье, Кошри и Политисъ, сталъ представителемъ Англіи; Египетъ, самъ находясь подъ протекторатомъ Англіи, не дѣйствуетъ въ Суданѣ на равныхъ съ протекторомъ правахъ и лишь номинально считается совладѣльцемъ. Despagnet R. g. 1899 188. – Co-

2. Международныя комиссіи для искорененія негроторговли.

Первая попытка организовать борьбу съ негроторговлей [1]) была сдѣлана на Вѣнскомъ конгрессѣ. Англійскій делегатъ предложилъ комитету уполномоченныхъ восьми державъ, руководившему работами конгресса, объявить торгъ неграми противнымъ международному праву и выработать программу практическихъ мѣропріятій для приведенія въ исполненіе провозглашеннаго начала [2]). Англійская программа намѣчала слѣдующія мѣры: 1) по истеченіи извѣстнаго срока не допускать ввоза колоніальныхъ произведеній изъ тѣхъ мѣстностей, гдѣ негроторговля еще не прекратилась, 2) установить надзоръ близь африканскихъ береговъ и признать право осмотра судовъ подозрѣваемыхъ въ занятіи перевозкою негровъ, 3) учредить въ Парижѣ изъ представителей великихъ державъ «постоянный комитетъ» для контроля надъ исполненіемъ соглашенія. Но конгрессъ ограничился лишь однимъ осужденіемъ торга, «который такъ долго опустошалъ Африку, унижалъ Европу и печалилъ человѣчество», но не указалъ ни срока прекращенія этого зла, ни средствъ для обезпеченія свободы негровъ [3]).

На Ахенскомъ конгрессѣ 1818 года былъ представленъ русскимъ уполномоченнымъ особый проектъ объ установленіи, въ опредѣленномъ мѣстѣ на юго-западномъ берегу Африки, верховнаго совѣта (conseil suprême), члены котораго назначаются великими державами. Въ распоряженіе этого совѣта предоставляется опредѣленное число военныхъ судовъ для

---

cheris. Situation internationale de l'Égypte et du Soudan Paris. 1903. 505.— Politis R. g. 1904. 85.

[1]) Съ межд. точки зрѣнія разсматриваютъ вопросъ о негроторговлѣ Montardy. La traite et le droit international. Paris 1899 и Queneuil. De la traite des noirs et de l'esclavage. La conférence de Bruxelles et ses résultats. Paris 1907.

[2]) Значеніе для Англіи отмѣны работорговли выяснено у Hochstetter'a. Die wirtschaftlichen und politischen Motive für die Abschaffung des britischen Sklavenhandels im Jahre 1806—1807. Leipzig 1906.

[3]) Мартенсъ. Собраніе трактатовъ и конвенцій. III. 495.

преслѣдованія невольничьихъ кораблей и для исполненія рѣшеній совѣта. Дла разсмотрѣнія вины всѣхъ захваченныхъ судовъ и опредѣленія наказаній учреждается трибуналъ въ одномъ изъ городовъ Южной Африки; жалобы на рѣшенія этого суда поступаютъ на разсмотрѣніе совѣта. Но противъ этого проекта выступилъ рѣшительнымъ образомъ англійскій делегатъ и онъ не былъ принятъ [1]).

Съ того времени Англія однако заключила цѣлый рядъ договоровъ основанныхъ на правѣ взаимнаго осмотра подозрительныхъ судовъ всѣхъ контрагентовъ; величина англійскаго флота облегчала успѣшное выполненіе задачи и подъ предлогомъ охраны гуманныхъ началъ давала возможность тормозить торговлю иныхъ колоніальныхъ державъ [2]). Несомнѣнно заслуги Англіи въ борьбѣ съ негроторговлей неоспоримы, но все же нельзя не признать, что Англія поступала непослѣдовательно допуская лишь теоретическій контроль международнаго органа, пребывающаго въ одной изъ столицъ Европы, и отвергая установленіе международныхъ организацій на мѣстахъ самаго торга. Разумѣется это стѣснило бы свободу дѣйствій Англіи въ ея африканскихъ владѣніяхъ, близкихъ къ невольничьимъ рынкамъ, но система борьбы, проводимая Англіей, была безсильна искоренить рабство, такъ какъ покоилась на раздѣльности дѣйствій отдѣльныхъ правительствъ въ Африкѣ и на раздѣльности ихъ крейсерства въ африканскихъ водахъ.

Объединяющее начало было внесено на Брюссельской конференціи 1889—1890 годовъ. Русская делегація внесла предложеніе объ учрежденіи совмѣстнаго контроля въ Африкѣ, англійская—объ образованіи такого же контроля въ Брюсселѣ въ видѣ дополненія къ противоневольничьему бюро. Русскій проектъ предусматривалъ международное бюро (un bureau

---

[1]) Мартенсъ. Африканская конференція въ Берлинѣ. Вѣстникъ Европы 1885, декабрь, 526.

[2]) Ср. Даневскій. О борьбѣ негроторговлей и рабовладѣніемъ. Руская Мысль 1892. сентябрь, 13.

international) на восточномъ берегу Африки, въ которое каждая изъ договаривающихся державъ сообщаетъ названіе всѣхъ мѣстныхъ судовъ, которымъ дано будетъ право пользоваться ея флагомъ, равно какъ доставляетъ всякаго рода свѣдѣнія, способныя помочь подавленію торга въ предѣлахъ той точно опредѣленной части африканскаго побережья и морскихъ водъ, на которой предполагается подавленіе негроторговли путемъ коллективныхъ мѣропріятій; архивы бюро будутъ открыты для офицеровъ тѣхъ судовъ, которые будутъ приводить въ исполненіе договоръ (ст. 8) [1]). Въ этой формѣ бюро представлялось обычнымъ освѣдомительнымъ учрежденіемъ безъ рѣшающей власти, но приспособленнымъ для нуждъ активной администраціи державъ. Позднѣйшія добавленія къ русскому проекту превратили бюро въ организацію близкую по своему составу къ контрольной комиссіи. Бельгійская делегація предложила образовать бюро изъ представителей отъ державъ, имѣющихъ владѣнія или протектораты въ предѣлахъ указанныхъ для активной борьбы съ негроторговлей; но по предложенію французской делегаціи было принято, что въ составъ бюро можетъ назначать по делегату для защиты своего флага всякая держава, суда которой посѣщаютъ морскія воды и порты по побережью, въ намѣченной договоромъ полосѣ, безразлично отъ того, подписала ли данная держава актъ конференціи, или присоединилась къ нему впослѣдствіи [2]).

---

[1]) Ministère des affaires étrangères. Conférence internationale de Bruxelles. 18 novembre 1889—2 juillet 1890. Protocoles et acte final. Paris 1891. 119, 98.

[2]) Въ окончательномъ актѣ конференціи (ст. 74) сказано «il est institué..... un bureau international où chacune des puissances signataires pourra se faire representer un délégué». Эту статью проф. Казанскій переводитъ буквально: «бюро, въ составѣ котораго»..... (Всеоб. адм. союзы III. 189); этотъ переводъ согласуется и съ дѣйствительностью, такъ какъ занзибарское бюро не имѣетъ бюрократической организаціи. Иначе толкуетъ эту статью проф. Александренко: «бюро, при которомъ.....» Очерки межд. админ. права. Вып. I. Варшава 1905. 13 и Собраніе трактатовъ и конвенцій. Варшава 1906. 277); такое толкованіе исходитъ изъ обычнаго словоупотребленія, усвояющаго бюро характеръ освѣдомительнаго учрежденія, управляемаго на бюрократическомъ началѣ; состоящая при бюро, или вѣрнѣе при его архивахъ, коллегія изъ де-

Назначеніе делегата было поставлено на усмотрѣніе заинтересованныхъ державъ и было рѣшено образовать одно по крайней мѣрѣ бюро, едва три державы назначатъ по делегату, сообщивъ о томъ бельгійскому правительству. Это центральное бюро находится въ Занзибарѣ и помимо него могутъ быть образованы вспомогательныя бюро, обслуживающія часть очерченной въ договорѣ полосы и организованныя по типу занзибарскаго бюро; англійская делегація предложила образовать вспомогательное бюро для Краснаго моря, но это было отклонено вслѣдствіе протеста Турціи [1]).

Помимо занзибарскаго бюро конференціей было учреждено особое бюро въ Брюсселѣ для информаціонныхъ цѣлей. Англійская делегація пыталась поставить дѣятельность обоихъ бюро подъ контроль особаго административнаго совѣта (conseil d'administration), снабженнаго общимъ полномочіемъ наблюденія за выполненіемъ союзнаго договора. Совѣтъ состоитъ изъ дипломатическихъ агентовъ всѣхъ договаривающихся государствъ, аккредитованныхъ въ Брюсселѣ и бельгійскаго делегата, собирается дважды въ годъ по созыву этого послѣдняго, получаетъ отъ брюссельскаго бюро отчеты о его дѣйствіяхъ и расходахъ, назначаетъ его персоналъ, контролируетъ административную и финансовую дѣятельность занзибарскаго бюро и другихъ вспомогательныхъ бюро Африки, одобряетъ ихъ уставы дѣлопроизводства и бюджетъ и полу-

---

легатовъ отъ подписавшихъ договоръ державъ есть уже въ этомъ случаѣ особая контрольная комиссія. Но конференція слила оба эти учрежденія, освѣдомительное бюро и контрольную комиссію, въ одинъ органъ; впрочемъ и проф. Александренко, переводя другія статьи, даетъ болѣе точный переводъ, именно: «державы, которыя заявили о своемъ намѣреніи имѣть въ бюро своего представителя» (ст. 75), «вспомогательныя бюро будутъ составляться изъ делегатовъ этихъ державъ» (ст. 79) (Собраніе, стр. 277—278); вспомогательныя же бюро строятся по образцу занзибарскаго бюро. Нѣчто подобное представляло изъ себя берлинское бюро германскаго таможеннаго союза, основанное на принципѣ факультативности представительства въ немъ и на принципѣ соединенія информаціонныхъ функцій съ нѣкоторою долей активной дѣятельности для техническаго выполненія цѣлей союза.

[1]) Conférence. 99, 128, 245, 252, 254—255, 268.

чаетъ отъ нихъ отчеты. Но это предложеніе было найдено преждевременнымъ и конференція выразила лишь желаніе видѣть его осуществленіе въ будущемъ, когда державы найдутъ, что обстоятельства дозволяютъ его реализацію. Англійская делегація ссылалась на то, что безъ постояннаго контроля контрагентовъ занзибарское бюро можетъ легко превысить свои полномочія и выдти изъ предѣловъ бюджета; этотъ контрольный органъ избавляетъ отъ созыва конференцій для разрѣшенія споровъ и затрудненій и служитъ естественнымъ завершеніемъ образованной уніи; онъ обращалъ бы вниманіе державъ на пробѣлы обнаружившіеся въ союзномъ правѣ на практикѣ. Но французская и португальская делегаціи указывали на неудобство постоянной конференціи, на затруднительность составленія ея рѣшеній, на необязательность мнѣнія, на ней принятаго большинствомъ, для меньшинства, на безцѣльность въ такихъ случаяхъ представленія рѣшеній, не одобренныхъ единогласно, на усмотрѣніе правительствъ, на нарушеніе въ этихъ случаяхъ свободы и самостоятельности несогласныхъ государствъ, на вмѣшательство въ ихъ дѣла, на контроль надъ ихъ дѣятельностью. Все это повело къ отклоненію англійскаго проекта [1]).

Въ общемъ на конференціи была образована унія для борьбы съ негроторговлей, безъ періодическихъ конференцій, безъ административнаго совѣта и съ однимъ центральнымъ бюро въ Брюсселѣ, знакомящимъ союзниковъ съ состояніемъ союзнаго дѣла. Въ видѣ мѣстнаго учрежденія, облегчающаго дѣятельность направленную на подавленіе торга въ Африкѣ, дѣйствуетъ занзибарское бюро.

Это бюро фактически превратилось въ мѣстный органъ пяти державъ—Англіи, Франціи, Португаліи, Германіи и Италіи,—назначившихъ въ него въ 1892 году по одному представителю. Хотя по буквѣ договора оно назначается для служенія цѣлямъ всѣхъ государствъ образующихъ унію и хотя

---

[1]) Conférence. 247—248, 256—262.

оно содержится на ихъ общія средства, но фактически оно находится въ рукахъ ограниченнаго числа африканскихъ державъ, имѣющихъ владѣнія или колоніи въ предѣлахъ обслуживаемой международнымъ бюро полосы и непосредственно заинтересованныхъ въ фактическомъ прекращеніи негроторговли и насильственнаго вывоза дешевыхъ работниковъ изъ опекаемыхъ ими земель въ другія страны. Мѣстное государство не имѣетъ представителя; англійскій делегатъ представляетъ интересы султана занзибарскаго, въ качествѣ представителя державы обладающей протекторатомъ надъ Занзибаромъ. Устройство и дѣятельность бюро нормируются актомъ конференціи 2 іюня 1890 года [1]) и регламентомъ, выработаннымъ бюро на засѣданіи 14 декабря 1892 года и утвержденнымъ пятью державами [2]).

Въ составъ бюро входятъ консулы пяти державъ; первоначально въ случаѣ отсутствія члена бюро изъ Занзибара требовалось спеціальное разрѣшеніе соотвѣтственнаго правительства на передачу членскихъ обязанностей замѣстителю консула; но впослѣдствіи въ виду неудобства такого порядка было допущено, что членомъ бюро состоитъ лицо исправляющее въ данное время консульскія обязанности [3]). Ежегодно въ первомъ январскомъ засѣданіи избирается составъ президіума на годовой срокъ и вырабатывается бюджетъ; отступленіе отъ этого обычая дѣлается только въ случаѣ отсутствія консуловъ на этомъ засѣданіи [4]). Изъ состава бюро выбирается по большинству голосовъ предсѣдатель и его помощникъ; въ случаѣ отсутствія предсѣдателя вступаетъ въ отправленіе его должности

[1]) Martens N. R. G. XVII. 345.

[2]) Documents relatifs à la répression de la traite des esclaves publiés en exécution des articles LXXXI et suivants de l'acte général de Bruxelles. 1893. Bruxelles 1894. 269.—Это изданіе выпускается ежегодно брюссельскимъ бюро начиная съ 1893 года (Documents.... 1892. Bruxelles 1893) и содержитъ въ себѣ между прочимъ отчеты занзибарскаго бюро; послѣдній выпускъ: Documents... 1906. Bruxelles 1907.

[3]) Documents за 1894 г. 2 выпускъ стр. 110, за 1895 г. стр. 250—251, за 1903 г. стр. 298.

[4]) Documents за 1896 г., стр. 321.

помощникъ, а въ случаѣ отъѣзда помощника избирается его замѣститель [1]). Секретарь избирается изъ лицъ постороннихъ бюро, обыкновенно изъ низшихъ консульскихъ агентовъ; преемникъ ему избирается въ случаѣ его отъѣзда или съ переходомъ его въ члены бюро [2]). Бюро собирается по крайней мѣрѣ одинъ разъ въ мѣсяцъ по созыву предсѣдателя; рѣшенія, имѣющія законную силу, могутъ приниматься только при наличности не менѣе трехъ членовъ [3]); рѣшенія, какъ и во всѣхъ аналогичныхъ административныхъ учрежденіяхъ, принимаются по большинству голосовъ. Члены бюро получаютъ содержаніе отъ назначившихъ ихъ правительствъ и представляютъ ихъ интересы, секретарь же, архиваріусъ и другіе служащіе находятся на службѣ у всего союза и получаютъ вознагражденіе изъ средствъ бюро. Выдача авансовъ для издержекъ бюро производится правительствомъ Англіи, покровительницы Занзибара [4]); черезъ ея посредство союзники дѣлаютъ свои взносы на общее дѣло.

Согласно акту 1890 года державы обязались сообщать въ бюро всѣ документы, которые могутъ облегчить подавленіе негроторговли въ предѣлахъ указанной полосы, равно какъ всѣ свѣдѣнія могущія привести къ открытію лицъ занимающихся этимъ промысломъ (ст. 26), въ частности 1) акты о всякомъ предоставленіи мѣстнымъ судамъ ношенія флага одной изъ договаривающихся державъ и о лишеніяхъ этого права (ст. 41) и 2) документы о всѣхъ случаяхъ обнаруженія торга или нарушенія свободы негровъ вмѣстѣ съ копіями судебныхъ рѣшеній (ст. 77). Эти свѣдѣнія, доставляемыя колоніальными управленіями, сообщаются представителемъ данной державы на засѣданіяхъ бюро; англійскій делегатъ сообщаетъ всѣ акты присылаемые правительствомъ Занзибара. Бюро занимается главнымъ образомъ регистраціей разрѣшеній

---

[1]) Documents за 1903 г. стр. 296 и за 1904 г. стр. 207.

[2]) Documents за 1901 г. стр. 311.
Documents за 1897 г., стр. 211.

[4]) Documents за 1894 г. second fascicule, стр. 105.

на пользованіе флагомъ. Въ первые годы были нерѣдки сообщенія объ отдѣльныхъ фактахъ негроторговли, сообщались имена освобожденныхъ рабовъ, съ указаніемъ ихъ пола, племени, возраста и мѣстожительства, судебныя рѣшенія, съ указаніемъ торговцевъ и захваченныхъ барокъ; въ послѣднее время эти доклады значительно сократились, что объясняется строгимъ контролемъ возлѣ Занзибара и суровостью судебныхъ наказаній. Кромѣ того въ бюро сообщаются отчеты командировъ военныхъ судовъ относительно ихъ крейсерства въ открытомъ морѣ и отчеты отдѣльныхъ колоніальныхъ управленій о ихъ разслѣдованіяхъ въ случаѣ появленія слуховъ о торговлѣ оружіемъ, о появленіи шайки работорговцевъ и т. п. [1]). Наконецъ бюро обладаетъ нѣкоторою долею административной власти; на это обстоятельство въ литературѣ не обращается вниманія, между тѣмъ бюро нерѣдко обсуждаетъ и рѣшаетъ принципіальные вопросы; этого рода дѣятельности благопріятствуетъ его составъ; какъ коллегія консуловъ бюро постановляетъ рѣшенія, которыя, какъ непредусмотрѣнныя ясно въ регламентѣ, нуждаются въ утвержденіи державъ; въ дѣлахъ же входящихъ въ компетенцію консуловъ, этой санкціи не требуется. Такъ напр. на засѣданіи 9 марта 1894 года бюро выработало однообразную систему измѣренія мелкихъ судовъ, плавающихъ въ предѣлахъ вѣдомства бюро; четыре державы дали свое согласіе и осуществленіе этой мѣры стояло въ зависимости отъ согласія пятой державы, Англіи [2]). Другой разъ, по поводу одного конкретнаго спорнаго случая относительно выдачи разрѣшенія на плаваніе иностранцу, бюро постановило, что мѣстная власть можетъ давать свой флагъ иностранному подданому, проживающему на ея территоріи и не

---

[1]) Ср. Documents за 1894 г., вып. 2, стр. 113—115; за 1896 годъ стр. 321—323; за 1897 г. стр. 211; за 1898 г. стр. 177—179; за 1899 г. стр. 169—171; за 1900 г. стр. 153; за 1901 г. стр. 312; за 1902 г. стр. 314—315; за 1903 г. стр. 299—300; за 1904 г. етр. 208.

[2]) Documents за 1894 г., вып. 2, стр. 107.

имѣющему своего консула [1]). Точно также бюро производитъ самостоятельно всякаго рода измѣненія въ составѣ своего низшаго персонала [2]). Вообще было бы ошибочно разсматривать бюро какъ простую передаточную инстанцію для взаимнаго сообщенія союзниками всякаго рода свѣдѣній о негроторговлѣ.

Архивы комиссіи открыты для офицеровъ военныхъ судовъ, крейсирующихъ въ предѣлахъ морской полосы и для судебныхъ и административныхъ чиновъ колоніальныхъ управленій.

Изъ сказаннаго ясно различіе между брюссельскимъ и занзибарскимъ бюро; первое есть союзный органъ, организованный на бюрократическомъ началѣ и назначенный для централизаціи свѣдѣній присылаемыхъ союзниками и занзибарскимъ бюро и для ихъ публикаціи [3]); оно обслуживаетъ всю союзную территорію и является органомъ всего союза. Аналогичныя функціи выполняетъ для извѣстной части союзной территоріи и для чисто практическихъ цѣлей занзибарское бюро, секретарь котораго и служащіе напоминаютъ собою персоналъ брюссельскаго бюро съ его директоромъ во главѣ. Но въ другихъ отношеніяхъ бюро приближается къ «административному совѣту» проектированному Англіей. Только оно дѣйствуетъ въ болѣе тѣсныхъ предѣлахъ, пользуется меньшею рѣшающею властью и является органомъ пяти державъ, подчиненнымъ союзной конференціи; по устройству же своему бюро напоминаетъ такого рода организаціи, какъ напр. рѣчныя комиссіи; члены бюро получаютъ отъ своихъ правительствъ инструкціи и защищаютъ ихъ интересы. Брюссельское бюро своими работами дѣлаетъ болѣе легкимъ взаимный контроль союзниковъ за выполненіемъ ими союзнаго договора, занзибарское же бюро содѣйствуетъ дѣятель-

---

[1]) Documents за 1897 г. стр. 215.

[2]) Ср. Documents за 1897 г. стр. 217.

[3]) Въ указанномъ выше изданіи публикуются тексты законовъ и распоряженій отдѣльныхъ союзниковъ, статистическія и иныя данныя относительно негроторговли и торговли оружіемъ и алкоголемъ.

ности нѣкоторыхъ изъ союзныхъ правительствъ, направленной на прекращеніе работорговли въ Африкѣ.

3. Организація международнаго контроля въ предѣлахъ открытаго моря.

Совмѣстная дѣятельность государствъ для обезпеченія порядка и безопасности въ открытомъ морѣ не имѣетъ организованной формы; самое большее, что допускается въ предѣлахъ этой ни кому не принадлежащей территоріи, это взаимный контроль осуществляемый посредствомъ раздѣльныхъ и обособленныхъ усилій каждаго государства въ отдѣльности; этотъ контроль осуществляется въ силу международнаго договора, спеціально для того заключеннаго, и простирается на суда плавающія подъ флагомъ одного изъ участниковъ соглашенія. Такъ какъ государства доселѣ остаются монополистами принужденія, то и не можетъ образоваться особой международной полицейской флотиліи. Отдѣльными единицами международнаго управленія въ этомъ отношеніи являются крейсера договаривающихся державъ, имѣющіе право въ извѣстныхъ предѣлахъ морскихъ водъ останавливать подозрительныя суда, осматривать ихъ и въ случаѣ обнаруженія воспрещенныхъ дѣйствій или занятій принуждать къ повиновенію и соблюденію договорныхъ началъ. Въ этомъ отношеніи на органы одного изъ государствъ возлагается задача, которая, принципіально говоря, должна была бы осуществляться международными органами, такъ какъ путемъ такого принужденія защищаются интересы общіе цѣлой группѣ державъ. Всѣ подобнаго рода соглашенія носятъ мѣстный характеръ и имѣютъ въ виду лишь опредѣленныя части моря. Таковы напр. конвенціи: 1) 6 мая 1882 года между Германіей, Даніей, Голландіей, Бельгіей, Франціей и Англіей для охраны рыболовства въ Сѣверномъ морѣ [1]), 2) 16 ноября 1887 года—между этими

[1]) Martens N. R. G. 2 s. IX. 556.—Cp. Negropontes. Zustandigkeit der Staaten für die auf dem Meere begangenen Delicte. Berlin 1894.—Neumann. Der Widerstand gegen die auswärtige Staatsgewalt auf hoher See nach

же державами для наблюденія за торговлею спиртными напитками въ предѣлахъ Сѣвернаго моря [1]), 3) 24 іюня 1901 года между Англіей и Даніей для охраны рыболовства внѣ территоріальныхъ водъ вокругъ островов Фарое и Исландіи [2]), 4) 14 марта 1884 года между великими державами, Бельгіей, Даніей, Испаніей, Греціей, Голландіей, Португаліей, Румыніей, Сербіей, Швеціей-Норвегіей, Турціей, Персіей, С.-А. С. Штатами, Аргентиной, Бразиліей, Колумбіей, Коста-Рикой, Санъ-Доминго, Гватемалой, Сальвадоромъ и Уругваемъ для охраны подводныхъ кабелей [3]) и 5) 2 іюля 1890 года для искорененія негроторговли вдоль восточнаго берега Африки [4]).

Что касается до коллегіальныхъ контрольныхъ учрежденій, то это мыслимо развѣ лишь въ мѣстныхъ закрытыхъ соединеніяхъ; объ учрежденіи комиссіи съ рѣшающей властью для всѣхъ морскихъ водъ вообще поднимались проекты на международныхъ съѣздахъ, но всегда неудачно. Въ видѣ примѣра можно указать на два проекта, обыкновенно не упоминаемые въ литературѣ.

Въ 1863 и 1864 годахъ происходили въ Парижѣ конференціи уполномоченныхъ Франціи, Португаліи, Италіи, Испаніи, Даніи, Бразиліи и Гаити относительно мѣръ про-

---

dem völkerrechtlichen Vertragsrecht des Deutschen Reiches. Rostock. 1904. 14. —Robert. La pêche maritime au point de vue du droit international. Paris 1897. —Latouche. La pêche maritime en droit international public. Laval 1904.—См. спеціально о конвенціи 1882 года Ryckère. Du régime légal de la pêche maritime dans la mer du Nord. 1901—Въ іюнѣ 1907 г. состоялась особая конференція въ Лондонѣ изъ делегатовъ отъ Германіи, Голландіи, Бельгіи, Даніи, Швеціи, Норвегіи и Россіи. Zeitschrift für Völkerrecht. 1907. II Band, S. 205

[1]) Martens N. R. G. 2 s. XIX. 418.

[2]) Martens N. R. G. 2 s. XXXIII. 263.

[3]) Martens N. R. G. 2 s. XI. 285.—Ср. Landois. Zur Lehre vom völkerrechtlichen Schutz der submarinen Telegraphenkabel. Greifswald. 1894. 5.—Perdrix. Les câbles sous-marins et leur protection internationale. Paris 1903. 91.—Jouhannaud. Les câbles sous-marins, leur protection en temps de paix et en temps de guerre. Paris 1903. 123, 73.—Lorentz. Les câbles sous-marins et la télégraphie sans fil dans les rapports intenationaux. Nancy. 1906. 26.

[4]) Martens N. R. G. 2 s. XVII. 345.

ложенія трансатлантическаго кабеля; предпріятіе было сдано на подрядъ одному негоціанту и для охраны имѣющаго быть установленнымъ кабеля была заключена 14 мая 1864 года особая конвенція между всѣми участниками съѣзда, кромѣ Испаніи и Даніи; впрочемъ Данія присоединилась къ конвенціи впослѣдствіи, 19 мая 1865 года [1]). Кромѣ того на засѣданіи 6 мая 1864 года было единогласно принято предложеніе объ созывѣ постоянной международной комиссіи (commission permanente internationale) для представленія правительствамъ проектовъ регламентовъ относительно защиты подводныхъ кабелей, для пересмотра этихъ регламентовъ въ случаѣ необходимости и для наблюденія за ихъ примѣненіемъ; мѣстопребываніе свое комиссія имѣетъ въ Парижѣ. Однако ни конвенція 1864 года, ни соглашеніе о комиссіи не были приведены въ исполненіе, за невыполненіемъ работъ къ сроку; въ 1872 году, когда проложеніе кабеля было передано въ другія руки, о комиссіи не было и рѣчи [2]).

Въ программу морской конференціи, засѣдавшей съ 16 октября по 31 декабря 1889 года въ Вашингтонѣ С.-А. С. Штатами былъ включенъ вопросъ объ учрежденіи постоянной морской комиссіи (permanent international maritime commission) для наблюденія за соблюденіемъ предполагавшагося къ заключенію на конференціи трактата относительно правилъ плаванія въ открытомъ морѣ [3]). Иниціаторы предложенія не указывали точно ни ея состава, ни предѣловъ власти и компетенціи. Когда американское предложеніе поступило на обсужденіе спеціальнаго комитета, образованнаго для этой цѣли конференціей, то оно было развито въ смыслѣ учрежденія обладающаго судебно-полицейскою властью по

---

[1]) Clercq. IX. 22, 26.

[2]) Journal télégraphique. Berne. 1875. № 8, p. 111.

[3]) Protocols of proceedings of the international marine conference held in Washington, U. S. of America, october 16 to december 31, 1889 въ Exec. doc. of the senate 51 congress, I session, vol. 6 and 7, ex. doc. n⁰ 53, parts 1, 2 and 3. Washington 1890, см. vol. I. стр. XII.

отношенію къ отдѣльнымъ подданнымъ договаривающихся государствъ; но комитетъ призналъ образованіе международнаго трибунала для рѣшенія столкновеній между подданными различныхъ національностей несвоевременнымъ и отклонилъ предложеніе [1]). Конференція подтвердила это мнѣніе, признавъ учрежденіе комиссіи неудобнымъ въ данный моментъ [2]). Несомнѣнно на это рѣшеніе повліяли соображенія о затруднительности создать органъ съ рѣшающей властью по отношенію къ 26 участвовавшимъ державамъ [3]).

ГЛАВА II.

Всеобщіе организованные союзы европейскихъ, американскихъ, азіатскихъ и африканскихъ государствъ.

Всеобщіе административные союзы начали возникать въ 60-ыхъ годахъ XIX вѣка; отличительными чертами ихъ сравнительно съ мѣстными союзами въ настоящее время являются слѣдующіе признаки: 1) всеобщая унія есть союзъ весьма значительнаго числа державъ, 2) она охраняетъ общіе всѣмъ вообще державамъ культурно-соціальные интересы постояннаго характера, 3) главная задача союза состоитъ въ централизаціи свѣдѣній по данному дѣлу и въ обмѣнѣ ими между участниками, для чего существуетъ особое информаціонное бюро, низшій органъ специфически присущій всеобщимъ союзамъ; остальные органы—высшій и средній—строятся въ общемъ по типу аналогичныхъ мѣстныхъ организацій; но по общему правилу органы всемірныхъ уній обладаютъ лишь незначительной долей рѣшающей власти и можно сказать, что чѣмъ шире распространяется союзъ, тѣмъ менѣе шансовъ на возникновеніе властныхъ союзныхъ органовъ.

---

[2]) См. третью часть изданія: Reports of committees, 347.

[3]) Protocols, vol. II. 984, 1032, 1389.

[2]) На конференціи принимали участіе великія державы, Бельгія, Данія, Голландія, Швеція-Норвегія, Португалія, Испанія, Турція, Китай, Японія, Сіамъ, Гаваи, Коста-Рика, Гондурасъ, Никарагуя, Мексика, С.-А. С. Штаты Бразилія, Чили, Уругвай и Венецуэлла.

Какъ и мѣстные союзы, всеобщія уніи учреждаются по международному договору, являются соединеніями на началахъ равенства участниковъ и имѣютъ своей задачей выполненіе какой либо извѣстной спеціальной отрасли административной дѣятельности на территоріи союзниковъ. Онѣ покоятся на солидарности интересовъ культурныхъ народовъ, на сознаніи взаимной зависимости государствъ, находящихся въ общеніи, и на идеѣ цѣлесообразности коллективнаго, непрерывнаго и планомѣрнаго сотрудничества цѣлаго ряда правительствъ.

Научно классифицировать существующія уніи можно по слѣдующей схемѣ: I) къ области судебнаго управленія принадлежитъ судебная унія, II) къ области финансоваго управленія—унія для обнародованія таможенныхъ тарифовъ, III) къ области внутренняго управленія въ собственномъ смыслѣ слова всѣ остальныя уніи; интересы охраны безопасности преслѣдуетъ унія для преслѣдованія негроторговли; уніи для благоустройственныхъ цѣлей имѣютъ задачей 1) охрану здравія—санитарная унія, 2) научную дѣятельность—геодезическая унія, 3) защиту экономическихъ интересовъ, именно a) попеченіе о путяхъ и средствахъ сообщенія—уніи почтовая, телеграфная и для перевозки товаровъ по желѣзнымъ дорогамъ, b) попеченіе о торговлѣ и промышленности—уніи сахарная, агрономическая, рабочая и мѣръ и вѣсовъ, c) попеченіе о частныхъ интересахъ отдѣльныхъ лицъ—уніи для защиты литературной, артистической и промышленной собственности. Изъ этого видно, какъ неполна система существующихъ уній и какъ велики тѣ пробѣлы, которыя предстоитъ заполнить будущему [1]).

[1]) Пока не существуетъ ни одной всеобщей уніи по вопросамъ воднаго права. Вопросы морского права изучаются нынѣ періодическими конгрессами, собираемыми съ 1897 года Антверпенскимъ «международнымъ морскимъ комитетомъ» и субсидируемыми правительствами. На съѣздѣ 1904 года было постановлено объ образованіи межд. морского бюро. Ср. о работахъ комитета за 1906—07 годъ въ Annales de droit commercial 1907. p. 224.—Вопросы рыболовнаго права разрабатываются конгрессами, собирающимися съ 1898 года и руководимыми «международнымъ постояннымъ комитетомъ»,

I. Отдѣльныя комиссіи.

1. Исторія и современная организація санитарной уніи.

Принятіе совмѣстныхъ коллективныхъ мѣропріятій цѣлымъ рядомъ государствъ для борьбы съ эпидемическими болѣзнями и для обезпеченія народнаго здравія вообще есть явленіе сравнительно недавняго времени. До начала XIX вѣка каждое государство предпринимало санитарныя мѣропріятія особо и изолированно отъ другихъ. Но по мѣрѣ того, какъ развивались международныя сношенія, въ особенности же благодаря утилизаціи пара для передвиженій, опасность передачи заразы изъ одного государства въ другое стала прогрессивно увеличиваться, эпидеміи начали охватывать значительныя пространства и вслѣдствіе этого была сознана необходимость установленія планомѣрной международной защиты Европы отъ эпидемій и желательность выработки общихъ международныхъ мѣръ для наилучшей охраны общественнаго здравія. Въ XIX вѣкѣ санитарный вопросъ сталъ международнымъ вопросомъ; задачи международной санитарной политики были намѣчены вновь образовавшеюся наукой— международной гигіеной (hygiène internationale), которая направила свои усилія на открытіе очаговъ эпидемій, на установленіе путей распространенія заразныхъ болѣзней и на указаніе раціональныхъ профилактическихъ средствъ для предотвращенія и для скорѣйшей локализаціи эпидемій, прини-

---

основаннымъ на съѣздѣ 1900 г. и заключающимъ въ своемъ составѣ рядомъ съ частными лицами и делегатовъ отъ правительствъ. См. Ministère du commerce. Congrès international d'aquiculture et de la pêche tenu à Paris du 14 au 19 septembre 1900. Procès-verbaux sommaires, par Pérard et Maire. Paris 1901. 47, 48, 51. Оба эти союза носятъ частный характеръ.—Напомнимъ также о возможности рѣчной уніи; проектъ ея составленъ проф. Казанскимъ. Договорныя рѣки. II. 353. Въ иностранной литературѣ мысль объ уніи высказывалъ Saint-Clair (Le Danube 1899); онъ отличалъ союзъ государствъ для регламентаціи плаванія по данной рѣкѣ отъ «une union plus générale pour la réglementation de tous les fleuves» (p. 84) и видѣлъ въ этой уніи завершеніе эволюціи договорнаго рѣчного права.

мающихъ международный характеръ. Международная гигіена возникла одновременно съ соціальной гигіеной и восприняла многія черты, свойственныя этой послѣдней; выясненіе условій, способствующихъ заболѣваніямъ, развитіе систематической дѣятельности для обезпеченія здоровыхъ условій жизни, начертаніе общественныхъ предупредительныхъ мѣръ для борьбы съ болѣзнями—таковы требованія какъ общественной, такъ и междугосударственной политики, представляющіяся наиболѣе дѣйствительными и пригодными. Старые пріемы борьбы, примѣнявшіеся въ теченіи цѣлыхъ вѣковъ, начинаютъ отходить на задній планъ: вмѣсто репрессивной дѣятельности и борьбы съ результатами эпидемій, международная профилактика рекомендуетъ развивать превентивныя мѣропріятія; пасивную роль санитарной службы, сводящуюся къ изоляціи и карантинамъ, она предлагаетъ замѣнить нападательнымъ оружіемъ—дезинфекціей и оздоровленіемъ; борьбу изъ Европы, мѣста распространенія эпидемій, она совѣтуетъ перенести на Востокъ, въ этотъ питомникъ болѣзнотворныхъ зародышей; наконецъ вмѣсто принятія у себя санитарныхъ мѣръ каждою страною или территоріальною единицею обособленно, отдѣльно и самостоятельно отъ другихъ, безъ содѣйствія сосѣдей и безъ соглашенія съ ними, она указываетъ какъ единственно цѣлесообразное средство—подавлять эпидеміи путемъ общихъ соединенныхъ и согласованныхъ усилій. Пробужденіе въ Европѣ всеобщаго вниманія къ вопросамъ гигіены и санитарнаго дѣла было вызвано главнымъ образомъ эпидеміями 30-хъ годовъ; рѣдко общественное бѣдствіе имѣло столь полезное и благотворное значеніе для реформы всей постановки санитарнаго дѣла и для транформаціи санитарной политики, какъ первое появленіе изъ глубинъ Азіи холеры въ Европѣ. Первоначально, подъ непосредственнымъ вліяніемъ эпидемій, усилія державъ въ 30-хъ и 40-хъ годахъ были направлены къ учрежденію международныхъ совѣтовъ въ ближайшихъ къ Европѣ восточныхъ странахъ, являющихся передаточными пунктами по

распространенію заразы, именно въ Марокко, Египтѣ и Турціи. Но этого было мало; и вотъ начиная съ 50-хъ годовъ устанавливается обычай созывать періодически международныя санитарныя конференціи для составленія плана борьбы съ эпидеміями, обязательнаго для всѣхъ участниковъ соглашенія; сначала дѣло не идетъ дальше рекомендацій изучать развитіе эпидемій на мѣстахъ ихъ зарожденія и устанавливать однообразное для всѣхъ странъ санитарное законодательство. Но уже большимъ шагомъ впередъ представляется то, что періодъ мѣстныхъ и національныхъ регламентовъ, устанэвляемыхъ отдѣльными государствами по своему единоличному усмотрѣнію, смѣняется эрой международныхъ конференцій, число которыхъ, начиная съ 1851 года и кончая 1903 годомъ, доходитъ до одиннадцати. Такимъ образомъ возникаетъ періодическій органъ международной уніи, посредствомъ котораго державы сообща установляютъ нормы международнаго санитарнаго законодательства. Въ 70-хъ годахъ былъ поставленъ на очередь вопросъ о закрѣпленіи организаціи путемъ учрежденія международнаго санитарнаго бюро для централизаціи всѣхъ необходимыхъ для дѣла свѣдѣній; этотъ вопросъ былъ разрѣшенъ въ 1903 году постановленіемъ учредить бюро для государствъ Европы въ Парижѣ. Такова эволюція международной санитарной политики.

Идея всеобщей санитарной уніи возникла и развилась въ ту эпоху, въ какую сложились и другія уніи исключительно научнаго характера, какъ геодезическая и метрическая. Въ первоначальномъ своемъ видѣ она есть измышленіе скорѣе врачей и ученыхъ медиковъ, чѣмъ юристовъ, и есть результатъ развитія медицинской науки; только въ самое послѣднее время она была приспособлена дипломатами для практическихъ цѣлей, въ качествѣ завершенія организаціонныхъ усилій державъ къ водворенію единаго, прочнаго и планомѣрнаго порядка въ санитарномъ дѣлѣ Европы и прилегающихъ къ ней материковъ. Изложеніе исторіи санитарной уніи пред-

ставляется небезъинтереснымъ въ томъ отношеніи, что оно можетъ показать все значеніе побѣды науки и разума надъ ухищреніями и интригами дипломатовъ, безсильныхъ охранить старый международный строй, покоящійся на косности и обособленности державъ, отъ напора новыхъ идей, стремящихся связать весь міръ въ одно цѣлое, независимо отъ политическихъ границъ и независимо отъ дробленія международнаго союза на суверенныя политическія тѣла. Изученіе протоколовъ созывавшихъ донынѣ конференцій, въ особенности старинныхъ конференцій, даетъ много новыхъ, неизвѣстныхъ современной наукѣ матеріаловъ; въ этихъ цѣнныхъ изданіяхъ сохранилось не мало забытыхъ данныхъ, о которыхъ небезполезно припомнить въ особенности теперь, когда образовалась международная санитарная унія.

Первая попытка Франціи созвать конференцію изъ представителей отъ державъ, имѣющихъ владѣнія по Средиземному морю для выработки однообразной системы карантинныхъ регламентовъ относится къ 1838 году; въ этомъ году велись о томъ переговоры между французскимъ и англійскимъ правительствомъ, но установленный планъ разстроился благодаря отказу Австріи принять участіе на съѣздѣ [1]). Первая конференція образовалась, опять таки по иниціативѣ Франціи, только въ 1851 году; на этой конференціи, собравшейся въ Парижѣ, прибрежныя къ Средиземному морю державы обсуждали лишь вопросъ объ установленіи единообразія въ ихъ санитарныхъ законодательствахъ и вопросъ объ организаціи борьбы съ эпидеміями въ Турціи и Египтѣ, но, поскольку можно судить по оставшимся отъ конференціи документамъ, на ней не поднималось рѣчи объ учрежденіи какой либо международной научной комиссіи для изученія заразныхъ болѣзней въ мѣстахъ ихъ зарожденія [2]). Вторая

[1]) Young. Corps du droit ottoman. Oxford. 1905. III. 129.

[2]) Заявленіе одного изъ членовъ Констант. санитарной конференціи 1866 года, сдѣланное на засѣданіи 4 іюня, будто Парижская конференція высказала пожеланіе объ учрежденіи подобной комиссіи, не подтверждается сохранившимися документами и данными.

Парижская конференція, созванная Франціею въ 1859 году для пересмотра акта 1852 года, разошлась, не принявъ никакихъ заключеній [1]). Только въ 1866 году на Константинопольской конференціи, состоявшей изъ врачей, обсуждавшей мѣры борьбы съ холерой и собравшейся по иниціативѣ Франціи, въ числѣ мѣръ борьбы противъ причинъ, вызывающихъ эпидеміи, было предложено образованіе особой комиссіи научнаго характера для изученія холеры на мѣстѣ ея зарожденія въ Индіи [2]). На засѣданіи 4 іюня испанскій делегатъ представилъ проектъ подобной комиссіи, вся задача которой ограничивалась констатированіемъ происхожденія и развитія холеры; составъ ея образуется посредствомъ выборовъ въ академіяхъ наукъ различныхъ странъ; комиссія эта свободна отъ всякаго вліянія и воздѣйствія со стороны правительствъ; не имѣя никакой власти, она лишь облегчаетъ научныя изысканія туземныхъ врачей въ Индіи. Но этотъ проектъ встрѣтилъ рѣшительное противодѣйствіе со стороны Англіи и другихъ державъ, имѣющихъ колоніи въ Индіи, именно Португаліи и Франціи; англійская делегація категорически заявила, что международная комиссія не можетъ дѣйствовать на англійской территоріи, что это означало бы умаленіе суверенитета Англіи, что изученіе болѣзни является обязанностью мѣстныхъ медиковъ. Предложеніе Испаніи было отклонено значительнымъ большинствомъ голосовъ [3]).

---

[1]) См. объ этихъ двухъ съѣздахъ Recueil du comité d'hygiène. Paris 1872. I. 6; 1876. V. 41; 1877. VI. 1; Melun 1893. XXII. 540.

[2]) Предложеніе начать борьбу съ эпидеміями въ Индіи высказывалось еще въ 50-хъ годахъ, но безуспѣшно, докторомъ Боннафономъ. Bonnafont. Le choléra et le congrès sanitaire diplomatique international. Paris. 1866. 44 стр.—Въ 1892 году предлагалъ понудить Англію путемъ международнаго вмѣшательства усилить санитарный надзоръ въ Индіи Monod. Le choléra. Paris 1892.

[3]) Кромѣ указанныхъ выше державъ на конференціи принимали участіе Австрія, Италія, Россія, Пруссія, Швеція-Норвегія, Данія, Бельгія, Нидерланды, Греція, папскія владѣнія, Турція, Персія и С.-А. С. Штаты.—Procès verbaux de la conférence sanitaire internationale ouverte à Constantinople le 13 février 1866. Constantinople. 1866, прот. № 12 стр. 13.—Ср. Clercq. XV. 478—492; X. 14—18.

Первая мысль объ образованіи уніи, выраженная, правда, въ нѣсколько неопредѣленной формѣ, была высказана докторомъ Депотеномъ въ его работѣ появившейся въ 1868 году [1]). Недовольный направленіемъ дѣятельности трехъ первыхъ санитарныхъ конференцій, онъ предлагаетъ учредить въ мѣстности, избранной съ общаго согласія, постоянную санитарную международную комиссію (commission sanitare internationale permanente), находящуюся въ непрерывныхъ сношеніяхъ съ санитарными врачами береговъ Средиземнаго моря и Америки, преимущественно же съ врачами Египта, Индіи и бассейна Миссисипи. Ея задача должна заключаться въ централизаціи всѣхъ свѣдѣній и сообщеній, присылаемыхъ изъ этихъ мѣстностей, и въ рекомендаціи мѣръ практической борьбы съ эпидеміями, выработанныхъ путемъ обмѣна мнѣній ея членовъ и основанныхъ на данныхъ положительной науки. Состоя изъ медиковъ, инженеровъ и практиковъ, посылаемыхъ отдѣльными націями, она давала бы планы раціональной для всѣхъ правительствъ борьбы съ общей опасностью и была бы, какъ картинно выражается авторъ, часовымъ, поставленнымъ на передовомъ посту у границы эпидемій и при первой опасности бьющимъ тревогу; при появленіи эпидеміи она указывала бы мѣры общей профилаксіи. По мнѣнію автора наиболѣе пригоднымъ мѣстомъ для комиссіи являлся бы Египетъ [2]).

Въ этомъ проектѣ нельзя не видѣть зародыша международнаго всемірнаго бюро, централизующаго санитарныя свѣдѣнія. Но отличіе его отъ современныхъ бюро заключается въ томъ, что надежды автора возлагаются не столько на пра-

---

[1]) Проектъ этотъ, неизвѣстный вовсе въ юрид. литературѣ, забытъ въ настоящее время столь основательно, что о немъ не упоминаетъ вовсе въ своихъ работахъ Пру, иниціаторъ учрежденія Парижскаго санитарнаго бюро, знатокъ литературы по санитарному дѣлу. Между тѣмъ проектъ Вѣнской санитарной конференціи 1874 года является лишь развитіемъ проекта Депотена; однако и протоколы этой конференціи хранятъ молчаніе о первоисточникѣ австро-венгерскаго проекта 1874 года.

[2]) Depautaine. Des grandes épidemies et de leur prophylaxie internationale. Paris 1868. 80, 89.

вительства, сколько на само общество, что бюро надѣляется извѣстнаго рода авторитетомъ и что помимо чисто безвластныхъ актовъ оно принимаетъ и мѣры практической борьбы съ эпидеміями, для чего авторъ намѣренно помѣщаетъ его въ Египтѣ, откуда разносятся эпидеміи въ разныя стороны вмѣстѣ съ паломниками.

Планъ Депотена, очевидно, нашелъ себѣ сторонниковъ, такъ какъ съ нѣкоторыми лишь поправками онъ былъ предложенъ Вѣнской санитарной конференціи образованной въ 1874 году по почину Австро-Венгріи для установленія мѣръ борьбы съ холерою и составленной изъ врачей Германіи, Австро-Венгріи, Бельгіи, Даніи, Египта, Испаніи, Франціи, Англіи, Греціи, Италіи, Люксембурга, Нидерландовъ, Персіи, Португаліи, Румыніи, Россіи, Сербіи, Швеціи и Норвегіи, Швейцаріи и Турціи. Австро-венгерская делегація подняла вопросъ объ учрежденіи международной постоянной центральной комиссіи (commission permanente des épidemies) для содѣйствія лицамъ занимающимся изученіемъ заразныхъ болѣзней, для производства изслѣдованій относительно зарожденія, развитія и распространенія эпидемій и для подачи экспертизъ по всѣмъ вопросамъ касающимся эпидемій и особенно карантиновъ; однимъ словомъ имѣлось въ виду производить изысканія систематически, непрерывно и сообща, при помощи и поддержкѣ цѣлаго ряда правительствъ, съ значительными матеріальными средствами, по общему плану и на территоріи всѣхъ государствъ, служащихъ источникомъ зараженія, тогда какъ доселѣ розыски производились отдѣльными странами обособленно, на ограниченномъ пространствѣ, безъ достаточныхъ средствъ, безъ общаго плана и продолжались короткое время [1]).

---

[1]) Procès-verbaux de la conférence sanitaire internationale ouverte à Vienne le 1 juillet 1874. Vienne 1874. 551 стр., см. стр. 4—5. —Ср. Drasche. Vorschlag und Begründung einer in Wien baldigst abzuhaltenden internationalen Cholera-Conferenz. Wien. 1873 и Fauvel. Conférence sanitaire internationale de Vienne. Recueil du comité d'hygiène publique. Paris 1877. VI. I—73.

Для обсужденія этого плана конференція образовала особую комиссію изъ делегатовъ Венгріи, Норвегіи, Персіи, Румыніи и Россіи, которая пришла къ слѣдующимъ заключеніямъ. Для пользы дѣла необходимо дать ему международную организацію и общую дирекцію со стороны всѣхъ участниковъ предпріятія. Комиссія должна состоять изъ делегатовъ отъ отдѣльныхъ участвующихъ въ соглашеніи государствъ и быть постоянной. Это однако не означаетъ, чтобы члены комиссіи должны были постоянно находиться въ мѣстопребываніи комиссіи, слѣдуетъ лишь, чтобы бюро комиссіи продолжало свои работы безъ какихъ либо перерывовъ и чтобы сама комиссія могла собираться столь часто, какъ того потребуютъ обстоятельства. Вѣна представляется наилучшимъ пунктомъ для комиссіи какъ по своему географическому положенію въ центрѣ Европы, такъ и по большому числу всякаго рода научныхъ приспособленій; на мѣстное правительство возлагается обязанность дать комиссіи необходимыя помѣщенія. Главной задачей комиссіи прежде всего является давать направленіе работамъ о холерѣ и изслѣдованіямъ о способахъ борьбы съ нею, что можетъ быть признано международнымъ дѣломъ какъ съ точки зрѣнія общечеловѣческихъ интересовъ, такъ и съ точки зрѣнія матеріальныхъ соображеній. Однако комиссія можетъ расширить свою дѣятельность на изученіе средствъ подавленія другихъ эпидемическихъ болѣзней, поскольку она признаетъ это необходимымъ и поскольку это окажется возможнымъ. Между комиссіей и державами должны существовать взаимодѣйствіе и взаимный обмѣнъ услугъ: съ одной стороны желательно, чтобы правительства нашли возможнымъ производить каждое на своей территоріи научныя изслѣдованія о заразныхъ болѣзняхъ по планамъ выработаннымъ комиссіей и чтобы они предоставляли въ распоряженіе комиссіи всѣ данныя добытыя ими, съ другой стороны не менѣе полезно сообщать правительствамъ результаты изысканій комиссіи и предавать ихъ наиболѣе широкой

гласности. Безъ помощи государствъ на успѣшность работъ трудно расчитывать; значительную поддержку комиссіи могутъ оказать станціи и миссіи, спеціально учреждаемыя для борьбы съ эпидеміями, обязанныя сообщать комиссіи необходимыя указанія и свѣдѣнія и непосредственно ей подчиненныя. Комиссіи присваивается право подавать свои совѣты относительно организаціи и администраціи карантинныхъ учрежденій. Это право комиссіи не можетъ быть понимаемо въ томъ смыслѣ, что ей предоставляется исполнительная власть (pouvoir exécutif) или полномочіе постановлять окончательное и безапелляціонное рѣшеніе (pouvoir arbitral); при настоящихъ условіяхъ едва ли осуществимо подобное расширеніе полномочій ученой корпораціи въ ущербъ полномочіямъ правительствъ и едва ли столь широкія прерогативы комиссіи совмѣстимы съ научнымъ ея характеромъ; но съ другой стороны въ высшей степени желательно, чтобы комиссія давала по просьбѣ заинтересованныхъ государствъ свои совѣты. Наконецъ комиссія должна быть уполномочена созывать международныя санитарныя конференціи и вырабатывать для нихъ программы занятій; комиссіи будетъ всего виднѣе, какія необходимо произвести измѣненія въ существующихъ международныхъ соглашеніяхъ въ соотвѣтствіи съ новыми полученными ею выводами о характерѣ холерныхъ заболѣваній и о способахъ передачи заразы, равно какъ сообразно съ перемѣнами въ путяхъ, по которымъ направляется межународный торговый транзитъ; комиссія можетъ предложить новыя неиспытанныя еще мѣры борьбы съ эпидеміями и вообще брать на себя иниціативу въ вопросахъ, разрѣшать которые окончательно компетентны лишь международные съѣзды представителей отъ государствъ. Каждый изъ членовъ комиссіи получаетъ инструкціи отъ своего правительства. Сама комиссія избираетъ персоналъ служащихъ въ ней лицъ, равно какъ бюро и предсѣдателя собранія; предсѣдатель представляетъ комиссію въ ея сношеніяхъ съ правительствами и санитарными вла-

стями отдѣльныхъ государствъ; чиновники занимающіе низшія должности въ бюро и причисляемые къ комиссіи эксперты вознаграждаются по усмотрѣнію комиссіи; комиссія же опредѣляетъ и внутренній распорядокъ своей службы. Всѣ подобныя административныя дѣла она рѣшаетъ по большинству голосовъ, причемъ всякое государство располагаетъ однимъ голосомъ. свои рѣшенія она сообщаетъ участникамъ соглашенія. Въ научныхъ вопросахъ она дѣйствуетъ независимо и самостоятельно. Комиссія составляетъ свой бюджетъ и ежегодно представляетъ вѣдомость приходовъ и расходовъ всякому заинтересованному государству. Финансовыя средства комиссіи составляются помимо случайныхъ поступленій изъ взносовъ участвующихъ государствъ; половина необходимой для предпріятія суммы раскладывается согласно числу населенія въ отдѣльныхъ государствахъ, а другая половина распредѣляется пропорціонально тоннажу ихъ торговаго флота; поэтому страны наиболѣе густо населенныя и принимающія наиболѣе участія въ международныхъ сношеніяхъ будутъ платить пропорціонально больше, чѣмъ малонаселенныя и малоподвижныя страны. Такъ какъ наблюденія должны производиться непосредственно надъ заболѣвшими лицами и въ мѣстахъ объятыхъ заразой, то желательно учрежденіе постоянныхъ спеціальныхъ станцій изъ свѣдущихъ людей, спеціалистовъ по разнымъ отдѣламъ медицинской науки, для производства работъ по общему выработанному комиссіей плану въ обычныхъ очагахъ зарожденія холеры, равно какъ въ мѣстахъ, гдѣ эпидеміи разражаются часто или періодически. Кромѣ того возможно основаніе и временныхъ пунктовъ въ мѣстностяхъ, гдѣ эпидемія свирѣпствуетъ съ особенною силою, и особыхъ миссій для уясненія путей распространенія заразы. Постоянныя станціи необходимы въ особенности въ британскихъ владѣніяхъ въ Индіи, гдѣ холера находится вѣчно въ эндемическомъ состояніи; въ томъ случаѣ, если англійское правительство сообщитъ комиссіи о произведенныхъ въ

Индіи его врачами изслѣдованіяхъ, о которыхъ Англія сообщала на конференціи 1866 года, и если оно не откажетъ дать своимъ агентамъ инструкціи на случай, если комиссія пожелаетъ измѣнить или пополнить планъ научныхъ работъ въ этой странѣ, то можно ограничиться и этимъ. Кромѣ того необходимо устройство станцій въ Турціи и Египтѣ въ дополненіе къ существующимъ уже тамъ санитарнымъ органамъ по плану выработанному комиссіей и съ согласія мѣстныхъ правительствъ; персоналъ этихъ станцій назначается комиссіей и утверждается территоріальною властью. Подобныя же правила примѣняются и въ другихъ странахъ, гдѣ представится необходимость основать станціи. Издержки на оборудованіе международныхъ станцій и миссій ложатся на договаривающіяся правительства и производятся изъ средствъ собираемыхъ комиссіей. Для опредѣленія правъ и обязанностей комиссіи намѣчается заключеніе конвенціи на десятилѣтній срокъ [1]).

Въ этомъ грандіозномъ планѣ международной санитарной академіи, являющемся дальнѣйшимъ логическимъ развитіемъ австро-венгерскаго проекта, можно видѣть всѣ основные элементы международной уніи. Эта унія имѣетъ на лицо три органа высшій, средній и низшій: періодическія конференціи—въ качествѣ высшей инстанціи, комиссію правильно и регулярно собирающуюся—въ качествѣ центральнаго органа для выработки предупредительныхъ противъ заразы мѣръ и бюро, выдѣленное изъ состава комиссіи, ею избираемое, функціонирующее постоянно и поставленное въ связь съ конференціями. Членами уніи состоятъ государства, дѣлающія спеціальные взносы для поддержанія общаго дѣла. Комиссія помѣщается въ Европѣ; слѣдовательно не было признано необходимымъ учреждать ее на мѣстѣ наибольшаго развитія эпидемій—на Востокѣ; однако было обращено особенное вниманіе на устройство здѣсь развѣтвленій комиссіи въ видѣ международ-

[1]) Procès-verbaux. 524—535.

ныхъ санитарныхъ постовъ, станцій и миссій; было указано на желательность сообщенія свѣдѣній изъ Индіи. Вообще комиссія являлась международнымъ европейскимъ органомъ, распространяющимъ свое вѣдѣніе на территорію всѣхъ договаривающихся странъ, а не однѣхъ только восточныхъ державъ, и объединяющимъ дѣятельность научныхъ пунктовъ, учреждаемыхъ отдѣльными государствами для изученія эпидемій.

Этотъ проектъ при дальнѣйшемъ обсужденіи подвергся на общемъ собраніи конференціи незначительнымъ измѣненіямъ. Всѣ члены конференціи, за исключеніемъ делегатовъ отъ Турціи и Египта, были убѣждены въ необходимости комиссіи, обладающей единственно и исключительно научнымъ авторитетомъ и намѣчающей наиболѣе раціональныя въ медицинскомъ отношеніи мѣры; при особомъ мнѣніи остались только делегаты внѣевропейскихъ державъ, поставленныхъ въ проектѣ въ неодинаковыя съ другими государствами условія, въ положеніе опекаемыхъ странъ, въ виду того, что въ нихъ нѣтъ правильно организованной санитарной службы; эта сторона проекта является его слабою стороною: въ самомъ дѣлѣ, попеченіе о санитарномъ дѣлѣ въ той или другой странѣ Востока можетъ быть возложено на международный совѣтъ, унія же существуетъ лишь для соединенія мѣстныхъ организацій въ одно цѣлое. Во время обсужденія проекта швейцарскимъ делегатомъ былъ возбужденъ вопросъ о желательности ограниченія состава комиссіи делегатами однѣхъ великихъ державъ, съ добавленіемъ хотя бы двухъ делегатовъ отъ второстепенныхъ государствъ; пусть въ комиссіи засѣдаютъ немногіе, но за то выдающіеся и извѣстные въ наукѣ ученые, отъ этого выиграютъ въ авторитетности рѣшенія комиссіи. Многолюдное собраніе неудобно; къ тому же въ научномъ собраніи, не затрогивающемъ суверенныхъ правъ націи, нѣтъ надобности имѣть представительство для всѣхъ безъ исключенія договаривающихся государствъ; комиссія съ бо́льшимъ удобствомъ можетъ быть образована изъ делегатовъ

лишь нѣкоторыхъ странъ. Наконецъ второстепенныя государства могутъ уклониться отъ участія въ комиссіи по нежеланію нести расходы на ея содержаніе, но не пожелаютъ отказаться воспользоваться трудами комиссіи, учрежденной на чужія средства. Противъ этого возражалъ бельгійскій делегатъ, полагавшій, что каждое государство, хотя бы и незначительное, имѣетъ прямой интересъ въ представительствѣ въ комиссіи, такъ какъ ни одна страна не избавлена отъ возможности появленія въ ней эпидемій. Для примиренія двухъ противоположныхъ мнѣній было предложено выдѣлить изъ состава комиссіи для постоянныхъ работъ и постояннаго пребыванія въ Вѣнѣ предсѣдателя комиссіи и трехъ изъ делегатовъ по выбору комиссіи. Это и было принято съ предоставленіемъ самой комиссіи права опредѣлять составъ своего бюро и съ ограниченіемъ состава комиссіи исключительно одними врачами [1]), финансовый же вопросъ было рѣшено оставить на рѣшеніе самихъ заинтересованныхъ правительствъ, которыя могутъ договориться о средствахъ комиссіи дипломатическимъ путемъ.—Гораздо болѣе несогласій вызвалъ вопросъ о компетенціи комиссіи. На предложеніе австро-венгерскаго делегата предоставить комиссіи власть констатировать въ сомнительныхъ случаяхъ появленіе или прекращеніе эпидеміи въ данной мѣстности и предлагать данному государству выполненіе въ этомъ случаѣ надлежащихъ международныхъ карантинныхъ мѣропріятій англійская делегація отвѣтила рѣшительнымъ отказомъ: конференція не компетентна вторгаться въ область политики, а комиссія не можетъ имѣть административной власти безъ нарушенія суверенитета государствъ. Итальянскій делегатъ высказалъ сомнѣніе въ возможности поручить подобнаго рода власть комиссіи: конечно можно провозгласить полезность этой мѣры теоретически, но практически послѣднее слово будетъ принадлежать дипломатамъ, которые врядъ ли согласятся на это. Французскій де-

[1]) Procès-verbaux 315, 324, 331.

легатъ присоединился къ этому мнѣнію: отъ расширенія власти комиссіи пострадаютъ интересы торговли и государства не дадутъ своего согласія изъ опасенія создать родъ правительственной власти (une espèce de petit gouvernement) въ небольшомъ объемѣ, имѣющей тенденціей царить надъ всей Европой и вносить смуту во внутреннюю администрацію отдѣльныхъ странъ; комиссія возможна лишь при ограниченіи ея задачи исключительно научными функціями [1]). На этомъ и остановились. На комиссію была возложена централизація офиціальныхъ свѣдѣній о холерѣ и другихъ эпидемическихъ болѣзняхъ доставляемыхъ всѣми договаривающимися государствами и обнародованіе этихъ данныхъ, характеризующихъ санитарное состояніе Европы, равно какъ разсылка ихъ заинтересованнымъ правительствамъ. Комиссія ограничивается чисто научными работами; по примѣру комиссій, образованныхъ въ другихъ научныхъ уніяхъ—метрической и геодезической,—она занимается главнымъ образомъ изученіемъ этіологіи и профилактики холеры, а также и другихъ тропическихъ болѣзней съ цѣлью чисто ученою. Комиссія подаетъ совѣты государствамъ въ научныхъ вопросахъ: она рекомендуетъ для принятія извѣстныя мѣропріятія, составляетъ программы для производства работъ въ отдѣльныхъ государствахъ [2]); благодаря совѣщательному характеру своихъ рѣшеній комиссія не можетъ нарушать суверенитета государствъ; согласіе послѣднихъ необходимо какъ для примѣненія на дѣлѣ заключеній комиссіи, такъ и для устройства международныхъ станцій на ихъ территоріи; однимъ словомъ комиссія не обладаетъ ни малѣйшей долей административной власти, если не считать права самоорганизаціи [3]).

[1]) Procès-verbaux 309, 310, 321, 313, 317.

[2]) Напр.: было признано желательнымъ изслѣдованіе количества ежегодныхъ водяныхъ осадковъ и испареній въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ и теллургическихъ условій намѣченныхъ конференціей городовъ, опредѣленіе продолжительности инкубаціоннаго періода холеры, собираніе статистическихъ свѣдѣній о распространеніи холеры въ Европѣ и т. п.

[3]) Procès-verbaux 330.

Испанскій делегатъ предложилъ учредить въ Вѣнѣ или въ другой столицѣ центральной Европы международную постоянную комиссію съ особымъ бюро для изученія желтой лихорадки, свирѣпствующей въ южныхъ странахъ, каковы Испанія, Португалія, Италія. Каждая страна учреждаетъ санитарную комиссію изъ предсѣдателя и шести членовъ; изъ этой комиссіи делегируется одинъ членъ въ международную комиссію; вспомогательныя комиссіи учреждаются Англіей въ Индіи, Турціей-гдѣ она найдетъ наиболѣе удобнымъ, и Испаніей въ Гаваннѣ. Но этому проекту не было дано хода [1]), какъ и заключеніямъ конференціи о постоянной комиссіи эпидемій.

Аналогичные проекты были представлены и на Вашингтонской конференціи 1881 года, созванной С.-А. С. Штатами и состоявшей изъ делегатовъ отъ Германіи, Австро-Венгріи, Бельгіи, Даніи, Испаніи, Франціи, Англіи, Италіи, Голландіи, Португаліи, Швеціи-Норвегіи, Турціи, Японіи, Гаваи, Либеріи. С. Штатовъ, Аргентины, Боливіи, Бразиліи, Чили, Гаити, Мексики, Венецуэллы и Перу. Внѣшнимъ поводомъ для образованія конференціи было развитіе желтой лихорадки въ С. Штатахъ, задачей съѣзда намѣчалось обсужденіе вопроса относительно взаимнаго обмѣна со стороны морскихъ державъ всякаго рода свѣдѣніями о санитарномъ состояніи ихъ морскихъ портовъ и выходящихъ изъ этихъ портовъ судовъ [2]). Въ соотвѣтствіи съ программою съѣзда было намѣчено делегаціями Мексики и Австро-Венгріи образованіе новыхъ международныхъ органовъ съ единственною цѣлью централизаціи санитарныхъ свѣдѣній. Мексиканскій

[1]) Procès-verbaux. 318—319.

[2]) The executive documents of the senate of the United States for the special session of the senate convened october 10, 1881. In one volume. Washington 1882. См. здѣсь: proceedings of the international sanitary conference provided for by joint resolution of the senate and house of representatives in the early part of 1881. Washington 1881. стр. 1—225 и protocoles des séances de la conférence sanitaire internationale, безъ особаго заглавнаго листа, стр. 227—449.

проектъ предлагалъ систему международныхъ научныхъ бюро (bureaux scientifiques internationaux) организованныхъ на одинаковыхъ началахъ: державы участницы соглашенія назначаютъ по врачу въ каждый портовый городъ, гдѣ признаютъ необходимымъ, съ обязанностью не отлучаться изъ него; собраніе большинства врачей, проживающихъ въ данномъ городѣ, составляетъ бюро и находится подъ предсѣдательствомъ мѣстнаго чиновника, занимающаго наивысшее служебное положеніе въ гражданскомъ вѣдомствѣ [1].—Австро-венгерскій проектъ рекомендовалъ устройство двухъ международныхъ агенствъ для санитарныхъ извѣщеній, безъ какой бы то ни было административной власти (pouvoirs administratifs): одно, для желтой лихорадки, помѣщается въ Вашингтонѣ и обслуживаетъ американскій материкъ и окружающіе его острова, другое, преимущественно для холеры и чумы, находится въ одной изъ европейскихъ столицъ и распространяетъ свое дѣйствіе на Европу, Азію и Африку. Правительства сообщаютъ всѣ данныя въ одно изъ агенствъ, которое передаетъ полученныя свѣдѣнія другимъ государствамъ своего материка и другому агенству, черезъ посредство котораго эти свѣдѣнія доходятъ до государствъ другого полушарія. Агенства въ случаѣ сомнѣнія въ правильности полученныхъ сообщеній могутъ требовать дополнительныхъ поясненій. Издержки на агенства покрываются взносами участвующихъ въ соглашеніи государствъ въ пропорціи, установленной въ другихъ международныхъ уніяхъ. Противъ этого проекта были С. Штаты, делегація которыхъ нашла его ненужнымъ, не входящимъ въ программу конференціи и совершенно неудобопріемлимымъ; къ С. Штатамъ примкнули Англія, Данія, Гаити, Гаваи и Японія. Но большинство оказалось на сторонѣ австро-венгерскаго проекта, который и былъ конференціей принятъ въ принципѣ. Было признано однако неудобнымъ поручить американскому агенству собираніе свѣдѣній лишь о желтой ли-

[1]) Protocoles. 247—248.

хорадкѣ, а европейскому—преимущественно о чумѣ и холерѣ и было постановлено вмѣсто этого искусственнаго дѣленія поручить каждому изъ агенствъ собираніе свѣдѣній о всякаго рода повальныхъ болѣзняхъ въ подлежащихъ его вѣдѣнію частяхъ свѣта. За несогласіемъ С.-Штатовъ было предположено образовать американское агенство въ Гаваннѣ; кромѣ того проектировано было прибавить, въ случаѣ необходимости, къ двумъ агенствамъ третье, помѣщающееся въ Азіи. Агенства имѣютъ задачей лишь централизацію санитарныхъ свѣдѣній, они учреждаются въ видѣ постоянныхъ учрежденій и расходы на ихъ содержаніе оплачиваются участниками союза; половина всей потребной суммы раскладывается пропорціонально численности населенія отдѣльныхъ странъ, другая половина—пропорціонально тоннажу торговаго флота и размѣрамъ морской торговли всякой страны. Агенства сносятся съ правительствами участвующихъ въ союзѣ державъ, а тамъ, гдѣ существуютъ международные санитарные совѣты, съ этими послѣдними. Въ видѣ общаго правила была принята рекомендація вводить въ употребленіе подобные совѣты для информаціонныхъ цѣлей, именно было предложено консуламъ договаривающихся странъ собираться на международные санитарные совѣты (les consuls... se réuniront en conseil sanitare international) въ тѣхъ странахъ, которыя не имѣютъ благоустроенной санитарной службы, или которыя не примкнутъ къ настоящему соглашенію, для доставленія агенству санитарныхъ новостей, которыхъ невозможно получить отъ мѣстныхъ властей [1]).

На Римскую конференцію 1885 года, созванную Италіей вслѣдствіе появленія холеры, съѣхались врачи и дипломаты отъ Германіи, Аргентины, Австро-Венгріи, Бельгіи,

---

[1]) Protocoles 373—374, 283—284.—Слѣдуетъ замѣтить, что понятіе «международнаго санитарнаго совѣта» тѣсно связано съ принудительною административной дѣятельностью; собраніе консуловъ, образованное лишь для цѣлей информаціи, технически не можетъ быть сочтено совѣтомъ, который имѣетъ иныя функціи.

Бразиліи, Чили, Китая, Даніи, Испаніи, С.-А. С. Штатовъ, Франціи, Англіи, Греціи, Гватемалы, Индіи, Италіи, Японіи, Мексики, Голландіи, Перу, Португаліи, Румыніи, Россіи, Сербіи, Швеціи-Норвегіи, Швейцаріи, Турціи и Уругвая. Въ программѣ конференціи содержался вопросъ относительно учрежденія международной комиссіи для изученія эпидемій и для изысканія средствъ борьбы съ ними, причемъ предлагалось обсудить и рѣшить, быть ли ей постоянной или временной, заниматься ли ей всѣми болѣзнями, или только нѣкоторыми, предоставлять ли ей рѣшеніе дѣлъ касающихся международныхъ карантиновъ или нѣтъ; былъ упомянутъ также вопросъ о международныхъ санитарныхъ постахъ. За краткостью офиціальныхъ протоколовъ трудно рѣшить, въ какомъ смыслѣ высказывались делегаты по этимъ вопросамъ; къ тому же конференція, начавъ свои засѣданія 20 мая, прервала ихъ 13 іюня, постановивъ собраться вновь къ 16 ноября; засѣданія ея не возобновились, а въ теченіе трехъ недѣль, когда конференція была въ сборѣ, она не успѣла придти къ какимъ либо заключеніямъ; избранная ею комиссія рекомендовала нѣсколько мѣропріятій, но въ этихъ послѣднихъ не содержится ничего относительно комиссіи эпидемій и международныхъ постовъ [1]).

Конференція 1885 года закончила собою рядъ неудачныхъ конференцій, не приведшихъ ни къ какимъ опредѣленнымъ практическимъ и дипломатическимъ результатамъ. Состоя преимущественно изъ врачей, рѣдко съ участіемъ дипломатовъ, занимаясь главнымъ образомъ техническими вопросами, эти конференціи имѣли лишь теоретическое и научное значеніе; ихъ заслуга состоитъ въ томъ, что онѣ выдвинули

---

[1]) Protocoles et procès-verbaux de la conférence sanitaire internationale de Rome inaugurée le 20 mai 1885. Rome. 1885. 393 стр., см. стр. 24—25, 344.—Aitken. On the results of the international sanitary conference on cholera lately held at Rome. London 1885.

идею международной коопераціи. Внимательное изученіе протоколовъ этихъ конференцій доказываетъ, что между ихъ работами существовала преемственная связь: на конференціяхъ 1866, 1874, 1881 и 1885 годовъ обсуждались одинаковые вопросы и пересматривались рѣшенія предшествующихъ съѣздовъ. Изъ этихъ же протоколовъ видна эволюція идеи постоянной комиссіи эпидемій. Тогда какъ въ 1866 году намѣчали комиссію изъ делегатовъ отъ академій наукъ спеціально для изученія холеры въ Индіи, въ 1874 году комиссія назначалась для изученія не только холеры, но и другихъ болѣзней, для централизаціи и сообщенія санитарныхъ свѣдѣній и для подачи совѣтовъ государствамъ по научнымъ вопросамъ, она распространяла свою дѣятельность на болѣе широкомъ пространствѣ и состояла изъ делегатовъ отъ правительствъ, будучи однимъ изъ органовъ санитарной уніи. Опасеніе, что научная комиссія будетъ мѣшать торговому обмѣну, и боязнь нарушенія политическихъ интересовъ заставили Англію стать въ сторонѣ отъ проектировавшихся въ 1866 и 1874 годахъ предпріятій. Австро-венгерскій проектъ 1881 года, согласно программѣ Вашингтонской конференціи, ограничивалъ компетенцію комиссіи лишь централизаціей и сообщеніемъ свѣдѣній; въ виду участія многихъ американскихъ державъ на съѣздѣ было выдѣлено попеченіе объ информаціи въ Америкѣ особому агенству, самостоятельному отъ агенства, расчитаннаго на другія страны совѣта; въ виду нежеланія С.-А. С. Штатовъ ограничить дѣятельность американскаго агенства одною желтою лихорадкою, его компетенція была уравнена съ компетенціей второго бюро въ предметномъ отношеніи. Во всякомъ случаѣ оказалось невозможнымъ учредить бюро для всего міра, было признано нежелательнымъ основывать особыя бюро для отдѣльныхъ болѣзней и остановились на мысли о проектированіи двухъ агенствъ для двухъ полушарій съ централизаціей въ нихъ всякаго рода свѣдѣній объ эпидеміяхъ въ предѣлахъ данной половины

земного шара и съ взаимнымъ обмѣномъ свѣдѣній между обоими агенствами. Этотъ планъ и былъ осуществленъ впослѣдствіи, въ началѣ XX вѣка. Всѣ разсматриваемыя конференціи робко высказывались за установленіе уніи; этой нерѣшительности содѣйствовалъ ихъ составъ, мало увѣренный, что дипломаты будутъ считаться съ требованіями науки. Казалось, что эти опасенія были основательны: на послѣдующихъ съѣздахъ 1892, 1893, 1894 и 1897 годовъ не поднималось и рѣчи о международной комиссіи эпидемій и объ организаціи уніи. Дипломаты, засѣдавшіе на этихъ конференціяхъ, обращали все вниманіе на принятіе коллективныхъ мѣропріятій практическаго и административнаго характера противъ чумы и холеры угрожавшихъ Европѣ въ моментъ созванія съѣзда, на заключеніе конвенцій по этимъ вопросамъ, на организацію международныхъ санитарныхъ совѣтовъ въ восточныхъ странахъ, вообще на выработку мѣропріятій практической борьбы съ заразою какъ на Востокѣ, такъ и въ Европѣ, послѣ того какъ въ нее проникла эпидемія. Эта борьба, требовавшаяся условіями данной минуты, заслоняла собою всякую мысль объ основаніи учрежденія, расчитаннаго на непрерывное, если не на вѣчное функціонированіе и способнаго принести реальную пользу лишь по истеченіи извѣстнаго промежутка времени, при томъ учрежденія имѣющаго характеръ превентивный, а не репрессивный. Соглашенія заключавшіяся на этихъ съѣздахъ 90-хъ годовъ подписывались цѣлымъ рядомъ государствъ, дозволяли присоединеніе всякой желающей того державы, предназначались на сохраненіе въ силѣ въ теченіи неопредѣленнаго времени, но въ нихъ не стипулировалось учрежденія какихъ бы то ни было органовъ, являющихся внѣшнимъ обнаруженіемъ уніи; даже конференціи, этотъ единственный органъ, который можно было бы счесть центральнымъ органомъ союза, имѣлъ періодическій характеръ лишь фактически, а по существу оставался чисто

временнымъ и случайнымъ учрежденіемъ [1]). Это было достигнуто лишь на Парижской санитарной конференціи созванной въ 1903 году по иниціативѣ Италіи для кодификаціи всѣхъ предшествующихъ санитарныхъ соглашеній, начиная съ договора 1892 года. Конференція 1903 года не должна была отвлекаться въ сторону заботами о подавленіи какой-либо эпидеміи: санитарное состояніе Европы въ 1903 году не внушало особыхъ опасеній. Имѣя задачей пересмотръ работъ прежнихъ конференцій, Парижская конференція должна была познакомиться съ принятыми, но не приведенными въ исполненіе пожеланіями Вѣнской конференціи 1874 года. Примѣръ другихъ уній къ началу текущаго столѣтія разсѣялъ опасенія возможности для органовъ уніи превратиться въ учрежденія угрожающія суверенитету государствъ; въ сознаніе дипломатовъ проникла мысль, что задачи научной уніи не имѣютъ ничего общаго съ политикой; къ тому же наука пришла къ нѣкоторымъ выводамъ, которые позволили примирить интересы здравія съ интересами торговли. Проектъ представленный конференціи 1903 года былъ основанъ на изученіи прежнихъ проектовъ санитарной уніи и на опытѣ другихъ уже заключенныхъ уній. Казалось бы могъ дать нѣкоторыя полезныя детали планъ уніи, принятой еще въ 1902 году нѣкоторыми державами Америки, опередившими въ этомъ отношеніи Европу; однако въ протоколахъ Парижской конференціи не содержится ни одного намека на то, чтобы ей было извѣстно существованіе Вашингтонскаго санитарнаго бюро; это кажется тѣмъ болѣе страннымъ, что на конференціи были представлены С.-А. С. Штаты, вызвавшіе американскую санитарную унію.

Въ 90-хъ годахъ появились въ литературѣ проекты

---

[1]) До 1903 года уніи не существовало; поэтому являлось преждевременнымъ именованіе Венеціанской конвенціи 19 марта 1897 года и Римской добавочной къ этой конвенціи деклараціи 24 января 1900 года какъ «санитарной уніи» (union sanitaire) что было принято продолжателемъ «Собранія трактатовъ» Г. Ф. Мартенса: см. Martens N. R. G. 2 s. XVIII. 339; XXIX. 495.

санитарной уніи. Такъ напр. въ русской литературѣ предлагалъ въ 1893 году учрежденіе подобной уніи проф. графъ Камаровскій; проф. Казанскій отмѣчалъ всю возможность ея учрежденія, считая ее въ 1897 году несовершеннымъ и неорганизованнымъ союзомъ, имѣющимъ всѣ данныя, чтобы превратиться во всеобщую унію, и утверждая, что тѣмъ всемірнымъ органамъ, которые предлагались на съѣздахъ 1874, 1881 и 1885 годовъ принадлежитъ блестящее будущее [1]). Проектъ графа Камаровскаго намѣчаетъ въ качествѣ органовъ уніи конференціи во первыхъ подготовительныя, во вторыхъ учредительныя и кромѣ того, какъ кажется, и международные санитарные совѣты. По крайней мѣрѣ такъ можно истолковать этотъ проектъ, который дословно сводится къ слѣдующему: «въ борьбѣ съ эпидеміями, какъ и со многими другими общественными бѣдствіями, государства должны не сторониться другъ отъ друга, не обособляться, а напротивъ соединять свои силы и планомѣрно направлять ихъ противъ общаго врага. Соединеніе силъ ихъ должно выразиться въ двоякомъ направленіи: въ финансовомъ и научномъ. Международная организація борьбы съ эпидеміями предполагаетъ слѣдующія ея стороны и проявленія. Государства сообщаютъ другъ другу, возможно полно и точно, о санитарномъ положеніи своихъ населеній; они командируютъ въ главные центры Востока опытныхъ врачей, задача которыхъ—изученіе на мѣстахъ всего, что способствуетъ зарожденію и распространенію заразныхъ болѣзней, причемъ добытыя ими наблюденія печатаются повсемѣстно. Отъ времени до времени правительства созываютъ конференціи изъ врачей и дипломатовъ (смотря по потребности то вмѣстѣ, то врознь), на которыхъ должно участвовать возможно бо̀льшее число государствъ и которыя, по своимъ задачамъ, представляются двоякими: во

---

[1]) Графъ Камаровскій. О международныхъ мѣрахъ борьбы съ эпидеміями. (Москва 1893) стр. 30—32.—Казанскій. Всеобщіе административные союзы государствъ. Одесса 1897. III. 548 сл., 562.

1-хъ подготовительными; на нихъ государства обмѣниваются своими наблюденіями, составляютъ программы для своихъ будущихъ соглашеній и т. д. Голосъ рѣшающій тутъ долженъ принадлежать врачамъ. Во 2-хъ, конференціи учредительныя, которыя на основаніи матеріаловъ, доставленныхъ собраніями перваго рода, вырабатываютъ нормы совмѣстной въ этой области дѣятельности государствъ. Тутъ рѣшителями должны быть дипломаты и юристы. Слово «нормы» мы разумѣемъ здѣсь, конечно, въ самомъ широкомъ смыслѣ слова, обнимающемъ, слѣдовательно, и вопросы объ «учрежденіяхъ» и «финансовыхъ средствахъ». Далѣе, существующіе международные санитарные совѣты, гдѣ нужно, преобразуются, по указаніямъ опыта, въ видахъ облегченія имъ осуществленія ихъ задачъ. Къ нимъ слѣдовало бы присоединить новые не только въ Персіи, но и въ Индіи и во всѣхъ тѣхъ странахъ, гдѣ борьба съ заразами потребуетъ ихъ авторитетнаго вмѣшательства. Уважая верховныя права мѣстныхъ правительствъ, они, въ интересахъ самого дѣла, должны однако пользоваться широкими полномочіями, располагать нужными финансовыми средствами и носить характеръ строго международный. Соединяя эти разрозненныя черты совмѣстныхъ усилій государствъ противъ эпидемій въ одно цѣлое, мы приходимъ къ учрежденію ими новой международной уніи, какъ средству наиболѣе цѣлесообразному и желательному». Таково содержаніе проекта графа Камаровскаго; въ этомъ проектѣ не намѣчено ни бюро, ни комиссіи, какъ низшаго и средняго органовъ уніи; функціи перваго возложены на контрагентовъ, которые должны безъ чьей либо посторонней помощи сами сообщать другъ другу санитарныя свѣдѣнія; функціи комиссіи, какъ будто, возложены на подготовительныя конференціи, такъ какъ на нихъ между прочимъ государства обмѣниваются своими наблюденіями, но трудно утверждать это положительно за неопредѣленностью вѣдомства этихъ учрежденій по проекту; къ тому же конференціи строятся не по тому типу, по ка-

кому создаются научныя комиссіи, такъ что эти конференціи стоятъ ближе къ учредительнымъ конференціямъ, нежели къ обычному среднему органу уніи. Но если въ проектѣ отсутствуетъ научная комиссія и столь существенный для уніи органъ какъ бюро, то за то какъ будто санитарные совѣты представляютъ по проекту составную часть организаціи уніи. Если наше толкованіе вѣрно, то тогда въ проектѣ оказываются смѣшанными разнородные органы—во-первыхъ собственно органы уніи (конференціи), во-вторыхъ международные органы для той или другой восточной страны; между тѣмъ совѣты суть явленія иного порядка, нежели объединительныя для территорій нѣсколькихъ государствъ учрежденія всеобщихъ союзовъ [1]); совѣты въ нецивилизованныхъ странахъ, равно какъ международные врачи командируемые Европою на Востокъ, о которыхъ говорится точно также въ проектѣ, суть органы активной международной администраціи, органы же уніи имѣютъ совершенно иное назначеніе и смыслъ.

Проекты санитарной уніи имѣлись до 1903 года и въ иностранной литературѣ. Наибольшее для насъ значеніе имѣетъ проектъ Пру, который въ качествѣ практическаго дѣятеля и неизмѣннаго делегата Франціи на конференціяхъ имѣлъ счастливую возможность проводить въ жизнь свои пожеланія и который представилъ на конференціи 1903 года планъ уніи, легшій въ основу заключеній съѣзда. Пру, имя котораго неразрывно связано съ идеею международнаго санитарнаго бюро, въ своихъ работахъ частью медицинскаго, частью юридическаго содержанія высказывалъ много мыслей, нынѣ уже приведенныхъ въ исполненіе, относительно наилучшей постановки санитарнаго дѣла въ Европѣ и на Востокѣ [2]). Въ

---

[1]) Въ этомъ отношеніи нельзя не согласиться съ проф. Казанскимъ, который, излагая ученіе о совѣтахъ, добавляетъ, что не можетъ уподобить эти организаціи тѣмъ, которыя составляютъ непосредственный объектъ изысканій его работы, т. е. всеобщимъ союзамъ государствъ (См. Казанскій. III. 561).

[2]) См. его работы: 1) Essai sur l'hygiène internationale, ses applications

одной изъ своихъ послѣднихъ работъ, написанной въ 1896 году, онъ слѣдующимъ образомъ развивалъ, идею уніи: «для устраненія опасностей и анархіи настоящаго времени и для надлежащаго функціонированія санитарной службы въ различныхъ странахъ, въ особенности въ странахъ Востока, наиболѣе опасныхъ въ смыслѣ занесенія холеры въ Европу, необходимо создать международную санитарную унію (union internationale sanitaire) составленную изъ представителей отъ великихъ державъ и отъ группъ державъ второстепенныхъ. Она должна быть постоянной; это не означаетъ, чтобы ея члены должны были проживать постояннымъ образомъ въ мѣстопребываніи комиссіи, но означаетъ лишь, что бюро, составленное изъ числа членовъ комиссіи, должно функціонировать непрерывно, а сама комиссія должна собираться въ любой моментъ по мѣрѣ надобности. Эта комиссія и это бюро составляютъ международную постоянную комиссію эпидемій, которая уже была предложена Австро-Венгріей на Вѣнской конференціи 1874 года и была этою послѣднею принята. Въ соотвѣтствіи съ этимъ слѣдуетъ создать подъ покровительствомъ державъ санитарное правительственное мѣсто и санитарное управленіе, равно какъ контрольную службу, предназначенную въ особенности для защиты восточныхъ странъ отъ эпидеміи. Оттоманское правительство не имѣетъ достаточной власти, чтобы руководить этимъ дѣломъ, и не богато необходимыми для того средствами. Съ другой стороны александрійскій совѣтъ не обладаетъ полномочіями въ отношеніи территорій лежащихъ рядомъ съ Египтомъ; султанъ-сюзеренъ не дозволитъ расширенія его власти, да и къ тому же Египетъ оккупированъ Англіей. Поэтому необходимо заинтересованнымъ сто-

---

contre la peste, la fièvre jaune et le choléra asiatique. Paris 1873.—2) La défense de l'Europe contre le choléra. Paris 1892.—3) L'orientation nouvelle de la politique sanitaire. Conférences sanitaires internationales (Venise—Dresde—Paris). Règlement de police sanitaire maritime de 1896. Paris 1896 и 4) La défense de l'Europe contre la peste et la conférence de Venise de 1897. Pa- 1897.

ронамъ вмѣшаться и только это вмѣшательство можетъ принести дѣйствительную пользу. Санитарная комиссія и бюро должны находиться въ Европѣ, въ нейтральномъ городѣ, для того чтобы быть независимыми отъ восточныхъ вліяній и воздѣйствій. Международное бюро здравія (bureau international de santé) имѣетъ своей задачей собираніе санитарныхъ свѣдѣній, наблюденіе за примѣненіемъ на дѣлѣ участвующими въ уніи государствами регламентовъ подписанныхъ на Венеціанской, Дрезденской и Парижской конференціяхъ, указываніе пробѣловъ въ этихъ регламентахъ, выработку проектовъ объ ихъ пополненіи, улучшеніи и согласованіи между собою и т. д. Бюро періодически извѣщаетъ участниковъ союза о своихъ работахъ; оно однако не имѣетъ никакой исполнительной власти (pouvoir exécutif), такъ какъ понятно, что оно не можетъ, не нарушая суверенныхъ правъ, принадлежащихъ государствамъ, издавать приказы имѣющіе исполнительную силу. Его роль чисто моральная, его цѣль сообщать то, что сдѣлано, и проектировать то, что должно быть сдѣлано» [1]). Въ своемъ проектѣ Пру воскрешаетъ планъ научной комиссіи 1874 года, причемъ, какъ не юристъ, впадаетъ въ ошибку, не точно выражаясь о комиссіи какъ объ «уніи», составленной изъ представителей отъ державъ; въ дѣйствительности уніей является союзъ державъ, а совокупность ихъ представителей образуетъ въ данномъ случаѣ комиссію уніи и можетъ также образовать при другихъ условіяхъ и ея конференцію; связь между державами выражается въ организаціи, но не общіе органы составляютъ союзъ, а державы разсматриваемыя какъ одно цѣлое. Но, пользуясь проектомъ Вѣнской конференціи, Пру приспособляетъ комиссію къ цѣлямъ, какія обычно уніями не достигаются. Онъ смотритъ на комиссію какъ на средство улучшить санитарное состояніе Востока, онъ ставитъ ее на мѣсто египетскаго и турецкаго совѣтовъ, надѣляя ее функціями

---

[1]) Proust. L'orientation nouvelle de la politique sanitaire. Paris 1896, стр. IX—XI введенія.

обычно принадлежащими мѣстнымъ органамъ активной международной администраціи. Онъ соединяетъ въ одномъ проектѣ двѣ несоединимыя вещи: организацію уніи и функціи совѣтовъ, объединеніе мѣстныхъ органовъ онъ смѣшиваетъ съ помощью и покровительствомъ странамъ Востока. Между тѣмъ унія не можетъ замѣнить совѣтовъ, ея цѣли и устройство ничуть не совпадаютъ съ функціями и съ системой международныхъ органовъ на Востокѣ. Бюро и комиссія служатъ простымъ справочнымъ мѣстомъ, пунктомъ для централизаціи санитарныхъ свѣдѣній съ одной стороны и медицинской академіей для изученія заразныхъ болѣзней и для формулированія требованій врачебной науки по тѣмъ вопросамъ, которые практически рѣшаются державами и совѣтами, съ другой стороны. Унія можетъ лишь дополнять юридически-властвующіе и принудительно-дѣйствующіе органы международнаго санитарнаго управленія, каковыми являются совѣты въ нецивилизованныхъ странахъ; она лишь содѣйствуетъ изученію и передачѣ свѣдѣній, доставляемыхъ державами и совѣтами, и только. Благодаря измѣненіямъ внесеннымъ Пру въ проектъ 1874 года комиссія изъ чисто научнаго органа превратилась въ учрежденіе съ административными функціями; этимъ функціямъ уже противорѣчила сохраненная Пру квалификація комиссіи какъ чисто нравственнаго авторитета. Ссылка на проектъ Вѣнской конференціи была сдѣлана авторомъ, надо думать, лишь для того, чтобы показать, что, установляя принципъ международной комиссіи, онъ не является новаторомъ, но что онъ повторяетъ и развиваетъ заключенія принятыя на съѣздѣ представителями державъ двадцать слишкомъ лѣтъ назадъ [1]).

---

[1]) Но Пру не столько заботился объ установленіи уніи въ собственномъ смыслѣ и объ осуществленіи научной комиссіи, проектированной въ 1874 году, сколько имѣлъ въ виду создать дѣйствительно международный органъ, который могъ бы наблюдать за выполненіемъ на Востокѣ только что заключенныхъ державами санитарныхъ конвенцій, на которыя Турція не давала свое согласіе. Расчитывая создать въ Европѣ органъ, который бы распространилъ свое дѣйствіе главнымъ образомъ на Востокъ и преимущественно на турецкія владѣнія, Пру обрекалъ на уничтоженіе константинопольскій совѣтъ, став-

Свой планъ Пру изложилъ первоначально на Венеціанской конференціи 1897 года, но онъ не достигъ тогда желательнаго результата: его предложеніе учредить международную техническую санитарную комиссію не было даже занесено въ офиціальные протоколы конференціи [1]). Объ этомъ предложеніи не сохранилось бы никакихъ слѣдовъ въ литературѣ, если бы этого не засвидѣтельствовалъ докторъ Бруардель, со словъ котораго Моно упомянулъ объ этомъ проектѣ въ своей брошюрѣ. Во время переговоровъ относительно выработки программы конференціи 1903 года, ведшихся между французскими министерствами внутреннихъ и иностранныхъ дѣлъ, Пру удалось внести въ офиціальную программу свой проектъ относительно образованія международнаго санитарнаго бюро (bureau sanitaire international) [2]). На конференціи Пру,

шій къ 1896 году тормазомъ для надлежащаго развитія санитарнаго дѣла на Востокѣ; вспомнимъ, что въ 1894 году былъ образованъ особый комитетъ изъ состава турецкаго совѣта; этотъ комитетъ въ сущности предлагался и въ проектѣ Пру, причемъ была сдѣлана для наибольшей авторитетности ссылка на заключенія Вѣнской конференціи. Но соединивъ въ одно цѣлое два разнородныхъ органа—комитетъ съ реальною властью и комиссію чисто научнаго характера—Пру впалъ въ противорѣчіе относительно юридической природы новаго органа,—съ одной стороны наблюдательнаго, а съ другой стороны какъ будто только научнаго и справочнаго; всѣ оговорки, что бюро не имѣетъ никакой власти, не могли успокоить ни Турцію, ни ея покровителей; этимъ объясняется и то, что въ 1897 году проектъ Пру не захотѣли даже внести въ протоколы конференціи, а въ 1903 году было отвергнуто все, что не касалось задачъ уніи въ ея чистомъ видѣ. Однимъ словомъ проектъ Пру есть не столько проектъ всеобщей уніи, сколько замаскированный проектъ интернаціонализаціи санитарнаго управленія въ Турціи; здѣсь кроется и причина его неосуществленія въ полномъ видѣ.

[1]) Ср. Procès-verbaux de la conférence sanitaire de Venise contre l'invasion de la peste. Rome 1897.

[2]) Не мѣшаетъ упомянуть, что одновременно съ этимъ проектомъ былъ представленъ конференціи и проектъ Моно, директора общественной гигіены и общественнаго призрѣнія въ министерствѣ внутр. дѣлъ Франціи, относительно порученія санитарному межд. бюро (office sanitaire) централизаціи санитарныхъ свѣдѣній и осуществленія общаго надзора надъ примѣненіемъ санитарныхъ мѣропріятій (см. Procès-verbaux. Paris 1904. 19). Этотъ проектъ въ сущности совпадалъ съ проектомъ Пру, разнясь лишь въ томъ отношеніи, что онъ давалъ бюро иное наименованіе. Но оба автора старались энергично отмѣтить свою инициативу. Пру во время дебатовъ на съѣздѣ счелъ необходимымъ сослаться на то, что онъ высказывалъ эту мысль еще въ 1896 году

повторяя свои мысли высказанныя имъ въ 1896 году, особенно настаивалъ на подчиненіи бюро особаго корпуса международныхъ врачей, которые по испытаніи ихъ научныхъ познаній въ бюро, назначались бы для надзора за санитарнымъ состояніемъ судовъ, въ качествѣ органовъ международнаго контроля (contrôle international), въ особенности для наблюденія за паломническими судами на Востокѣ, другими словами онъ предлагалъ учрежденіе международнаго санитарнаго инспектората. Но это предложеніе не было принято конференціей, равно какъ и другія детали проекта Пру, расширявшія компетенцію бюро. Было исключено изъ сферы вѣдѣнія бюро наблюденіе за исполненіемъ предписанныхъ конференціями регламентовъ, право указывать державамъ на недостатки и пробѣлы въ этихъ регламентахъ, обнаружившіеся на опытѣ, вообще какого бы то ни было контроль и вмѣшательство, хотя бы подъ видомъ простыхъ представленій и совѣтовъ, подаваемыхъ съ самою благою цѣлью и съ самыми лучшими намѣреніями. Однимъ словомъ функціи бюро оказались несравненно менѣе широкими, нежели этого требовала Франція на настоящемъ съѣздѣ и Австро-Венгрія въ 1874 году. Парижская конференція пришла къ тѣмъ же заключеніямъ, какъ и Вѣнская, и своими постановленіями она лишь подтвердила то значеніе за бюро, какое ему было усвоено въ пожеланіи 1874 года и какимъ не удовольствовался инціа-

---

(см. Procès-verbaux. Paris 1904. 27). Съ другой стороны Моно въ выпущенной по окончаніи работъ съѣзда брошюрѣ подчеркивалъ, что его проектъ подносился еще ранѣе 1903 года одному изъ «межд. конгрессовъ по гигіенѣ» (congrès international d'hygiène), частному съѣзду гигіенистовъ различныхъ странъ. Онъ не хочетъ признать первенства за Пру, не смотря на то, что самъ удостовѣряетъ, что Пру частнымъ образомъ излагалъ свой проектъ на конференціи въ Венеціи 1897 года; надо думать, что Моно осталась неизвѣстной книга Пру 1896 года; впрочемъ, какъ мы показали выше, планъ Пру заимствованъ изъ трудовъ конференціи 1874 года и только развитъ имъ въ подробностяхъ. Ср. Monod. Conférence sanitaire internationale de Paris de 1903. Melun 1904. 89 стр. Работа эта первоначально была напечатана въ Recueil des travaux du comité d'hygiène publique, t. XXX. Melun 1904. 153—241 и была повторена въ Journal officiel за 28 января 1904 г.

торъ французскаго проекта, докторъ Пру; мысли этого последняго получили свое осуществленіе лишь въ главныхъ чертахъ [1]). Бюро было лишено какой бы то ни было исполнительной и принудительной власти (pouvoir impératif) по отношенію къ отдѣльнымъ государствамъ, которая могла бы нарушить суверенитетъ страны. Бюро имѣетъ лишь моральное значеніе и научное вліяніе, какъ собраніе свѣдущихъ лицъ, независимое отъ всякаго внѣшняго авторитета. Бюро основано для собиранія свѣдѣній о ходѣ всевозможныхъ заразныхъ болѣзней при помощи санитарныхъ властей отдѣльныхъ государствъ; оно публикуетъ періодически результаты своихъ работъ въ офиціальныхъ отчетахъ, сообщаемыхъ имъ договаривающимся правительствамъ и обнародываемыхъ во всеобщее свѣдѣніе. Къ этому и сводится вся задача бюро, являющагося, по выраженію одного изъ членовъ конференціи «настоящей обсерваторіей инфекціонныхъ болѣзней», сообщающей точныя, вѣрныя и подробныя данныя, которыя въ случаѣ общественнаго бѣдствія могутъ успокоить умы населенія и предотвратить панику. Единственную цѣль бюро составляютъ централизація свѣдѣній, обработка ихъ и публикація выводовъ и заключеній бюро. Бюро содержится на средства всѣхъ договаривающихся властей, носитъ именованіе «международнаго бюро здравія» (office international de santé), образуется и функціонируетъ по образцу бюро мѣръ и вѣсовъ и помѣщается въ Парижѣ. Мѣстопребываніемъ бюро выбрана по предложенію итальянской и русской делегацій столица Франціи на томъ основаніи, что самое бюро обязано своимъ возникновеніемъ иниціативѣ этой державы [2]). Такимъ обра-

[1]) Не получила осуществленія идея «комиссіи эпидемій», благодаря чему все свелось къ одному освѣдомительному бюро.

[2]) Надо замѣтить, что созваніе санитарныхъ конференцій, реализація идеи санитарной уніи и вообще вся международная санитарная дѣятельность обязана въ значительной степени иниціативѣ державъ Средиземнаго моря, непосредственно сносящихся съ Востокомъ, главнымъ образомъ Франціи, Италіи и Австро-Венгріи. Во главѣ противоположнаго теченія, основаннаго на предпочтеніи интересамъ здравія интересовъ торговли и плаванія, стояла до

зомъ въ 1903 году была основана, наконецъ, организованная санитарная унія между участниками Парижской конференціи; этими послѣдними были шесть великихъ державъ, Бельгія, Данія, Испанія, Греція, Люксембургъ, Черногорія, Голландія, Португалія, Румынія, Сербія, Швеція-Норвегія, Швейцарія, Турція, Персія, Аргентина, Бразилія и С.-А. С. Штаты [1]).

Французское правительство уполномочено было по истеченіи трехъ мѣсяцевъ по подписаніи актовъ конференціи представить на одобреніе контрагентовъ регламентъ относительно установленія и функціонированія бюро и оформить дипломатическимъ путемъ подробности и частности состоявшагося соглашенія. Конвенція была подписана 3 декабря 1903 года и соотвѣтственно съ рѣшеніемъ конференціи французское правительство представило на ратификацію державъ вопросъ о бюро; но отвѣтъ на запросъ замедлялся во первыхъ вслѣдствіе несочувствія Германіи, Англіи и Австро-Венгріи къ самой идеѣ уніи, а во вторыхъ вслѣдствіе рѣшительнаго отказа Турціи. Только въ декабрѣ 1907 года состоялось окончательное соглашеніе, подписанное въ Римѣ. Пока бюро еще не начало функціонировать [2]).

Въ литературѣ значеніе санитарной уніи иногда не въ

послѣдняго времени Англія, доселѣ сильно тормозившая благія начинанія государствъ латинской расы. Для характеристики отношеній обѣихъ сторонъ, непрерывныхъ конфликтовъ и протестовъ см. положеніе дѣла на Венеціанской конференціи 1897 года, описанное въ докладѣ Бруарделя: Brouardel, въ Recueil des travaux du comité d'hygiène. XXVII. Melun 1898. 194.

[1]) Ministère des affaires étrangères. Conférence sanitaire internationale de Paris. 10 Octobre—3 décembre 1903. Procès-verbaux. Paris 1904. 19, 28, 109, 112, 388, 489—491.—Ср. Houet. Résolutions de la conférence sanitaire internationale. Revue internationale du droit maritime. 1903—1904. p. 805—810.

[2]) По вопросу о ратификаціи см. письмо Делькассе отъ 27 мая 1905 г., удостовѣряющее фактъ начатія Франціей переговоровъ о бюро, у Toy. La réglementation de la défense sanitaire. Paris 1905. 260 и заявленіе Казотта, сдѣланное въ октябрѣ 1906 года, о несогласіи Турціи у Loutfi. La politique sanitaire internationale. Paris 1906. 76. О другихъ затрудненіяхъ см. у Tisseyre De l'orientation nouvelle d'une politique sanitaire. Paris 1906. 91.

мѣру преувеличивается [1]); у французскихъ авторовъ можно замѣтить сѣтованія на съуженіе задачи бюро и предложенія расширить ихъ распространеніемъ его вѣдѣнія на все санитарное дѣло въ Европѣ и особенно на Востокѣ, съ устраненіемъ мѣстныхъ совѣтовъ [2]); все это представляетъ собою повтореніе мыслей Пру и его ошибокъ, благодаря которымъ смѣшивались два рода санитарной дѣятельности и извращалось назначеніе уніи. При этомъ Лутфи даетъ оригинальный проектъ образованія въ столицѣ каждаго государстта мѣстныхъ международныхъ комиссій изъ санитарныхъ агентовъ, представителей отъ иностранныхъ державъ, подъ предсѣдательствомъ главы санитарнаго вѣдомства данной страны. Эти агенты состояли бы при мѣстномъ правительствѣ на томъ же положеніи, въ какомъ нынѣ находятся иностранные военные агенты. Подобныя комиссіи имѣли бы чисто техническій характеръ. Ихъ работы отсылались бы въ бюро и имъ бы опубликовывались, откуда становилось бы всѣмъ извѣстными санитарное состояніе страны, произведенныя въ мѣстной санитарной службѣ улучшенія и проектируемыя агентами нововведенія въ ней. Роль агентовъ должна быть совѣщательной, они должны наблюдать за санитарнымъ дѣломъ страны подобно тому какъ военные агенты участвуютъ въ маневрахъ войскъ. Предсѣдатель комиссіи можетъ принять къ свѣдѣнію совѣты агентовъ или ихъ отвергнуть. Эти агенты должны быть медиками; причемъ впослѣдствіи за удовлетвореніемъ всѣхъ предъявляемыхъ къ агенту требованій будетъ наблюдать бюро. Созданіе этихъ комиссій необходимѣе созданія самого бюро. Съ ихъ учрежденіемъ существующіе нынѣ международные санитарные совѣты, въ частности турецкій совѣтъ, должны потерять всякое

---

[1]) Такъ напр. Tisseyre (p. 91) полагаетъ, что эта унія играетъ «le rôle le plus élevé», сравнительно съ другими уніями; см. также Strauss. L'entente sanitaire. Revue politique et littéraire. 25 novembre 1905, p. 673.

[2]) Такъ напр. Tisseyre (p. 91—92) желаетъ, чтобы бюро имѣло «la haute main sur toutes mesures relatives à la protection de la santé publique en Europe», чтобы ему былъ порученъ надзоръ за санитарнымъ дѣломъ въ Красномъ морѣ и т. д.

значеніе [1]). Этотъ проектъ вполнѣ понятенъ въ устахъ такого убѣжденнаго сторонника безусловнаго вмѣшательства державъ въ санитарное дѣло каждой страны, какъ авторъ проекта, утверждающій, что принципъ невмѣшательства, доселѣ примѣнявшійся, задержалъ правильное развитіе международнаго санитарнаго дѣла [2]). Но проектъ Лутфи, внушенный опытомъ, пріобрѣтеннымъ авторомъ на турецкой службѣ, не только не можетъ улучшить состоянія дѣла на Востокѣ, но и врядъ ли является примѣнимымъ въ Европѣ. Не говоря уже о томъ, правильно ли выдержана аналогія съ военными агентами, которые ничего мѣстному правительству не совѣтуютъ и ни на какія военныя комиссіи не собираются, самыя санитарныя техническія комиссіи организованы такимъ образомъ, что становится сомнительнымъ достиженіе намѣченныхъ авторомъ цѣлей. Образованныя на подобіе совѣтовъ изъ иностранныхъ делегатовъ, эти комиссіи рискуютъ не быть принятыми въ Европѣ, гдѣ твердо проводится принципъ невмѣшательства во внутреннія дѣла страны; съ другой стороны, надѣленныя лишь наблюдательными и совѣщательными функціями, обычно усвояемыми лишь органамъ уній, комиссіи не въ состояніи замѣнить совѣтовъ, имѣющихъ многосложныя функціи активной администраціи. Но если бы мы допустили возможность этой замѣны, то эта послѣдняя повела бы къ гибели существующаго санитарнаго дѣла на Востокѣ, которое держится лишь при наличности международныхъ совѣтовъ, и къ дарованію простора для дѣятельности мѣстной некультурной державѣ, которая безъ совѣта была бы безсильна принести кому бы то ни было реальную пользу.

Встрѣчаются въ литературѣ также заявленія о желательности назначенія со стороны бюро международныхъ врачей для надзора за судоходствомъ; эти врачи, находясь подъ контролемъ бюро, состояли бы на службѣ у отдѣльныхъ пра-

---

[1]) Loutfi. p. 153—155, 158.

[2]) Loutfi, p. 149.

вительствъ, которыя перекладывали бы расходы по ихъ содержанію на морскія судоходныя компаніи, которыя бы воспользовались взамѣнъ того благами новаго института [1]). Указывается на необходимость дополнить организацію уніи учрежденіемъ особой комиссіи, по образцу комитета мѣръ и вѣсовъ, и правильно созываемыхъ конференцій [2]).

Особеннаго вниманія заслуживаетъ предложеніе расширить функціи бюро заботами о централизаціи свѣдѣній заразныхъ болѣзней не тропическихъ, а мѣстныхъ европейскихъ, каковы дифтеритъ, туберкулозъ, тифозная горячка, сифилисъ, равно какъ профессіональныхъ болѣзней, развивающихся вслѣдствіе употребленія ядовитыхъ веществъ въ промышленныхъ производствахъ [3]). Осуществленіе этого пожеланія являлось бы завершеніемъ эволюціи уніи, возникшей на почвѣ борьбы съ экзотическими болѣзнями [4]).

2. Организація геодезической уніи.

Въ первые годы существованія геодезической уніи ея постоянная комиссія состояла изъ ограниченнаго числа членовъ, несравненно меньшаго сравнительно съ числомъ союзныхъ державъ, и занималась не только административными дѣлами (управленіе бюро, надзоръ за его дѣятельностью и т. д.), но и научными вопросами. Она изучала современное состояніе геодезическихъ работъ, пользуясь для этой цѣли докладами присылаемыми отдѣльными союзниками, и составляла проекты желательныхъ нововведеній, которыя предлагались затѣмъ на

---

[1]) Этотъ планъ, впервые высказанный Пру, развивается у Бизара: Bizard. Évolution de la police sanitaire maritime. Lille 1904. 64.

[2]) См. Tisseyre p. 96—98, Loutfi 153 и Mérignhac. Traité de droit public international. Paris 1907. II. 710.

[3]) Tisseyre, p. 111 и Loutfi, p. 154.

[4]) Замѣтимъ, что уже существуетъ частное межд. бюро для борьбы съ туберкулозомъ, основанное въ 1902 году; этой же цѣли служатъ періодическіе конгрессы, собиравшіеся послѣдовательно въ Берлинѣ, Копенгагенѣ, Парижѣ и Гаагѣ. См. Internationales Central-Bureau zur Bekämpfung der Tuberkulose. Tuberculosis 1905 Iuli, S. 328; October, S. 473.—Ср. также Congrès international de la tuberculose. tenu à Paris du 2 au 7 octobre 1905. Paris 1906. 3 vol.

усмотрѣніе конференціи. Такова была дѣятельность комиссіи напр. на сессіи 1867 года, происходившей въ Берлинѣ, 1869 года—во Флоренціи, 1875 года—въ Парижѣ, 1876 года—въ Брюсселѣ, 1878 года—въ Гамбургѣ, 1879 года—въ Женевѣ, 1882 года—въ Гаагѣ и т. д. [1]). Комиссія собиралась періодически въ отдѣльныхъ городахъ союзниковъ, ея члены избирались конференціей и дѣла на ней рѣшались по большинству голосовъ. Бюро, помѣщавшееся въ Потсдамѣ, возлѣ Берлина, вѣдало исключительно техническую часть союзнаго дѣла.

Въ 1895 году постоянная коммссія была переименована въ «совѣщательную», въ нее введены представители отъ всѣхъ союзниковъ и въ ея рукахъ былъ сосредоточенъ надзоръ за дѣятельностью какъ потсдамскаго бюро, такъ и вновь образованнаго союзнаго бюро, которое состоитъ изъ предсѣдателя и постояннаго секретаря ассоціаціи избираемыхъ конференціей и изъ директора центральнаго бюро и которое надѣлено чисто исполнительными функціями. Распорядительная власть осталась въ рукахъ комиссіи, которая, хотя и утратила эпитетъ «постоянной», тѣмъ не менѣе осталась періодическимъ административнымъ учрежденіемъ, дѣйствующимъ коллегіально и подчиненнымъ союзной конференціи; центральное бюро свои отчеты представляетъ комиссіи [2]).

---

[1]) См. изданія Procès-verbaux des séances de la commission permanente de l'association géodesique tenues à Berlin les 27 et 28 septembre et le 6 octobre 1867. Neuchatel 1867. 8 стр.—Comptes-rendus des séances de la C. P. de l'ass. géod. pour la mesure des degrés en Europe, tenues à Florence en 1869. Neuchatel 1869. 36 стр.—Съ 1875 года отчеты выходятъ на нѣм. и на фр. языкѣ: Verhandlungen der vom 20 bis 29 September 1875 in Paris vereinigten permanenten Comission der europäischen Gradmessung. Comptes-rendus des séances de la commission permanente de l'association géodésique internationale pour la mesure des degrés en Europe réunie à Paris du 20 au 29 septembre 1875 Berlin. 1876. 249 стр.—Отчеты за 1876 г. Berlin 1877. 135 стр., за 1878 г. Berlin 1879. 121 стр., за 1879 г. Berlin 131 стр. и т. д.

[2]) Ср. Bericht über die Tätigkeit des Centralbureaus der internationalen Erdmessung im Jahre 1902 (nebst dem Arbeitsplan für 1903). Berlin 11 стр.—Эти отчеты о научной и хозяйственной дѣятельности бюро печатаются ежегодно.

Нельзя не согласиться, что введеніе новаго бюро безцѣльно усложнило организацію союза, такъ какъ его функціи не имѣютъ принципіальнаго различія съ функціями центральнаго бюро [1]), но сохраненіе комиссіи, какъ органа контроля и управленія, не безполезно даже при наличности конференціи, такъ какъ функціи послѣдней и способъ рѣшенія на ней дѣлъ существенно отличаются отъ компетенціи и дѣлопроизводства комиссіи.

3. Организація метрической уніи.

Бюро мѣръ и вѣсовъ помѣщающееся въ Севрѣ возлѣ Парижа занимается непосредственнымъ выполненіемъ научныхъ работъ и изысканій, необходимыхъ для цѣлей уніи, подъ непосредственнымъ руководствомъ международнаго комитета мѣръ и вѣсовъ, который можетъ давать ему научныя указанія и которому оно представляетъ отчетъ о своей научной дѣятельности.

Но главная задача комитета чисто административная: онъ контролируетъ дѣятельность бюро въ финансовомъ отношеніи, распоряжается средствами союза, рѣшаетъ всѣ подробности оборудованія бюро, снабженія его инструментами и тому подобныя детали его устройства, назначаетъ служащихъ въ бюро лицъ, вырабатываетъ регламентъ организаціи бюро и производства въ немъ научныхъ изслѣдованій. Комитетъ состоитъ изъ 14 членовъ, принадлежащихъ различнымъ государствамъ: члены избираются періодической конференціей союза, причемъ каждая сессія ея обновляетъ половину состава комитета. Собранія совѣта происходятъ періодически, обыкновенно каждый годъ; постановленія принимаются по большинству голосовъ, причемъ для законнаго состава совѣта требуется присутствіе не менѣе восьми членовъ [2]). Комитетъ не-

[1]) См. Казанскій. Всеобщіе адм. союзы II. 45.

[2]) Ср. Procès-verbaux du comité international des poids et mesures. 2-e série, t. 3. Session de 1905. Paris 1905.

посредственно сносится съ правительствами отдѣльныхъ союзниковъ, представляетъ имъ ежегодно отчетъ относительно общаго хода дѣла, заботится о созывѣ конференціи; онъ подчиненъ этой послѣдней и въ случаяхъ, непредусмотрѣнныхъ союзнымъ правомъ, онъ можетъ дѣйствовать лишь съ разрѣшенія всѣхъ союзниковъ [1]).

4. Организація судебной уніи.

Административными органами судебной уніи, организованной по конвенціи 29 іюля 1899 года, являются бюро и административный совѣтъ. Задача бюро пребывающаго въ Гаагѣ сводится къ собиранію и храненію документовъ о третейской юридикціи; оно печатаетъ эти документы [2]) и кромѣ этихъ чисто техническихъ функцій не несетъ иныхъ административныхъ полномочій.

Рѣшающею властью обладаетъ постоянный административный совѣтъ (conseil administratif permanent) состоящій изъ дипломатическихъ представителей, аккредитованныхъ пе-

---

[1]) Изъ новѣйшей литературы см. Bigourdan. Le système mètrique des poids et mesures. Paris 1901.

[2]) См. напр. изданія бюро: Recueil des actes et protocoles concernant le litige entre l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne d'une part et le Japon d'autre part. Tribunal d'arbitrage constitué en vertu de protocoles signés à Tokyo le 28 août 1902 entre les puissances susmentionnées. La Haye, nov. 1904—mai 1905. La Haye 1905. 54 стр.—Recueil des actes et protocoles concernant le differend entre la France et la Grande Bretagne à propos des boutres de Mascate, soumis au tribunal d'arbitrage constitué en vertu du compromis arbitral conclu à Londres le 13 octobre 1904 entre les puissances susmentionnées. La Haye, juil.—août 1905. La Haye 1905. 81 стр.—Recueil des actes et protocoles concernant le litige entre l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie d'une part et le Vénézuela d'autre part. Tribunal d'arbitrage constitué en vertu des protocoles signés à Washington, le 7 mai 1903 entre les puissances susmentionnées. La Haye, sept. 1903—févr. 1904. La Haye 1904. 159 стр.—Recueil des actes et protocoles concernant le litige du «fonds pieux des Californies» soumis au tribunal d'arbitrage constitué en vertu du traité conclu à Washington le 22 mai 1902 entre les États-Unis d'Amérique et les États-Unis Mexicains. La Haye, sept.—oct. 1902. La Haye 1902. 110 стр.—См. также изданную въ 1906 году брошюру въ 12 стр. подъ заглавіемъ: Exposé de de quelques traités d'arbitrage.

редъ нидерландскимъ дворомъ державами подписавшими конвенцію, и изъ министра иностранныхъ дѣлъ Голландіи, выполняющаго обязанности предсѣдателя. Допущеніе въ совѣтъ по одному делегату отъ каждой державы было сдѣлано по предложенію Англіи, тогда какъ первоначально было предположено образовать совѣтъ на началѣ неполнаго представительства [1]). Онъ надѣленъ властью постановлять обязательныя рѣшенія по большинству голосовъ, причемъ присутствія пяти [2]) членовъ совѣта достаточно для законности засѣданій; рѣшенія совѣта не подлежатъ одобренію (approbation) державъ въ виду того, что его обязанности не имѣютъ политическаго и правотворящаго характера; въ договорѣ ясно указывается на то, что совѣтъ не можетъ выходить изъ круга дѣлъ чисто административныхъ. Эта оговорка была сдѣлана въ виду обнаруженнаго австро-венгерской делегаціей опасенія, что совѣтъ, лишенный какого-либо внѣшняго контроля надъ его дѣйствіями, разовьетъ самостоятельную дѣятельность, которая превратитъ его въ суверенный по своему значенію органъ, стоящій надъ государствами [3]). И на самомъ дѣлѣ обязанности совѣта ограничиваются надзоромъ за дѣятельностью бюро, назначеніемъ и увольненіемъ его персонала и составленіемъ для него регламентовъ; кромѣ того совѣтъ рѣшаетъ всѣ административные вопросы, какіе встрѣчаются при функціонированіи Палаты постояннаго гаагскаго суда (Cour permanente d'arbitrage), и поручаетъ бюро приведеніе ихъ въ исполненіе. Ежегодно онъ адресуетъ державамъ отчетъ о занятіяхъ Палаты, о функціонированіи бюро и объ издержкахъ [4]).

---

[1]) Именно по русскому проекту назначали въ совѣтъ своихъ делегатовъ лишь пять державъ, особо избранныя изъ числа всѣхъ 26 державъ контрагентовъ. Martens N. R. G. 2 s. XXVI. 153, 210.

[2]) Съ 1907 года—девяти членовъ.

[3]) Martens. 657, 719, 154.

[4]) См. Rapport du conseil administratif de la Cour permanente d'arbitrage sur les travaux de la Cour, sur le fonctionnement des services administratifs et sur les dépenses pendant l'annee 1901. 9 стр.; 1902. 16 стр.; 1903. 16 стр.; 1904. 32 стр.; 1905. 33 стр.

Этотъ порядокъ не былъ измѣненъ при пересмотрѣ акта судебной уніи на второй конференціи мира, засѣдавшей въ Гаагѣ съ 15 іюня по 18 октября 1907 года. Административныя функціи совѣта были распространены въ новой конвенціи и по отношенію къ вновь организованной Палатѣ третейскаго разбирательства (Cour de justice arbitrale) (ст. 12), члены которой, вступая въ должность, приносятъ передъ совѣтомъ присягу въ безпристрастномъ и рачительномъ выполненіи своихъ обязанностей (ст. 5). Бюро служитъ канцеляріей Палаты, хранитъ ея архивы и выполняетъ техническія порученія; генеральный секретарь бюро ведетъ дѣлопроизводство суда (ст. 13). Бюро выдаетъ судьямъ положенное имъ содержаніе (ст. 9) [1]).

5. Организація сахарной уніи.

Уничтоженіе премій за производство и экспортъ сахара на Лондонскихъ конференціяхъ 1887—1888 годовъ вызвало появленіе контрольнаго международнаго органа для надзора за исполненіемъ соглашенія [2]). Конференція 1887 года состояла изъ делегатовъ отъ Франціи, Англіи, Бельгіи, Голландіи, Германіи, Австро-Венгріи, Италіи, Россіи, Швеціи, Даніи и Испаніи; на засѣданіи 16 декабря голландскій делегатъ сдѣлалъ предложеніе объ образованіи международнаго

[1]) R. g. 1907. Documents, p. 38—39.

[2]) Изъ литературы по сахарному вопросу упомянемъ слѣд. работы важныя не только для экономиста и финансиста, но и для интернаціоналиста. Hittorf. La question des sucres au point de vue international. Bruxelles 1875.—Baron d'Aulnis de Bourouill. Les primes à l'exportation du sucre. Bruxelles 1899 и La convention relative au régime des sucres conclue le 5 mars 1902 à Bruxelles annotée d'après les pièces officielles. La Haye 1902.—Lapeyrade. La question des sucres. Paris 1901.—Malinvaud. Les primes sucrières. Limoges 1901.—Kaufmann. Welt=Zuckerindustrie (Fiscalische Vorzugsbehandlungen, Kartelle) und internationales und koloniales Recht. Berlin 1904.—Romanet. La conférence de Bruxelles de 1901—1902 sur le régime des sucres. Poligny. 1904. —Politis. L'organisation de l'union internationale des sucres. Revue de science et de législation financières 1904. janvier-mars, p. 1—27 (и особо Paris 1904. 29 стр.).—Paris. Le régime des sucres. La convention de Bruxelles, ses causes et ses conséquences. Caen 1905.

бюро для публикаціи законовъ и распоряженій по сахарному дѣлу и офиціальныхъ статистическихъ свѣдѣній относительно состоянія сахарнаго рынка въ отдѣльныхъ странахъ. На слѣдующій день конференція разошлась и переговоры продолжались дипломатическимъ путемъ; 19 декабря германское правительство высказало мысль о постоянной международной комиссіи для наблюденія за исполненіемъ договора съ властью если не судить за неисполненіе договорныхъ предписаній, то констатировать правонарушенія и сообщать о нихъ правительствамъ. Подобный же проектъ былъ развитъ въ январѣ 1888 года англійскимъ уполномоченнымъ въ его перепискѣ съ бельгійскимъ министромъ финансовъ. Конференція возобновила свои занятія 5 апрѣля; 18 апрѣля германскій и австровенгерскій делегаты отмѣтили желательность и полезность комиссіи, а нидерландскій делегатъ—цѣлесообразность бюро. На засѣданіи 1 мая былъ заслушанъ бельгійскій проектъ объ этихъ учрежденіяхъ и послѣ обмѣна мыслями между бельгійской, англійской и голландской делегаціями былъ съ нѣкоторыми незначительными измѣненіями принятъ конференціей [1]); 12 мая конференція вновь пріостановила свои занятія и собралась на новую сессію 16 августа; 30 августа всѣ участвовавшія на съѣздѣ державы, кромѣ Франціи, Даніи и Швеціи, превратили заключенія предшествовавшей сессіи въ конвенцію (ст. 6) [2]). Было постановлено объ учрежденіи 1) постоянной международной комиссіи (commission permanente internationale) для наблюденія за исполненіемъ постановленій сахарной конвенціи и 2) постояннаго бюро (bureau permanent) для собира-

[1]) Martens N. R. G. 2 s. XIV. 716, 762, 796.—О голландскомъ проектѣ обыкновенно не упоминается въ литературѣ, но онъ исторически предшествовалъ бельгійскому проекту; первенство германскаго плана отмѣтилъ Kaufmann (S. 233) и замалчивалъ Smet, делегатъ Бельгіи на конференціи 1901—2 годовъ, утверждавшій, что идея комиссіи была внушена англійскимъ делегатомъ министру Бельгіи, результатомъ чего явился бельгійскій проектъ (Archives diplomatiques 1901—1902. III. 181). Но если инициатива организаціи уніи принадлежала Голландіи и Германіи, то при обсужденіи ихъ предложеній особенное участіе принимали Англія и Бельгія.

[2]) Martens N. R. G. 2 s. XV. 60.

нія, перевода, систематизаціи и публикаціи свѣдѣній всякаго рода, относящихся до законодательства и статистики не только въ предѣлахъ уніи, но равнымъ образомъ и во всѣхъ другихъ странахъ. Для выполненія этой задачи контрагенты согласились сообщать дипломатическимъ путемъ англійскому правительству законы и распоряженія относительно сахарнаго дѣла, дѣйствующіе на ихъ территоріи, и соотвѣтствующія статистическія данныя. Персоналъ бюро назначается комиссіей, которая осуществляетъ надъ бюро ближайшій надзоръ; комиссія же раскладываетъ на членовъ уніи расходы по содержанію союзныхъ органовъ. Комиссія состоитъ изъ делегатовъ отъ отдѣльныхъ державъ; каждая держава можетъ быть представлена однимъ делегатомъ или делегатомъ и его помощникомъ (délégué adjont); расходы по представительству оплачиваются каждымъ союзнымъ государствомъ особо. Комиссія имѣетъ полномочія: 1) изслѣдовать, согласны ли сахарные законы и распоряженія съ постановленіями конвенціи и не предоставляется ли на практикѣ какой-либо преміи, въ открытомъ или скрытомъ видѣ, за фабрикацію или экспортъ паточнаго или плодоваго сахара; 2) высказывать свое мнѣніе (avis) по спорнымъ вопросамъ; 3) изслѣдовать просьбы о допущеніи въ унію со стороны державъ, не принимавшихъ участія въ соглашеніи. Однако эти полномочія не могутъ идти далѣе простого контроля и изслѣдованія фактовъ. По всѣмъ предоставленнымъ комиссіи вопросамъ она составляетъ докладъ и направляетъ его англійскому правительству, на которое возлагается сообщеніе его заинтересованнымъ державамъ. Наконецъ комиссія, по требованію одной изъ державъ подписчицъ, собираетъ конференцію для принятія требуемыхъ обстоятельствами мѣръ и рѣшеній. Первое собраніе комиссіи было рѣшено созвать въ Лондонѣ по вступленіи конвенціи въ силу. Въ соотвѣтствіи съ этимъ комиссія собралась 1 мая 1889 года и въ теченіи мая мѣсяца имѣла двѣнадцать засѣданій; 1 іюня она прекратила свое

существованіе [1]) за несогласіемъ контрагентовъ на счетъ исполненія конвенціи.

По заключеніи въ 1902 году договора объ уничтоженіи всѣхъ прямыхъ и косвенныхъ премій за производство и вывозъ сахара была вновь образована комиссія по образцу распущенной комиссіи. Брюссельскія конференціи 1898 года состояли изъ делегатовъ отъ Россіи и отъ всѣхъ державъ, участвовавшихъ на Лондонскихъ конференціяхъ, исключая Италіи и Даніи, и длились отъ 7 до 25 іюня; прерванныя вслѣдствіе несогласія делегацій по вопросу о преміяхъ, онѣ возобновились 16 декабря 1901 года при участіи всѣхъ державъ, представленныхъ на первой сессіи, кромѣ Россіи, и при участіи кромѣ того Италіи и Румыніи; онѣ закончились 5 марта 1902 года подписаніемъ конвенціи; одна лишь Румынія не дала своей подписи [2]). Въ этой конвенціи были повторены и частью расширены заключенія съѣзда 1888 года, причемъ всѣ предложенія о комиссіи и о бюро были приняты почти безъ всякихъ возраженій и преній, со внесеніемъ лишь маловажныхъ редакціонныхъ измѣненій въ проектированный текстъ [3]); органы уніи были перенесены изъ Лондона въ Брюссель; соотвѣтственно этому всѣ сношенія союзниковъ съ бюро ведутся черезъ посредство бельгійскаго правительства. Назначеніе персонала бюро поручено комиссіи, причемъ въ составъ его не могутъ быть назначены комиссары. Для того чтобы дать англійскимъ колоніямъ совѣщательный голосъ при рѣшеніи дѣлъ было разрѣшено каждой державѣ посылать въ составъ комиссіи по одному делегату съ нѣсколькими помощниками, не имѣющими права рѣшающаго

---

[1]) Archives diplomatiques 1901—1902. III. 182.

[2]) Протоколы см. въ Archives diplomatiques. 1901—1902. II. 131—232; III. 89—218; IV. 125-251 и Ministère des affaires étrangères. Primes sucrières. 1895—1902. Conférences internationales de 1898 et de 1901—1902. Paris 1902. 587 стр.—Конв. 1902 г. см. Arch. dipl. 1903. I. 129 и Martens N. R. G. 2 s. XXXI. 272.

[3]) См. о первомъ и второмъ чтеніи проекта въ протоколахъ засѣданій 23 янв. и 28 февр. 1902 г. Arch. dipl. 1901—1902. IV. 143—147, 216—221.

голоса; за Австріей и Венгріей признано право на раздѣльное представительство. Комиссія избираетъ своего предсѣдателя; сессіи комиссіи происходятъ ежегодно въ мартѣ и въ октябрѣ; въ промежутки между обычными сессіями комиссія можетъ собраться по требованію хотя бы одного изъ союзниковъ. Открытіе комиссіи было пріурочено къ 1 іюня 1903 года.

Функціи комиссіи были опредѣлены болѣе детально сравнительно съ договоромъ 1888 года, онѣ были значительно расширены и нѣкоторымъ рѣшеніямъ комиссіи была придана обязательная для державъ сила. Анализируя договоръ, можно видѣть, что совѣщательныя функціи даны комиссіи въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) она удостовѣряется въ томъ, что контрагенты не предоставляютъ никакихъ прямыхъ или косвенныхъ премій въ пользу національнаго производства или вывоза сахара (ст. 7); въ случаѣ, если бы союзная держава не уничтожила премій по возникновеніи комиссіи или ввела бы ихъ впослѣдствіи, вопреки принятому соглашенію, то комиссія обязана была бы довести о томъ до свѣдѣнія союзниковъ [1]). 2) Комиссія дѣлаетъ предложенія (propositions) правительствамъ о томъ, какія мѣры надлежитъ принять, дабы премированный сахаръ, прошедшій транзитомъ черезъ территорію одной изъ союзныхъ державъ, не пользовался на мѣстѣ назначенія преимуществами предоставляемыми конвенціей для сахара, обращающагося между союзными державами (ст. 8). 3) Комиссія подаетъ свои совѣты (avis) относительно спорныхъ случаевъ, встрѣтившихся на практикѣ (ст. 7); обращеніе можетъ быть сдѣлано или правительствами, или ихъ комиссарами [2]). 4) На

---

[1]) Она не имѣетъ права облагать дополнительной пошлиной премированный такимъ образомъ сахаръ, такъ какъ ст. 4 предусматриваетъ принятіе этой мѣры въ видѣ репрессалій лишь въ отношеніи несоюзныхъ державъ.

[2]) Въ этомъ случаѣ не можетъ быть рѣчи объ арбитражѣ: государства не обязаны обращаться за разрѣшеніемъ союзныхъ споровъ непремѣнно къ комиссіи и безпрекословно исполнять ея рѣшенія. Но конечно мыслимо добровольное обращеніе сторонъ по спеціальному компромиссу, но въ этомъ случаѣ комиссія будетъ выступать судьей не въ качествѣ органа сахарной уніи, обязаннаго функціонировать по заявленію одного изъ союзниковъ.

обсужденіе комиссіи могутъ поручаться всякаго рода вопросы, касающіеся союзнаго дѣла; въ этомъ случаѣ комиссія представляетъ свой докладъ бельгійскому правительству для передачи заинтересованнымъ державамъ и созываетъ, по требованію одного изъ союзниковъ, конференцію, которая одна можетъ принять соотвѣтственныя мѣропріятія и распоряженія (ст. 7).

Помимо того конвенція предоставляетъ комиссіи рѣшающую власть въ нѣкоторыхъ точно опредѣленныхъ случаяхъ, причемъ иногда рѣшенія комиссіи могутъ быть пересмотрѣны ею вновь по требованію заинтересованныхъ державъ, иногда же они имѣютъ исполнительную силу немедленно по ихъ постановленіи [1]). 5) Немедленную исполнительную силу имѣютъ рѣшенія комиссіи относительно права союзника возвысить таможенныя пошлины на сахаръ, поступающій отъ другого союзника, свыше 5 фр. 50 с. или 6 фр. за 100 килог. (смотря по качеству сахара); это возвышеніе можетъ имѣть мѣсто въ исключительныхъ случаяхъ, именно тогда, когда на территорію данной державы поступаетъ столь значительное количество сахара, что затрудняется сбытъ мѣстнаго сахара. Комиссія рѣшаетъ по большинству голосовъ объ основательности требованія о возвышеніи, о продолжительности дѣйствія новаго тарифа и о его высотѣ; при этомъ не можетъ быть возвышена пошлина болѣе чѣмъ на 1 фр. за 100 кил. и эта пошлина можетъ взиматься лишь съ сахара точно указаннаго государства (допол. къ ст. 3) [2]). Помимо этого частнаго случая, остальныя рѣшенія комиссіи имѣютъ исполнительную

---

[1]) Само собою разумѣется, что не подлежатъ пересмотру такія рѣшенія, какъ назначеніе чиновниковъ бюро, опредѣленіе суммы взноса падающаго на союзника и тому подобныя постановленія.

[2]) Къ этому дополненію къ ст. 3-ьей не можетъ прилагаться указанное въ ст. 7-ой правило о пересмотрѣ рѣшеній комиссіи, такъ какъ это правило касается лишь трехъ категорій вопросовъ точно опредѣленныхъ въ конвенціи. Въ этомъ случаѣ заинтересованное государство не имѣетъ иного средства, какъ обратиться къ конференціи, которая можетъ аннулировать рѣшеніе комиссіи.

силу только при условіи, что въ теченіи извѣстнаго срока не заявлено требованіе о пересмотрѣ рѣшенія; можно указать три категоріи подобныхъ рѣшеній: 6) комиссія удостовѣряется, продолжаютъ ли Италія и Швеція не вывозить сахара (ст. 7) [1]); въ случаѣ констатированія вывоза каждая изъ державъ въ теченіи по крайней мѣрѣ года со дня рѣшенія комиссіи обязана выполнить тѣ постановленія конвенціи, отъ выполненія которыхъ обѣ страны были избавлены въ виду отсутствія вывоза изъ нихъ (ст. 6), именно постановленія объ уничтоженіи премій (ст. 1) и объ ограниченіи количества таможенныхъ пошлинъ на заграничный сахаръ извѣстными предѣлами (5. 50 или 6 ф. за 100 к.) (ст. 3) [2]). 7) Комиссія опредѣляетъ размѣръ добавочныхъ пошлинъ, взимаемыхъ съ сахара тѣхъ странъ, не состоящихъ въ уніи, гдѣ выдаются преміи въ явномъ или скрытомъ видѣ (ст. 7); размѣръ этихъ пошлинъ не можетъ быть ниже количества выдаваемой преміи и пошлины эти взимаются союзниками при поступленіи сахара на ихъ территорію (ст. 4). 8) Комиссія разсматриваетъ просьбы о допущеніи въ унію со стороны державъ не участвовавшихъ въ соглашеніи (ст. 7); никакая держава не можетъ вступить въ союзъ безъ соотвѣтствующаго рѣшенія комиссіи; просьбы о томъ направляются дипломатическимъ путемъ бельгійскому правительству, которое передаетъ ихъ на разсмотрѣніе комиссіи и въ случаѣ ея утвердительнаго рѣшенія сообщаетъ о вступленіи въ унію новаго члена остальнымъ союзникамъ (ст. 9).

Всѣ рѣшенія, указанныя въ пунктахъ 6, 7 и 8 нашего

---

[1]) Въ договорѣ упомянута еще и Испанія; но въ виду того, что испанское правительство не ратификовало конвенціи въ положенный срокъ, эта статья къ ней не относится.

[2]) Отсюда видно, что положеніе странъ не вывозящихъ сахара иное сравнительно съ другими членами союза; первая категорія союзниковъ освобождена до момента прекращенія ихъ особаго положенія на международномъ рынкѣ отъ немедленнаго уничтоженія премій и отъ ограниченія таможенной регаліи; но постановленія ст. 4-ой приложимы и къ странамъ не вывозящимъ сахара.

перечня, производятся по большинству голосовъ делегатовъ располагающихъ правомъ голоса [1]); впрочемъ этотъ порядокъ предполагается самъ собою въ виду административнаго характера комиссіи; и въ видѣ общаго правила было принято, что комиссія рѣшаетъ дѣла по большинству голосовъ [2]); нѣкоторое разногласіе на конференціи обнаружилось лишь по вопросу о рѣшеніяхъ относительно принятія новыхъ членовъ; въ виду того, что установленіе союза совершается по единогласію, большинство делегатовъ находило необходимымъ поддерживать этотъ принципъ и по отношенію къ расширенію союза; но англійская и голландская делегаціи, во избѣжаніе отказа въ принятіи державъ, удовлетворяющихъ всѣмъ требованіямъ, по соображеніямъ посторонняго характера, высказались за предпочтительность принципа большинства; ихъ аргументація привела къ признанію конференціей этого послѣдняго начала, но съ оговоркою о возможности пересмотра рѣшенія [3]). Въ случаѣ отсутствія заявленія о пересмотрѣ, рѣшенія комиссіи, подходящія подъ пункты 6, 7 и 8, должны быть приведены въ исполненіе не позднѣе двухъ мѣсяцевъ по ихъ постановленіи. Заявленія о пересмотрѣ должны быть сдѣланы не позднѣе восьми дней со дня нотификаціи рѣшенія; комиссія собирается на экстренное засѣданіе не позднѣе мѣсяца съ момента представленія заявленія и постановляетъ окончательное рѣшеніе, которое приводится въ исполненіе, самое большее, спустя два мѣсяца по его составленіи.

Изъ этого видно, что, вообще говоря, рѣшенія комиссіи имѣютъ совѣщательный характеръ для союзниковъ; конференціи державъ принадлежитъ право одобрять или отклонять за-

[1]) Слѣдовательно каждое государство имѣетъ одинъ голосъ; делегаты Италіи и Швеціи участвуютъ въ обсужденіи и вотированіи на одинаковыхъ правахъ съ остальными членами комиссіи.

[2]) Ср. замѣчаніе голландскаго делегата, что, при отсутствіи правила о единогласіи, признается по общему правилу принципъ большинства (Conférences, p. 390).

[3]) Conférences, p. 391.

ключенія комиссіи. Но для точно опредѣленныхъ и исключительныхъ случаевъ комиссіи предоставлена союзниками рѣшающая власть; но эта власть не имѣетъ правотворящаго характера, она вращается въ границахъ союзной конвенціи, комиссія должна соблюдать указанныя ей формальности и сообразоваться съ условіями, предусмотрѣнными въ конвенціи; конечно комиссія постановляетъ свои рѣшенія самостоятельно и независимо отъ кого либо, но эти рѣшенія могутъ быть пересмотрѣны, да и предѣлы, въ какихъ дѣйствуетъ комиссія, весьма ограничены: ей надлежитъ произвести такія операціи, какъ напр. констатированіе факта вывоза сахара Италіей на основаніи данныхъ таможенной статистики или опредѣленіе цифры дополнительнаго сбора съ сахара путемъ простыхъ ариѳметическихъ вычисленій. Выполненіе техническихъ функцій по делегаціи высшаго органа не есть что либо особенное для средняго органа уніи, гдѣ каждый союзникъ имѣетъ своего представителя. Такой же властью обладало напр. бюро германскаго таможеннаго союза [1]).

---

[1]) Въ этомъ отношеніи нельзя говорить о «суверенныхъ» рѣшеніяхъ комиссіи (décisions souveraines), какъ это дѣлаютъ Politis (p. 14) и Paris (p. 82); комиссія суверенитетомъ не обладаетъ и контрагенты, подчиняясь рѣшенію комиссіи, не утрачиваютъ своего суверенитета. Комиссія выражаетъ лишь свою самостоятельную волю, обязательную для контрагентовъ въ извѣстныхъ случаяхъ по ихъ добровольному между собою предварительному соглашенію. Въ этомъ смыслѣ можно согласиться, что конвенція «a créé au dessus des états contractants une véritable autorité internationale investie des pouvoirs propres» (Politis, p. 1) и что комиссія есть «une véritable autorité internationale supérieure aux états contractants grâce aux pouvoirs relativement étendus dont elle a été investie» (Paris, p. 77). Однако власть данная комиссіи можетъ быть всегда взята назадъ конференціей, которая является высшей и рѣшающей инстанціей; но въ границахъ союзнаго права комиссія дѣйствуетъ свободно, что однако далеко не означаетъ ея полной независимости во всѣхъ отношеніяхъ, не касающихся чисто исполнительныхъ функцій. Власть комиссіи есть административная власть; комиссію, чтобы понять ея характеръ, слѣдуетъ сравнивать съ аналогичными ей органами; въ этомъ отношеніи невѣрно, какъ это дѣлаетъ Paris, считать комиссію просто за «juridiction toute spéciale» (p. 77), а ея рѣшенія за судебныя (du tribunal) и полагать, что она судитъ (elle juge) (p. 83). Но въ сущности здѣсь нѣтъ тяжбы (litige), нѣтъ истца и отвѣтчика, нѣтъ судоговоренія; пересмотръ рѣшенія можетъ быть и въ адм. учрежденіи. Уподоблять комиссію суду только на томъ основаніи, что приго-

Но если, теоретически говоря, подобное расширеніе полномочій не противорѣчитъ принципу суверенитета, то во всякомъ случаѣ, практически, оно является однимъ изъ немногихъ доселѣ примѣровъ, противорѣчащихъ обычному нынѣ среди практическихъ дѣятелей пониманію правъ суверенной державы; въ исторіи мы видимъ, что большинство подобныхъ проектовъ не получали осуществленія, но все же полномочія комиссіи далеко не единственный примѣръ, когда коллегіальнымъ органамъ международнаго общенія придаются по свободному рѣшенію державъ функціи непосредственнаго наблюденія за исполненіемъ конвенціи, обычно принадлежащія союзникамъ и раздѣльно ими осуществляемыя [1]).

Въ этомъ непреклонномъ проведеніи начала сувернитета надо видѣть причину не только неуспѣха конвенціи 1888 года, но и медлительности заключенія самой сахарной уніи. Основной принципъ уніи—уничтоженіе премій—вмѣстѣ съ отказомъ отъ высокихъ таможенныхъ пошлинъ, превышающихъ

воры арбитровъ и рѣшенія комиссіи одинаково обязательны для государствъ, нѣтъ основаній.—На правильной точкѣ зрѣнія стоитъ проф. Колеръ (Zeitschrift für Völkerrecht. 1908. II Band. S. 229), полагающій, что комиссія осуществляетъ «ein über-staatliches Recht»; она является органомъ правопорядка, стоящаго надъ государствами; хотя ея члены именуются «делегатами» и назначаются каждый однимъ какимъ либо государствомъ, однако задача ихъ состоитъ не въ томъ, чтобы быть органами своего государства, и правительство, ихъ пославшее въ комиссію, не можетъ давать имъ обязательныхъ для нихъ инструкцій. Положеніе комиссара аналогично положенію арбитра, являющагося точно также органомъ международнаго общенія.

[1]) На новизну подобныхъ полномочій указывали Dupuis. Chronique internationale въ Annales des sciences politiques 1903. 633; Romanet, p. 116; Politis, p. 1 и Paris, p. 77.—Для устраненія всякаго сомнѣнія о томъ, не нарушаетъ ли комиссія независимость союзниковъ, была внесена редакціонная поправка въ текстъ конвенціи: вмѣсто предположеннаго «обязательнаго» (obligatoire) характера нѣкоторыхъ рѣшеній комиссіи было внесено въ текстъ договора упоминаніе объ исполнительной (exécutoire) силѣ ея постановленій. См. Conférences, p. 370—371.—За съуженіе полномочій комиссіи высказывается изъ опасеній нарушенія суверенитета Lough. The Brussels sugar convention. Contemporary Review 1903, january 75; не видятъ препятствій къ расширенію Molinari. La convention de Bruxelles est-elle conforme au principe du libre échange. Journal des économistes 1903. 15 février, p. 161; Politis, p. 27 и Paris, p. 85.

извѣстный размѣръ, составляютъ серьезныя ограниченія свободы каждаго союзника регулировать свои международныя отношенія въ сахарномъ дѣлѣ; государство остается полнымъ хозяиномъ лишь въ отношеніи нормированія пошлинъ съ сахара выпускаемаго на внутренній рынокъ. Союзная территорія является единой территоріей, отдѣльная составная часть которой подчинена режиму равному для всѣхъ частей; допущеніе въ нее премированнаго сахара извнѣ сопровождается возвышеніемъ пошлинъ, уничтожающимъ всякое преобладаніе на международномъ рынкѣ для тѣхъ державъ, которыя держатся политики искусственнаго покровительства національному производству. Организація сахарнаго союза есть шагъ впередъ къ устройству организованнаго общенія государствъ вообще. Между тѣмъ сознаніе единства и солидарности интересовъ державъ, развившееся въ 60-ыхъ годахъ XIX вѣка, не могло привести въ теченіи полувѣка къ сколько нибудь прочнымъ соглашеніямъ по сахарному дѣлу [1]). Причина этого заключалась въ установившейся покровительственной системѣ, считавшейся залогомъ благополучнаго развитія сахарнаго дѣла въ каждой отдѣльной странѣ, и въ нежеланіи державъ измѣнять свои законы въ соотвѣтствіе нуждамъ международнаго союза. Но съ теченіемъ времени сказалась невыгодность системы премій какъ для финансовъ производящей сахаръ страны, такъ и для внутренняго ея потребленія; это привело къ отмѣнѣ премій въ 1902 году. Договоръ 1902 года радикально измѣнилъ условія сахарнаго дѣла и фискальнаго законодательства въ союзныхъ странахъ; онъ вызвалъ законодательство, болѣе согласное съ экономическими принципами, и режимъ, болѣе способный увеличить потребленіе сахара; онъ уравнялъ конкуренцію странъ, производящихъ сахаръ, въ предѣлахъ союза. Въ этомъ заключается его немаловажное значеніе [2]).

---

[1]) Это доказываетъ примѣръ конвенцій 1864 и 1888 годовъ.

[2]) Ср. Schippel. Zuckerproduction und Zuckerprämien bis zur Brusseler Konvention 1902. Stuttgart 1903.—Литература о конф. 1898—1902 годовъ мало касается международноправовой и политической стороны вопроса; финансо-

Комиссія собралась въ указанный срокъ; изъ державъ, подписавшихъ конвенцію, не дала своей ратификаціи лишь Испанія. Остальныя девять державъ [1]) назначили по одному комиссару; большинство союзниковъ прикомандировало къ комиссару по одному или по нѣскольку помощниковъ; по два помощника назначили Германія, Австрія и Венгрія, по три— Франція и Бельгія, по четыре—Англія и Голландія. Комиссары и ихъ помощники избраны изъ числа администраторовъ и промышленниковъ; дипломатовъ оказалось немного въ составѣ комиссіи. Предсѣдателемъ былъ избранъ делегатъ Бельгіи, который составилъ свой секретаріатъ изъ бельгійскихъ чиновниковъ [2]). Собравшись въ іюнѣ 1903 года, комиссары немедленно приступили къ подготовленію приведенія въ исполненіе конвенціи, которое должно было имѣть мѣсто съ 1 сентября этого года; эти работы заняли три сессіи, происходившія въ іюнѣ, іюлѣ и октябрѣ 1903 года. Главная задача состояла въ констатированіи премій, въ опредѣленіи ихъ количества и размѣра слѣдуемыхъ добавочныхъ пошлинъ при ввозѣ премированнаго сахара изъ государствъ не принадлежащихъ къ союзу. Работы эти закончились выработкою 20 іюня регламента, который былъ тотчасъ же нотифицированъ

вья и экономическія послѣдствія уніи излагаются въ слѣд. работахъ: Garry. La conférence de Bruxelles et le régime des sucres. Abbeville 1902.—Grardel. Conférence de Bruxelles. Paris 1902.—Blondel. La conférence de Bruxelles. Revue polit. et parl. 10 avril 1902. 43.—Castelot. The Brussels sugar conference. Economic Journal. 1902. № 46.—Schippel. Politische Betrachtungen zur Brüsseler Zuckerkonvention. Sozialistische Monatshefte. 1902, Juli. 485.—Plener. Die Brusseler Zuckerkonvention. Zeitschrift für Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung. Wien. 1902. 394.—Maraini. La convenzione di Bruxelles e le condizioni dell'industria degli succheri. Economista. 2 apr. 1905.—Mase-Dari. Lo zuccaro italiano e i premi indiretti. Mantova 1902. - Giretti. La convention de Bruxelles et l'industrie sucrière en Italie. Journal des économistes. 15 janv. 1905. 92.—Oliveira. A industria do assucar na Austria e a convençã o de Bruxellas. Rio de Janeiro 1904.—Truchy. La nouvelle législation des sucres. Revue de science et de législation financières. 1903. 225.

[1]) Германія, Австрія, Венгрія, Италія, Франція, Англія, Бельгія, Голландія и Швеція.

[2]) Два секретаря и три помощника секретаря находятся на службѣ въ мин. фин. и ин. дѣлъ Бельгіи.

дипломатическимъ путемъ союзникамъ, которые сообщили его своимъ таможнямъ; постановленія регламента касаются способовъ удостовѣренія происхожденія сахара, наблюденія за транзитомъ премированнаго сахара и взиманія дополнительныхъ пошлинъ. Для опредѣленія размѣра этихъ пошлинъ комиссія изслѣдовала сахарное законодательство Испаніи, Даніи, Россіи, Румыніи, Аргентины, Канады, Южно-африканской таможенной уніи и Японіи; но она воздержалась отъ какихъ либо окончательныхъ мѣропріятій по отношенію къ странамъ, гдѣ при первомъ обслѣдованіи не оказалось явныхъ и прямыхъ премій; по нѣкоторымъ вопросамъ потребовался пересмотръ рѣшеній, именно въ отношеніи русскаго и датскаго сахара; были опредѣлены въ различныхъ размѣрахъ (самый высокій въ 50 фр. за 100 кил.) добавочныя пошлины для сахара изъ Испаніи, Даніи, Россіи, Румыніи. Кромѣ того комиссія занялась изученіемъ сахарнаго режима въ отдѣльныхъ союзныхъ государствахъ съ цѣлью констатированія, находится ли онъ въ соотвѣтствіи съ постановленіями союзной конвенціи; въ этомъ отношеніи были обнаружены противорѣчія принятому порядку въ Австріи и Венгріи, которыя были ими исправлены соотвѣтственно указаніямъ комиссіи. Наконецъ были приняты въ союзъ Перу и Люксембургъ [1]).

Въ 1904 году были измѣнены правила, дѣйствовавшія во Франціи; законъ 9 іюля 1904 года установилъ болѣе тщательный, нежели ранѣе, контроль надъ производствомъ очистки сахара [2]).

Въ 1906 году принята была въ унію Швейцарія; какъ страна не вывозящая сахара, она была освобождена отъ обязательствъ, установленныхъ въ ст. 2 и 3 брюссельской кон-

---

[1]) Archives diplomatiques. 1904. IV. 1277—1282.

[2]) Cp. Souchon. L'industrie sucrière en France après la conférence de Bruxelles. Revue polit. et parl. 1902. 431—Housquains. L'industrie sucrière en France et la convention de Bruxelles. Lille 1902.—Hébert. L'impôt du sucre de la loi de 1884 à la conférence de Bruxelles. Paris 1904.—Foret. L'industrie du sucre en France depuis la conférence de Bruxelles. Montauban 1906.

венціи. Делегатъ Швейцаріи допущенъ съ совѣщательнымъ голосомъ, но безъ права вотума; однако въ случаѣ вступленія въ комиссію съ рѣшающимъ голосомъ делегата отъ какого-либо иного государства, не вывозящаго сахара, которое присоединится къ конвенціи впослѣдствіи, контрагенты обязуются немедленно предоставить право голоса и швейцарскому комиссару [1]).

Въ іюнѣ 1907 года англійскій делегатъ заявилъ комиссіи, что его правительство находитъ слишкомъ отяготительными для себя условія брюссельскаго акта и по этой причинѣ намѣревается выдти изъ союза; главнымъ неудобствомъ для Англіи являлась обязанность облагать штрафными пошлинами ввозимый премированный сахаръ [2]). По обсужденіи этого заявленія комиссіей, оно было передано на разсмотрѣніе правительствъ. Переговоры привели 28 августа къ подписанію дополнительнаго акта къ конвенціи 1902 года, въ которомъ Англія была освобождена отъ стѣснявшей ее обязанности и союзъ былъ продолженъ на новое пятилѣтіе, считая съ 1 сентября 1907 года.

6. Организація агрономической уніи.

Отсутствіе прочныхъ связей и сношеній между земледѣльческими классами общества различныхъ странъ служило доселѣ причиною того, что производители не имѣли возможности приспособить свою дѣятельность къ требованіямъ иностраннаго рынка и надежно защитить свои интересы въ странахъ сбыта ихъ земледѣльческихъ продуктовъ. Учрежденіе особаго справочнаго учрежденія, организованнаго на международныхъ началахъ могло бы устранить этотъ коренной недостатокъ современной международной торговли сырьемъ. Для этого было бы достаточно, не придавая дѣлу политическаго

[1]) См. конв. о присоединеніи Швейцаріи отъ 26 іюня 1906 г., въ R. g. 1906. Documents 40.

[2]) Zeitschrift für Völkerrecht. Breslau Band II. 1907. S. 206.—См. также синюю книгу (Cd. 3607): Intern. sugar commission. Spring session 1907. Report of proceedings. London 1907.

характера, централизировать свѣдѣнія о состояніи земледѣльческой промышленности въ различныхъ странахъ свѣта и періодически знакомить общество съ количествомъ и качествомъ урожаевъ; это уменьшило бы торговый рискъ, сдѣлало бы запасы сырья болѣе подвижными, уравнивало бы цѣны на сырые продукты и сдѣлало бы возможнымъ вырабатывать планъ хозяйства соотвѣтственно запросамъ потребителей. Подобное международное учрежденіе объединяло бы разрозненную нынѣ дѣятельность національныхъ предпріятій такого же рода и давало бы болѣе вѣрныя и точныя данныя; благодаря совмѣстнымъ усиліямъ группы державъ стала бы возможной борьба съ такого рода явленіями, какъ болѣзни растеній и скота, неустранимыми путемъ обособленныхъ дѣйствій; наконецъ это развило бы кооперативное дѣло въ сельской промышленности и подвинуло бы впередъ страховыя и кредитныя операціи среди земледѣльцевъ.

Этими соображеніями руководился американецъ Д. Любенъ, составившій проектъ международнаго института земледѣлія для цѣлей информаціи; онъ предлагалъ включить въ составъ института делегатовъ отъ тѣхъ правительствъ, которыя пожелаютъ вступить въ унію, причемъ каждое правительство назначаетъ по одинаковому числу членовъ, и допустить помимо правительственныхъ делегатовъ также представителей отъ земледѣльческихъ союзовъ и обществъ отдѣльныхъ странъ въ количествѣ вдвое большемъ сравнительно съ правительственнымъ элементомъ. Этотъ институтъ имѣлъ бы особый административный совѣтъ и подраздѣлялся бы на особые отдѣлы, какъ напр. 1) производства, 2) потребленія, 3) цѣнъ, 4) публикацій, 5) рабочаго труда, 6) арбитажа, 7) транспортированія, 8) земельной аренды, 9) тарифовъ, 10) лѣсоводства, 11) энтомологіи, 12) ветеринарнаго дѣла, 13) разведенія рыбы, вообще институтъ имѣлъ бы спеціальныя бюро для изученія экономической, статистической и технической стороны вопроса.

Этотъ проектъ послужилъ исходнымъ пунктомъ для итальянскаго правительства, пригласившаго державы въ началѣ 1905 года на конференцію для совмѣстнаго обсужденія указанной выше проблеммы [1]). Въ итальянскомъ циркулярѣ указывалось на пользу отъ установленія взаимныхъ постоянныхъ и непосредственныхъ сношеній и отъ возможности полученія провѣренныхъ и точныхъ свѣдѣній о производствѣ, о потребленіи, о цѣнахъ, о положеніи дѣлъ на различныхъ рынкахъ міра. Въ случаѣ застоя въ торговлѣ и отсутствія спроса неосвѣдомленные производители обречены на перепроизводство и на потерю труда и капиталовъ. Съ другой стороны эта неосвѣдомленность отдаетъ производящіе классы общества въ руки скупщиковъ, перекупщиковъ и крупныхъ торговцевъ, нарушающихъ нерѣдко ихъ законные интересы. Все это будетъ избѣгнуто, если возникнетъ земледѣльческій институтъ въ силу международнаго соглашенія; помимо подачи свѣдѣній о рынкахъ это учрежденіе способно дать компетентныя указанія о препятствіяхъ, тормозящихъ международную торговлю, о несовершенствахъ иностранныхъ законовъ и тарифовъ, объ отсутствіи средствъ передвиженія или о чрезмѣрной высотѣ расходовъ на транспортировку. Въ частности институтъ могъ бы заняться 1) основаніемъ земледѣльческихъ биржъ и бюро для доставленія работы, равно какъ содѣйствіемъ эмигрантамъ; 2) подготовленіемъ законодательныхъ и административныхъ проектовъ во всѣхъ случаяхъ, когда для пользы дѣла требуется единообразіе правилъ и наиболѣе широкое ихъ распространеніе въ территоріальномъ отношеніи, какъ напр. это имѣетъ мѣсто для мѣръ направленныхъ противъ болѣзней растеній и скота, фальсификаціи продуктовъ и т. п.; 3) организаціей земледѣльческихъ товариществъ, обществъ для оптовой продажи и покупки продуктовъ, страховыхъ и кредитныхъ обществъ, что удается тѣмъ лучше, чѣмъ шире районъ

[1]) Proclamation by H. M. Victor Emanuel III, King of Italy, proposing an international chamber of agriculture and documents relating to the same. Rome 1905.– Mémorial diplomatique 1905. 101.

дѣятельности этихъ предпріятій; 4) защитой противъ возможныхъ злоупотребленій со стороны синдикатовъ для транспортированія и для скупокъ, устранимыхъ лишь при этихъ условіяхъ, такъ какъ одинъ законъ безсиленъ достичь какихъ либо осязательныхъ результатовъ въ этомъ отношеніи.

Предложеніе итальянскаго правительства было принято великими державами, Бельгіей, Даніей, Испаніей, Голландіей, Люксембургомъ, Швейцаріей, Швеціей, Норвегіей, Португаліей, Греціей, Черногоріей, Сербіей, Румыніей, Турціей, Египтомъ, Абиссиніей, Персіей, Японіей, Китаемъ, С.-А. С. Штатами, Мексикой, Коста-Рикой, Гватемалой, Никарагуей, Сальвадоромъ, Кубой, Аргентиной, Чили, Экуадоромъ, Парагваемъ, Перу и Уругваемъ. Такимъ образомъ состоялась въ Римѣ съ 28 мая по 7 іюня 1905 года конференція изъ представителей 38 государствъ [1]).

Эта конференція привела къ образованію «постояннаго международнаго института земледѣлія» въ Римѣ [2]). Участники союза вносятъ на содержаніе союзныхъ учрежденій извѣстную долю, соразмѣрно съ которой они и пользуюся тѣмъ или другимъ числомъ голосовъ при управленіи общимъ предпріятіемъ. Каждое государство само выбираетъ разрядъ, въ которомъ оно состоитъ въ союзѣ. Существуютъ пять разрядовъ: государство пользуется 1, 2, 3, 4 и 5 голосами соотвѣтственно тому, вноситъ ли оно 1, 2, 4, 8 или 16 долей; доля эта не можетъ быть выше 2500 фр., въ первые же два года она не должна превышать 1500 франковъ. Помимо независимыхъ державъ въ союзъ могутъ быть допущены и колоніи, по просьбѣ ихъ метрополій и на равныхъ съ другими союзниками условіяхъ. Институтъ состоитъ изъ общаго собранія (assemblée générale) и постояннаго комитета (comité permanent). Общее собраніе состоитъ изъ делегатовъ выбранныхъ отдѣльными державами по ихъ усмотрѣнію, причемъ каждая держава

[1]) Conférence internationale d'agriculture. Procès-verbaux. Rome 1905 234 стр.

[2]) Ср. Journal de droit international privé. 1907. 239.

пользуется числомъ голосовъ соотвѣтственно своему разряду независимо отъ того, сколькими делегатами она представлена. Собраніе избираетъ безсмѣнныхъ предсѣдателя и двухъ вице-предсѣдателей, собирается періодически и дѣйствуетъ по программѣ, предложенной комитетомъ и одобренной правительствами. Собранію принадлежитъ управленіе институтомъ; оно одобряетъ регламенты, составляемые комитетомъ на счетъ устройства и дѣятельности института; опредѣляетъ общую сумму издержекъ, контролируетъ счеты союза; въ случаѣ необходимости расширить аттрибуты института или увеличить союзные расходы оно представляетъ свои заключенія на усмотрѣніе правительствъ. Оно составляетъ свой регламентъ и опредѣляетъ время своихъ сессій. Для законности засѣданій необходимо присутствіе делегатовъ представляющихъ по крайней мѣрѣ двѣ трети общаго числа голосовъ. Исполнительная власть принадлежитъ комитету, находящемуся подъ управленіемъ и контролемъ собранія; комитетъ приводитъ въ исполненіе рѣшенія собранія и подготовляетъ его заключенія. Комитетъ состоитъ изъ представителей отъ правительствъ; каждое государство имѣетъ одного представителя; однако можно передавать представительство делегату другого государства при условіи, чтобы наличное число всѣхъ членовъ комитета не было ниже пятнадцати; вотированіе производится тѣмъ же порядкомъ, какъ и въ общемъ собраніи. Комитетъ избираетъ каждые три года своего предсѣдателя и его помощника и назначаетъ низшихъ служащихъ. Институтъ имѣетъ своей цѣлью: 1) собирать, изучать и публиковать статистическія, техническія и экономическія свѣдѣнія относительно обработки земли, разведенія животныхъ и растеній, торговли продуктами земли и цѣнъ существующихъ на различныхъ рынкахъ; 2) сообщать эти свѣдѣнія заинтересованнымъ лицамъ; 3) указывать цѣны на земледѣльческій трудъ; 4) знакомить съ новыми болѣзнями растеній, появившимися гдѣ-либо, съ указаніемъ зараженныхъ территорій, теченія болѣзни и, поскольку

возможно, средствъ для ихъ устраненія; изучать вопросы о сельскихъ товариществахъ, о сельскомъ страхованіи и кредитѣ во всѣхъ ихъ проявленіяхъ, собирать и обнародовать соотвѣтствующія данныя полезныя для раціональнаго устройства этихъ предпріятій; 6) представлять на одобреніе правительствъ мѣры для охраны интересовъ земледѣльцевъ и для улучшенія ихъ быта, предлагаемыя наукою и частными обществами. При этомъ исключаются изъ компетенціи института всѣ вопросы, касающіеся законодательства и администраціи отдѣльнаго государства [1]).

7. Организація рабочей уніи.

Первая попытка организовать международный контроль надъ рабочимъ законодательствомъ различныхъ странъ Европы [2]) была сдѣлана на Берлинской конференціи 1890 года, состоявшейся между Германіей, Австро-Венгріей, Италіей, Франціей, Англіей, Испаніей, Португаліей, Бельгіей, Голландіей, Швейцаріей, Швеціей—Норвегіей и Даніей. Въ программѣ конференціи стояли вопросы о контролѣ за приведеніемъ въ исполненіе имѣющихъ быть принятыми мѣропріятій и о періодическихъ собраніяхъ делегатовъ отъ контрагентовъ на будущее время. Во время обсужденія этихъ пунктовъ были сдѣланы два предложенія, одно германской, другое швейцарской делегаціей. Германскій проектъ намѣчалъ поручить выполненіе рѣшеній конференціи инспекторамъ, назначаемымъ въ каждомъ государствѣ особо и независимымъ какъ отъ пред-

---

[1]) Ср. Capelli. The international institute of agriculture. Fortnightly Review. 1905, novem. 882.—Tenerelli. L'istituto internazionale d'agricultura e la sua azione sul commercio. Roma 1905.—Pantaleoni. A proposito di un istituto internazionale permanente di agricoltura. Roma 1905.—Bellini. L'istituto internazionale d'argicoltura. Torino 1906.—Trincano. A propos d'un Institut international d'agriculture. Berne 1905.—Gidel. L'institut agricole international. Annales des sciences politiques 1905. 630.—Vigouroux. L'institut agricole international. Revue politique et littéraire 25 mars 1905. p. 369.—De Labra. El Instituto agricola international. Revista de derecho internacional. 1905. № 1, стр. 5-

[2]) Исторію идеи международнаго рабочаго законодательства см. Frey. Zur Geschichte der Idee des internationalen Arbeiterschutzes. Bern 1900; здѣсь

принимателей, такъ и отъ рабочихъ; ихъ доклады должны быть опубликовываемы и сообщаемы остальнымъ союзникамъ вмѣстѣ съ изданными въ странѣ для исполненія международнаго соглашенія законами и административными распоряженіями и съ статистическими данными собранными по вопросамъ нормированнымъ въ соглашеніи; кромѣ того предполагались время отъ времени конференціи для взаимнаго обмѣна мнѣній объ умѣстности измѣненій или дополненій въ союзномъ правѣ. Швейцарскій проектъ, помимо конференцій, развивающихъ союзный актъ и рѣшающихъ возникающія при его исполненіи затрудненія и несогласія, предлагалъ учрежденіе центральнаго органа для собиранія всѣхъ свѣдѣній по общему дѣлу, для регулярной публикаціи статистическихъ данныхъ и для подготовленія работъ конференціи. Но, въ виду отказа Италіи участвовать въ бюро, несогласія Англіи на иностранное вмѣшательство въ ея рабочее право и уклоненія Франціи отъ совѣщаній по вопросу объ организаціи союза, конференція ограничилась принятіемъ германскаго проекта съ нѣкоторыми незначительными поправками [1]). Однако резолюція конференціи осталась простымъ пожеланіемъ и не была превращена въ договоръ [2]).

Болѣе успѣшными оказались работы частныхъ съѣздовъ

указываются предшествующія правительственныя попытки регулировать вопросъ на международномъ съѣздѣ; инициатива принадлежала Швейцаріи.—Объ общественномъ движеніи въ этомъ направленіи см. Angliardi. La protezione internazionale del lavoro. Rivista internazionale di scienze sociali 1904, dicembre.—Bauer. Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiterschutzes. Vierteljahresschrift für Social=und Wirtschaftsgeschichte 1903, Band I.—Adler. Der internationale Schutz der Arbeit. Annalen des Deutschen Reiches 1888. 529.—Boilley. La législation internationale du travail. Paris 1892.—Cohn. Die Entwicklung der Bestrebungen für internationalen Arbeiterschutz. Archiv für sociale Gesetzgebung und Statistik. 1899. XIV Band.—Brants. La protection internationale du travail. Louvain 1904.

[1]) Martens N. R. G. 2 s. XV. 336, 397—401, 472.

[2]) См. о конф. 1890 г. Tabacovici. De la législation internationale du travail. Paris 1896 и Azillotti. Trattato e conferenza internazionale sul lavoro. Pisa 1904.—На полную безрезультатность «правительственнаго интерационализма» (l'internationalism gouvernemental) въ 1890 г. указываетъ Cheysson. L'internationalism dans les questions sociales. Paris 1891. 27.

по рабочему вопросу. На съѣздахъ въ Цюрихѣ и Брюсселѣ 1897 года былъ поднятъ вопросъ объ образованіи частнаго освѣдомительнаго бюро [1]); на съѣздѣ въ Парижѣ 1900 года было постановлено учредить международный организованный союзъ, служащій связью между частными лицами, преданными идеѣ защиты правъ рабочихъ. Это было приведено въ исполненіе на съѣздѣ 1901 года въ Базелѣ. Исполнительнымъ органомъ союза стало бюро, учрежденное въ Базелѣ; оно имѣетъ характеръ научнаго института и подготовляетъ матеріалъ для союзныхъ съѣздовъ [2]). Союзные съѣзды получили періодическій характеръ: за Базельскимъ съѣздомъ послѣдовали съѣзды въ Кельнѣ (1902), Базелѣ (1904) и Женевѣ (1906) [3]). Этотъ союзъ получилъ особенно важное значеніе въ виду того, что на его съѣздахъ начали принимать участіе представители отъ большинства правительствъ имѣвшихъ представителей на конференціи 1890 года; уже въ 1901 году были представлены Швейцарія, Франція, Италія и Голландія, а съ слѣдующаго года участвовали Германія, Австро-Венгрія, Бельгія, Швеція—Норвегія и кромѣ того Люксембургъ съ папскимъ престоломъ. Союзъ поручилъ своему бюро заняться первоначально изученіемъ вопроса о законодательной нормировкѣ ночной работы женщинъ и объ употребленіи бѣлаго фосфора въ промышленныхъ производствахъ. Работы бюро послужили предметомъ обсужденія на дипломатической конференціи, засѣдавшей съ 8 по 17 мая 1905 года въ Бернѣ, состоявшей изъ делегатовъ отъ участниковъ Берлинской конференціи и изъ делегаціи отъ Люксембурга и образованной

---

[1]) Internationaler Kongress für Arbeiterschutz in Zürich 23 bis 28 August 1897. Amtlicher Bericht des Organisationskomitees. Zürich. 1898.

[2]) Ср. Bulletin des internationalen Arbeitsamtes. Jena 1902—1906, вып. 1—5; ежегодно выходитъ по одному выпуску. Бюро организовано по типу бюро правительственныхъ уній, состоитъ подъ управленіемъ директора и субсидируется правительствами.

[3]) Протоколы см. въ Schriften der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz. Jena 1902—1905; о послѣднемъ съѣздѣ см. статью Mahaim въ Revue économique internationale 1906, novembre.

по иниціативѣ Базельскаго бюро, поддержанной швейцарскимъ правительствомъ. Однако конференція не привела къ заключенію дипломатическаго договора [1]). Были лишь выработаны проекты соглашенія о воспрещеніи ночной работы женщинъ и о запрещеніи употреблять бѣлый фосфоръ при фабрикаціи спичекъ и выражено желаніе, чтобы особые въ каждомъ государствѣ органы наблюдали за точнымъ выполненіемъ перваго изъ этихъ запретовъ и чтобы правительства обмѣнивались на этотъ счетъ ежегодными отчетами.

Эти проекты были вновь пересмотрѣны на второй конференціи, собиравшейся въ Бернѣ отъ 17 до 26 сентября 1906 года и состоявшей изъ делегатовъ отъ участниковъ первой конференціи [2]), и превращены въ конвенціи, причемъ для взаимнаго контроля надъ выполненіемъ соглашенія каждая держава обязывалась сообщать дипломатическимъ путемъ законы и распоряженія, издаваемые о предметахъ, упоминаемыхъ

[1]) Procès-verbaux et acte final de la conférence internationale de Berne (mai 1905) pour la protection ouvrière. Feuillle fédérale de la Confédération suisse, 19 juillet 1905.—Archives diplomatiques 1905. III. 271—348.—Текстъ приглашенія на конф. см. также въ Revue de droit intern. privé 1905. 233.—Объ этой конференціи существуетъ обширная литература; но о международномъ контролѣ въ ней говорится мало, главное вниманіе обращено на изложеніе матеріальнаго права. Отмѣтимъ наиболѣе важныя работы: Raynaud. Droit international ouvrier. Paris 1906. 167 стр.—Dochow. Internationaler Arbeiterschutz. Zeitschrift für internationales Privat und öffentliches Recht 1906. 574—593.—Frey. Die internationale Arbeiterschutz—Konferenz in Bern. Sweizerische Blätter für Wirtschafts=und Socialpolitik. 1905. XIII. 513.—Heller. Die Bedeutung der internationalen Arbeiterschutzkonferenz in Bern. Das Handels=Museum. Wien, 1905 25 Mai.—Mahaim. La conférence de Berne concernant la protection ouvrière. Revue économique internationale. Bruxelles 1905, juin.—Barrault. La conférence de Berne et la législation internationale du travail. Annales des sciences politiques, 15 juillet 1905.—Brants. La conférence internationale de Berne pour la protection de travail. Réforme sociale, 1 octobre 1905, 466—472—Crick. La legislation internationale du travail. R. d. 1905. 557.—Stier Somlo. Die erste internationale Arbeiterschutzkonvention. Blätter fur vergl. Rechtswissenschaft. 1905. B. I.—Zinner. Der internationale Arbeiterschutzkonferenz in Bern. Correspondenzblatt der gewerkschaften Deutschlands 1905. XV, № 23.

[2]) Actes de la conférence diplomatique pour la protection ouvrière réunie à Berne du 17 au 26 septembre 1906. Berne 1906. 165 стр. (annexe au № du 7 novembre 1906 de la Feuille fédérale).

въ конвенціяхъ, и періодическіе отчеты относительно приложенія этихъ законовъ и регламентовъ на практикѣ [1]).

Кромѣ того англійской делегаціей былъ поднятъ вопросъ объ организаціи особой постоянной комиссіи, непосредственно удостовѣряющейся въ соблюденіи контрагентами подписанныхъ соглашеній. Въ составъ комиссіи входятъ делегаты различныхъ державъ подписчицъ, при чемъ каждая изъ нихъ можетъ быть представлена однимъ делегатомъ [2]) или же делегатомъ и нѣсколькими его помощниками. Комиссія избираетъ всякій разъ мѣсто своего слѣдующаго собранія и функціонируетъ подъ руководствомъ избраннаго ею лица. Она имѣетъ задачей высказывать свое мнѣніе (un avis) о спорныхъ вопросахъ и о жалобахъ ей адресуемыхъ; ея полномочія ограничиваются изслѣдованіемъ и констатированіемъ данныхъ фактовъ. Ея докладъ объ этомъ сообщается заинтересованнымъ державамъ. Въ случаѣ несогласія сторонъ объ исполненіи ея доклада дѣло, по требованію одной изъ нихъ, подносится третейскому суду. Въ случаѣ созыва новыхъ конференцій комиссія будетъ обсуждать ихъ программу и послужитъ мѣстомъ для предварительнаго обмѣна взглядовъ.

Этотъ планъ о контрольной комиссіи съ совѣщательными полномочіями [3]) вызвалъ протестъ Германіи: германское пра-

---

[1]) Ст. 5 конвенціи о ночной работѣ женщинъ и ст. 2 конвенціи о фосфорѣ. Такимъ образомъ въ отношеніи этихъ отраслей рабочаго дѣла былъ допущенъ взаимный контроль, принятый въ видѣ общей мѣры на конференціи 1890 года, но оставшій безъ выполненія. Эту систему контроля проф. Pic называетъ «contrôle indirect» въ противоположность системѣ межд. инспекціи (un corps d'inspecteurs internationaux), о которой онъ не отваживается мечтать въ настоящее время, когда столь распространено преклоненіе передъ суверенитетомъ. Pic. R. g. 1905. 569; 1907. 502.

[2]) Австрія и Венгрія имѣютъ различное представительство въ комиссіи.

[3]) Невѣрно оцѣниваютъ значеніе этого плана Mahaim и Pic. Первый изъ нихъ сомнѣвается въ ея совѣщательномъ характерѣ: «il y a des avis qui valent des sentences» говоритъ онъ; но юридически ея мнѣніе ни для кого не обязательно и она даже не даетъ рѣшенія. Второй изъ нихъ точно также говоритъ о ея «attributions arbitrales», но арбитражъ слѣдуетъ какъ разъ послѣ отклоненія ея доклада (R. g. 1907. 503); съ другой стороны Pic, считая ее за родъ международнаго инспектората (p. 500), сравниваетъ ее съ бюро, обладаю-

вительство рѣшительно отказывалось отъ участія въ комиссіи хотя бы чисто совѣщательной; оно выражало увѣренность, что комиссія, даже предназначенная исключительно вносить единство въ законодательства союзниковъ и не обладающая правомъ разслѣдованія и вмѣшательства въ административные акты, принесетъ лишь вредъ и неизбѣжно будетъ стремиться къ постепенному расширенію своихъ полномочій. Въ комиссіи, предположенной Англіей, единственно компетентнымъ въ вопросахъ администраціи данной страны является ея представитель, а между тѣмъ окончательное сужденіе будетъ принадлежать не ему, а другимъ членамъ комиссіи, которые, не взирая на всю свою неосвѣдомленность, могутъ взять верхъ большинствомъ голосовъ. Въ виду этого германское правительство не можетъ принять англійское предложеніе, какую бы форму ему ни придали и какія бы измѣненія и смягченія въ него ни внесли [1]).

Несмотря на исключеніе изъ англійскаго проекта всякой возможности контроля («surveillance») комиссіи и рѣшенія ею жалобъ («plaintes»), предложеніе о постоянной комиссіи не было принято ни Германіей, ни Австро-Венгріей и Бельгіей. Поэтому большинство державъ 26 сентября при подписаніи конвенціи о работѣ женщинъ выразило пожеланіе объ учрежденіи комиссіи и составленіи на этотъ предметъ особаго договора послѣ того, какъ швейцарское правительство получитъ присоединеніе всѣхъ державъ подписав-

щими лишь функціями информаціонными, и поэтому приходитъ къ заключенію о необычности ея функцій и о поразительной смѣлости (hardiesse extrême) Англіи. Но эту комиссію слѣдуетъ сопоставлять съ аналогичными ей средними органами уніи, вродѣ сахарной комиссіи въ Брюсселѣ, а не съ низшими исполнительными органами. Если даже видѣть въ членахъ комиссіи международныхъ инспекторовъ, то и это не покажется удивительнымъ, если вспомнить хотя бы объ инспекторатѣ на Рейнѣ.

[1]) Эту точку зрѣнія раздѣляетъ и Dochow. Vereinheitlichung des Arbeiterschutzrechtes durch Staatsverträge. Berlin 1907. 80; онъ не находитъ надобности въ комиссіи, полагая, что достаточно обезпечиваетъ интересы каждаго контрагента пересылка свѣдѣній дипломатическимъ путемъ и подготовленіе съѣздовъ швейцарскимъ правительствомъ.

шихъ конвенцію. Въ этомъ пожеланіи делегаты Даніи, Испаніи, Франціи, Англіи, Люксембурга, Голландіи, Португаліи, Швеціи и Швейцаріи указывали на необходимость учрежденія комиссіи, которой можно было бы поручить подготовленіе соглашеній по рабочему дѣлу, съ правомъ лишь совѣщательнаго учрежденія и съ запретомъ вмѣшательства во врутреннія дѣла одного изъ союзниковъ; комиссія ограничивается представленіемъ простого доклада. Комиссія можетъ быть призвана 1) высказать свое сужденіе объ условіяхъ, на какихъ могутъ быть приняты въ союзъ внѣевропейскія государства, колоніи и владѣнія, такъ какъ климатъ и нравы населенія могутъ вызвать измѣненіе деталей общей конвенціи, и 2) служить органомъ для обмѣна мнѣній по поводу программы готовящейся конференціи по рабочему вопросу. Комиссія собирается по просьбѣ одного изъ союзниковъ, но не болѣе одного раза въ годъ; однако могутъ быть, по взаимному соглашенію членовъ союза, созваны чрезвычайныя собранія въ экстренныхъ случаяхъ. Она собирается послѣдовательно въ столицахъ союзныхъ державъ Европы, слѣдуя алфавитному порядку. Контрагенты сохраняютъ возможность обратиться къ третейскому суду въ силу 16 статьи Гаагскаго трактата о спорныхъ случаяхъ вызванныхъ примѣненіемъ конвенціи даже послѣ доклада комиссіи объ этихъ спорахъ.

По учрежденіи этой комиссіи унія будетъ организована надлежащимъ образомъ; она можетъ воспользоваться кромѣ того базельскимъ бюро, которое фактически носитъ уже правительственный характеръ [1]).

Изъ сказаннаго видно, что въ движеніи принимали участіе одни и тѣ же государства и что успѣхъ обусловливался общественной инціативой и ограниченіемъ предметовъ об-

---

[1]) Правительственныя субсидіи составляютъ главный источникъ дохода бюро; въ 1905 г. взносили: Германія 7500 мар., Австрія 3000, С. Штаты 1000 Франція 5000, Италія 1000, Голландія 4150, Швейцарія 10000, Венгрія 2000 мар.

сужденія на конференціяхъ; дальнѣйшимъ шагомъ впередъ явилось бы учрежденіе международнаго фабричнаго инспектората.

II. Общія замѣчанія.

Причины возникновенія всеобщихъ административныхъ союзовъ [1]) коренятся въ выступленіи новыхъ силъ на по-

[1]) Впервые значеніе и структура всеобщихъ союзовъ были выяснены проф. Еллинекомъ, проф. Бри и проф. Брунальти въ ихъ монографіяхъ о соединеніяхъ государствъ. Iellinek. Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882; Brie. Theorie der Staatenverbindungen. Breslau 1886 и Brunialti. Unioni e combinazioni fra gli stati. Torino 1891.—Вторая часть работы проф. Мейли—Meili. Die internationalen Unionen über das Recht der Weltverkehrsanstalten und des geistigen Eigenthums. Leipzig 1889,—озаглавленная «Reflexionen über die Fortbildung der internationalen Unionen» не содержитъ общей теоріи вопроса и даетъ лишь нѣсколько практическихъ указаній и замѣчаній; въ первой части описываются нѣкоторыя уніи.—О межд. бюро существуютъ двѣ работы, довольно похожія другъ на друга: Moynier. Les bureaux internationaux et leur avenir. Genève 1892 и Descamps. Les offices internationaux et leur avenir. Bulletins de l'académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique. 3 série, t. XXVII. 1894, p. 699—802 (отдѣльное изд.: Bruxelles 1894). Муанье изучаетъ отдѣльныя уніи и на стр. 147—168 дѣлаетъ общіе выводы; проф. Деканъ излагаетъ устройство отдѣльныхъ бюро и разсматриваетъ вопросъ объ ихъ будущности.—Съ точки зрѣнія цѣлесообразности излагаетъ въ своей статьѣ вопросъ объ уніяхъ проф. Рено: Renault. Les unions internationales, leurs avantages et leurs inconvénients. R. g. 1894. p. 14—26.—Описаніе всѣхъ девяти организованныхъ союзовъ, учрежденныхъ въ 1864—1890 годахъ, и теорія всеобщихъ союзовъ содержится въ трехтомной монографіи проф. Казанскаго. Всеобщіе административные союзы государствъ. Одесса 1897.—Изъ числа небольшихъ работъ можно упомянуть: Lavollée. Les unions internationales. Revue d'histoire diplomatique 1887. № 3. p. 331—362.—Levieux. Essai sur l'évolution du droit international et sur l'histoire des traités. Bruxelles 1892. 26 стр. (extrait du journal «Le Palais» février 1892).—Poinsard. Les unions et ententes internationales. Paris 1900. 34 стр. (extr. de la Revue sociale) (2-e éd. Berne 1901) и Le droit international au XX-e siècle, ses progrès et ses tendances. Science sociale 1907, janvier.—Reinsch. International unions and their administration. The american journal of international law. 1907. 579—623.—Rapisardi-Mirabelli. Il diritto internazionale amministrativo e le grandi unioni fra gli stati. Roma 1907. 49 стр.—Общая теорія уній изложена вкратцѣ въ тезѣ Rolland. De la correspondance postale et télégraphique dans les relations internationales. Paris 1901.—Въ нашемъ изложеніи содержатся тѣ дополненія, какія можно сдѣлать къ монографіи проф. Казанскаго изъ практики послѣдняго десятилѣтія, а также свѣдѣнія преимущественно о наблюдательныхъ комиссіяхъ уній.

прище международной дѣятельности и въ проистекшемъ отъ того усиленіи связей между культурными государствами, въ усложненіи международныхъ отношеній и въ начавшейся вслѣдствіе этого дифференціаціи функцій международнаго управленія. Новыя формы соглашеній были вызваны развитіемъ различныхъ отраслей матеріальной дѣятельности государствъ и упроченіемъ международныхъ экономическихъ, культурныхъ и интеллектуальныхъ интересовъ. Подъ вліяніемъ того прогресса, который внесли съ собою въ жизнь техническія и научныя открытія и изобрѣтенія, усилились взаимныя сношенія между подданными различныхъ государствъ и современные культурные народы стали объединяться въ одно единое экономическое и хозяйственное цѣлое, независимо отъ ихъ дробленія на государства; мало того, создались особаго рода интересы, которые являются не только интересами данной группы странъ, или державъ даннаго материка, или, наконецъ, однихъ культурныхъ народовъ, а и вообще интересами всѣхъ безразлично государствъ всего міра, другими словами всемірными интересами человѣчества. Эти интересы связываютъ между собою не правительства, а общественныя группы различныхъ странъ, и не имѣютъ временнаго, мѣстнаго и политическаго характера. Наличность этихъ интересовъ порождаетъ всемірные организованные союзы государствъ. Отдѣльное государство безсильно, дѣйствуя обособленно, удовлетворить потребностямъ населенія, выполненіе которыхъ выходитъ за предѣлы территоріи одного государства; для успѣшнаго достиженія культурныхъ, общечеловѣческихъ потребностей требуется дѣятельность объединяющая усилія нѣсколькихъ государствъ, централизующая раздѣленныя силы союзниковъ. Только путемъ единенія возможно охранить всеобщіе интересы и даже группа державъ безсильна достичь ихъ удовлетворенія безъ сотрудничества и коопераціи; то, что невозможно для совокупности государствъ, дѣйствующихъ въ одиночку, становится осуществимымъ, когда весьма большое

число государствъ соединяются въ союзъ и ихъ разрозненныя силы сливаются въ одно могущественное цѣлое, направляющее свою дѣятельность на преслѣдованіе общей и единой цѣли, поставленной себѣ союзомъ. Вступая въ союзъ, расчитанный на обезпеченіе культурно-соціальныхъ нуждъ, государство не только удовлетворяетъ наличные интересы своего населенія, но и получаетъ нѣчто большее; происходитъ это потому, что при соединеніи силъ развивается особая дѣятельность не требующаяся, быть можетъ, интересами того или другого государства, существующими въ данное время, но необходимая для наилучшаго осуществленія задачи союза, расчитанной на цѣлый рядъ лѣтъ и на непрерывное осуществленіе независимо отъ случайныхъ и преходящихъ явленій въ сферѣ международнаго общенія. Благосостояніе человѣчества, какъ живого и нераздѣльнаго цѣлаго, есть непосредственная цѣль всеобщихъ соединеній; какъ мирная и культурная задача, она осуществима лишь при условіи возможно большаго числа участниковъ, принципіально говоря— при условіи всемірныхъ союзовъ; чѣмъ болѣе имѣется союзниковъ, тѣмъ лучше, полнѣе и надежнѣе оберегается и удовлетворяется общій интересъ союза, и поэтому, если желательно достиженіе идеала, то доступъ въ союзъ долженъ быть открытъ всякому государству, выразившему о томъ свое желаніе. Распространеніе всемірныхъ союзовъ ведетъ къ завершенію эволюціи процесса интернаціонализаціи права, къ появленію тождественныхъ для всѣхъ государствъ и единыхъ для всего міра правовыхъ началъ и къ установленію особыхъ отъ государствъ и независимыхъ отъ нихъ международныхъ организацій. Развитіе солидарности между народами и ростъ коллективной дѣятельности государствъ приводитъ къ сознанію необходимости организовать международное общеніе, подчинить отдѣльное государство волѣ союза, который путемъ особыхъ органовъ преслѣдуетъ свои особыя цѣли [1]).

[1]) Ср. Hellmuth. Die grossen internationalen Kongresse, Konferenzen

Однако органовъ общей международной администраціи, вѣдающихъ всякаго рода дѣла, доселѣ не выработалось; существуетъ лишь рядъ спеціальныхъ союзовъ, возникшихъ безъ опредѣленнаго, заранѣе обдуманнаго плана, вѣдающихъ каждый лишь опредѣленную задачу, не стоящихъ ни въ какой связи между собою и вполнѣ независимыхъ одинъ отъ другого. Эти союзы или развились изъ мѣстныхъ союзовъ государствъ, какъ это было напр. въ почтовомъ союзѣ и союзѣ о перевозкѣ товаровъ по желѣзнымъ дорогамъ, или же возникли на почвѣ частной и общественной дѣятельности, какъ это было хотя бы съ рабочей уніей. Дифференціація административныхъ функцій повела къ порученію каждой отдѣльной отрасли управленія особому учрежденію изъ свѣдущихъ лицъ, отличному отъ органовъ дипломатіи, и объединяющему усилія мѣстныхъ союзовъ и организацій. Въ видѣ общаго правила эти союзы, хотя и вызванные общественнымъ движеніемъ, носятъ офиціальный и правительственный характеръ; участниками союза являются одинаково государства самостоятельныя и зависимыя, великія и малыя; несомнѣнно фактически значеніе великихъ державъ въ союзѣ весьма велико, но юридически эти державы стоятъ наравнѣ съ небольшими государствами. Начала союзнаго права обезпечиваются однимъ общимъ союзнымъ трактатомъ, избавляющимъ отдѣльныхъ союзниковъ отъ заключенія частныхъ и спеціальныхъ, однородныхъ и тождественныхъ конвенцій другъ съ другомъ по предмету уніи; этотъ договоръ установляетъ прочный порядокъ управленія союзомъ и имѣетъ тенденціей ассимилировать законы союзниковъ. Онъ заключается на неопредѣленное число лѣтъ, такъ какъ заключеніе уніи на срокъ не имѣло бы смысла въ виду постоянства вызывающихъ ее интересовъ, которые никогда не могутъ исчезнуть. Союзный договоръ предусматриваетъ неограниченное увеличеніе числа членовъ;

---

und Staatsverträge und ihre Bedeutung für die Vorteniwicklung des Völkerrechts. Würzburg 1907.

доступъ въ союзъ обыкновенно бываетъ безпрепятственный и считается достаточнымъ для принятія даннаго государства простое заявленіе его о намѣреніи вступить въ унію. Все это есть прямое послѣдствіе тѣхъ началъ, на которыхъ основаны всеобщія соединенія [1]).

[1]) Въ литературѣ для обозначенія всеобщихъ союзовъ примѣняется обыкновенно терминъ «унія» (union). Iellinek отъ простыхъ неогранизованныхъ административныхъ союзовъ (Verwaltungsbündnisse) отличаетъ союзы организованные (Verwaltungsvereine) для преслѣдованія отдѣльныхъ задачъ управленія (S. 158), или уніи (Unionen), съ своими собственными самостоятельными органами; отъ уній, преслѣдующихъ международныя цѣли, невыполнимыя силами одного государства, онъ отличаетъ уніи, защищающія интересы государственные (S. 159), относя къ послѣдней категоріи герм. тамож. союзъ въ 1867—1871 годы. Еллинекомъ впервые былъ отмѣченъ признакъ организованности, характерный для понятія уніи.—Напротивъ Муанье, Деканъ и Рено выдвигали впередъ признакъ всемірности соединенія; первый изъ нихъ говорилъ объ «unions universelles», органы которыхъ имѣютъ не только международное, но и всемірное значеніе и въ этомъ отношеніи отличаются отъ другихъ административныхъ организацій (créations administratives), обслуживающихъ лишь ограниченное число государствъ, каковы комиссіи на Дунаѣ и Рейнѣ (p. 7); что Муанье не придавалъ особеннаго значенія признаку организованности, видно изъ того, что онъ въ свою работу помѣстилъ и союзъ для улучшенія участи больныхъ и раненыхъ воиновъ, который никакими международными постоянными органами не располагаетъ. Деканъ также видитъ главную особенность уній въ томъ, что задача состоитъ въ реализаціи «d'un progrès interessant toutes les nations civilisées» (p. 702). Рено подъ «unions» понимаетъ договоры заключенные «entre un assez grand nombre d'états», отличая ихъ отъ конвенцій между 2—3 государствами объ ихъ спеціальныхъ интересахъ; при этомъ онъ добавляетъ, что иногда унія выражается въ существованіи «des organes communs» (p. 15), слѣдовательно не придаетъ рѣшающаго и безусловнаго значенія признаку организаціи. На этой же точкѣ зрѣнія стоитъ и Левье, видящій характерную особенность «уній» не столько въ значительномъ числѣ участниковъ, сколько въ допущеніи въ союзъ всякаго желающаго того государства (p. 17), и считающій менѣе абсолютнымъ критеріемъ (criterium moins absolu) наличность международнаго бюро уніи (p. 18). —Бри указалъ на спеціальный характеръ уній, отличая ихъ (völkerrechtliche Specialverbindungen) отъ международнаго общенія въ собственномъ смыслѣ слова (Völkerrechtsgemeinschaft); этотъ признакъ включаетъ также въ опредѣленіе уній (Verwaltungsgemeinschaften) Листъ, понимающій ихъ какъ длящіяся соединенія группы государствъ, открытыя для другихъ державъ и направленныя «zur gemeinsamen Förderung abgegrenzter gemeinsamer Interessen» (Liszt. Völkerrecht. Berlin 1904. 146).—Казанскій отмѣтилъ административное содержаніе и всеобщее значеніе уній и отводилъ главное мѣсто среди элементовъ всеобщаго союза признаку организаціи его, въ отличіе отъ всеобщихъ административныхъ соглашеній вообще.—Графъ Камаровскій прида-

Органы всеобщихъ союзовъ бываютъ троякаго рода 1) періодическія или временныя конференціи правотворящаго и правительственнаго характера, 2) административныя періодическія или болѣе или менѣе постоянныя комиссіи, 3) постоянныя бюро, надѣленныя функціями простого исполненія. Соглашеній о конференціяхъ нѣтъ въ уніяхъ для обнародованія таможенныхъ тарифовъ и для преслѣдованія негроторговли, равно какъ въ уніяхъ санитарной и судебной. Комиссіи имѣются далеко не во всѣхъ уніяхъ и лишь бюро есть наиболѣе характерный органъ всеобщей уніи и всегда ей присущій. Отсутствіе правильныхъ конференцій или порученіе

етъ главное значеніе тому, что уніи «регулируютъ интересы общества въ его цѣломъ и культурномъ значеніи этого слова и безотносительно къ его политической раздробленности на государства» (Объ основной задачѣ международнаго права въ Отчетѣ Московскаго университета за 1897 годъ. Москва 1898. 50).—Только путемъ комбинаціи всѣхъ этихъ признаковъ можно дать понятіе уніи: 1) это административный союзъ государствъ, 2) направленный на достиженіе соціально-культурныхъ интересовъ, 3) ограниченный предѣлами извѣстной функціи международнаго управленія, 4) располагающій самостоятельной организаціей и 5) состоящій изъ весьма значительнаго числа державъ, имѣющій тенденціей стать всемірнымъ и распространить свое дѣйствіе на территоріи всѣхъ вообще государствъ. Это опредѣленіе дастъ возможность не смѣшивать уніи 1) съ частными союзами двухъ—трехъ державъ для преслѣдованія общекультурныхъ цѣлей, 2) съ мѣстными союзами, вродѣ рѣчныхъ, обусловленныхъ самою природою объекта, находящагося въ общемъ пользованіи у нѣсколькихъ державъ, 3) съ политическими союзами государствъ, 4) съ органами выполняющими задачи государственныя, вродѣ хотя бы кассы долга въ Египтѣ, наконецъ 5) съ всеобщими административными договорами вообще. На одномъ признакѣ всемірности соглашенія совершенно невозможно построить точнаго опредѣленія, а одинъ признакъ организованности не даетъ базиса для различенія мѣстныхъ и частныхъ, всеобщихъ и всемірныхъ соединеній. Въ этомъ отношеніи слишкомъ широко понимаетъ терминъ «уніи» Reinsch, относя къ нимъ «unions for special and local purposes» (p. 618) самаго разнообразнаго содержанія, какъ мѣстные союзы небольшой группы державъ, такъ и органы управленія въ нецивилизованныхъ странахъ; онъ не придаетъ значенія ни признаку организованности, ни признаку всеобщности. Все это результатъ теоретической безпринципности. Слѣдуя такому пониманію уніи, можно подвести подъ понятіе ея всякій договоръ и всякое соглашеніе между государствами, какъ бы ни малъ былъ кругъ участниковъ, каковы бы ни преслѣдовались цѣли и каково бы ни было соотношеніе между союзомъ и его членами. Но терминъ «унія» имѣетъ техническое значеніе и онъ можетъ быть прилагаемъ лишь къ тѣмъ соглашеніямъ, рядъ которыхъ открылъ собою въ 1864 году договоръ объ организаціи геодезической уніи.

функцій комиссіи мѣстному правительству, на территоріи котораго пребываетъ бюро, еще не низводитъ уніи на степень несовершеннаго союза [1]), тогда какъ отсутствіе бюро заставляетъ усомниться, имѣемъ ли мы передъ собой всемірную унію или соединеніе иного порядка; при современномъ положеніи дѣлъ, когда главная, а иногда и единственная цѣль уніи состоитъ въ облегченіи и ускореніи сношеній между отдѣльными союзными администраціями при помощи особаго центральнаго учрежденія, бюро является существеннымъ органомъ уніи, безъ котораго обойтись невозможно.

Комиссіи всеобщихъ уній или ограничиваются одними

---

[1]) Графъ Камаровскій полагаетъ, что противоневольничій и тарифный союзы «едва ли могутъ считаться уніями, ибо имъ недостаетъ главнаго высшаго ихъ органа-конференціи, періодически созываемой участниками». Русская Мысль 1896, май 153; см. также: Объ органахъ современныхъ международныхъ уній. Русская Мысль 1892. декабрь 162. Но даже и при отсутствіи соглашенія о конференціи періодическіе съѣзды потенціально возможны; въ этихъ же двухъ случаяхъ съѣзды были излишни въ виду того, что задачи союза ограничивались лишь функціями информаціи. Если даже считать единственнымъ признакомъ уніи одну лишь ея организованность, то и тогда придется согласиться, что организація уже имѣется съ появленіемъ бюро, новаго, оригинальнаго учрежденія, сопровождавшаго всякую доселѣ заключавшуюся унію и безусловно необходимаго только во всеобщихъ уніяхъ. Съ другой стороны, если считать уніей совмѣстную дѣятельность группы государствъ, осуществляемую при помощи болѣе или менѣе регулярно собирающихся съѣздовъ, то тогда подъ понятіе уніи подойдетъ напр. неогранизованная прочнымъ и постояннымъ образомъ группа державъ, собиравшихся доселѣ въ Гаагѣ для обсужденія вопросовъ частнаго межд. права; мѣстная держава даже издаетъ особый «Bulletin des conférences de la Haye» (1 выпускъ вышелъ въ 1907 году; предполагается ежегодно выпускать по четыре выпуска); но несмотря на это было бы преждевременно видѣть здѣсь совершенную унію, хотя это иногда и утверждается въ литературѣ. См. Mérignhac. Traité de droit public international. Paris 1907. II. 721. Однимъ словомъ сущность организованной уніи заключается не въ конференціяхъ, а въ постоянной комиссіи и бюро; цѣль уніи не создавать новое право, а управлять даннымъ дѣломъ, для чего достаточно однихъ административныхъ учрежденій. Въ болѣе поздней своей статьѣ (Международные третейскіе суды XIX вѣка. Русская Мысль, 1904 сентябрь 49) графъ Камаровскій утверждаетъ, что «едва ли, какъ это ни желательно, можно уже теперь говорить о существованіи судебной уніи государствъ въ особенности европейскихъ» между прочимъ потому, что «гаагская конференція 1899 г..... не ввела принципъ періодически созываемыхъ конференцій». Но и здѣсь наличность уніи врядъ ли можно отрицать.

дѣлами по управленію союзными учрежденіями, или же располагаютъ извѣстной долей совѣщательной, наблюдательной и даже иногда рѣшающей власти по отношенію къ союзникамъ. Къ первой категоріи относятся совѣтъ судебной уніи, геодезическая комиссія и комитетъ мѣръ и вѣсовъ; эти два послѣднія учрежденія занимаются также научною дѣятельностью, наравнѣ съ своими бюро, и кромѣ того выполняютъ, какъ и гаагскій совѣтъ, функціи надзора за бюро, назначенія его персонала, оборудованія его въ матеріальномъ отношеніи, снабженія его регламентами, наконецъ распоряжаются союзными средствами и подготовляютъ союзныя конференціи. Гораздо шире предѣлы компетенціи комиссій второй категоріи, что приближаетъ эти комиссіи къ органамъ мѣстнаго международнаго управленія; типичнымъ образомъ можетъ служить здѣсь сахарная комиссія, которая помимо управленія союзными органами имѣетъ право подавать совѣты державамъ по своей спеціальности, наблюдать за исполненіемъ соглашенія на территоріи союзниковъ, постановлять обязательныя для державъ рѣшенія и обсуждать просьбы о допущеніи въ унію. Однако подобныя функціи во всеобщихъ союзахъ представляютъ явленіе необычное и исключительное; неудачныхъ попытокъ надѣленія органовъ уній полномочіями, хотя бы весьма незначительными, можно насчитать немало. Напр. въ 1874 году было отклонено предложеніе объ учрежденіи комиссіи эпидемій съ правомъ наблюдать за исполненіемъ договора и подавать необязательныя для державъ рекомендаціи; въ 1881 году, на Бернской конференціи, потерпѣло неуспѣхъ предложеніе о созданіи комиссіи для уніи по перевозкѣ товаровъ по желѣзнымъ дорогамъ, въ 1889—90 годахъ, на Вашингтонской конференціи,—предложеніе объ учрежденіи морской комиссіи для наблюденія за плаваніемъ въ открытомъ морѣ, въ эти же годы, на Брюссельской конференціи, — предложеніе объ составленіи административнаго совѣта для противоневольничьей уніи; въ 1903 году было отказано въ

предоставленіи санитарному бюро полномочій наблюдать за исполненіемъ санитарной конвенціи и указывать на недостатки и пробѣлы въ ней; наконецъ въ 1906 году былъ встрѣченъ протестомъ проектъ комиссіи рабочей уніи несмотря на то, что онъ не шелъ далѣе чисто совѣщательныхъ функцій. Во всѣхъ этихъ случаяхъ возражали, что надѣленіе комиссіи хотя бы лишь подобіемъ власти создастъ источникъ недоразумѣній и осложненій и нарушитъ суверенныя права державъ; эта аргументація встрѣчается на каждомъ шагу въ протоколахъ конференцій и перечислить всѣ случаи ссылокъ на суверитетъ нѣтъ никакой возможности.

Первыя комиссіи всеобщихъ союзовъ были построены на началѣ неполнаго представительства, причемъ какъ геодезическая комиссія до 1895 года, такъ и комитетъ мѣръ и вѣсовъ до послѣднихъ дней избирались періодически конференціями; но въ настоящее время существуетъ тенденція составлять комиссіи изъ делегатовъ отъ всѣхъ союзниковъ, по одному отъ каждой державы, какъ это практикуется въ мѣстныхъ союзахъ, съ возможностью однако присоединять къ делегату по одному или по нѣскольку помощниковъ съ совѣщательнымъ голосомъ. Къ началу полнаго представительства съ 1895 года перешла и геодезическая комиссія и на этомъ же началѣ построены сахарныя комиссіи 1888 и 1902 годовъ, административный совѣтъ судебной уніи, комиссія рабочей уніи, агрономическій институтъ. Надо отмѣтить, что добавленіе помощниковъ делегатовъ производилось по желанію Англіи, которая, неизмѣнно протестуя противъ административныхъ комиссій въ нецивилизованныхъ странахъ, является защитницей этого института во всеобщихъ уніяхъ; достаточно напомнить роль Англіи въ сахарной, судебной, рабочей и противоневольничьей уніи.

До послѣдняго времени интернаціоналисты сосредоточивались на изученіи бюро, оставляя комиссіи безъ детальнаго разслѣдованія и безъ сравненія съ аналогичными органами въ мѣстныхъ союзахъ; быть можетъ, отчасти этимъ обстоя-

тельствомъ объясняются возраженія противъ самаго принципа подобныхъ учрежденій, нерѣдко встрѣчающіяся какъ среди практическихъ политиковъ, такъ и среди нѣкоторыхъ теоретиковъ. Мы попытаемся доказать необходимость этого института и сгруппировать соображенія о достоинствахъ и недостаткахъ различныхъ формъ этихъ комиссій, причемъ мы коснемся какъ теоретическихъ возраженій, такъ и практическихъ затрудненій обнаружившихся на опытѣ.

Порученіе функцій управленія бюро и созыва конференцій тому государству, гдѣ находится союзное бюро, избавляетъ союзниковъ отъ лишнихъ расходовъ и хлопотъ по образованію новаго постояннаго коллегіальнаго учрежденія; державы охотно довѣряютъ эти функціи правительству небольшихъ нейтрализованныхъ странъ, гдѣ помѣщаются бюро основанныя до 1890 года, именно Швейцаріи и Бельгіи. Но, какъ замѣчаетъ профессоръ Казанскій, «порученіе надзирающихъ функцій одному изъ союзниковъ имѣетъ крупный недостатокъ: юридически на государство надзирающее возлагаются только обязанности, но фактически оно получаетъ такое сильное вліяніе на дѣла союза, которое никакъ не вяжется съ его общими цѣлями» [1]). Это представляется тѣмъ болѣе неудобнымъ въ случаѣ, если бюро организуется на территоріи одной изъ великихъ державъ или если предметъ уніи имѣетъ важное политическое или экономическое значеніе; и на практикѣ въ этомъ случаѣ создаются особыя комиссіи, какъ напр. въ Лондонѣ въ 1888 году для сахарной уніи, въ Римѣ въ 1905 году для агрономической, въ Гаагѣ въ 1899 году для судебной и т. д. Графъ Камаровскій возражаетъ противъ подобной практики, полагая, что коллегіальные органы геодезической и метрической уній «сущностью дѣла не требуются» [2]). «Непрактично и дорого было бы

---

[1]) Казанскій. Международный союзъ для печатанія таможенныхъ тарифовъ. Русское Экономическое Обозрѣніе 1897. № 1, стр. 44.

[2]) См. указанную выше актовую рѣчь. Москва 1898. 55.

создавать постоянную административную конференцію; функціи мѣстнаго государства всѣ не важны и могли бы быть выполнены иначе: повѣрку дѣйствій бюро слѣдовало бы возложить на особую комиссію во время засѣданій союзной конференціи, а послѣдней предоставить назначеніе должностныхъ лицъ бюро» [1]). Но комиссія представляется намъ цѣлесообразной и желательной даже при наличности періодическихъ конференцій. Хотя комиссія есть болѣе сложная форма надзора сравнительно съ контролемъ мѣстнаго правительства, однако она избавляетъ отъ неравенства, создающагося при этомъ контролѣ и проводитъ болѣе рѣзкую и отчетливую границу между союзными органами и органами отдѣльныхъ странъ; порученіе хотя бы незначительныхъ полномочій мѣстной державѣ уже создаетъ для нея привелегированное положеніе, что никакъ не согласуется съ идеею равенства всѣхъ союзныхъ державъ. Затѣмъ, невозможно фактически осуществлять постоянный контроль путемъ конференцій, учрежденій чисто временныхъ, въ лучшемъ случаѣ періодическихъ и собирающихся черезъ 2—3 года; для этого требуется особый контрольный органъ дѣйствующій въ промежутки между собраніями конференціи. Наконецъ, для пользы и развитія союзнаго дѣла можетъ пригодиться особый постоянный, коллегіальный органъ, обладающій правомъ самоопредѣленія и надѣленный адмистративными полномочіями и рѣшающей или совѣщательной властью. Комиссія и конференція суть два органа совершенно различныхъ по своему строю и одинаково необходимыхъ для союза; въ интересахъ самаго дѣла необходимо поручать каждому изъ этихъ учрежденій лишь свойственныя ему функціи. Составъ, функціи, способъ вотированія далеко

---

[1]) Русская Мысль 1898, май, 151.—Проф. Казанскій не является безусловнымъ сторонникомъ комиссій при всѣхъ обстоятельствахъ; онъ полагаетъ, что «bureaux sont préferables quand une union, tout en intéressant de nombreux états, ne poursuit qu'un intérêt de minime importance: alors il ne serait pas raisonnable de créer une institution comprenant plusieurs membres». Kazansky. R. g. 1902. 359.

не тождественны тутъ и тамъ: комиссія можетъ быть построена на началѣ неполнаго представительства, она вѣдаетъ дѣла неправотворящаго характера, рѣшаетъ дѣла хотя бы и при неполномъ составѣ ея членовъ, можетъ давать обязательныя для державъ постановленія, постановляетъ эти рѣшенія по большинству голосовъ, она можетъ постоянно и непрерывно заниматься союзнымъ дѣломъ, или по крайней мѣрѣ собираться ежегодно или два раза въ годъ. При наличности комиссіи, построенной не по обычному доселѣ типу научно-административнаго органа, а по образцу сахарной комиссіи, союзное дѣло можетъ быть развито до желательныхъ предѣловъ и превращено въ постоянное международное и властное предпріятіе; въ развитіи именно комиссій лежитъ самая будущность всеобщихъ союзовъ, а не въ развитіи бюро, органа безвластнаго и исполнительнаго; союзная организація будетъ тѣмъ прочнѣе и крѣпче, чѣмъ ярче будетъ выраженъ принципъ коллегіальности въ союзныхъ органахъ. Необходимость особаго учрежденія рѣшающаго второстепенныя техническія дѣла по началу большинства голосовъ сказывается въ тѣхъ уніяхъ, гдѣ комиссія отсутствуетъ и гдѣ для составленія подобныхъ рѣшеній прибѣгаютъ къ письменнымъ сношеніямъ; процедура значительно ускорилась бы и упростилась бы, если бы существовала постоянная комиссія. Чтобы убѣдиться въ сложности и медлительности переговоровъ достаточно прочесть постановленія о томъ въ почтовой конвенціи 4 іюля 1891 года: въ періоды отсутствія конференцій каждая союзная администрація имѣетъ право высказывать свои предложенія о союзномъ режимѣ; эти предложенія чрезъ бюро разсылаются всѣмъ союзникамъ и на нихъ присылаются отвѣты не позднѣе пяти мѣсяцевъ; полученныя въ бюро замѣчанія, поправки, добавленія и новыя предложенія разсылаются вновь по отдѣльнымъ администраціямъ, которыя имѣютъ полугодовой срокъ для окончательнаго отвѣта. Для исполнительной силы подобныхъ рѣшеній требуется 1) или единогласіе, когда идетъ

дѣло объ измѣненіи основныхъ началъ уніи, 2) или большинство двухъ третей голосовъ, въ извѣстныхъ точно указанныхъ въ конвенціи случаяхъ, 3) или простое большинство голосовъ, если идутъ переговоры лишь о толкованіи постановленій союзнаго договора (ст. 26) [1]).

Комиссія, построенная на началѣ неполнаго представительства, вполнѣ умѣстна при ограниченіи задачи уніи деталями и мелочами союзнаго управленія [2]) или научно-совѣщательными функціями. При этомъ порядкѣ составъ комиссіи избирается конференціей, слѣдовательно всякій членъ комиссіи получаетъ коллективный мандатъ отъ всѣхъ союзниковъ вообще, и всякій членъ уніи имѣетъ потенціально возможность и одинаковые съ другими союзниками шансы видѣть своего представителя избраннымъ въ составъ комиссіи; небольшія державы, сохраняя право пользованія услугами комиссіи, могутъ быть избавлены отъ расходовъ, если не желаютъ быть въ ней представлены [3]). Однако нельзя не отмѣтить практическихъ неудобствъ подобнаго способа устройства комиссіи: до 1895 года въ геодезической уніи выборы въ члены комиссіи неизмѣнно сопровождались спорами и несогласіями, благодаря чему участники уніи обратились къ системѣ полнаго представительства; точно такія же затрудненія происходили и въ метрической уніи, почему приходилось иногда оставлять вакантное мѣсто подолгу незанятымъ, лишь бы не вызвать конфликта между соперничающими союзниками [4]). Кромѣ того начало неполнаго представительства рѣдко встрѣчается державами сочувственно, даже при заключеніи уніи со скромными задачами, не говоря уже о важныхъ по своему политическому значенію союзахъ; такъ было рѣшительно от-

[1]) Martens N. R. G. 2 s. XVII. 650.

[2]) Въ международныхъ организаціяхъ, существующихъ въ нецивилизованныхъ странахъ, подобныя комиссіи, избранныя изъ состава совѣта, ведутъ обыкновенно текущія дѣла.

[3]) На этомъ началѣ факультативнаго представительства основана организація постояннаго комитета агрономической уніи.

[4]) См. Казанскій II. 30 и 208.

клонено это начало при установленіи судебной уніи въ 1899 году.

Болѣе пригодно въ этомъ случаѣ начало полнаго представительства, что въ особенности осуществимо въ томъ случаѣ, когда число союзниковъ невелико; эта система отвѣчаетъ естественному стремленію каждаго государства принимать постоянное и одинаковое съ другими участниками участіе въ веденіи общихъ дѣлъ и удовлетворяетъ современнымъ требованіямъ международнаго права. При этой коллегіальной системѣ управленія, лежащей въ основаніи существующихъ международныхъ организацій, возможно надѣлить комиссію болѣе важными полномочіями, нежели тѣ, какія можно довѣрить органу, не заключающему въ своемъ составѣ хотя бы одного представителя отъ каждаго союзника, или единоличному органу. Противъ этого способа организаціи комиссій, которыя могутъ дойти до 50—60 человѣкъ въ уніяхъ вродѣ почтовой, возражаютъ, что подобная комиссія будетъ слишкомъ малоподвижна и многоголова, будетъ дѣйствовать медленно и стоить союзникамъ дорого; но несмотря на это, принципіально она вполнѣ отвѣчаетъ всѣмъ условіямъ, требующимся отъ международныхъ органовъ, и она можетъ обратиться впослѣдствіи къ выдѣленію особыхъ комиссій, избранныхъ изъ ея состава для веденія отдѣльныхъ отраслей управленія, и къ этимъ комиссіямъ, основаннымъ на началѣ неполнаго представительства, она придетъ тѣмъ скорѣе, чѣмъ болѣе будетъ участниковъ въ соглашеніи и чѣмъ менѣе важной будетъ представляться задача уніи, слѣдовательно чѣмъ настоятельнѣе будетъ ощущаться нужда въ неполномъ представительствѣ.

Возникаетъ вопросъ, можетъ ли современное государство связать свободу своихъ дѣйствій въ будущемъ предоставленіемъ международной комиссіи выполненія административныхъ функцій съ правомъ постановлять обязательныя для всѣхъ союзниковъ рѣшенія по началу большинства голосовъ чле-

новъ комиссіи. Отвѣтъ на этотъ вопросъ можетъ быть только утвердительный. Государство признавая надъ собою власть международнаго административнаго учрежденія, дѣйствующаго въ его предѣлахъ, самостоятельнаго отъ него и вырабатывающаго независимую отъ него волю, слѣдовательно учрежденія стоящаго надъ государственными властями, тѣмъ не менѣе остается государствомъ суверенным. Если въ матеріальномъ отношеніи воля государства ограничивается волею самостоятельно принятою административнымъ мѣстомъ, то въ формальномъ отношеніи эта воля особаго отъ державъ органа высказывается лишь по ясному уполномочію всѣхъ союзниковъ вообще и даннаго государства въ частности. Государство добровольно ограничиваетъ себя въ вопросахъ матеріальнаго и техническаго характера, поручая выполненіе ограниченныхъ и спеціальныхъ задачъ управленія независимому отъ него учрежденію и заранѣе признавая для себя обязательной волю большинства собранія; въ концѣ концовъ формальное основаніе обязательности рѣшеній комиссіи коренится въ волѣ суверенного государства, предоставившаго, въ силу начала самоограниченія, матеріальное формулированіе обязательной для него воли международному органу отличному отъ его собственныхъ органовъ [1]). Комиссія возникаетъ въ силу международнаго соглашенія, по свободному рѣшенію контрагентовъ. Ея функціи заключаются въ исполненіи установленнаго державами права, изъ предѣловъ котораго она не можетъ выходить; самостоятельно она вѣдаетъ незначительные, маловажные и второстепенные вопросы, нерѣдко ограничиваясь

[1]) Точно также матеріально ограничиваетъ волю государства третейское рѣшеніе, формально не нарушающее суверенитета. Только незнакомствомъ съ устройствомъ и дѣятельностью межд. адм. комиссій можно объяснить часто встрѣчающееся и въ литературѣ, и въ протоколахъ межд. съѣздовъ уподобленіе власти адм. комиссіи власти третейскаго суда (pouvoir arbitral) употребляемое для того, чтобы отличить проявленія этой власти отъ постановленій правотворящей власти; но если послѣдствія третейскаго приговора и адм. рѣшенія одинаковы, то полномочія, задача и роль суда и адм. мѣста совершенно различны; поэтому смѣшеніе суд. власти съ адм. властью было бы принципіально ошибочно и повело бы къ невѣрнымъ заключеніямъ.

лишь регулированіемъ конкретныхъ случаевъ, констатированіемъ совершившагося факта, опредѣленіемъ количества слѣдуемыхъ къ уплатѣ денегъ и т. п.; при совершеніи этихъ дѣйствій для нея обязательно выполненіе предписанныхъ формальностей и соблюденіе предусмотрѣнныхъ условій. Власть делегирована ей лишь для извѣстныхъ предметовъ, для точно опредѣленныхъ случаевъ и эта делегація всегда можетъ быть взята обратно; комиссія дѣйствуетъ подъ контролемъ конференціи, которой она подчинена въ служебномъ отношеніи и которая остается высшей и рѣшающей инстанціей по дѣламъ правотворящаго характера и въ вопросахъ ею за собою оставленныхъ въ свое исключительное вѣдѣніе. Комиссія въ случаѣ возникновенія непредусмотрѣнныхъ въ союзномъ актѣ вопросовъ и дѣлъ можетъ дѣйствовать лишь съ разрѣшенія всѣхъ союзниковъ. Каждое государство не теряетъ возможности такъ или иначе вліять на функціонированіе комиссіи, имѣя право быть въ ней представленнымъ и право участвовать во всѣхъ ея дѣйствіяхъ; для этого достаточно присутствія въ комиссіи хотя бы одного делегата отъ даннаго государства. Подчиняясь рѣшеніямъ комиссіи, свободно дѣйствующей въ сферѣ своей компетенціи и не представляющей своихъ заключеній на одобреніе и ратификацію державъ, государство тѣмъ не менѣе сохраняетъ свой суверитетъ, оставаясь единственно дѣеспособнымъ въ вопросахъ правотворящаго и высшаго правительственнаго характера, которые оно резервируетъ за собой, не давая возможности рѣшать эти вопросы вопреки его волѣ; эти вопросы рѣшаются конференціей, постановленія которой идутъ на утвержденіе державъ и могутъ быть опротестованы со стороны каждаго изъ участниковъ соглашенія; на конференціи воля большинства не можетъ принудить юридическимъ путемъ несогласное государство подчиниться общему рѣшенію. Рѣшеніе комиссіей предоставленныхъ ей дѣлъ административнаго характера по началу большинства голосовъ есть естественный для между-

народнаго административнаго учрежденія способъ постановленія рѣшеній. Въ случаѣ неполнаго представительства это представляется вполнѣ логичнымъ, такъ какъ здѣсь исчезаетъ самая необходимость требовать единогласія, умѣстная развѣ лишь при полномъ представительствѣ: даже единогласіе всѣхъ членовъ подобной комиссіи не можетъ всегда и безусловно выразить правдиво и вѣрно реальнаго настроенія всѣхъ заинтересованныхъ державъ. При началѣ полнаго представительства это предоставленіе комиссіи свободнаго установленія своей собственной воли не есть точно также что-либо ненормальное, такъ какъ извѣстная доля свободнаго усмотрѣнія должна быть предоставлена даже низшему административному органу, иначе немыслимо никакое дѣйствованіе въ предѣлахъ установленныхъ нормъ и невозможно осуществленіе на дѣлѣ административныхъ мѣръ. Воля комиссіи вырабатывается, юридически говоря, помимо воздѣйствія державъ и она становится волей обязательной для данной державы, независимо отъ того, принималъ или нѣтъ представитель этой державы участіе въ ея образованіи, присутствовалъ ли онъ на засѣданіи или нѣтъ, голосовалъ ли онъ за или противъ даннаго рѣшенія [1]).

---

[1]) Проф. Казанскій, намѣчая три типа межд. органовъ—конференціи, комиссіи и бюро—утверждаетъ, что комиссіи «постановляютъ рѣшенія по единогласію, или по большинству голосовъ, но съ правомъ veto для каждаго государства» (R. g. 1902. 359); но это право можетъ осуществляться лишь въ мѣстныхъ союзахъ, гдѣ фактически функціи комиссіи переплетаются съ функціями конференціи, и при томъ осуществляться только въ томъ исключительномъ случаѣ, если идетъ дѣло о вопросахъ обычно входящихъ въ вѣдѣніе конференціи и слѣдовательно особо важныхъ, при разрѣшеніи которыхъ государство не можетъ быть связано ничѣмъ инымъ, какъ выраженіемъ своей собственной воли. Напротивъ во всеобщихъ союзахъ по общему правилу рѣшенія комиссіи не подлежатъ ни протесту, ни утвержденію и постановляются по большинству голосовъ, если только въ видѣ исключенія комиссіи не будетъ поручена правотворящая власть. Только къ этому послѣднему случаю можно отнести утвержденіе, что «toute résolution d'une commission constitue un traité entre les états unionistes»; обычно же рѣшенія комиссіи суть адм. акты а не трактаты; тамъ гдѣ мы видимъ, что рѣшенія межд. органа подлежатъ ратификаціи державъ или опротестовываются однимъ изъ союзниковъ, мы имѣемъ передъ собой или конференцію или комиссію, исполняющую обязанности конференціи и слѣдовательно выработывающую начала договорнаго права. Въ дру-

Въ тѣхъ уніяхъ, гдѣ нѣтъ административной комиссіи, непрерывное проявленіе союзной дѣятельности сосредоточивается и концентрируется въ дѣйствіяхъ центральнаго бюро (bureau, office, agence); передача свѣдѣній по союзному дѣлу практикуется и въ нѣкоторыхъ мѣстныхъ союзахъ, но тамъ въ виду постоянной наличности комиссіи эта функція возлагается на эту послѣднюю. Во всеобщихъ союзахъ, гдѣ число членовъ весьма значительно и гдѣ оно имѣетъ тенденціей прогрессивно увеличиваться, выполненіе информаціонныхъ обязанностей поручается спеціально для того образованному учрежденію, которое находится подъ наблюденіемъ комиссіи или мѣстнаго правительства и организуется на бюрократическомъ началѣ. Бюро состоитъ изъ отвѣтственнаго директора и его помощника, секретаря и его помощниковъ, библіотекаря, архиваріуса и переводчиковъ [1]). Служащія въ бюро лица являются въ полномъ смыслѣ слова международными должностными лицами, они служатъ союзу и получаютъ мандатъ отъ имени союза; они подчинены всѣмъ союзникамъ

гихъ случаяхъ мы имѣемъ или самостоятельное рѣшеніе адм. мѣста или третейскаго суда, но никакъ не договоръ между государствами. Фактъ существованія цѣлаго ряда межд. адм. учрежденій обладающихъ властью постановлять рѣшенія не на началахъ единогласія не подлежитъ сомнѣнію; описывая занзибарское бюро, проф. Казанскій отмѣчаетъ, что «постановка рѣшеній по большинству голосовъ явленіе весьма рѣдкое на международныхъ собраніяхъ и въ международныхъ коллегіальныхъ учрежденіяхъ» (III. 192); но въ настоящее время можно утверждать какъ разъ обратное, такъ какъ помимо занзибарскаго бюро, геодезической и метрической комиссіи существуетъ значительное количество мѣстныхъ органовъ этого же типа, гдѣ постановленіе по началу большинства голосовъ является общимъ правиломъ.

[1]) См. свѣдѣнія о персоналѣ различныхъ бюро въ Almanach de Gotha. 1906. 1172.—Къ этому надо добавить, что съ 1 іюля 1908 года должна войти въ силу подписанная на Берлинской конференціи 1906 года (засѣдавшей съ 3 окт. по 3 ноября) конвенція, согласно которой учреждается спеціальное бюро для безпроволочнаго телеграфа. Пока это дѣло вѣдается телеграфнымъ бюро въ Бернѣ, для чего образовано въ немъ особое отдѣленіе. Конвенція подписана великими державами, Бельгіей, Болгаріей, Даніей, Греціей, Монако, Голландіей, Норвегіей, Португаліей, Румыніей, Испаніей, Швеціей, Турціей, С.-А. С. Штатами, Аргентиной, Бразиліей, Чили, Мексикой, Уругваемъ, Персіей и Японіей. См. Documents de la conférence radiotélégraphique internationale de Berlin 1906. Berlin 1906. 374 стр. и Mérignhac. Traité de droit public intern. Paris 1907. II. 699.

вообще и никому въ особенности. Въ этомъ институтѣ лежитъ зародышъ центральныхъ управленій Европы и даже всего міра; доселѣ если низшая международная администрація и существовала, то лишь въ мѣстныхъ союзахъ; бюро функціонируетъ на пространствѣ несравненно болѣе значительномъ, но въ отличіе отъ международнаго инспектората оно не пользуется правомъ ни отдавать самостоятельные приказы по отношенію къ частнымъ лицамъ, находящимся въ сношеніяхъ союзными учрежденіями, ни тѣмъ болѣе, издавать распоряженія и рѣшенія обязательныя для отдѣльныхъ союзниковъ. Бюро есть международная канцелярія по извѣстной спеціальности, передаточная инстанція для сношеній союзниковъ и справочное мѣсто для частныхъ лицъ и правительствъ, но не болѣе, это учрежденіе безвластное и информаціонное. Типъ бюро установился прочно на практикѣ; организація и функціи бюро опредѣляются не только однообразно, но часто и вполнѣ одинаково, что объясняется какъ тѣмъ, что они скопированы съ старѣйшихъ образцовъ—почтоваго и телеграфнаго бюро, такъ и тѣмъ, что на низшей администраціи всеобщихъ союзовъ не лежитъ никакихъ иныхъ обязанностей кромѣ технической работы по централизаціи и систематизаціи получаемыхъ отъ союзниковъ свѣдѣній. Въ видѣ примѣра можно привести перечень функцій бюро для охраны литературной и артистической собственности въ томъ видѣ, какъ онъ изложенъ въ отчетѣ директора бюро, представленномъ имъ на конференціи 1896 года, относительно функціонированія бюро за предшествующее восьмилѣтіе: бюро обязано 1) собирать и хранить законы и распоряженія, всякаго рода акты и документы касательно охраны авторскихъ правъ на литературныя и артистическія произведенія, 2) систематизировать, переводить и публиковать собранныя свѣдѣнія, 3) заниматься полезными для цѣлей уніи работами (напр. собирать текущую литературу по предмету уніи, производить изслѣдованія по спеціальнымъ вопросамъ и т. д.), 4) издавать

журналъ для ознакомленія союзныхъ администрацій и публики съ ходомъ союзнаго дѣла, 5) отвѣчать на запросы союзниковъ и выдавать требуемыя справки, 6) помогать подготовленію союзныхъ конференцій и оказывать этимъ послѣднимъ техническое содѣйствіе во время ихъ функціонированія [1]). Вообще бюро можно назвать «международнымъ агенствомъ для быстраго и точнаго освѣдомленія» [2]) и только.

Но это обстоятельство ничуть не лишаетъ ихъ характера международнаго административнаго учрежденія. Въ этомъ смыслѣ высказываются Еллинекъ, Муанье, Деканъ и Казанскій [3]). Напротивъ Рено отрицаетъ за ними указанное выше качество, а Эйхельманъ выдѣляетъ ихъ изъ ряда международныхъ административныхъ учрежденій [4]). Рѣшительно от-

---

[1]) Martens N. R. G. 2 s. XXVII. 905.

[2]) Такъ именовалъ ихъ швейцарскій делегатъ на Парижской санит. конф. 1903 г. См. протоколы ея: Paris 1904. 495.—Descamps называетъ ихъ органами «d'information, de transmission et d'exécution dans un ordre secondaire et limité» (p. 750).—По выраженію одного изъ членовъ Бернскаго почт. конгр. 1874 г. они суть «des aides et non des autorités» (Archives diplomatiques 1875. IV. 191).—Совершенно нельзя уподобить бюро «постояннымъ дипломатическимъ конференціямъ», какъ это дѣлаетъ Catellani въ R. g. 1901. 399; конференціи суть особое отъ бюро учрежденіе и совершенно отличное отъ него по внѣшности. Такъ же неудачно у Кателляни сравненіе бюро съ «le conseil fédéral d'un groupe d'états unis par un lien constitutionnel»; съ «федеральнымъ совѣтомъ» большее сходство имѣетъ комиссія уніи.—Невѣрно называетъ бюро «междугосударственными комиссіями» (zwischenstaatlichen Kommissionen) Kohler. Völkerrecht als Privatrechtstitel. Zeitschrift für Völkerrecht. II Band, 3 und 4 Heft, 1908. S. 229. Комиссія есть собраніе равныхъ между собою представителей державъ, бюро же состоитъ изъ чиновниковъ союза высшихъ и низшихъ, одинаково служащихъ каждой изъ союзныхъ державъ.

[3]) Iellinek говоритъ о бюро какъ объ «embryonalen Anfänge einer internationalen Verwaltungsorganisation» и, сравнивая ихъ съ рѣчнымъ инспекторатомъ, находитъ у нихъ лишь отсутствіе правительственныхъ функцій (obrigkeitliche Funktionen); бюро или подготовляютъ матеріалы для высшихъ адм. учрежденій союзниковъ, или, какъ бюро мѣръ и вѣсовъ, носятъ характеръ научнаго института, содержимаго на общія средства союзниковъ (S. 165).—Moynier опредѣляетъ бюро какъ «organes officiels, administratifs ou scientifiques» (p. 6), не развивая подробно ученія объ адм. природѣ этихъ органовъ.—Catellani говоритъ объ «fonctions administratives» бюро (R. g. 1901. 399).

[4]) Renault изъ факта отсутствія у почтоваго и телеграфнаго бюро рѣшающей власти (autorité propre) выводитъ слѣдующее: «ainsi il n'y a que des administrations nationales des postes ou des télégraphes, mais pas d'admi-

вергаетъ за бюро и вообще за всеобщими союзами административный характеръ графъ Камаровскій. Въ своей актовой рѣчи произнесенной въ 1898 году онъ высказываетъ мысль, что «уніи должны бы называться, если смотрѣть на ихъ сущность, а не на форму соціальными, общественными союзами, въ отличіе отъ политическихъ, куда какъ извѣстно причисляются уніи: реальная и личная. Если писатели называютъ ихъ союзами административными, то они этимъ хотятъ подчеркнуть ихъ правительственный характеръ (ибо существуетъ не мало подобныхъ же союзовъ, но съ чисто частнымъ характеромъ), но, съ другой стороны, собственно административныя ихъ задачи и дѣятельность весьма ограничены и не въ этомъ ихъ главное значеніе». Соотвѣтственно этому взгляду на природу всеобщихъ союзовъ гр. Камаровскій въ своемъ проектѣ международной организаціи, помимо органовъ создающихъ право и его охраняющихъ, намѣчаетъ «органы соціальные, менѣе удачно называемые органами международной администраціи. Мы говоримъ менѣе удачно на томъ основаніи, что задача ихъ не управленіе и они лишены власти, а служить посредствующими звеньями между администраціями государствъ. Собственно къ учрежденіямъ этой группы относятся пока бюро уній, число которыхъ достигло 9, а равно нѣкоторыя международныя комиссіи: рѣчная, санитарная» [1]). Въ другой своей работѣ, появившейся нѣсколько позднѣе, гр. Камаровскій развиваетъ тѣ же мысли, дополняя ихъ но-

---

nistration internationale» (p. 25).—Изъ этихъ же соображеній исходитъ проф. Эйхельманъ: онъ причисляетъ къ международнымъ административнымъ учрежденіямъ лишь органы съ административною властью (рѣчныя комиссіи и органы международнаго санитарнаго управленія въ Египтѣ, Персіи и Турціи) и замѣчаетъ, что «организація международнаго союза государствъ въ области общественно-культурнаго международнаго общенія обходится вообще безъ международныхъ административныхъ учрежденій». Эйхельманъ. Очерки изъ лекцій по международному праву. Кіевъ 1900. I. 31.

[1]) Стр. 50 и 94.—Для насъ неясно, о какой рѣчной и о какой санитарной комиссіи упоминаетъ здѣсь графъ Камаровскій; санитарной комиссіи доселѣ не существуетъ, рѣчныхъ же комиссій существовало въ XIX вѣкѣ нѣсколько. Можетъ быть здѣсь вкралась опечатка или обмолвка.

выми аргументами. Онъ повторяетъ, что всеобщіе союзы «должно называть общественными, соціальными. Административная сторона въ нихъ признакъ второстепенный». «Административные интересы касаются дѣятельности извѣстной отрасли государственной власти». «Сущность административныхъ органовъ въ государственномъ смыслѣ заключается въ томъ, что они имѣютъ право издавать обязательныя постановленія, повелѣнія, предписывать независимо отъ ихъ содержанія ту или другую правительственную мѣру. Затѣмъ они облечены въ извѣстныхъ случаяхъ правомъ принужденія противъ непокорныхъ. Бюро однако опираются лишь на нравственный авторитетъ и денежныя средства. Это учрежденія лишенныя власти, не имѣющія права издавать обязательныхъ постановленій для кого бы то ни было, будутъ простыя комиссіи, агентства, но ни какъ не органы администраціи хотя бы даже международной» [1]).

По поводу этого можно замѣтить слѣдующее. Первые изслѣдователи вопроса о всеобщихъ союзахъ, Муанье и Деканъ, сосредоточились на изученіи однихъ бюро; ихъ работы, популяризировавшія новый институтъ, привели въ литературѣ къ упроченію взгляда на бюро какъ на характерный органъ уній, въ которомъ воплощается вся союзная жизнь; за бюро какъ бы не видѣли ни комиссій, ни конференцій или считали ихъ, въ крайнемъ случаѣ за нѣчто второстепенное и случайное. Между тѣмъ и комиссіи, и конференціи далеко не имѣютъ того специфическаго характера, которымъ обладаютъ низшіе исполнительные органы союза. Изученіе природы комиссій и конференцій совершенно измѣняетъ представленіе о характерѣ всеобщихъ организацій; оказывается, что нельзя говорить объ органахъ современныхъ уній вообще какъ о безвластныхъ учрежденіяхъ. Но комиссіи и конференціи суть властныя учрежденія не въ томъ смыслѣ, что

---

[1]) Графъ Камаровскій. Новые союзы государствъ въ области общественныхъ интересовъ. Русская Мысль 1898, май. 152, 148, 149.

онѣ располагаютъ внѣшней принудительной силой, имѣющейся въ распоряженіи у органовъ отдѣльнаго государства; если бы мы поставили обладаніе этой силой условіемъ для признанія извѣстнаго международнаго органа международно-правовымъ, то тогда пришли бы къ отрицанію существованія самого международнаго права, въ виду отсутствія международной экзекуціонной арміи. Однако врядъ ли кто усомнится въ юридическомъ значеніи для даннаго государства рѣшеній конференціи, въ которой оно принимаетъ участіе, или приговора третейскаго суда, о которомъ оно заключило компромиссъ. Въ международномъ правѣ обязательныя для государства правила поведенія не подкрѣпляются наличностью внѣшней организованной силы, которая бы вынуждала повиновеніе; этого нѣтъ ни въ сферѣ правоустановленія, ни въ сферѣ суда; поэтому отсутствіе этой силы въ сферѣ международнаго управленія не можетъ само по себѣ привести къ выводу, что и здѣсь государства не знаютъ и не соблюдаютъ никакого права; международная администрація существуетъ, но она отлична отъ внутреннегосударственной администраціи, какъ непохожъ напр. уголовный судъ на судъ международнаго третейскаго судьи. Присваивать одной администраціи право постановлять обязательныя рѣшенія и поддерживать ихъ извѣстной внѣшней санкціей было бы ошибочно потому, что и судъ во всякомъ государствѣ издаетъ обязательныя для сторонъ рѣшенія, которыя могутъ быть приведены въ исполненіе принудительно; поэтому надо или отрицать вообще всякое право въ международныхъ отношеніяхъ, или допустить, что здѣсь есть и судъ, хотя и несовершенный съ точки зрѣнія государственной, и таковая же администрація. Международная администрація дѣйствуетъ въ предѣлахъ нормъ, установленныхъ конференціями, для достиженія общихъ интересовъ народовъ, создаваемыхъ общностью ихъ культурной жизни. Какъ разъ къ этой области относится дѣятельность комиссій и бюро; въ ихъ дѣятельности нѣтъ ни правоустано-

вленія, ни суда, слѣдовательно она входитъ всецѣло въ область управленія, ибо кромѣ установленія права, охраны его путемъ арбитража и проведенія въ жизнь путемъ общаго управленія не существуетъ никакихъ иныхъ видовъ и родовъ дѣятельности; все, что не имѣетъ ни нормативнаго, ни третейскаго характера, можетъ быть лишь администраціей. Несомнѣнно комиссіи и бюро всеобщихъ союзовъ преслѣдуютъ интересы соціальные, а не политическіе, но этого не достаточно, чтобы отрицать, что международное почтовое или телеграфное дѣло есть часть той задачи, которая можетъ быть выполнена лишь путемъ административнаго дѣйствованія. Что касается бюро, то его положеніе напоминаетъ существующія во всякомъ государствѣ при должностныхъ лицахъ или вообще при органахъ активной администраціи канцелярскія учрежденія, техническія совѣты и т. п. Врядъ ли кто будетъ утверждать, что эти органы не входятъ въ составъ администраціи отдѣльной страны, хотя они и не располагаютъ обязательной властью, оказываютъ государству лишь матеріальныя услуги и даютъ простые совѣты тѣмъ органамъ, при которыхъ они состоятъ [1]).

И тѣмъ не менѣе, несмотря на всю принципіальную и практическую безопасность подобныхъ учрежденій, государства лишь съ трудомъ соглашались на ихъ учрежденіе; причина этого лежитъ, какъ отмѣчаютъ нѣкоторые изслѣдователи вопроса [2]) въ преклоненіи передъ идеею суверенитета; нечего и говорить, что государства съ еще бо̀льшимъ недовѣріемъ относились къ проектамъ властныхъ учрежденій, вродѣ санитарнаго и фабричнаго международнаго инспектората. При установленіи бюро ясно оговаривалось, что оно не будетъ

---

[1]) Въ этомъ отношеніи правильно подмѣтилъ основной характеръ адм. дѣятельности проф. Жакленъ, утверждающій, что «l'activité de l'administration évolue entre deux points extrêmes: la puissance publique et patrimonialité». Jacquelin. Une conception du droit administratif. Paris 189 9, p. 18.

[2]) Iellinek 164.—Descamps, 702.—Renault, 25.

располагать никакою рѣшающею властью и что наблюденіе за исполненіемъ союзной конвенціи будетъ принадлежать самимъ контрагентамъ. Только въ послѣдніе годы начинаетъ исчезать опасеніе передъ этими органами, ничуть не угрожающими независимости союзниковъ.

Полной самостоятельностью отъ мѣстнаго правительства бюро пользуется тамъ, гдѣ есть наблюдательная комиссія. Въ швейцарскихъ же и бельгійскихъ бюро персоналъ назначается мѣстнымъ правительствомъ и имъ же контролируется дѣлопроизводство бюро. Бюро уній почтовой, телеграфной, литературной и промышленной, помѣщающіяся въ Бернѣ, считаются «поставленными подъ руководство» федеральнаго правительства, которое избираетъ директора бюро и другихъ служащихъ обыкновенно изъ числа мѣстныхъ подданныхъ и осуществляетъ свой контроль посредствомъ одного изъ государственныхъ департаментовъ. Бюро противоневольничьей уніи, сахарной и тарифной, помѣщающіяся въ Брюсселѣ, считаются «присоединенными» къ мѣстнымъ правительственнымъ учрежденіямъ и глава даннаго вѣдомства состоитъ въ тоже время и главою бюро. Такимъ образомъ бюро, оставаясь международнымъ органомъ, не теряютъ иногда связи съ мѣстною властью; но въ отличіе отъ мѣстныхъ учрежденій международной администраціи, существующихъ въ нецивилизованныхъ странахъ, бюро могутъ быть безъ вреда для дѣла перенесены куда угодно и они не потеряютъ вслѣдствіе этого своего характера международнаго органа служащаго международнымъ цѣлямъ. Эти цѣли отличаются постоянствомъ, что обезпечиваетъ бюро продолжительное существованіе; съ исчезновеніемъ даннаго бюро неизбѣжно появится новое бюро съ тождественными задачами. Съ другой стороны существованіе бюро не зависитъ отъ воли мѣстной державы: эта послѣдняя не можетъ юридически безъ соглашенія съ другими союзниками распустить бюро, между тѣмъ какъ мѣстные органы европейскаго вмѣшательства на Востокѣ фактически въ

значительной степени зависятъ отъ той державы, въ предѣлахъ которой они находятся и дѣйствуютъ.

ОТДѢЛЪ II.

Органы частныхъ и всеобщихъ союзовъ американскихъ республикъ.

Подъ вліяніемъ необыкновеннаго промышленнаго и торговаго развитія С.-А. С. Штатовъ, требовавшаго увеличенія внѣшнихъ рынковъ для сбыта товаровъ и для экономическаго расширенія, были упрочены мирныя связи между державами Сѣверной, Центральной и Южной Америки. Начиная съ середины 80-ыхъ годовъ цѣлью внѣшней политики Штатовъ стало поддержаніе своего экономическаго преобладанія въ Америкѣ путемъ развитія совмѣстной дѣятельности державъ, плодами которой надлежало воспользоваться прежде всего самимъ Штатамъ. Правительство Штатовъ, преслѣдуя политику изоляцію Америки отъ воздѣйствія Европы, стремилось въ тоже время соединить американскія державы въ союзъ подъ своимъ водительствомъ. Эта тенденція не находила себѣ особеннаго отпора въ сосѣдней Мексикѣ и въ небольшихъ республикахъ Центральной Америки; противодѣйствіе властолюбивымъ замысламъ Штатовъ исходило главнымъ образомъ отъ державъ Южной Америки, этихъ обширныхъ и богатыхъ, хотя и мало заселенныхъ и не достаточно изслѣдованныхъ странъ, служившихъ въ XIX вѣкѣ предметомъ раздора между наиболѣе развитыми въ экономическомъ отношеніи державами Европы. Внѣшнимъ обнаруженіемъ панъ-американскаго единенія стали общеамериканскіе съѣзды, собиравшіеся въ 1889—1890 годахъ въ Вашингтонѣ, въ 1901—1902 годахъ въ Мексикѣ и въ 1906 году въ Ріо-Жанейро, соединявшіе всякій разъ представителей отъ всѣхъ державъ Америки, за единичными впрочемъ исключеніями, дѣйствовавшіе по одинаковой программѣ, обсуждавшіе одни и тѣ же во-

просы экономическаго и культурнаго характера и фактически превратившіеся въ періодическія собранія. Помимо конференцій связью для трехъ Америкъ послужило образованіе бюро и административнаго совѣта американскихъ республикъ. Но все же, какъ ни широки были замыслы Штатовъ и какъ ни всеобъемлюща была компетенція конференцій, практическіе результаты далеко не оправдали ожиданій: конференціи ограничивались большею частію одними благими пожеланіями, а предполагавшіяся на нихъ панъ-американскія уніи по таможеннымъ и санитарнымъ дѣламъ превратились въ частныя и мѣстныя соединенія ограниченнаго числа государствъ Америки. Все это объясняется вполнѣ основательнымъ недовѣріемъ южныхъ державъ къ предпріятіямъ, основаннымъ съ скрытою политическою цѣлью и съ явнымъ преобладаніемъ сѣверо-американскихъ делегатовъ въ составѣ новыхъ учрежденій. Въ Европѣ зародилось не мало всемірныхъ уній, но доселѣ не было періодическихъ общеевропейскихъ конгрессовъ по чисто европейскимъ дѣламъ [1]; С. Штаты съумѣли организовать постоянную систему правотворящихъ, распорядительныхъ и исполнительныхъ органовъ дѣйствующихъ исключительно въ Америкѣ и для Америки, но они лишили эти органы значительной доли ихъ нравственнаго авторитета тѣмъ обстоятельствомъ, что привнесли въ мѣропріятія экономическаго характера элементъ воинствующаго имперіализма Штатовъ и ихъ провиденціальной политической задачи какъ наиболѣе могущественной державы Новаго Свѣта. Предпріятія С. Штатовъ поддерживаются систематически лишь мелкими государствами Центральной Америки [2], между тѣмъ

[1]) Конгрессы 1814—1822 годовъ состояли главнымъ образомъ изъ делегатовъ отъ великихъ державъ и занимались преимущественно политическими вопросами.

[2]) Какую роль играютъ Штаты въ этой части американскаго материка можно видѣть хотя бы изъ обзора работъ Вашингтонской конференціи, происходившей въ сентябрѣ 1907 года и направленной на умиротвореніе пяти центрально-американскихъ державъ. См. The american journal of inter. law. Supplement to the № 4. Oct. 1907. 406.

какъ южныя державы предпочитаютъ обходиться безъ участія и помощи Штатовъ, какъ онѣ сдѣлали напр. это въ отношеніи регулированія рѣчного права Южной Америки [1]).

1. Таможенная унія.

На первой панъ-американской конференціи былъ возбужденъ вопросъ объ учрежденіи «уніи американскихъ республикъ» (the international union of the americans republics) для собиранія и публикаціи торговыхъ свѣдѣній. Проектъ соглашенія былъ изготовленъ «таможеннымъ комитетомъ», избраннымъ конференціей, и принятъ безъ особыхъ измѣненій на засѣданіи 14 апрѣля 1890 года [2]). Органомъ уніи является «торговое бюро американскихъ республикъ» (the commercial bureau of the americans republics), находящееся въ Вашингтонѣ подъ наблюденіемъ государственнаго секретаря С. Штатовъ; оно собираетъ и публикуетъ періодически изложенныя въ популярной формѣ свѣдѣнія, какія могутъ пригодиться производителямъ, торговцамъ и промышленникамъ

---

[1]) О событіяхъ въ Америкѣ дѣлалъ неоднократно сообщенія въ Revue de droit international Pradier-Fodéré, который включилъ въ свой курсъ и изложеніе амер. межд. права.—Значеніе первой панъ-американской конференціи выяснено въ статьѣ графа Камаровскаго. Властолюбивые замыслы С. Штатовъ въ области экономической политики. Русская Мысль 1891, ноябрь, стр. 48.—Постановленія второй панъ-амер. конференціи см. у Nimeyer. Internationalrechtliche Ergebnisse der jungsten pan-americanischen Konferenz. Zeitschrift für internationales Privat und öffentliches Recht. 1902. 571—578 и въ Recueil'ѣ Декана и Рено (Paris 1906) стр. 1 сл.—Для характеристики взгляда южно-амер. политиковъ см. Orlando. Pan-americanismo. Rio de Janeiro 1906 и Alvarez. Le droit international américain, son origine et son évolution. R. g 1907. 393.—Проф. Moulin видитъ одну изъ причинъ сближенія американскихъ державъ подъ гегемоніей Штатовъ въ «нѣмецкой опасности» (péril allemand) (R. g. 1907. 462—463).—Antokoletz (La doctrine de Monroë et l'Amérique latine. Paris 1905) указываетъ на агрессивный характеръ политики С. Штатовъ и видитъ спасеніе отъ «сѣверо-американской опасности» (péril nord-americain) въ образованіи конфедераціи между латинскими государствами Америки.

[2]) Reports of committees and discussion thereon. Washington 1890. I. 403.—Minutes of the international american conference. Actas de la conferencia international americana. Washington 1890. 683.—Exec. doc. of the Senate. 52 congress, 1 session, vol. 7, стр. 7—8.

Америки, какъ напр. таможенные тарифы отдѣльныхъ странъ, правительственныя распоряженія, международныя конвенціи, распоряженія органовъ самоуправленія и, поскольку возможно, статистическія данныя о производительныхъ силахъ, финансахъ и торговлѣ каждой изъ американскихъ странъ. Эти свѣдѣнія періодически доставляются отдѣльными союзниками. Бюро во всякое время должно быть доступно для наведенія справокъ лицамъ нуждающимся въ точныхъ данныхъ относительно таможеннаго дѣла, торговли и плаванія американскихъ государствъ. Издержки бюро покрываются сообща членами уніи, при чемъ необходимыя суммы раскладываются на союзниковъ пропорціонально количеству населенія отдѣльныхъ странъ; авансы выдаются правительствомъ С. Штатовъ. Добавленія и измѣненія въ союзномъ актѣ могутъ производиться посредствомъ переписки между членами уніи, ведущейся черезъ государственнаго секретаря Штатовъ, и вступаютъ въ силу по одобреніи ихъ большинствомъ союзниковъ. Унія заключена была на 10 лѣтъ, считая съ момента установленія бюро; она можетъ быть вновь продолжена на новое десятилѣтіе, если только большинство союзниковъ за годъ до истеченія срока не заявятъ о своемъ намѣреніи выдти изъ союза.

Въ этой формѣ бюро было простымъ информаціоннымъ учрежденіемъ для торговыхъ предпріятій и единственнымъ органомъ уніи. Съ теченіемъ времени оно широко раскинуло свою дѣятельность, распространивъ свое вѣдѣніе на всѣ вообще предметы американскаго права и на всѣ организаціонныя мѣропріятія американскихъ державъ; кромѣ того оно было дополнено новымъ союзнымъ органомъ, административнымъ совѣтомъ, и было поставлено въ связь съ панъ-американскими конференціями. Это было достигнуто на Мексиканской конференціи.

Программа ея вырабатывалась «исполнительнымъ комитетомъ» (comisión ejecutiva) уніи, состоявшимъ изъ представителей Коста-Рики, Гватемалы и Аргентины и уполномо-

ченнымъ на то общимъ собраніемъ представителей союзниковъ, происходившимъ 14 апрѣля 1900 года въ Вашингтонѣ [1]) Эти общія собранія и были введены конференціей въ качествѣ высшаго правительственнаго органа уніи, расширенной на предметы, посторонніе ея первоначальнымъ цѣлямъ. Бюро было подчинено руководительству «административнаго совѣта» (governing board of the international union of american republics), состоящаго изъ дипломатическихъ представителей американскихъ республикъ, аккредитованныхъ передъ правительствомъ С. Штатовъ, и изъ государственнаго секретаря этой страны, исполняющаго обязанности предсѣдателя. Совѣтъ собирается ежемѣсячно, исключая іюнь, іюль и августъ; экстренныя собранія созываются по усмотрѣнію предсѣдателя или по требованію двухъ членовъ совѣта. Присутствія пяти членовъ достаточно для законнаго обсужденія всѣхъ вопросовъ, подлежащихъ вѣдѣнію совѣта. Ежегодно совѣтъ вырабатываетъ союзный бюджетъ на слѣдующій годъ, при содѣйствіи директора бюро; бюджетный планъ разсылается каждому изъ союзниковъ съ указаніемъ причитающейся на его долю суммы взноса; для ревизіи счетоводства въ бюро совѣтъ можетъ командировать одного изъ своихъ членовъ всякій разъ, какъ признаетъ это необходимымъ. Бюро уполномачивается входить въ сношенія съ исполнительными органами отдѣльныхъ союзниковъ черезъ посредство ихъ дипломатическихъ агентовъ, пребывающихъ въ Вашингтонѣ, и обязывается доставлять по ихъ требованію всѣ свѣдѣнія, какими оно располагаетъ и какія могутъ имъ быть добыты отъ союзниковъ. Эти послѣдніе должны присылать въ бюро всѣ данныя требуемыя имъ или директоромъ и по два экземпляра ихъ офиціальныхъ из-

---

[1]) Actas y documentos de la segunda conferencia pan-americana. Second pan-american conference. Minutes and documents. Mexico 1902. 5.—Relatorio apresentado ao presidente da republica dos Estados Unidos do Brazil pelo ministro de estado das relações exteriores em 30 de abril de 1901. Rio de Janeiro 1901. 134.

даній, которые поступаютъ въ библіотеку бюро [1]). Бюро обнародываетъ свой «бюллетень» на испанскомъ, англійскомъ, португальскомъ и французскомъ языкахъ; въ немъ помѣщаются свѣдѣнія статистическія, торговыя и законодательныя, представляющія особый интересъ для жителей различныхъ государствъ Америки; кромѣ того бюро печатаетъ брошюры, географическія и топографическія карты и вообще все, что совѣтъ признаетъ нужнымъ обнародовать для всеобщаго свѣдѣнія. Всѣ публикаціи бюро разсматриваются какъ офиціальныя изданія и разсылаются союзникамъ безплатно. Кромѣ того бюро хранитъ архивы панъ-американскихъ конференцій; директоръ его приглашается на ихъ засѣданія, равно какъ на засѣданія совѣта; бюро является исполнительнымъ учрежденіемъ по отношенію къ конференціи: оно приводитъ въ исполненіе всѣ возлагаемыя на него конференціей спеціальныя порученія. Въ частности къ бюро присоединяется «латино-американская библіотека», въ качествѣ особаго его отдѣленія; она будетъ носить названіе «библіотеки Колумба» [2]).

Что касается до первоначальной задачи бюро, то она, соотвѣтственно съ измѣненіемъ самаго его характера, была выдѣлена въ видѣ особаго предпріятія, регулируемаго путемъ спеціальныхъ конференцій и управляемаго особой постоянной комиссіей, причемъ функціи этихъ новыхъ органовъ выходятъ далеко запредѣлы информаціи и приближаются къ обязанностямъ принадлежащимъ высшему и среднему органу таможенныхъ уній; въ этихъ учрежденіяхъ можно видѣть зародыши таможеннаго союза, отклоненнаго на первой панъ-американской конференціи.

Было принято Мексиканской конференціей созвать особый «таможенный конгрессъ» (customs congress); время его

---

[1]) Кромѣ того по особому соглашенію участники конференціи обязались періодически доставлять въ бюро статистическія свѣдѣнія о населеніи своей страны, объ ея естественныхъ богатствахъ, промышленности и торговлѣ (Recomendaciones, resoluciones, conventiones y tratados. Mexico 1902. 35).

[2]) Actas 518, 541.—Recomendaciones, 155.

созыва было поручено опредѣлить административному совѣту, обязанность же содѣйствовать его работамъ была возложена на бюро. Конгрессъ долженъ былъ: 1) упростить и привести къ одному типу правила относительно пребыванія въ гаваняхъ судовъ, ведущихъ иностранную торговлю, а также правила таможеннаго досмотра судовъ, товаровъ, багажа и почтовыхъ посылокъ; 2) выработать номенклатуру американскихъ продуктовъ и товаровъ на четырехъ распространенныхъ въ Америкѣ языкахъ для болѣе точнаго и однообразнаго производства статистическихъ вычисленій въ отдѣльныхъ странахъ и для внесенія деталей принятыхъ наименованій въ таможенные тарифы и законы; 3) обсудить мѣры для облегченія таможенныхъ формальностей для товаровъ идущихъ черезъ данное государство транзитомъ, равно какъ намѣтить иныя мѣропріятія, кромѣ указанныхъ выше, способныя развить торговые обороты между членами союза [1]); 4) рѣшить вопросъ о будущихъ таможенныхъ конгрессахъ; 5) избрать постоянную таможенную комиссію (permanent customs commission) изъ лицъ имѣющихъ спеціальныя техническія познанія, которыя, въ видѣ отдѣленія «бюро американскихъ республикъ» или въ видѣ особаго учрежденія, смотря по усмотрѣнію конгресса, займется исполненіемъ рѣшеній этого послѣдняго, въ частности сравненіемъ и изученіемъ таможенныхъ законовъ и тарифовъ американскихъ республикъ съ цѣлью предложить союзникамъ наиболѣе простые и раціональные типы таможенныхъ правилъ. Для облегченія конгрессу выполненія второй изъ указанныхъ задачъ каждое государство должно представить въ совѣтъ уніи свои замѣчанія на составленный трудами бюро словарь техническихъ терминовъ; бюро приведетъ эти дополненія и поправки въ систему

---

[1]) Конгрессу были преподаны въ этомъ отношеніи руководящія начала формулированныя въ особой конвенціи; конгрессъ долженъ былъ выработать наиболѣе справедливую систему взиманія сборовъ съ торговыхъ судовъ и предложить мѣры для устраненія излишней траты времени, обычной при усложненіи таможенныхъ и портовыхъ формальностей (Recomendaciones 149).

и дастъ ихъ переводы на французскій языкъ. Ратификаціи настоящаго соглашенія направляются въ совѣтъ уніи въ теченіи не свыше полугодового срока [1]).

Собраніе конгресса была назначено черезъ годъ по распущеніи конференціи; оно происходило съ 15 по 22 января 1903 года въ Нью-Іоркѣ. На него явились делегаты С. Штатовъ, Мексики, Никарагуи, Гватемалы, Гондураса, Сальвадора, Кубы, Экуадора, Боливіи, Уругвая, Перу, Венецуэллы и Аргентины. Работы его однако не привели къ установленію постоянной комиссіи; онъ ограничился лишь предложеніемъ управленію бюро (board of directors of the bureau) избрать временную комиссію для приведенія въ порядокъ и сопоставленія дѣйствующихъ на практикѣ правилъ о регулированіи судоходства, торговли и таможеннаго дѣла въ американскихъ странахъ. По окончаніи этой работы управленіе должно созвать въ Вашингтонѣ второй таможенный конгрессъ, который и рѣшитъ вопросъ объ образованіи постоянной комиссіи [2]).

Но созваніе конгресса тормозится неаккуратностью союзниковъ, замедляющей подготовительныя къ нему работы [3]).

Что касается до дѣятельности «административнаго совѣта» и бюро и до взаимныхъ ихъ отношеній, то совѣтъ представляется распорядительнымъ и контрольнымъ учрежденіемъ, бюро—исключительно исполнительнымъ. Совѣтъ полу-

---

1) Actas. 333, 336, 522.—Recomendaciones 23.

2) Message from the president of United States, transmitting a report by the secretary of state, with accompanying papers, relative to the proceedings of the first customs congress of the american republics, held at New-York in january 1903. Washington 1903. 12, 30, 35.

3) Директоръ бюро въ отчетѣ за 1903 годъ сообщаетъ о безуспѣшности его попытокъ получить необходимыя свѣдѣнія для работъ временной комиссіи; на его предложенія о немедленной высылкѣ документовъ всѣ правительства отвѣчали молчаніемъ; около года прошло прежде чѣмъ былъ полученъ отвѣтъ отъ Коста-Рики (см. Boletin del ministerio de relaciones esteriores. Enero i febrero 1904. Santiago, 10); на слѣдующій годъ прислали отвѣты еще три правительства (Boletin.... Febrero 1905. 65—66). Въ отчетѣ за 1905 годъ о новыхъ присылкахъ не упоминается вовсе.

чаетъ ежегодно отчетъ о дѣятельности бюро [1]) и отдаетъ всѣ распоряженія по союзному дѣлу персоналу бюро, во главѣ котораго стоитъ особый директоръ. Совѣтъ имѣетъ регулярныя засѣданія. На него возлагается по общему правилу опредѣленіе мѣста и времени созыва панъ-американскихъ конференцій и спеціальныхъ съѣздовъ въ томъ случаѣ, если не состоялось заранѣе опредѣленнаго на этотъ счетъ соглашенія между союзниками. Такъ онъ былъ уполномоченъ избрать мѣсто и время созыва третьей панъ-американской конференціи въ случаѣ, если бы она не собралась по истеченіи пяти лѣтъ съ момента роспуска второй конференціи [2]); онъ опредѣлялъ время созыва или дѣлалъ распоряженія о приглашеніи на конференціи таможенную, санитарныя и по кофейному дѣлу [3]); онъ избиралъ временную таможенную комиссію.

Бюро ведетъ всю переписку по собранію этихъ съѣздовъ, заботится объ ихъ устройствѣ, вѣдаетъ денежныя счеты и корреспонденцію общихъ союзныхъ учрежденій, каковы напр. санитарное бюро, археологическая комиссія, составляетъ списокъ членовъ уніи [4]), вообще оно утратило свой первоначальный характеръ простого информаціоннаго учрежденія. Кромѣ того оно классифицируетъ и издаетъ поступающіе въ него матеріалы на средства собираемыя имъ съ союзниковъ и распредѣляетъ свои изданія между союзниками. Доселѣ вышло свыше 30 томовъ его спеціальнаго періодическаго изда-

---

[1]) Отчеты эти печатаются съ 1891 года и помѣщаются въ Executive documents of the senate of the United States на англ. языкѣ и въ палатскихъ документахъ южно-американскихъ государствъ на исп. языкѣ. См. Annual report of the bureau of the american republics. Washington 1891. 1-er report; одинъ изъ послѣднихъ отчетовъ: Annual report of the director of the international bureau of the american republics for the year 1905. Washington 1905.

[2]) Recomendaciones 197.

[3]) Этотъ съѣздъ собирался въ 1903 году въ Нью-Іоркѣ. Production and consumption of cofee. Washingion 1903. 312 стр. въ Exec. doc. of the senate, 57 congress, II session, doc. n⁰ 35.

[4]) Въ 1905 году съ вступленіемъ Панамы въ унію число союзныхъ державъ возросло до 21.

нія «Monthly Bulletin of the bureau of the american republics» Изъ спеціальныхъ его изданій послѣдняго времени можно отмѣтить напр.: 1) Compilation of the political constitution of the independent nations of the New World, 2) Patent and trademark laws of latin America; 3) Handbook of the american republics (Гондурасъ, Венецуэлла, Мексика, Боливія), 4) Catologue of books, pamphlets, periodicals and maps relating to Bolivia (готовятся подобные же каталоги для Гаити и Санъ-Доминго) и т. д. При бюро состоитъ особая библіотека, основанная въ память Колумба; въ ней сохраняются спеціально книги относящіяся до исторіи, права, быта и хозяйства южно-американскихъ государствъ.

На третьей панъ-американской конференціи на «административный совѣтъ» уніи возложена обязанность подготовлять программы для будущихъ конференцій американскихъ республикъ [1]).

2. Санитарная унія.

Вопросъ объ организаціи санитарнаго дѣла въ Америкѣ на международныхъ началахъ былъ впервые поднятъ на Вашингтонской конференціи 1881 года; конференція созванная для обсужденія мѣръ борьбы противъ желтой лихорадки, этого бича Новаго Свѣта, предложила наиболѣе заинтересованнымъ въ этомъ дѣлѣ государствамъ образовать временную комиссію для изученія происхожденія, развитія и распространенія этой болѣзни, слѣдовательно органъ назначенный исключительно для научныхъ цѣлей.

Напротивъ предложеніе мексиканской делегаціи объ учрежденіи 22 международныхъ санитарныхъ постовъ (postes sanitaires internationaux) въ различныхъ мѣстностяхъ жаркаго

---

[1]) Ср. Reinsch. The third international conference of american states. American political science review. 1907, febr. 187 и Romero. Tercera conferencia panamericana. Buenos Aires 1906.

пояса Америки и окружающихъ ее острововъ было принято лишь С.-А. С. Штатами, не считая Австро-Венгріи, Бельгіи, Голландіи, Португаліи и Испаніи; остальныя же участвовавшія на конференціи американскія державы рѣшительно отвергли его, почему онъ остался простымъ пожеланіемъ, принятымъ незначительнымъ числомъ державъ, и не былъ даже предложенъ на формальное обсужденіе конференціи. Эти постоянные посты назначались для изученія желтой лихорадки и должны были состоять по крайней мѣрѣ изъ двухъ врачей, одного мѣстнаго и одного принадлежащаго къ странѣ, съ которой данная мѣстность находится въ наиболѣе тѣсныхъ торговыхъ сношеніяхъ; всѣ остальныя державы могутъ быть также представлены въ каждомъ изъ этихъ учрежденій. Каждый постъ содержится на средства представленныхъ въ немъ державъ. Державы согласятся впослѣдствіи о числѣ врачей, которое каждая изъ нихъ назначитъ для этого дѣла, и объ ихъ распредѣленіи по постамъ. Каждый постъ снабжается всѣми приспособленіями для научныхъ занятій и для производства опытовъ. Обязанности врачей состоятъ 1) въ наблюденіи за санитарнымъ состояніемъ города, гдѣ помѣщается постъ, и 2) за развитіемъ возникающихъ въ немъ эпидемій лихорадки, 3) въ увѣдомленіи своихъ правительствъ о всѣхъ важныхъ въ санитарномъ отношеніи событіяхъ, 4) въ производствѣ научныхъ наблюденій, 5) въ инспектированіи судовъ вмѣстѣ съ туземными властями, 6) въ визитаціи госпиталей, 7) въ производствѣ вскрытій умершихъ отъ эпидеміи больныхъ, 8) въ составленіи отчетовъ своимъ правительствамъ. Контрагенты обмѣниваются между собою всѣми данными, получаемыми ими отъ своихъ врачей; кромѣ того ежегодно происходятъ съѣзды врачей, на которыхъ принимаетъ участіе по крайней мѣрѣ одинъ врачъ съ каждаго поста. Первая конференція соберется въ Гаваннѣ. Мѣсто собранія слѣдующаго съѣзда избирается расходящимся съѣздомъ. На съѣздахъ этихъ докладываются и обсуждаются отчеты постовъ. Державы могутъ посылать своихъ инспекто-

ровъ время отъ времени для ревизіи отдѣльныхъ постовъ [1]).

Изъ позднѣйшихъ соглашеній можно отмѣтить конвенцію 25 ноября 1887 года, заключенную между Уругваемъ, Аргентиной и Бразиліей и проектъ конвенціи 12 марта 1888 года выработанный на Лимскомъ санитарномъ конгрессѣ Боливіей, Чили, Экуадоромъ и Перу. Оба эти акта содержали лишь обязательство увѣдомлять контрагентовъ о заразныхъ болѣзняхъ, появляющихся на ихъ территоріи [2]), но не установляли никакого передаточнаго информаціоннаго органа. Первая панъ-американская конференція ограничилась лишь ихъ рекомендаціей [3]).

Вторая панъ-американская конференція подтвердила 29 января 1902 года рекомендацію сообщать другъ другу о появленіи эпидемическихъ болѣзней. Но для того, чтобы поставить это дѣло на болѣе прочную почву, было предложено «административному совѣту уніи американскихъ республикъ» созвать въ Вашингтонѣ не далѣе какъ черезъ годъ особый съѣздъ для установленія санитарныхъ соглашеній и регламентовъ, для принятія мѣръ къ періодическому созыву новыхъ санитарныхъ конференцій на будущее время въ установленные сроки и въ избранныхъ для того мѣстахъ, наконецъ для избранія членовъ постоянной исполнительной комиссіи (a permanent executive board), которая будетъ пребывать въ Вашингтонѣ и состоять по крайней мѣрѣ изъ пяти лицъ, причемъ изъ ихъ числа конференція избираетъ предсѣдателя. Это

---

[1]) Protocoles, p. 375—378.—Эти посты, какъ видно, строились по типу санитарныхъ совѣтовъ и обладали нѣкоторою долею контрольной власти, хотя главная цѣль ихъ была чисто научной.

[2]) Convention sanitaire entre la République Orientale de l'Uruguay l'empire du Bresil et la République Argentine et règlement respectif. Traduction de Saenz de Zumaran. Marseille 1889.—Martens. N. R. G. 2 s. XIV. 462. —Congresso sanitario americano de Lima, reunido en 1888. Lima 1889.

[3]) Report of comitee on sanitary regulations въ Exec. doc. of the senate, 51 congress, I session, vol. 14, стр. 505—555.—Minutes of the international american conference въ Ex. doc. той же сессіи, т. 13, стр. 216.

учрежденіе получитъ наименованіе «международнаго санитарнаго бюро» (international sanitary bureau) и сохранитъ свои полномочія до слѣдующей конференціи, которая приступитъ къ обновленію его состава. Контрагенты будутъ своевременно и регулярно сообщать въ бюро всѣ свѣдѣнія относительно санитарнаго состоянія ихъ портовъ и территорій и предоставятъ ему всѣ средства и всякое содѣйствіе для всесторонняго изученія и разслѣдованія эпидемическихъ болѣзней. Бюро централизуетъ и публикуетъ эти свѣдѣнія. Издержки по содержанію бюро, по производству научныхъ работъ, по переводу, печатанію и разсылкѣ отчетовъ покрываются изъ спеціальнаго фонда, образуемаго путемъ ежегодныхъ взносовъ отъ подписчиковъ по пропорціи принятой для «бюро американскихъ республикъ»; въ интересахъ экономіи это послѣднее «бюро» будетъ утилизировано санитарнымъ бюро для веденія переписки, счетоводства и для сохраненія собираемыхъ документовъ. Лишь содержаніе членовъ бюро покрывается тѣми государствами, къ которымъ они принадлежатъ по службѣ и подданству [1]).

Во исполненіе этого постановленія была созвана въ Вашингтонѣ конференція, засѣдавшая подъ предсѣдательствомъ делегата С. Штатовъ въ теченіи трехъ дней 2, 3 и 4 декабря 1902 года и состоявшая изъ 27 делегатовъ отъ С. Штатовъ, Мексики, Коста-Рики, Никарагуи, Гватемалы, Гондураса, Кубы, Чили, Экуадора, Парагвая и Уругвая. При предсѣдателѣ состоялъ особый «совѣщательный совѣтъ» (advisory council) изъ 3 делегатовъ отъ С. Штатовъ и изъ 3 делегатовъ отъ Мексики, Коста-Рики и Кубы. Сообщенія о санитарномъ состояніи отдѣльныхъ странъ были несложны, невелики оказались и проекты для улучшенія санитарной части; главное вниманіе сосредоточивалось на избраніи членовъ бюро и на составленіи инструкцій для него. По рекомендаціи «совѣщательнаго совѣта» въ составъ бюро были выбраны три представителя отъ

[1]) Actas 543, 576.—Recomendaciones 167.

С. Штатовъ, изъ нихъ одинъ также въ предсѣдатели, и по одному представителю отъ Мексики, Коста-Рики, Кубы и Чили. Бюро надѣлено властью понуждать союзниковъ къ доставленію санитарныхъ свѣдѣній, оно обязано прилагать всѣ свои усилія для охраненія народнаго здравія на союзной территоріи и для предупрежденія эпидемій, но при условіи не нарушать интересовъ торговли; оно должно содѣйствовать улучшенію санитарнаго состоянія морскихъ гаваней, осушенію почвы, оздоровленію жилищъ, раціональному мощенію улицъ, уничтоженію вредныхъ въ санитарномъ отношеніи насѣкомыхъ. Взносы союзниковъ на содержаніе бюро производятся черезъ «бюро американскихъ республикъ». Вторая конференція должна была собраться въ Сантъ-Яго (Чили) 15 марта 1904 года [1]).

Однако она не собралась въ указанный срокъ; ея засѣданія происходили вновь въ Вашингтонѣ съ 9 по 14 октября 1905 года и окончились подписаніемъ конвенціи, подтверждавшей обязанность каждаго государства немедленно сообщать о появленіи чумы, холеры и желтой лихорадки на его территоріи и подписанной делегатами С. Штатовъ, Мексики, Коста Рики, Гватемалы, Никарагуи, Кубы, Санъ-Доминго, Чили, Экуадора, Перу и Венецуэллы [2]). Третью санитарную конференцію предположено было созвать въ Мексикѣ въ декабрѣ 1907 года.

---

[1]) См. Transactions of the first general international sanitary convention of the american rebublics, held december 2, 3 and 4, 1902, under the auspices of the gouverning board of the international union of the american republics. Washington 1903, въ Exec. doc. of the senate, 57 congress, 2 session, doc. n⁰ 169, 356 стр.; см. стр. 26, 28, 30.—Договоръ заключенный на конференціи см. въ Boletin oficial de la secretaria de relaciones exteriores. Mexico 1903. XVI. 93.—Увѣдомленіе о томъ директора «бюро амер. республикъ» въ Boletin del ministerio de relaciones esteriores. Enero i febrero 1904. Santigo de Chile, 9.

[2]) Exec. doc. of the senate, 59 congress, I session, vol. 2, doc. n⁰ 71; doc. n⁰ 68, стр. 8—9.—Boletin del ministerio de relaciones esteriores. Agosto 1905. Santiago, 89.—Въ своемъ отчетѣ за 1904 годъ директоръ «бюро амер. республикъ» указывалъ на неисправность взносовъ, побуждавшую его обращаться съ предложеніями къ правительствамъ по нѣскольку разъ (Boletin.... Febrero 1905. 64—65).

Изъ этого видно, насколько установленіе санитарнаго бюро обязано С. Штатамъ; хотя бюро не надѣлено принудительной властью, тѣмъ не менѣе оно можетъ оказывать извѣстное вліяніе на санитарію отдѣльныхъ странъ; оно не простое архивное учрежденіе. Въ немъ были слиты собственно информаціонное бюро и контрольная санитарная комиссія; при этомъ самая комиссія построена на принципѣ неполнаго представительства союзниковъ и при ея составленіи допущено преобладаніе С. Штатовъ. Нельзя сказать, чтобы южно-американскія державы отнеслись къ появленію бюро съ особымъ энтузіазмомъ; во всякомъ случаѣ нѣкоторыя изъ нихъ принимаютъ участіе на конференціяхъ, которыя имѣютъ тенденціей превратиться въ періодическіе съѣзды.

3. Археологическая комиссія.

По предложенію С.-А. С. Штатовъ и Мексики вторая панъ-американская конференція рекомендовала учрежденіе международной американской археологической комиссіи; президентъ каждой изъ республикъ Америки можетъ назначить въ нее одного или нѣсколькихъ членовъ на пятилѣтній срокъ, съ правомъ продолженія полномочій на новый срокъ и съ вознагражденіемъ изъ государственныхъ средствъ. Сред тва необходимыя для поддержанія предпріятія и для печатанія отчетовъ комиссіи собираются съ отдѣльныхъ союзниковъ въ пропорціи принятой для «бюро американскихъ республикъ». Первое собраніе для организаціи комиссіи и назначенія чиновниковъ имѣетъ мѣсто черезъ два года въ Вашингтонѣ, при чемъ денежная отчетность возлагается на вышеуказанное «бюро». Комиссія собирается по крайней мѣрѣ одинъ разъ въ годъ и можетъ назначать особыя подъ-комиссіи для производства изысканій и реставраціи старинныхъ построекъ и вещей; кромѣ того могутъ ею назначаться мѣстныя подъ-комиссіи для сохраненія развалинъ доисторическихъ поселеній и для управленія мѣстными музеями. Комиссіи предлагается

учредить также «международный американскій музей» въ городѣ, который будетъ для того избранъ большинствомъ участниковъ соглашенія [1]).

Въ комиссіи выразило желаніе принять участіе, кромѣ иниціаторовъ предложенія, только Перу, остальныя державы на всѣ запросы директора «бюро американскихъ республикъ» отвѣчали молчаніемъ, а административный совѣтъ откладывалъ обсужденіе деталей съ засѣданія на засѣданіе; однако С. Штаты уже назначили своихъ представителей въ комиссію [2]).

4. Органы рѣчного управленія въ Южной Америкѣ.

На второй панъ-американской конференціи было заключено Аргентиной, Боливіей, Колумбіей, Экуадоромъ, Парагваемъ, Перу и Уругваемъ соглашеніе о созывѣ въ годовой срокъ въ Ріо-Жанейро рѣчной конференціи изъ ихъ представителей и представителей отъ Бразиліи и Венцуэллы, не представленныхъ въ моментъ подписанія проекта о соединеніи бассейновъ Амазонки, Ориноко и Лаплаты. Эта конференція изъ делегатовъ отъ прибрежныхъ государствъ 1) организуетъ развѣдочныя комиссіи, 2) составитъ для нихъ регламенты, 3) установитъ бюджетъ издержекъ на общее предпріятіе, 4) опредѣлитъ сумму взносовъ падающихъ на каждое государство, 5) установитъ международное бюро для концентраціи собранныхъ комиссіями данныхъ и 6) обсудитъ мѣры для скорѣйшаго выполненія работъ. Это соглашеніе поставлено въ зависимость отъ присоединенія Бразиліи и Аргентины; реализація соглашенія дозволила бы открыть непрерывныя рѣчныя сообщенія черезъ весь южно-американскій материкъ и ввело бы въ международный торговый оборотъ мѣстности, доселѣ остающіяся въ сторонѣ отъ международной торговли и промышленности [3]).

---

[1]) Actas 262, 271.—Recomendaciones 141.

[2]) Boletin del ministerio de relaciones esteriores. Febrero 1905. Santiago de Chile, 66—67.

[3]) Actas 587.—Recomendaciones 247.—López. Regimen international de los rios navegables. Bogotá 1905. 112 стр.

5. Международные органы въ Центральной Америкѣ.

На конференціи происходившей съ 15 по 25 сентября 1906 года въ Санъ-Жозе и состоявшей изъ делегатовъ Коста-Рики, Гватемалы, Гондураса и Сальвадора, помимо соглашенія о мирѣ и третейскомъ разбирательствѣ, были подписаны двѣ конвенціи относительно образованія новыхъ учрежденій общихъ для четырехъ державъ; 24 сентября было заключено соглашеніе объ установленіи педагогическаго института Центральной Америки, находящагося подъ контролемъ Коста-Рики, а 25 сентября—соглашеніе объ учрежденіи «международнаго центрально-американскаго бюро» въ Гватемалѣ [1]).

Терминъ «международное управленіе» употребляется въ двоякомъ смыслѣ, въ болѣе широкомъ и въ болѣе тѣсномъ. Онъ можетъ означать или «международную дѣятельность» вообще, въ отличіе отъ «международнаго устройства», или же международную административную дѣятельность, въ отличіе отъ дѣятельности государствъ направленной на установленіе права и на судъ. Понимаемое въ этомъ узкомъ и спеціальномъ смыслѣ международное управленіе можно опредѣлить какъ совмѣстное осуществленіе государствами всѣхъ цѣлей, какія ставятся международнымъ общеніемъ, кромѣ изданія нормъ и отправленія правосудія

Существуетъ весьма важное матеріальное различіе между этими тремя функціями; установленіе нормъ, администрація и юстиція отличаются какъ по всей цѣли, такъ и по своему содержанію. 1) Цѣлью первой функціи является установленіе порядка во взаимныхъ отношеніяхъ государствъ; средствомъ служитъ изданіе общихъ юридическихъ нормъ обязательныхъ непосредственно для отдѣльныхъ государствъ и посредственно для ихъ органовъ и подданныхъ. 2) Цѣлью

---

[1]) Conferencia de paz centroamericana. Costa Rica 1906. 70 стр,

правосудія является охрана порядка и средствомъ для этого служитъ подведеніе правонарушеній подъ общія нормы и выводъ отсюда юридическихъ послѣдствій. 3) Управленіе направлено на удовлетвореніе тѣхъ коллективныхъ потребностей, какія возникаютъ въ международной сферѣ, за исключеніемъ установленія нормъ и правосудія; вслѣдствіе крайняго разнообразія потребностей содержаніе управленія не можетъ быть сведено къ какой либо общей формулѣ.

Болѣе рѣзкое и отчетливое различіе существуетъ въ формальномъ отношеніи, смотря по тому, отъ какихъ органовъ исходитъ та или иная дѣятельность и какой процедурой обставлено ея появленіе. 1) Установленіе права производится на высшихъ коллегіальныхъ собраніяхъ, конгрессахъ и конференціяхъ, состоящихъ изъ совокупности представителей отъ отдѣльныхъ державъ, рѣшающихъ дѣла по единогласію и представляющихъ свои рѣшенія на утвержденіе правительствъ. 2) Разборъ спорныхъ дѣлъ вручается особымъ третейскимъ судамъ, коллегіальнымъ или единоличнымъ, соблюдающимъ извѣстныя процессуальныя условія. 3) Управленіе поручается или единоличнымъ органамъ, или, что бываетъ чаще, коллегіи международныхъ администраторовъ, постановляющей свои рѣшенія по началу большинства голосовъ и не подносящей эти рѣшенія на ратификацію державъ.

Неодинаковы три рода международной дѣятельности и по ихъ юридической природѣ: 1) нормативная дѣятельность юридически ничѣмъ не связана и не ограничена, 2) судебная дѣятельность вращается всецѣло въ рамкахъ установленнаго права, 3) управленіе отчасти направлено на точное исполненіе нормъ, отчасти же является дѣятельностью творческою и самостоятельной. Въ первомъ случаѣ общія нормы намѣчаютъ для административныхъ органовъ извѣстныя задачи, указываютъ степень и послѣдовательность выполненія этихъ задачъ, надѣляютъ органы опредѣленными полномочіями и ставятъ цѣлый рядъ условій, съ которыми должна сообразоваться ад-

министрація; высшимъ контрольнымъ учрежденіемъ служитъ конференція. Во второмъ случаѣ намѣчаются лишь общія условія для дѣятельности администраціи и предоставляется ей самой регулировать дальнѣйшія условія и дѣйствовать сообразно съ условіями времени и мѣста.

Благодаря этому вносится диссонансъ въ общее гармоническое осуществленіе особыми органами различныхъ цѣлей международной жизни; матеріальные и формальные признаки не всегда совпадаютъ вполнѣ. Съ формальной стороны нормой является все то, что исходитъ отъ конференцій, но фактически эти послѣднія не только издаютъ нормы, но и совершаютъ дѣйствія входящія въ сферу исполненія, что происходитъ вслѣдствіе нежеланія государствъ предоставить свободу дѣятельности административнымъ органамъ, независимымъ отъ нихъ и организованнымъ на иныхъ началахъ сравнительно съ конференціями. Съ другой стороны административныя учрежденія не только управляютъ, но и издаютъ общія правила, по матеріальному своему содержанію имѣющія нормативный характеръ, и судятъ нарушителей этихъ нормъ. Такимъ образомъ въ рукахъ даннаго органа сосредоточиваются разнородныя функціи, какъ специфически ему присущія, такъ и несвойственныя его природѣ обязанности. Это несоотвѣтствіе принципу раздѣленія властей, неосвящаемое теоріей и на практикѣ иногда оказывается вреднымъ. Принципіально каждая функція международной дѣятельности должна осуществляться путемъ особыхъ органовъ, отличныхъ по своему строю, по составу и по способамъ дѣйствія отъ органовъ, назначаемыхъ для выполненія иныхъ функцій, и каждый родъ органовъ долженъ выполнять лишь свойственную ему функцію. Сама жизнь требуетъ раздѣленія властей правотворящей, административной и судебной и порученія выполненія каждой изъ трехъ функцій особымъ учрежденіямъ. Можно выставить въ этомъ отношеніи три пожеланія: 1) сфера дѣйствія дипломатическихъ собраній должна быть ограничена правотво-

рящей и высшею правительственной дѣятельностью; исполненіе нормъ должно быть выдѣлено изъ компетенціи періодическихъ конференцій и поручено особымъ постояннымъ административнымъ учрежденіямъ состоящимъ изъ свѣдущихъ лицъ; случаи, когда конференціи дѣйствуютъ вмѣсто комиссій не должны повторяться. 2) Административные органы должны вѣдать лишь административныя дѣла и должны быть избавлены отъ нормативной дѣятельности, что ведетъ комиссію къ превращенію въ конференцію и привноситъ въ ея дѣятельность начало единогласія, необходимое лишь на правотворящихъ съѣздахъ. 3) Помимо отдѣленія администраціи отъ правоустановленія, необходимо отдѣленіе судебной власти отъ административной; порученіе судебныхъ функцій комиссіи нежелательно, и для производства суда должны быть созданы независимыя отъ администраціи судебныя установленія. При такомъ порядкѣ будутъ имѣть ясно и точно опредѣленную компетенцію какъ конференціи и арбитральныя учрежденія, такъ и административныя комиссіи.

Высшимъ органомъ международнаго союза являются конгрессы и конференціи; средними органами—третейскіе суды и административныя комиссіи, низшими—въ мѣстныхъ союзахъ инспекторатъ и подчиненные ему служащіе, во всеобщихъ союзахъ— бюро.

Пока еще не выработалось одного спеціальнаго названія для обозначенія коллегіальныхъ административныхъ органовъ; наиболѣе употребительны выраженія «комиссія» и «совѣтъ», рѣдко примѣняются наименованія «комитетъ» и «бюро». Можно объединить всѣ существующіе органы этого рода однимъ общимъ генерическимъ терминомъ «административныя комиссіи»; своимъ постояннымъ характеромъ эти комиссіи отличаются отъ многочисленныхъ временныхъ комиссій, созываемыхъ для выполненія не только техническихъ функцій, но и функцій обычно принадлежащихъ конференціямъ; съ другой стороны по характеру власти эти комиссіи отличаются отъ

такъ называемыхъ «смѣшанныхъ комиссій», собирающихся для третейскаго разбирательства. Административныя комиссіи напоминаютъ лишь по своему смѣшанному составу какъ временныя комиссіи съ правотворящей властью, такъ и временныя же смѣшанныя комиссіи съ судебною властью. Комиссіи въ настоящее время суть единственно возможная форма международной администраціи между суверенными государствами; единоличные органы мыслимы развѣ лишь въ сферѣ низшаго исполненія. При современныхъ условіяхъ практически дѣйствительнымъ можетъ быть порученіе комиссіи самостоятельнаго рѣшенія лишь второстепенныхъ дѣлъ, такъ какъ независимыя государства не могутъ предоставить рѣшенія важныхъ вопросовъ особымъ отъ ихъ правительствъ коллегіальнымъ организаціямъ. Эти организаціи возможны лишь въ видѣ учрежденій объединяющихъ дѣятельность отдѣльныхъ мѣстныхъ учрежденій и чѣмъ шире предѣлы дѣйствія центральнаго общаго органа тѣмъ менѣе шансовъ на порученіе ему значительныхъ полномочій. Пока не существуетъ общей организаціи международной администраціи; въ развитіи эмбріоновъ этой организаціи лежитъ будущее института международнаго управленія; всеобщая организація должна состоять въ укрѣпленіи существующихъ элементовъ международнаго управленія какъ въ Европѣ, такъ и въ Америкѣ; эта организація имѣетъ тенденціей охватить весь міръ, централизовать управленіе имъ въ извѣстныхъ пунктахъ земного шара, надѣлить международные органы обязательной для государствъ силой и превратить ихъ въ постоянныя учрежденія.

Въ XIX вѣкѣ сложился типъ административной комиссіи; замѣтно прогрессивное и преемственное развитіе этого института, что объясняется не только 1) наличностью важныхъ соціальныхъ явленій, одинаково дѣйствовавшихъ какъ въ Азіи и въ Африкѣ, такъ и въ Европѣ и Америкѣ, но и 2) систематическимъ обращеніемъ къ этому институту группы европейскихъ государствъ, главнымъ образомъ великихъ дер-

жавъ. На практикѣ сложились однообразныя и устойчивыя начала устройства, компетенціи и дѣлопроизводства; возраженія, встрѣчающіяся въ теоріи, противъ существованія самой международной администраціи объясняются недостаточнымъ изученіемъ этой практики. Она стоитъ прочно и непоколебимо и покоится главнымъ образомъ пока на мѣстныхъ союзахъ, хотя замѣтенъ ростъ всеобщихъ союзовъ и въ территоріальномъ, и въ предметномъ, и въ матеріальномъ отношеніи. Существуютъ извѣстныя категоріи вопросовъ, которые вызываютъ организацію международнаго управленія; эти вопросы тѣсно связаны съ торговлей и промышленностью, съ экономическимъ обмѣномъ и съ колоніальнымъ расширеніемъ. Развитіе международной администраціи шло паралельно и одновременно съ развитіемъ международныхъ третейскихъ судовъ, конгресовъ и конференцій и объясняется тѣми же причинами, которыя повели къ учащенію обращенія къ международнымъ органамъ вообще.

Приложеніе:

литература вопроса о международной администраціи.

Первый намекъ на международную администрацію, какъ на особаго рода дѣятельность государствъ, мы встрѣчаемъ у основателя ученія о международномъ общеніи барона Кальтенборна; въ начертанной имъ системѣ предметовъ международнаго права онъ говоритъ между прочимъ о «взаимномъ сотрудничествѣ многихъ государственныхъ властей различныхъ державъ по предметамъ отдѣльныхъ верховныхъ правъ (Hoheitsrechte), каковы таможенное верховенство, военное, полицейское, почтовое, монетное. Вслѣдствіе этого возникаютъ временные союзы торговые, военные и т. д. Сюда принадлежатъ международныя соединенія для общаго регулированія интересовъ политики, торговли, религіи, матеріальной жизни, фабрикъ, желѣзныхъ дорогъ, почтъ, духовной жизни, прессы, газетнаго и книжнаго обращенія» [1]). Но далѣе простого перечня отдѣльныхъ отраслей международной администраціи проф. Кальтенборнъ не пошелъ.

Не далъ полной теоріи и проф. Моль. Въ одной изъ своихъ статей онъ указывалъ, что въ международномъ оборотѣ преслѣдуются либо цѣли государственныя, либо общественныя, либо цѣли частныхъ лицъ. Перваго рода цѣли имѣютъ въ виду или установленіе правового порядка, или полицейскую дѣятельность (polizeiliche Fürsorge); эта дѣятельность развивается 1) въ виду того, что современное государство есть не только учрежденіе для охраны права, но и союзъ людей, направленный на облегченіе отдѣльнымъ

[1]) Kaltenborn. Kritik des Völkerrechts. Leipzig 1847. 299.

подданнымъ достиженія ихъ жизненныхъ цѣлей путемъ властнаго содѣйствія тамъ, гдѣ недостаточны силы индивидовъ или групповыхъ соединеній, и 2) вслѣдствіе того, что отдѣльное государство безсильно достичь это одними своими силами. Но, давая представленіе объ администраціи, Моль исходилъ не изъ данныхъ практики, а изъ метафизическаго и отвлеченнаго понятія объ обособленномъ государствѣ, поставленномъ въ общеніе съ себѣ подобными; онъ говорилъ не столько о томъ, что существуетъ, сколько о томъ, что должно существовать, если вообразить себѣ данное соотношеніе силъ. Поэтому онъ въ своемъ перечисленіи функцій полиціи указывалъ лишь «предметы, относительно которыхъ совмѣстная дѣятельность государствъ умѣстна» и, оговорившись что невозможно перечислить всѣ эти предметы, ограничился слѣдующими примѣрами, гдѣ особенно настоятельна взаимопомощь: регулированіе переселеній, подавленіе заразныхъ болѣзней, транзитъ матеріальныхъ предметовъ, духовная жизнь, промыслы, торговля. Подъ каждой рубрикой онъ описывалъ то, что до того времени было сдѣлано въ данной области администраціи и что сходилось съ его апріорными представленіями о раціональной дѣятельности государствъ въ международномъ оборотѣ [1]).

Съ точки зрѣнія Кальтенборна разсматривалъ вопросъ и проф. Залесскій; онъ собралъ рядъ случаевъ, гдѣ ограничивалась административная независимость государствъ благодаря развитію коллективной ихъ дѣятельности, но онъ не объединялъ эту послѣднюю подъ именемъ международнаго управленія, преслѣдующаго особенныя цѣли и задачи [2]).

Не на простомъ описаніи отдѣльныхъ фактовъ и не на соображеніяхъ о разумномъ достиженіи государственныхъ цѣ-

---

[1]) Mohl. Die Pflege der internationalen Gemeinschaft als Aufgabe des Völkerrechts. Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Band I. Tübingen 1860. S. 613—618.

[2]) Zaleski. Zur Geschichte und Lehre der internationalen Gemeinschaft. Dorpat 1866 70—95.

лей можно было основать ученіе объ управленіи международнымъ союзомъ, требовалось глубокое и систематическое изученіе практики, систематизація дѣйствующихъ здѣсь началъ, выясненіе причинъ и слѣдствій существующаго международнаго строя и формулированіе юридической природы отношеній между государствами. Выполненіе этой задачи было начато проф. Л. фонъ Штейномъ, который путемъ реально-позитивнаго метода [1]) не только преобразовалъ старинную «науку о полиціи» въ «ученіе объ управленіи», но и создалъ теорію о международномъ управленіи. Его ученіе было изложено въ краткомъ «Учебникѣ науки объ управленіи», вышедшемъ первымъ изданіемъ въ 1870 году, и было развито въ небольшой статьѣ, напечатанной въ 1882 году [2]). Онъ впервые употребляетъ термины «die internationale Verwaltung» и «das internationale Verwaltungsrecht»; подъ международнымъ управленіемъ онъ понимаетъ общее управленіе (eine gemeinsame Verwaltung) нѣсколькихъ государствъ для удовлетворенія ихъ общихъ интересовъ; это общее управленіе обладаетъ комплексомъ своихъ собственныхъ правовыхъ нормъ и своими собственными организмами, созданными или благодаря офиціальному воздѣйствію (какъ напр. Дунайская комиссія, санитарная комиссія въ Константинополѣ, органы почтоваго союза), или же благодаря с ободной дѣятельности частныхъ лицъ. Право управленія развивается договорнымъ путемъ и покоится на общихъ всѣмъ народамъ потребностяхъ. Право международнаго управленія есть необходимое дополненіе къ праву внутренняго управленія, безъ него это послѣднее никогда не получило бы полной и стройной системы и формы; оно развилось главнымъ образомъ въ XIX вѣкѣ среди европейскихъ государствъ.

---

[1]) Однако все же и Штейнъ еще не свободенъ отъ метафизики.

[2]) Stein. Handbuch der Verwaltungslehre. 2 Auflage. Stuttgart 1876. S. 91—97 и Einige Bemerkungen über das internationale Verwaltungsrecht. Iahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich. 1882, zweites Heft. S. 1—48.

Значеніе ученія Штейна заключается въ открытіи тѣхъ факторовъ, которыя создали право управленія, въ уясненіи того коллективнаго дѣйствія, которое лежитъ въ его основѣ и которое выражается внѣшнимъ образомъ въ самостоятельныхъ административныхъ организаціяхъ, наконецъ въ сопоставленіи всего богатства внутренняго управленія съ содержаніемъ международнаго управленія. Но Штейнъ самъ не излагалъ этого содержанія подробнымъ образомъ и лишь намѣчалъ главныя его части. Главнымъ дѣятелемъ международнаго управленія онъ, въ согласіи съ дѣйствительностью признавалъ отдѣльное государство, но онъ отмѣтилъ солидарность интересовъ народовъ въ области этого управленія; благодаря этому рѣзче былъ подчеркнутъ признакъ самостоятельности международныхъ административныхъ задачъ, былъ объясненъ ихъ всеобщій характеръ и былъ данъ матеріалъ для сравненія этихъ задачъ съ частными задачами отдѣльнаго государства; дѣйствуя въ качествѣ дѣятеля международнаго управленія, государство, по Штейну, достигаетъ не только удовлетворенія своихъ собственныхъ интересовъ, но и содѣйствуетъ благосостоянію другихъ государствъ. Наконецъ, исходя изъ конкретныхъ явленій, онъ установилъ время появленія международной администраціи и мѣсто ея обнаруженія; право управленія было у него специфически европейскимъ.

Еще далѣе Штейна пошелъ проф. Капустинъ, который исходилъ изъ представленія о самостоятельной дѣятельности международнаго союза, направленной на достиженіе цѣлей управленія и независимой отъ управленія отдѣльныхъ государствъ, членовъ этого союза. «Народы, говоритъ онъ въ своемъ курсѣ, образуютъ общество, которое имѣетъ свои требованія и задачи, выходящія за предѣлы національныхъ интересовъ и національныя силы. Это общество владѣетъ территоріемъ, подчиненнымъ исключительно его законамъ; оно наблюдаетъ за дѣйствіями своихъ членовъ и выступаетъ съ своимъ авторитетомъ всякій разъ когда рѣчь идетъ о суще-

ствующемъ порядкѣ или о правѣ всей Европы». Правда форма международнаго союза весьма несовершенна: «въ настоящее время не существуетъ организованной международной власти. Хотя фактическое преобладаніе главныхъ державъ несомнѣнно, однако международное общеніе имѣетъ характеръ ассоціаціи, члены которой не вступаютъ въ постоянные союзы, а руководятся національными интересами. Эта форма наиболѣе соотвѣтствуетъ существенному значенію государствъ, которыя не въ правѣ подчинить всецѣло свою дѣятельность чужимъ интересамъ и отказаться напередъ отъ возможности достиженія своихъ народныхъ задачъ». Тѣмъ не менѣе дѣятельность международнаго союза проявляется въ троякомъ направленіи: 1) въ международномъ управленіи (вмѣшательствѣ), 2) въ содѣйствіи удовлетворенію нравственныхъ требованій цивилизаціи и 3) въ содѣйствіи матеріальнымъ интересамъ [1]). Въ позднѣйшей статьѣ Капустинъ такъ говоритъ о вмѣшательствѣ, которое онъ соединяетъ съ изложеніемъ ученія объ администраціи: «по существу международнаго союза правительственная власть въ немъ не можетъ быть предоставлена ни одному члену въ отдѣльности, ни нѣсколькимъ членамъ (какъ это было въ эпоху пентархіи), а должна принадлежать цѣлому союзу. Коллективная форма вмѣшательства соотвѣтствуетъ вполнѣ и теоретическимъ, и практическимъ требованіямъ. Представителями потребностей и убѣжденій, служащихъ всегда оправданіемъ административныхъ мѣръ, могутъ быть по отношенію къ цѣлой Европѣ только всѣ государства въ совокупности». «Коллективное вмѣшательство не есть утопія лишенная корней въ дѣйствительной жизни. Попытки установить его появились не разъ и вызваны были силою вещей. Парижскій конгрессъ призналъ его относительно Турціи и такой порядокъ на опытѣ оказался удовлетворительнымъ. Еще прежде весь международный союзъ установилъ административную мѣру осмотра кораблей съ цѣлью прекра-

[1]) Капустинъ. Международное право. Ярославль 1873, стр. 12, 15 и 26.

тить торговлю неграми. Санитарныя конференціи относятся къ той же категоріи международнаго управленія. Во всякомъ случаѣ для международной администраціи существуетъ не менѣе прецедентовъ, чѣмъ для международной юстиціи» [1]). Изъ этого видно, какъ своеобразно понималъ Капустинъ международную администрацію; слова «управленіе», «администрація» и «вмѣшательство» были для него тождественными и онъ объединялъ подъ однимъ понятіемъ и политическую интервенцію, основанную на неравенствѣ отношеній государствъ, на принужденіи и на отсутствіи формальныхъ юридическихъ титуловъ, которыя могли бы дать освященіе притязаніямъ вмѣшивающихся державъ, и мирную совмѣстную дѣятельность государствъ на началахъ равенства, въ силу постановленій трактатовъ, направленную на достиженіе культурныхъ интересовъ. Заслугой Капустина является то, что онъ старался связать новую теорію объ управленіи со старинной доктриной вмѣшательства и поставить этотъ послѣдній институтъ въ видѣ средства для достиженія административныхъ цѣлей международнаго союза.

Теорія Капустина, довольно оригинальная для его времени, осталась неизвѣстной въ западно-европейской литературѣ. Напротивъ широко распространилась теорія проф. Мартенса, впервые формулированная имъ въ 1873 году. Мартенсъ стоитъ на точкѣ зрѣнія совершенно несходной съ воззрѣніями Капустина; въ международномъ союзѣ онъ видитъ ничто иное какъ сумму суверенныхъ государствъ, находящихся въ общеніи между собою, а въ международной администраціи—дѣятельность отдѣльнаго государства въ области международнаго общенія для достиженія его жизненныхъ цѣлей; такимъ образомъ въ опредѣленіи Мартенса отсутствуетъ указанный Штейномъ признакъ 1) коллективности дѣйствій государствъ и 2) общности лежащихъ на государствахъ задачъ. Органа-

---

[1]) Капустинъ. Международное вмѣшательство. Сборникъ госуд. знаній СПБ. 1875. т. II, стр. 221 и 222.

ми международной администраціи Мартенсъ признаетъ пословъ (для задачъ политическихъ) и консуловъ (для задачъ общественныхъ) [1]). Этотъ взглядъ легъ въ основаніе курса, появившагося въ первомъ изданіи въ 1882—1883 годахъ и получившаго заслуженную извѣстность во всемъ цивилизованномъ мірѣ. Слово «управленіе» понимается здѣсь въ широкомъ смыслѣ, въ противоположность «устройству», и въ болѣе узкомъ смыслѣ, какъ свободная дѣятельность государства внѣ его территоріальныхъ предѣловъ для реализаціи его частныхъ интересовъ; совокупность нормъ, опредѣляющихъ международную дѣятельность государствъ, составляетъ право международнаго управленія или международное административное право [2]). Этотъ комплексъ нормъ является такимъ образомъ прежде всего внѣшнимъ управленіемъ государства, нежели международной администраціей въ собственномъ смыслѣ слова; характерно уже то, что во второмъ томѣ наравнѣ съ международными трактатами излагаются законы отдѣльныхъ государствъ, административныя распоряженія и судебная практика, т. е. тѣ нормы и акты, которые опредѣляютъ направленіе дѣятельности администраціи въ отдѣльныхъ странахъ.

Однако проф. Мартенсъ не могъ не замѣтить существованія иныхъ органовъ, которые, будучи введенными въ его систему, нарушили бы ея цѣльность, стройность и послѣдовательность. Онъ не обходитъ молчаніемъ эти учрежденія, но лишь вскользь упоминаетъ объ нихъ. Правда, въ 1 томѣ онъ утверждаетъ, что «международное общеніе не знаетъ и не нуждается въ постоянной организованной власти. Оно остается и по своему существу должно быть свободной ассоціаціей независимыхъ государствъ, основанной на полномъ уваженіи индивидуальности каждаго народа и опредѣляемой началами международ-

---

[1]) Мартенсъ. О консулахъ и консульской юрисдикціи на Востокѣ. СПБ. 1873. стр. 21—51.

[2]) Мартенсъ. Современное международное право. СПБ. 1896, т. II, стр. 2, 3, 8.

наго права. Въ основаніи его лежитъ начало независимости государствъ. Его органами служатъ международные конгресы и конференціи. У него нѣтъ, какъ у государства, органовъ законодательной, исполнительной и судебной власти». Но въ другомъ мѣстѣ констатируется существованіе «основанныхъ по взаимному соглашенію государствъ международныхъ административныхъ учрежденій съ компетенціей и средствами дѣйствія отдѣльными отъ мѣстной территоріальной власти; эти совершенно самостоятельныя учрежденія вызваны убѣжденіемъ заинтересованныхъ государствъ, что своими правительственными органами и властью они не въ состояніи разрѣшить различныя задачи, которыя имѣютъ международное значеніе и вмѣстѣ съ тѣмъ ставятся разумными интересами собственныхъ ихъ подданныхъ. Въ виду этого государства отказываются отъ осуществленія своихъ правъ, которыя прежде разсматривались какъ неотъемлемая регалія каждаго независимаго государства, или же бываютъ вынуждены подъ давленіемъ другихъ правительствъ признать существованіе какого нибудь устроеннаго международнаго учрежденія» [1]). Во второмъ томѣ, проф. Мартенсъ, прежде чѣмъ перейти къ настоящимъ органамъ международной администраціи, останавливается «на томъ отрадномъ фактѣ, что въ новѣйшее время выработались такія международныя учрежденія, въ которыхъ нельзя не видѣть зародыша управленія самого международнаго общества. Существуютъ международныя административныя учрежденія, на которыя общимъ согласіемъ государствъ возложено завѣдываніе конкретными административными задачами въ тѣхъ сферахъ администраціи, въ которыхъ сознаніе общихъ интересовъ привело къ организаціи общихъ учрежденій для лучшей ихъ охраны». Но въ виду того, что характеръ этихъ учрежденій

---

[1]) Таковы комиссіи на Рейнѣ и Дунаѣ, международные секретаріаты почтовый и телеграфный въ Бернѣ, отчасти Женевскій комитетъ для помощи раненымъ воинамъ, Парижская метрическая комиссія, константинопольская санитарная инспекція. Томъ I. 1895. стр. 219 и 213.

(бюро) какъ спеціальныхъ органовъ международнаго общенія еще не установился прочнымъ образомъ, они были оставлены безъ детальнаго разсмотрѣнія [1]).

Теоріи Штейна и Мартенса послужили точками отправленія для дальнѣйшаго развитія ученія о международной администраціи и для выясненія вопроса объ отношеніи ея къ другимъ юридическимъ институтамъ. То, что прежде разсматривалось какъ исключеніе, какъ ограниченіе ихъ основныхъ неотъемлимыхъ правъ, начало принимать формы нормальнаго и правильнаго порядка международныхъ отношеній, охраняемаго совокупной дѣятельностью нѣсколькихъ государствъ [2]). Перечислимъ отдѣльныя представленія о новомъ институтѣ, придерживаясь, по возможности, хронологическаго порядка.

Проф. Блюнчли, не упоминавшій въ своемъ «кодексѣ» (1868) объ международной администраціи, въ одной изъ своихъ позднѣйшихъ статей перечисляетъ предметы входящіе въ составъ «internationale Verwaltung und Rechtspflege» слѣдующимъ образомъ: это суть постановленія относительно международныхъ сношеній, толкованія торговыхъ и таможенныхъ договоровъ, о желѣзныхъ дорогахъ, почтѣ, телеграфѣ, о судоходствѣ въ открытомъ морѣ, въ гаваняхъ и по рѣкамъ, о выдачѣ преступниковъ, о подданствѣ и національности отдѣльныхъ лицъ, все международное частное и уголовное право, опредѣленіе границъ, споры о вознагражденіи за убытки, нормы о мѣрахъ и вѣсахъ, монетное дѣло и церемоніалъ. «Для подобныхъ административныхъ и судебныхъ дѣлъ, добавляетъ Блюнчли, должны быть созданы особыя международныя

---

[1]) Томъ II. 1896. стр. 14—15.

[2]) Ср. Gessner. Le droit administratif (à propos de l'ouvrage de M. Martens). R. d. 1886. 329 и Коркуновъ. Международное право и его система. «Сборникъ статей за 1877—1897 годы». СПБ. 1898. 443.—Теорія Мартенса излагается у Levieux (Bruxelles 1892, p. 24), видящаго въ «administration internationale» завершеніе эволюціи межд. права. Этотъ же терминъ встрѣчается и у Descamps'a (1894).

учрежденія, которымъ государства могутъ безъ опасеній за свою самостоятельность ввѣрить то или другое дѣло» [1]).

Въ своей вступительной лекціи проф. Ивановскій указывалъ, что между государствами входящими въ составъ международнаго союза, существуетъ взаимопомощь въ промышленной и торговой сферѣ, въ области духовной жизни и въ другихъ отрасляхъ полицейской дѣятельности отдѣльнаго государства. Но это утвержденіе не было развито подробнымъ образомъ [2]).

Не опредѣляетъ понятія международнаго права управленія (internationales Verwaltungsrecht) проф. Мейли, упоминающій о немъ въ составленной имъ классификаціи международно-правовыхъ дисциплинъ въ отдѣлѣ международнаго публичнаго права рядомъ съ внѣшнимъ государственнымъ правомъ (Völkerrecht) и международнымъ процессуальнымъ правомъ; въ отдѣлъ международнаго частнаго права онъ вноситъ международное 1) гражданское, 2) торговое и вексельное, 3) морское право и 4) право международныхъ сношеній (желѣзныя дороги, почта, телеграфъ и телефонъ) [3]).

Существованіе международнаго права управленія (internationales Verwaltungsrecht) признавалъ также проф. О. Майеръ, отличавшій его отъ международнаго частнаго права и видѣвшій специфическую его особенность въ договорномъ установленіи его нормъ. Майеръ не входилъ въ подробности и ограничился лишь выясненіемъ его общей природы [4]).

На практическую и положительную почву ученіе о международной администраціи было поставлено проф. Ка-

---

[1]) Bluntschli. Gesammte kleine Schriften. Zweiter Band. Nördlingen 1881. S. 307.

[2]) Ивановскій. Опредѣленіе, основныя начала, задачи и значеніе международнаго права. Одесса 1884, стр. 4.

[3]) Meili. Die Doctrin des internationalen Privatrechts. Zeitschrift für internationales Privat=und Strafrecht. 1891. I. 7.

[4]) Otto Mayer. Deutsches Verwaltungsrecht. Leipzig. Band II. Anhang. S. 458.—См. также франц. изданіе: Le droit administratif allemand. Paris 1906. Tome IV, p. 360.

занскимъ, изслѣдовавшимъ монографически рѣчные союзы государствъ (1895) и всеобщіе союзы вообще (1897), давшимъ теорію вопроса въ цѣломъ рядѣ работъ [1]) и развившимъ ее въ своемъ курсѣ [2]). Внѣшняя система курса такова: международное право дѣлится на два отдѣла, на право публичное и частное; въ первый отдѣлъ входитъ право устройства и право управленія; право управленія состоитъ изъ правообразованія, администраціи и процесса. Международная администрація есть такимъ образомъ вѣтвь международной дѣятельности вообще, она направлена на исполненіе права и сводится къ дѣятельности государствъ, международныхъ обществъ, ихъ органовъ и органовъ международныхъ для преслѣдованія международныхъ соціальныхъ интересовъ, общихъ двумъ, многимъ или всѣмъ государствамъ. Предметы международной административной дѣятельности тождественны съ предметами вѣдомства администраціи отдѣльныхъ государствъ; это суть попеченіе о путяхъ и средствахъ международныхъ сообщеній и сношеній, о духовныхъ и экономическихъ интересахъ народовъ, о международномъ здравіи и преслѣдованіе полицейскихъ правонарушеній. Право, которое создаетъ и опредѣляетъ международную администрацію, есть международное административное право.

Проф. Ульманъ въ статьѣ своей, напечатанной въ 1897 году, понималъ подъ международнымъ административнымъ правомъ такую дисциплину, которая имѣетъ своимъ предметомъ изученіе совмѣстной дѣятельности государствъ,

---

[1]) См. напр. Ученіе о международной администраціи. Актовая рѣчь. Одесса 1901, напечатанная въ Запискахъ Новороссійскаго Университета, томъ 85, стр. 549—588.—Théorie de l'administation internationale. R. g. 1902. 353—367.—Международная администрація. Словарь подъ ред. Волкова и Филиппова. СПБ. т. I. стр. 130—135.—Essai de la théorie conventionelle du droit des gens. Paris 1903.—Die allgemeinen administrativen Staatenvereine. Berlin 1903.—Les premiers eléments de l'organisation universelle. Bruxelles 1897. 12 стр. (Extrait du R. d., t. XXIX).—Опытъ договорной теоріи права народовъ. Журналъ Министерства Юстиціи 1903. декабрь 135.

[2]) Учебникъ международнаго права публичнаго и гражданскаго. 2 изд. Одесса 1904.

направленной на достиженіе народнаго благосостоянія (Wohlfahrtspflege), т. е. той цѣли, которую поставило себѣ современное культурное государство (Kulturstaat) и которая недостижима при условіи преслѣдованія ея каждымъ государствомъ отдѣльно и обособленно отъ другихъ. Культурные интересы суть общіе интересы всѣхъ подданныхъ даннаго государства и въ тоже время всѣхъ людей вообще, почему ихъ можно считать интересами имѣющими несомнѣнное международное значеніе. Все такъ называемое международное общеніе есть соединеніе силъ отдѣльныхъ государствъ, направленное на достиженіе тѣхъ интересовъ, въ наилучшемъ удовлетвореніи которыхъ всѣ заинтересованы одинаковымъ образомъ. Оно получило свое наивысшее выраженіе во всемірныхъ договорахъ XIX столѣтія [1]). Эти соображенія были повторены въ учебникѣ, вышедшемъ въ слѣдующемъ году; предметы международной администраціи были перечислены въ такомъ порядкѣ: религіозные интересы, охрана авторскаго права, вопросы народнаго образованія, попеченіе объ общественномъ здравіи, охрана нуждъ земледѣлія, промышленности и промысловъ, монетное дѣло, мѣры и вѣсъ, торговля и плаваніе, таможенное дѣло, средства сообщенія [2]).

Если Ульманъ стоялъ на точкѣ зрѣнія Штейна, то идеи Мартенса послужили точкой отправленія для работы Бильяти, который предположилъ дать описаніе дѣятельности законодательной, административной и судебной, которую осуществляетъ отдѣльное государство въ области международнаго общенія. Но въ тоже время онъ намѣчалъ и описаніе постоянныхъ и эмбріональныхъ органовъ (organi embrionali) международнаго союза и коллективное осуществленіе отдѣ-

---

[1]) Ullmann. R. d. 1897. 437—438.

[2]) Ullman. Völkerrecht. Freiburg. 1898. 252—253, 282 сл.—Bittel въ своей работѣ о Дунаѣ (1899) полагаетъ, что европейская комиссія возникла вслѣдствіе обнаружившейся потребности въ расширеніи предѣловъ межд. управленія (intern. Verwaltung) (S. 35).

льныхъ функцій государства въ международномъ общеніи [1]).

За послѣдніе годы замѣчается стремленіе выдѣлить международное административное право въ видѣ особой дисциплины, отличной отъ старѣйшаго отдѣла—публичнаго международнаго права—и отъ частнаго международнаго права. Проф. Кателляни указываетъ, что публичное право изучаетъ взаимныя отношенія государствъ, разсматриваемыхъ въ качествѣ самостоятельныхъ политическихъ единицъ, ихъ сношенія во время мира и во время войны, ихъ споры о границахъ и ихъ дипломатическіе переговоры. Частное право изслѣдуетъ юридическія отношенія между подданными различныхъ государствъ и касается дѣятельности индивидовъ внѣ границъ ихъ отечества. Административное право соединяетъ въ себѣ нѣкоторыя черты присущія какъ публичному, такъ и частному праву: оно излагаетъ попеченіе объ охранѣ индивидуальныхъ правъ, которыя не имѣютъ однако частнаго характера, и коллективныхъ интересовъ, которые не носятъ однако политическаго характера. Развитіе этого отдѣла науки международнаго права объясняется трансформаціей самой дѣятельности государства, которое помимо преслѣдованія фискальныхъ и военныхъ задачъ начало въ XIX вѣкѣ осуществлять соціальныя задачи; это вызвало идею международной солидарности, которая легла въ основу новой отрасли международнаго права. Общность интересовъ достаточно ярко обнаружилась именно въ сферѣ соціальныхъ отношеній государствъ; важное значеніе получили такіе вопросы, какъ рабочій вопросъ, почтовое и телеграфное дѣло, санитарный вопросъ и т. д. [2]).

[1]) Однако пока вышелъ лишь первый томъ, посвященный опредѣленію понятія государства и межд. союза: Bigliati. Diritto internazionale e diritto costituzionale. Lo stato e la società internazionale. Torino 1904.

[2]) Catellani. R. g. 1901. 396.—Изъ другихъ итальян. работъ см. брошюры Gemma. Prime linee di un diritto internazionale amministrativo. Parte I. Concetti sistematici generali. Firenze 1902. 80 стр. и Rapisardi Mirabelli (1907); этотъ послѣдній опредѣляетъ межд. администрацію какъ соціальную дѣятель-

Проф. Torres-Campos, одинъ изъ первыхъ отмѣтившій административный характеръ всеобщихъ союзовъ [1]), выдѣляетъ въ область международнаго административнаго права ученія о пріобрѣтеніи и потери государственной собственности, о международной собственности (море, каналы, рѣки), о международныхъ обязательствахъ (трактатахъ) и о международной администраціи вообще (уніи и санитарное дѣло) и противопоставляетъ этотъ отдѣлъ публичному международному праву и уголовному международному праву, которое онъ понимаетъ весьма своеобразно—въ смыслѣ ученія о средствахъ рѣшенія международныхъ несогласій [2]).

Проф. Александренко въ первомъ выпускѣ своего курса международнаго административнаго права излагаетъ вопросы о защитѣ человѣческой личности вообще въ международныхъ отношеніяхъ, о защитѣ собственныхъ подданныхъ на иностранной территоріи, о юридическихъ отношеніяхъ иностранца къ государству, на территоріи котораго онъ пребываетъ, и о мѣрахъ борьбы противъ иностранцевъ опасныхъ [3]).

Проф. Мартитцъ отмѣчаетъ важное значеніе коллективныхъ всеобщихъ договоровъ, которые расширяютъ область международнаго управленія и служатъ общимъ интересамъ государствъ. Всемірные союзы суть основа для созданія и укрѣпленія международной администраціи, которая имѣетъ тенденціей распространиться на всѣ предметы внутренняго управленія [4]).

ность государствъ внѣ ихъ территоріальныхъ владѣній; завершеніе этой дѣятельности онъ видитъ во всеобщихъ союзахъ государствъ.

[1]) См. Los centros de la administración internacional. La administración. 1885, juin.

[2]) Torres Campos. Elementos de derecho internacional publico. Madrid 1904.

[3]) Александренко. Очерки международнаго административнаго права. Вып. I. Руководящіе принципы. Варшава 1905. 60 стр. (Варшавскія Университетскія Извѣстія 1905. № III и IV).

[4]) Martitz. Völkerrecht. Berlin 1906.—На этой же точкѣ зрѣнія стоитъ и проф. Листъ: Liszt. Völkerrecht. 4 Auflage. Berlin 1906.—Ср. Rehm. Das internationale Verwaltungsabkommen gegen den Mädchenhandel. Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht. Band I. 1906 S. 446.

Иначе понимаетъ терминъ «internationales Verwaltungsrecht» Неймейеръ; онъ не подразумѣваетъ подъ нимъ право опредѣляющее административную дѣятельность международнаго союза, а видитъ въ немъ особую вѣтвь государственнаго юридическаго порядка; международное гражданское право опредѣляетъ границы государственной дѣятельности по отношенію къ дѣятельности другихъ государствъ въ дѣлахъ частнаго характера съ извѣстнаго рода обязательной для государства силой въ случаѣ отсутствія ясныхъ на этотъ предметъ законодательныхъ опредѣленій; такую же задачу имѣетъ международное право управленія въ области публично-правовыхъ предметовъ [1]).

Выдѣляетъ международное административное право въ качествѣ особой вѣтви международнаго права вообще рядомъ съ международнымъ частнымъ и уголовнымъ правомъ также Доховъ, понимая подъ нимъ дѣятельность государствъ внѣ ихъ территоріальныхъ границъ по предметамъ внутренняго управленія, регулируемую международными трактатами [2]).

Проф. Мерпньякъ, слѣдуя Мартенсу, различаетъ въ своемъ курсѣ право международнаго устройства (droit constitutionnel externe) и право международнаго управленія (droit administratif externe); если первое указываетъ основные принципы международной жизни, то второе регулируетъ детали ея организаціи и функціонированія. Онъ усматриваетъ также зародыши международной администраціи (administration internationale) въ комиссіяхъ, уніяхъ и международныхъ бюро, охраняющихъ нѣкоторые коллективные интересы [3]).

---

[1]) Онъ обработалъ такимъ путемъ нѣкоторые отдѣлы церковнаго права; см. Neumeyer. Studien aus dem internationalen Verwaltungsrecht. I. Die religiöse Kindererziehung. Zeitschrift für internationales Privat=und öffentliches Recht. XVII Band. 1 und 2 Heft, S. 50—129; II. Die Bekentnissänderung der Erwachsenen, здѣсь же, стр. 130—140; III. Die Feierstagsordnung, 3 Heft, S. 275—297.

[2]) Dochow. Der Einfluss von Staatsverträgen auf die Verwaltung des Innern. Zeit. für int. Privat=und öffentl. Recht 1907. 267 и Vereinheitlichung des Arbeitersschutzrechts durch Staatsverträge. Berlin 1907. 5.

[3]) Mérignhac. Traité de droit public international. 2 partie. Paris 1067,

Изъ этого историческаго обзора видно, что въ научную терминологію выраженіе «международная администрація» было внесено въ послѣднее тридцатилѣтіе XIX вѣка. Самое понятіе объ этомъ институтѣ развилось въ связи съ идеею международнаго общенія и оно сформировалось окончательно послѣ того какъ была обоснована теорія всеобщихъ соединеній государствъ. Изъ института ненормальнаго, ограничивающаго суверенитетъ государства, международная администрація превратилась въ институтъ соотвѣтствующій современной природѣ международныхъ отношеній. Ея содержаніе намѣчалось уже давно въ литературѣ и лишь въ послѣднее время были указаны ея органы. Въ настоящее время терминъ «международная администрація» или «международное управленіе» употребляется въ литературѣ часто и уже настолько ясно очерчены контуры этого новаго института, что существуетъ тенденція выдѣлить «международное административное право» въ самостоятельную науку рядомъ съ международнымъ публичнымъ правомъ въ собственномъ смыслѣ и съ такъ называемымъ международнымъ частнымъ правомъ (гражданскимъ и уголовнымъ) [1]. Содержаніе новой дисциплины намѣчается довольно согласно и однообразно; существуютъ лишь разногласія относительно принципіальнаго пониманія ея или какъ самостоятельнаго международнаго права нѣсколькихъ государствъ, въ смыслѣ Штейна и Казанскаго, или какъ внѣш-

---

p. 2, 162, 695.—Ср. Lapradelle. Chronique du droit des gens dans ses rapports avec le droit constitutionnel et le droit administratif. Revue de droit public. 1906. 350.—Распространеніе понятія о межд. администраціи повело къ составленію проектовъ особыхъ адм. межд. органовъ. Ср. напр. Duplessix. La loi des nations. Projet d'institution d'une autorité internationale législative, administrative et judiciaire. Paris 1906.

[1]) Международное право, какъ и національное право даннаго государства, можетъ быть подраздѣлено на публичное и гражданское; отъ межд. гражданскаго права уже достаточно обособились межд. торговое право и межд. морское право, отъ межд. публичнаго права—межд. уголовное право, межд. военное право, межд. процессуальное право и межд. административное право. Можетъ быть рѣчь и о межд. церковномъ правѣ, равно какъ о межд. вексельномъ правѣ.

няго административнаго права даннаго государства, въ смыслѣ Мартенса. Несомнѣнно, будущее принадлежитъ первой концепціи. Въ выработкѣ понятія о новой дисциплинѣ значительную услугу оказала русская наука; едва ли въ другой странѣ, кромѣ Россіи, это понятіе примѣняется столь часто и систематически; нѣкоторые взгляды русскихъ ученыхъ оказали вліяніе и на развитіе западно-европейскихъ теорій по этому предмету.

Правда высказывались сомнѣнія въ существованіи института международной администраціи, но всѣ возраженія или имѣли условный характеръ, или же не достигали вовсе своей цѣли въ виду очевидной ихъ односторонности.

Проф. графъ Камаровскій, въ своей рецензіи на курсъ Мартенса, утверждалъ, что «разъ нѣтъ законодательной и судебной власти, тогда нельзя говорить и объ администраціи» въ области международныхъ отношеній [1]). Точно также проф. Даневскій писалъ, что «до настоящаго времени нѣтъ еще ничего похожаго на общее международное управленіе. Появляются въ сферѣ экономической и соціальной учрежденія нѣкоторыхъ международныхъ органовъ съ административнымъ характеромъ, но всѣ они чисто спеціальные органы съ опредѣленно очерченною сферою дѣйствій и обладающіе спеціальными полномочіями отъ всѣхъ государствъ, изъявившихъ согласіе на ихъ учрежденіе. Никакой общей администраціи въ международномъ союзѣ, никакихъ органовъ ея нѣтъ, да и

---

[1]) Графъ Камаровскій. Обзоръ современной литературы по международному праву. Москва 1887. стр. 50. Впрочемъ надо добавить, что въ нѣкоторыхъ работахъ графъ Комаровскій, какъ будто, и самъ признавалъ наличность международной администраціи или, что тоже, международнаго управленія. Такъ въ одной изъ своихъ статей (Русская Мысль 1893, августъ, 30) онъ отмѣчалъ тотъ фактъ, что «получаетъ воплощеніе идея о международной организаціи той или иной отрасли управленія, для чего создаются даже особые, спеціальные союзы (почтовый, телеграфный и мн. др.). Государственное управленіе, такимъ образомъ,..... расширяется до международнаго управленія и въ немъ находитъ себѣ естественное завершеніе». Во всякомъ случаѣ нельзя не констатировать нѣкотораго различія взглядовъ на международную администрацію, высказывавшихся въ болѣе раннихъ и въ болѣе позднихъ работахъ графа Камаровскаго.

наврядъ ли они образуются» [1]). Но эти возраженія указываютъ лишь на отсутствіе организаціи международнаго союза на подобіе государственной и на отсутствіе международныхъ органовъ вѣдающихъ всѣ административныя дѣла всѣхъ государствъ и не доказываютъ, что совмѣстное управленіе нѣсколькихъ государствъ культурными задачами не есть международная администрація; впрочемъ даже и самъ Даневскій признаетъ, что «если нѣтъ общей администраціи, то имѣются уже и могутъ существовать отдѣльныя международныя управленія, выражающіяся въ организаціи спеціальныхъ административныхъ союзовъ (уніи)». Кромѣ того для наличности международнаго коллективнаго управленія достаточно и неорганизованнаго и даже временнаго союза по отдѣльнымъ административнымъ вопросамъ и между небольшою группою державъ.

Поэтому нельзя признать основательными утвержденія проф. Гейльборна, отрицавшаго при разборѣ теоріи Штейна всякую возможность установленія договорнымъ путемъ какого бы то ни было международнаго управленія (die völkerrechtliche oder internationale Verwaltung). Договоры могутъ создавать лишь притязанія и обязанности; если же они устанавливаютъ органы вродѣ дунайской комиссіи или египетской кассы долга, то здѣсь можетъ быть лишь случайная и временная организація, исчезающая съ достиженіемъ цѣли. Нѣтъ общихъ международныхъ административныхъ нормъ (ein allgemeines internationales Verwaltungsrecht) въ этомъ отношеніи, есть лишь спеціальные договоры и временныя соглашенія для достиженія союзниками извѣстныхъ цѣлей; будутъ ли эти цѣли административныя или торговыя и коммерческія, для существа дѣла безразлично. Общаго международнаго управленія такимъ путемъ установить невозможно [2]).

---

[1]) Даневскій. Пособіе къ изученію исторіи и системы межд. права. Харьковъ 1892. I. 183.

[2]) Heilborn. Das System des Völkerrechts. Berlin 1896. S. 393—394.— Въ своемъ догматическомъ курсѣ Гейльборнъ, оставаясь вѣрнымъ мыслямъ,

Проф. Берендтсъ пользовался инымъ аргументомъ, болѣе серьезнымъ: «внѣ границъ отдѣльныхъ государствъ, утверждалъ онъ, не существуетъ административнаго права, ибо международные договоры регулирущіе международное управленіе сами по себѣ или основаны на административномъ правѣ отдѣльныхъ государствъ, или входятъ въ его составъ получая силу для частныхъ лицъ и для союзовъ частныхъ лицъ только черезъ посредство государственныхъ административно-правовыхъ нормъ» [1]). Но признавая вполнѣ, что нормы международнаго административнаго права не дѣйствуютъ непосредственно по отношенію къ частнымъ лицамъ и что напр. постановленія почтоваго союза получаютъ силу по отношенію къ отдѣльнымъ гражданамъ только благодаря введенію ихъ въ составъ почтоваго законодательства, нельзя въ то же время отрицать, что существуютъ обязательныя для государствъ административныя нормы созданныя ими договорнымъ путемъ и регулирующія ихъ совмѣстныя дѣйствія для обезпеченія задачъ управленія.

Остается сказать нѣсколько словъ о названіи, которое предлагали дать международному административному праву Шпилевскій и графъ Камаровскій. Они полагали болѣе правильнымъ называть область, регулируемую международной администраціей международнымъ соціальнымъ правомъ.

Проф. Шпилевскій усматривалъ три фазиса въ развитіи науки полицейскаго права: 1) наука о полиціи и полицейское право, 2) французская доктрина административнаго права и нѣмецкое ученіе объ управленіи, 3) ученіе объ обществѣ и общественное право. Такимъ образомъ общественное право какъ самостоятельная отрасль правовѣдѣнія обнимаетъ собою

высказаннымъ имъ въ критическомъ изслѣдованіи принциповъ межд. права, вовсе игнорировалъ межд. адм. учрежденія и разсматривалъ лишь органы государства для его внѣшнихъ сношеній, т. е. главу государства и его сотрудниковъ. См. его Völkerrecht въ Encyclopädie der Rechtswissenschaft, herausgegeben von Kohler. 6 Auflage 1904. Band II. S. 1000, 1002.

[1]) Берендтсъ. Опытъ системы административнаго права. Ярославль 1898, стр. 13.

тотъ же самый юридическій матеріалъ, который въ нѣмецкой и русской литературѣ обработывался подъ именемъ полицейскаго права и во французской литературѣ—подъ именемъ административнаго права. Въ отличіе отъ этихъ двухъ понятій общественное право есть «право общества на развитіе и охраненіе его интересовъ подъ надзоромъ и при содѣйствіи правительства». Соціальные и общественные интересы состоятъ «въ развитіи и охраненіи человѣческой культуры и цивилизаціи или что тоже въ развитіи и охраненіи человѣческой личности, ея силъ и способностей» и они подраздѣляются на экономическіе, физическіе и духовные интересы. Соціальные интересы вмѣстѣ съ политическими интересами суть публичные интересы въ отличіе отъ частныхъ интересовъ. Соотвѣтственно этому народное право дѣлится на общественное, государственное и частное. И международныя отношенія могутъ быть государственныя, соціальныя и частныя, сообразно чему международное право, регулирующее международныя отношенія, можетъ быть раздѣлено подобно праву народному или національному на три отрасли: 1) международное государственное право или международное право, 2) международное общественное право или международное право въ тѣсномъ смыслѣ этого слова и 3) международное частное право. Международное общественное право стоитъ въ тѣсной неразрывной связи съ общественнымъ правомъ, такъ какъ международныя соціальныя отношенія являются непосредственнымъ продолженіемъ внутренне-соціальныхъ отношеній [1]).

Изъ этого видно, что Шпилевскій разсматривалъ и изучалъ общество съ матеріальной, а не съ формальной стороны; онъ различалъ общество и государство по содержанію функцій, отправляемыхъ тѣмъ и другимъ соединеніемъ въ общей экономіи человѣческаго общежитія. Онъ самъ признавалъ, что общество и государство находятся между собою въ тѣсной

---

[1]) Шпилевскій. Полицейское право какъ самостоятельная отрасль правовѣдѣнія. Одесса 1875. стр. 110, 143—144, 130, 139—141, 149.

связи и въ постоянномъ взаимодѣйствіи и что они могутъ быть раздѣляемы только въ теоріи [1]). Подробно онъ не развилъ своей системы соціальнаго международнаго права, но изъ его замѣчаній объ общественномъ правѣ можно заключить, что общественное международное право онъ понималъ какъ право общества на развитіе его интересовъ подъ контролемъ правительствъ въ предѣлахъ международнаго общенія. Такое пониманіе сходится съ тѣмъ, что изложено въ нашей работѣ, но если смотрѣть на формальную сторону дѣла, то окажется, что ничего нельзя возразить противъ наименованія этой дѣятельности международной администраціей, но съ оговоркою, что въ ней принимаютъ участіе и общественные союзы, а не одни только правительства, и что она преслѣдуетъ соціальные интересы, а не политическіе. Международное административное право есть часть публичнаго международнаго права, имѣющая задачей удовлетвореніе народныхъ нуждъ, но такъ какъ современная международная административная дѣятельность не обходится безъ содѣйствія правительствъ, то было бы преждевременно именовать ее какъ отрасль дѣятельности не имѣющую никакого соприкосновенія съ публично-правовою дѣятельностью государствъ. Напротивъ, если мы обратимъ вниманіе на то, какою властью располагаютъ органы, преслѣдующіе на дѣлѣ обезпеченіе народнаго благосостоянія, то увидимъ, что ихъ функціи суть административныя и что они дѣйствуютъ въ предѣлахъ права для достиженія конкретныхъ задачъ управленія, т. е. выполняютъ тѣ обязанности, которыя лежатъ на административныхъ органахъ отдѣльныхъ государствъ.

Графъ Камаровскій напротивъ выдѣляетъ соціальное международное право изъ сферы публичнаго международнаго права какъ особую и самостоятельную отрасль этой дисциплины. По его мнѣнію «соціальное международное право составляетъ новѣйшую какъ бы посредствующую область между двумя остальными его отдѣлами (т. е. публичнымъ и част-

[1]) См. Шпилевскій стр. 130 и 131.

нымъ международнымъ правомъ). Оно призвано охранять собственно общественные интересы, т. е. такіе, которые хотя и касаются частныхъ лицъ, но относятся главнымъ образомъ къ обществу въ цѣломъ и притомъ не съ его политической стороны. Всю область относящихся сюда юридическихъ отношеній удобнѣе всего называть соціальнымъ международнымъ правомъ, становящемся въ срединѣ между публичнымъ и частнымъ международнымъ правомъ. Нѣкоторые относятъ его къ ученію объ управленіи и называютъ поэтому административнымъ международнымъ правомъ, но это ведетъ лишь къ путаницѣ понятій» [1]). Въ своемъ проектѣ международной организаціи графъ Камаровскій намѣчаетъ помимо правотворящихъ и судебныхъ органовъ «органы соціальные менѣе удачно называемые органами международной администраціи»; ихъ должно называть общественными или соціальными «въ силу того, что они являются носителями именно не столько интересовъ государства въ ихъ раздробленности, сколько интересовъ и идей общества въ его современной и культурной цѣльности. Въ этомъ нельзя не видѣть новой еще мало признанной но плодотворной для будущаго идеи, выражающей то, что въ наши дни общество Европы начинаетъ сознавать себя единымъ и въ своихъ членахъ солидарнымъ цѣлымъ, поверхъ отдѣльныхъ государствъ, которыя являются для него служебными и исполнительными органами». Это проявляется въ уніяхъ, которыя «чуждыя области политики, предметомъ своимъ имѣютъ охрану и развитіе лишь опредѣленнаго вида интересовъ народовъ, которые составляютъ обширную какъ бы среднюю область между интересами государствъ какъ политическихъ единицъ съ одной стороны и интересами частныхъ лицъ съ другой стороны» [2]). Но эта теорія основывается на отвлеченномъ понятіи общества, которое въ дѣйствительности неотдѣлимо отъ государства въ внутреннегосу-

---

[1]) Международное право. Москва. 1897. стр. 6.

[2]) Объ основной задачѣ международнаго права, стр. 93—94 и 49—50.

дарственномъ быту и отъ государствъ въ международныхъ отношеніяхъ. Если субъектомъ публичнаго права является государство, а субъектомъ частнаго права отдѣльное лицо, то субъектомъ общественнаго права можно считать лишь общество; но это послѣднее реально не существуетъ: общественныя силы всегда дѣйствуютъ подъ извѣстнымъ воздѣйствіемъ государственныхъ силъ, подъ ихъ контролемъ и охраной. Рѣшительное раздѣленіе двухъ понятій «государства» и «общества» въ смыслѣ самостоятельныхъ организацій, другъ друга исключающихъ, преслѣдующихъ діаметрально противоположныя цѣли и защищающихъ непримиримые между собою интересы, поведетъ лишь къ невѣрнымъ представленіямъ о характерѣ международныхъ органовъ служащихъ интересамъ общества въ цѣломъ; эти органы носятъ правительственный характеръ, выполняютъ функціи управленія и поэтому не могутъ быть названы общественными въ точномъ смыслѣ этого слова. Формально общество не проявляетъ во внѣ своего существованія въ видѣ особаго организованнаго соединенія, понятіе общественнаго права имѣетъ значеніе лишь въ матеріальномъ отношеніи въ качествѣ извѣстнаго комплекса нормъ расчитанныхъ на достиженіе интересовъ, не имѣющихъ ни политическаго, ни гражданско-правового содержанія.

Голубевъ

Международныя

АДМИНИСТРАТИВНЫЯ

КОМИССІИ

XIX ВѢКА

М. Ф.