А. Н. МАКАРОВ

ЛИГА НАЦИЙ

„ACADEMIA“
ПЕТЕРБУРГ
1922

Р. Ц. № 3055. Петроград.
Печ. 2500 экз.

Типография Коминтерн. Петроград. Екатерингофский пр.,

Лига Наций—не только один из политических факторов современных нам событий, но и определенный этап в развитии международного права. Предмет настоящего очерка—изложить юридическую структуру Лиги, выявить ее международно-правовые основы.

Литература о Лиге Наций на Западе необ'ятна. В моем распоряжении, помимо текста Версальского договора, были лишь случайные и очень неполные источники: вне пределов достижения находились для меня, притом, не только многочисленные политические писания о Лиге, не представляющие, надо думать, прочной ценности, но и официальные материалы—первоисточники для изучения ее деятельности. Если я, тем не менее, решаюсь опубликовать этот очерк, построенный, повторяю, на очень случайных данных, то лишь потому, что в русской литературе о Лиге Наций нет решительно никаких работ. Между тем, худо ли, хорошо ли, Лига является одним из достойных внимания проявлений современной нам культуры Запада.

А. Н. Макаров

Март 1922 г.

I. Идея надгосударственной организации в истории и фрагменты ее в положительном международном праве до мировой войны

Идея организации человечества путем создания надгосударственного политического образования — идея не новая. Представление о гражданстве мира было присуще уже отдельным течениям античной философской мысли. Но античному политическому мышлению организация мира представлялась не как организация государств, а как создание единого, властвующего над всеми народами мирового государства. Эту античную идею мирового государства восприняло средневековье, сочетавшее ее с представлением об единой, охватывающей все народы христианской церкви. Еще Данте, выявляя принадлежность свою к политической идеологии средневековья, развивал план создания преемницы imperium romanum—универсальной монархии, призванной обеспечить всеобщий мир—необходимую предпосылку расцвета духовных сил человечества.

Однако, уже у современников Данте обнаружилась и другая, учитывающая неуклонный рост отдельных национальных государств идея—идея создания не универсального государства, а союза государств, идея создания связи менее интенсивной, но зато, кто знает, может быть, более близкой к осуществлению. Пьер Дюбуа, автор появившегося в 1306 г. трактата „De recuperatione terrae sanctae", являясь представителем этого течения, намечал установление периодичности конгрессов и предлагал создание третейского трибунала, притом в форме, довольно близкой той, которая получила осуществление на первой конференции мира в Гааге в 1899 г.

Проекты надгосударственной политической организации всплывают неоднократно и на протяжении последующих веков,

Интересно отметить притом, что наиболее известные из этих проектов относятся к годам длительных военных столкновений: реально ощущавшиеся ужасы войны естественно вызывали к жизни мечты о таком строе, который, охватывая в единое политическое целое все государства, делал бы войну между ними бесцельной и немыслимой. В годы тридцатилетней войны написан был, как показали новейшие исследования, наиболее известный для XVII в. проект Сюлли, приписывавшийся им задним числом Генриху IV, проект, намечавший создание „христианской республики" в составе 15 государств западной Европы, делами которой должен был управлять общий совет из 60 уполномоченных этих государств. К той же эпохе тридцатилетней войны относится и менее известный трактат Эмерика Крюссе. На годы войны за испанское наследство падает наиболее популярный в XVIII в. проект вечного мира аббата Сен-Пьера, представленный им Утрехтскому конгрессу 1713 г. Проект этот намечал образование союза европейских государств, наподобие старой Германской Империи, с общим сеймом в качестве законодательного и судебного органа союза, наделенного принудительной властью в отношении всех его членов.

Конец XVIII и начало XIX в. в Европе ознаменованы были снова длительными войнами, созидавшими непрочные, быстро сменявшие одна другую политические комбинации. Политическую карту новой Европы после Наполеоновских войн призван был начертать Венский конгресс (1814—1815 г.). Усталая от нескончаемых войн Европа ждала от Венского конгресса установления прочного международного порядка, который устранил бы в будущем возможность повторения только что пережитых потрясений. Венский конгресс не создал надгосударственной организации, но дань усталости от войны, дань жажде прочного мира была все же уплочена. Я имею в виду непосредственно примыкающий к актам Венского конгресса акт Священного Союза, подписанный в Париже 14 сентября 1815 года императорами Александром I, Францем I и королем Фридрих-Вильгельмом. Акт этот, всецело обязанный своим появлением религиозно-мистическому настроению Александра I, заключал в себе торжественное об'явление о решимости монархов „как в управлении вверенными им государствами, так и в политиче-

ских отношениях ко всем другим правительствам руководствоваться не иными какими-либо правилами, как заповедями... Святой Веры, заповедями любви, правды и мира...". К „Трактату Братского Христианского Союза", как именуется этот акт в нашем Полном Собрании Законов, приступили затем почти что все европейские монархи. Практическим последствием акта Священного Союза был заключенный в том же 1815 г. четверной союз между Россией, Австрией, Пруссией и Англией, который после присоединения к нему в 1818 г. Франции превратился в „пентархию" великих держав. Помимо единства политических принципов, проводившихся пентархией, ее существование проявлялось во вне в периодических конгрессах, на которых обсуждались вопросы текущей политики: это—конгрессы в Аахене 1818 г., в Троппау 1820 г., в Лайбахе 1821 г., в Вероне 1822 г. Деятельность пентархии общеизвестна: вмешательство во имя начала легитимизма для подавления революционных вспышек в Неаполе, Сардинии, Испании явилось едва ли не основным содержанием этой деятельности. Союз ослабел, однако, чрезвычайно быстро и в середине 20-х годов окончательно распался.

Прочной междугосударственной организации, цельной и законченной, первой четверти XIX в. осуществить не удалось. Зато, начиная с середины XIX в., стали осуществляться в различных направлениях попытки разрешать отдельные административные в широком смысле, а затем и судебные задания в плоскости уже не только государственной, но и международной: стали формироваться отдельные кирпичи, пригодные для будущей постройки цельного здания надгосударственной организации. Рядом международных соглашений созданы были численно значительные группы государств, об'единившихся для совместного резрешения тех или иных культурных заданий: не задаваясь целью перечислить все такие государственные об'единения, как они сложились к началу XX века, я укажу лишь на столь значительные из них, как всемирный почтовый союз (с 1875 г.), всеобщий телеграфный союз (с 1865 г.), союз для защиты промышленной собственности (с 1883 г.), союз для защиты произведений литературы и искусства (с 1886 г.) и др. Вторая половина XIX в. вызвала к жизни и ряд соглашений

для совместного разрешения государствами различных заданий в области санитарного дела, железнодорожного и судоходного дела, в области борьбы с работорговлей и с торгом женщинами и пр. Многие из этих соглашений не ограничивались установлением общих для всех их участников норм материального права, но создавали для жизненного осуществления этих норм и специальные органы—опять таки не в государственном, а уже и в международном масштабе. Так создались многочисленные международные комиссии — речные, санитарные, финансовые, так создались бюро международных административных союзов—почтового, телеграфного, союза для защиты произведений литературы и искусства и др. Некоторые из международных комиссий в узкой, специально отведенной их ведению, области наделены были правом издавать регламенты и следить за их выполнением (напр., речные, санитарные комиссии), роль других сводилась к информации и посредничеству в сношениях (таково значение бюро международных административных союзов). Во всяком случае, не будет ошибкой признать, что в сколько-нибудь значительном масштабе значением активного административного органа, особенно если сравнить с органами государственными, эти международные административные органы не обладали.

Попытки создания международной судебной организации связаны с обеими Гаагскими конференциями мира—1899 г. и 1907 г. На первой конференции выработана была конвенция о мирном решении международных столкновений, в которую включены были общие положения о третейском разбирательстве и положения о Постоянной Палате Третейского Суда. Дополненная и несколько видоизмененная в деталях конвенция эта принята была и второй конференцией. Эта последняя много внимания уделила разработке проекта более совершенно организованного международного судилища, чем Постоянная Палата, но проект этот—проект конвенции об учреждении Судебной Третейской Палаты — не получил утверждения конференции. Помимо конвенции о мирном решении международных столкновений, вторая конференция разработала во многом весьма примечательную конвенцию о международной призовой палате. Осуществить, однако, международный призовой суд на прак-

тике не пришлось, потому что конвенция о нем не была ратифицирована даже подписавшими ее государствами.

Изучая какую бы то ни было судебную организацию, мы должны ответить себе на два вопроса—на вопрос о компетенции суда и на вопрос об его устройстве. Ознакомившись с тем, что говорится о третейском разбирательстве и, в частности, о Постоянной Палате Третейского Суда в конвенциях 1899 г. и 1907 г., мы придем с точки зрения обоих намеченных вопросов к выводам в достаточной степени неутешительным. Прежде всего—Постоянная Палата Третейского Суда точно очерченного круга дел, обязательно подведомственных ее рассмотрению, не имела. Конвенция признала лишь желательным, чтобы в спорах по вопросам юридического свойства и преимущественно по вопросам толкования или применения международных договоров, державы обращались, в случае надобности, к третейскому суду, но и то лишь постольку, поскольку позволят обстоятельства. Устройство Постоянной Палаты Третейского Суда сводилось к следующему. Каждая из договаривающихся держав призвана была назначить членами Постоянной Палаты не более четырех лиц, известных своими познаниями в области международного права. Назначенные лица вносились в особый список третейских судей. Из этого общего списка членов Постоянной Палаты спорящие державы и призваны были выбрать третейских судей для разрешения конкретного спора. Обязанности канцелярии Палаты лежали на международном бюро, которым заведывал постоянный распорядительный совет, образованный из аккредитованных в Гааге дипломатических представителей договаривающихся держав и Нидерландского Министра Иностранных Дел. В конечном итоге постоянно функционирующими учреждениями Постоянной Палаты Третейского Суда оказывались лишь бюро и распорядительный совет, т. е. учреждения исключительно канцелярского и распорядительного порядка, а вместо судебной палаты на лицо был список назначенных державами третейских судей, из которого предлагалось выбирать, в случае надобности, лиц для осуществления третейских полномочий.

В сознании неудовлетворительности такой организации третейского трибунала вторая конференция мира 1907 г. разра-

ботала проект настоящего судебного учреждения, всегда открытого для спорящих государств — Судебной Третейской Палаты, собирающейся на ежегодную сессию для разрешения всех внесенных на ее рассмотрение дел. Конференция разработала подробный регламент такого постоянного суда, но не могла добиться единодушного решения по вопросу о порядке выбора судей этого трибунала. Бессильная согласовать различные взгляды по этому вопросу конференция ограничилась тем, что выразила в своем заключительном акте пожелание, чтобы державы приняли приложенный к акту проект об учреждении Судебной Третейской Палаты, как только состоится соглашение о выборе судей и о составе палаты.

Значительно совершеннее выработанное той же второй Гаагской конференцией соглашение о международной Призовой Палате. Прежде всего, этот трибунал получил точно определенную сферу своей компетенции: по перечисленным в конвенции категориям дел он являлся уже не только желательной, но и обязательной судебной инстанцией. Затем, точно определен был и состав Призовой Палаты: состав этот складывался из 15 судей и 15 судей-заместителей, при чем назначение 8 судей и 8 судей-заместителей предоставлено было конвенцией великим державам, назначение же остальных 7 судей и 7 судей-заместителей—всем прочи мучастникам соглашения в известной, установленной в самом соглашении, очереди. Конвенция 1907 г. об учреждении международной Призовой Палаты вызвала чрезвычайно живой к себе интерес: она впервые создавала международную судебную инстанцию, в которую могли апеллировать на решения национальных судов не только государства, но и заинтересованные частные лица. Это во-первых. А во-вторых, она впервые, определяя состав палаты, юридически признала то начало неравенства государств, которое до того было лишь для всех бесспорным фактом. Подписанная целым рядом участников второй конференции мира [1]) конвенция об учреждении международной Призовой Палаты не была, однако, ратификована ни одним государством и потому не получила силы источника положительного права.

---

[1]) Россия ее не подписала.

Судебное разрешение международных несогласий было лишь одним из способов мирного их устранения, предусмотренных Гаагскими конвенциями 1899 и 1907 г.: много внимания уделяли последние и, так называемому, посредничеству, оговаривая, впрочем, что последнее имеет исключительно значение совета и отнюдь не должно почитаться обязательным. Для содействия мирному разрешению международных несогласий Гаагские конвенции признали „полезным и желательным" образование и международных следственных комиссий: их задача определялась, как выяснение вопросов факта при разногласии в оценке именно фактических обстоятельств дела. Процедура работ этих комиссий подробно регламентировалась.

Итак, что же мы имели в качестве фрагментов надгосударственной организации до начала мировой войны? По трем основным рубрикам складываются проявления властвования в каждой политической организации: по рубрикам законодательства, управления и суда. Никаких надгосударственных органов, облеченных правотворческими заданиями, не существовало: международное право творилось путем междугосударственных соглашений, участниками которых, притом юридически равными, могли быть эвентуально любые из государств—сочленов международного общения. Международные административные органы появлялись лишь в самом зачаточном состоянии: не наделенные заданиями активной администрации они были, по общему правилу, лишены и аппарата для принудительного осуществления своих предписаний. Наконец, международный суд был судом третейским, притом лишенным обязательной компетенции.

II. Идея Лиги Наций в дипломатической истории мировой войны [1])

С первых же дней войны политические деятели стран Антанты стали подчеркивать в своих выступлениях, что война ведется во имя высоких целей права и справедливости, что в

[1]) Приведенные в этой главе фактические данныя почерпнуты мною, главным образом, из следующих работ и изданий: Б. Э.

результате войны Европа должна быть перестроена на совершенно новых правовых началах, что мир призван будет установить такие условия, которые устранили бы в будущем возможность военных столкновений. „Мы боремся", говорил Асквит в палате общин на второй день после вступления в войну Англии, „во имя осуществления принципов, сохранение которых имеет жизненное значение для мировой цивилизации". Несколькими неделями позднее в Дублине он определял задачу войны, как „создание начал публичного права, которые дадут возможность поставить на место силы, борьбы соперничающих честолюбий, группировок и союзов, непрочного равновесия, подлинную ассоциацию европейских народов, опирающуюся на признание законных прав и основанную и охраняемую общей волей". Вивиани заявлял в палате депутатов, что целью войны является „воссоздание новой Европы на началах права" (речь 22 декабря 1914 г.). О прочном мире, крепком мире, исключающем всякую заднюю мысль о тираническом господстве, говорил через год в той же палате депутатов Бриан (речь 2 ноября 1915 г.).

Заявления эти, чрезвычайно широкие, совершенно лишены были сколько-нибудь конкретного, осязательного содержания. Конкретизацией их занялись в Америке. В июне 1915 г. в Филадельфии основана была „Лига для упрочения мира" (League to Enforce Peace), в состав которой вошел целый ряд видных политических деятелей северо-американской федерации. Общество это занялось усердной пропагандой идеи создания по окончании войны международной организации, которая установила бы разрешение всех споров путем обязательного подчинения их судебному разбирательству или посредничеству. В мае 1916 г. на созванном лигой в Вашингтоне с'езде основная идея лиги получила правительственное признание: президент Вильсон в обращенной к лиге речи высказал уверенность

Нольде, Лига народов („Международная политика и мировое хозяйство", № 1 (1918), с. 53—76); President Wilson's policy, Handbooks prepared under the direction of the Historical section of the Foreign Office, № 161), 1920; „Zum Völkerbundgedanke. Materialensammlung". Zusammengestellt von Prof. Dr. Rühlmann, 1919; Carlton J. H. Hayes, A brief history of the great war. 1920.

в желании американского народа, чтобы его правительство, если ему суждено будет укрепить воюющих в стремлении к миру, руководствовалось целью создать „всеобщую ассоциацию народов с целью поддержания ненарушимой безопасности морских сообщений для общего и беспрепятственного пользования ими всеми нациями мира и с целью предупреждения всякой войны, начатой либо с нарушением существующих договоров, либо без полного подчинения обсуждению всего мира ее поводов — существенной гарантии территориальной неприкосновенности и политической независимости".

Облеченная в более конкретную оболочку мысль американцев о началах новой правовой организации человечества после войны воспринята была и руководящими политическими деятелями воевавших против германской коалиции государств Европы. В речи лорда Грея, произнесенной перед ассоциацией иностранной печати в Лондоне 24 октября 1916 г., впервые выявлено было отношение английского правительства к той задаче, которая была себе поставлена американской лигой, т. е. задаче подготовить к окончанию войны международный союз, призванный служить обеспечению мира в будущем. „Я хочу заявить", говорил лорд Грей, „что, хотя у нас самих, пока мы участвуем в борьбе, слишком мало времени, чтобы отдаться таким мыслям, мы смотрим на эту работу в нейтральных странах с сочувствием и надеждой". В Германии слова Грея вызвали скептическую реплику Бетмана-Гольвега в комиссии рейхстага (9 ноября 1916 г.): „Мы никогда", заявил канцлер, „не скрывали наших сомнений насчет того, может ли мир быть обеспечен прочным образом международными организациями, вроде третейских судов". Слова эти были произнесены незадолго до начала первой за годы войны кампании в пользу заключения мира, вызванной по инициативе германского же правительства. К этому же моменту дипломатической истории мировой войны (декабрь 1916 г.) относится обращение президента Вильсона к воюющим, в котором он пытался наметить условия заключения мира на основании официальных заявлений самих воюющих. В этом обращении американского президента мысль об образовании Лиги Наций нашла себе вполне точное выражение. „Каждая сторона", писал Вильсон, „желает быть

обеспеченной в будущем, наравне с другими нациями и народами, от повторения войн, подобных настоящей, и от нападений и эгоистических вмешательств всякого рода. Каждая с недоверием смотрела бы на образование новых соперничающих лиг для охраны неверного равновесия народов среди растущего взаимного подозрения; но каждая готова принять образование Лиги Наций для обеспечения мира и справедливости на свете". Правительства Антанты в ответе на обращение Вильсона заявили, что они присоединяются всей душой к проекту создания Лиги Наций (нота 10 января 1917 г.). И германское правительство, подчеркнув в своем ответе президенту, что „великое дело предупреждения будущих войн может быть начато только по окончании нынешней распри народов", заявило на этот раз, что „оно с радостью будет готово, когда этот срок придет, работать вместе с Американскими Соединенными Штатами над этой высокой задачей" (нота 26 декабря 1916 г.). К этой, не давшей реальных результатов, дипломатической переписке хронологически примыкает послание президента Вильсона к сенату (22 января 1917 г.), в котором довольно подробно излагается целая программа будущего мира, мира, как тогда утверждал Вильсон, без победы, мира не продиктованного униженному побежденному, а заключенного равным с равными. В этой программе — и равенство прав всех народов, и свобода морей, и ограничение вооружений, и провозглашение всеобщего признания доктрины Монро, и, наконец, отрицание частичных групповых соглашений государств во имя создания всеобщего союза, потому что, „когда все соединяются, чтобы действовать сообща и во имя единых заданий, все будут действовать в интересе всех и могут свободно жить самостоятельной жизнью под общим покровительством". В апреле 1917 г. Северо-Американские Соединенные Штаты об'явили войну Германии. И по вступлении Америки в ряды воюющих, Вильсон не отказался от идеи осуществления Лиги Наций: в ноте русскому Временному Правительству 9 июня 1917 г. он писал, что „свободные народы мира должны соединиться в общем соглашении", что „братство человечества не должно оставаться красивой, но лишенной содержания фразой, а должно быть облечено в мощную и реальную организацию",—

писал слова, которые сейчас, за гранью пережитых событий непосредственно примыкающих к ним лет, поражают своей абсолютной оторванностью от реальной действительности.

Лига Наций нашла себе место и в той программе всеобщего мира, „единственно возможной программе" (the only possible programme), которую Вильсон изложил в своем послании конгрессу 8 января 1918 г. Последний из 14 пунктов этой программы, так часто цитировавшейся впоследствии, гласит: „должна быть основана всеобщая ассоциация народов с международными гарантиями в целях взаимного обеспечения политической независимости и территориальной неприкосновенности как великих, так и малых государств". Программа Вильсона подвергалась подробному обсуждению во вражеских странах: имперский канцлер граф Гертлинг в речи 24 января 1918 г. засвидетельствовал свою симпатию идее Лиги Наций, прибавив, что если представление президента Вильсона об этой Лиге действительно проникнуто духом справедливости ко всем и совершенно свободно от предубеждений, германское правительство с радостью готово — после того как все другие возбуждающие сомнение вопросы будут выяснены—обсудить принципы организации такого союза наций. Тогда же граф Чернин, несколько более уклончиво заявил, что идея президента о лиге народов, по всей вероятности, не встретит возражений со стороны австро-венгерской монархии.

Война близилась к развязке. После неудачного наступления на Париж в июле 1918 г., для Германии и ее союзников наступили тягостные дни неуклонного приближения катастрофы. В это время, за три дня до отставки графа Гертлинга и образования первого коалиционного правительства во главе с принцем Максом Баденским, т. е. 27 сентября 1918 г., Вильсон произнес в Нью-Йорке речь, в которой мысль о Лиге Наций была поставлена во главу угла принципов, подлежащих осуществлению в мирном договоре. Для того, чтобы добиться, говорил американский президент, прочного мира, необходимо, чтобы все участники мирной конференции были готовы создать единственное средство, которое обеспечит уважение и выполнение условий мирного договора. Этим единственным средством является Лига Наций. Вот почему, утверждал Вильсон, устав

Лиги и ясное определение ее заданий должно быть частью, в некотором смысле самой существенной частью, мирного договора. Лига не может быть создана теперь же: созданная сейчас она явилась бы новым союзом наций, соединившихся для борьбы с общим врагом. Она не может быть создана потом: необходимо гарантировать мир, а мир не может быть гарантирован задним числом. Вильсон не ограничился этим общим утверждением, а наметил и несколько более конкретных программных тезисов. Вот эти пять пунктов, на которые ссылались впоследствии столь же часто, как на 14 пунктов послания к конгрессу, о котором речь была уже выше:

„Во-первых, беспристрастная справедливость не должна делать различия между теми, к кому мы хотим быть справедливыми, и теми, к кому мы не хотим быть справедливыми. Должна быть справедливость, которая не имеет фаворитов и не знает избранных, а лишь равные права различных народов.

„Во-вторых, не может быть положен в основание какой-либо части договора специальный или обособленный интерес какой-нибудь отдельной нации или какой-нибудь группы наций, не совместный с общим интересом всех.

„В третьих, не может быть лиг, союзов, специальных договоров или соглашений внутри общей семьи Лиги Наций.

„В четвертых, в частности, не может быть специальных, своекорыстных экономических группировок внутри Лиги, и не может быть применения какой-либо формы экономического бойкота, за исключением власти экономического воздействия путем устранения с мировых рынков, каковой властью будет облечена сама Лига Наций в качестве средства дисциплины и контроля.

„В пятых, обо всех международных соглашениях и всякого рода договорах в полном их виде должно оповещать весь мир".

Такая программа выставлялась, такие слова произносились в дни, когда развал военной мощи Германии, а за ней и развал основных начал ее политического строя, становился совершающимся, если не вполне уже совершившимся, фактом.

Раньше всех отпала от германской коалиции Болгария: сепаратное перемирие с ней подписано было Антантой 29 сентября 1918 г. 3 октября к Вильсону обратилась Германия—с предложением президенту взять в свои руки восстановление мира. В ноте своей Германия заявила, что в качестве основы мирных переговоров она принимает программу, изложенную Вильсоном в послании к конгрессу 8 января 1918 г. и затем подробнее развитую в речи 27 сентября того же года. В течение Октября шла дипломатическая переписка между Берлином и Вашингтоном, неизменно основанная на признании Вильсоновской программы фундаментом будущего мирного договора. Тем временем успехи Антанты на австрийском и турецком фронтах подготовляли заключение сепаратных договоров с союзниками Германии. 27 октября из'явила согласие на сепаратное перемирие Австро-Венгрия, фактически уже развалившаяся (29 октября низложение императора Карла было провозглашено в Праге; об'явившей еще 18 октября о своей независимости Чехо-Словакии; в тот же день кроатский сейм провозгласил низложение императора и отпадение от Венгрии). Перемирие с двуединой монархией подписано было 3 ноября. Тремя днями раньше, т. е. 31 октября, подписано было сепаратное перемирие и с Турцией. Наконец, 5 ноября изолированная от своих союзников и сломленная на западном фронте Германия была извещена о готовности держав Антанты заключить мир на основе Вильсоновской программы, за исключением того ее пункта, который говорил о свободе морей, и с возложением на Германию обязанности возместить все убытки, причиненные ею гражданскому населению союзников (в программе Вильсона говорилось лишь об очищении и восстановлении Бельгии и об очищении и восстановлении занятых частей Франции). 8 ноября представители Германии встретились с маршалом Фошем (недалеко от Компьена), и им были вручены ультимативные условия перемирия. 11 ноября, два дня спустя после отречения и бегства в Голландию императора Вильгельма, перемирие было подписано.

III. Проекты Лиги Наций за годы мировой войны [1])

Настало время осуществлять те принципы, которые заложены были в программу президента Вильсона Создание Лиги Наций было одним из основных ее тезисов. К этому тезису Вильсон возвращался притом с особенной настойчивостью, развивал и обосновывал его с особым вниманием. Настало время воплотить в жизнь и этот тезис: выше я отметил, что в речи 27 сентября Вильсон подчеркивал необходимость сделать устав Лиги Наций составной частью мирного договора. Лига призвана была обеспечить прочность тому, построенному на началах права и справедливости, миру, который намечался в официальной программе Вильсона. В программе этой, в том виде, как она нашла себе изложение в посланиях и речах президента, намечены были, впрочем, лишь самые общие принципы создания Лиги: для того, чтобы жизненно Лигу осуществить предстояло перевести эти принципы в ряд конкретных, юридически оформленных во всех своих частностях положений.

Ко времени подписания перемирия в распоряжении тех, на ком лежала забота о подготовке мирного договора, был ряд проектов, более или менее детально разработанных как отдельными частными авторами, так и целыми организациями.

Поставленная на очередь заявлениями руководящих политических деятелей тема, сама по себе чрезвычайно привлекательная, нашла себе живой отклик и в странах, участвовавших в войне, и в государствах нейтральных. Я упоминал уже об американской ассоциации „для упрочения мира", возникшей в июне 1915 г. и возглавлявшейся Тафтом. Общество для пропаганды международной организации создано было и в Англии (League of Nations Society). Во Франции образовано

[1]) В моем распоряжении были следующие издания, давшие материал для настоящей главы: упомянутое уже издание Rühlmann'a „Völkerbundgedanke"; Lord Phillimore, Schemes for maintaining general peace (Handbook prepared unter the direction of the Historical Section of the Foreign Office. № 160), 1920; Chr. L. Lange' Les conditions d'une paix durable (Exposé des travaux de l'Union interparlementaire), 1917.

было особое правительственное бюро для подготовки проекта Лиги Наций под председательством Леона Буржуа. Специальные комитеты для составления проектов международной организации работали в Швейцарии и в каждом из скандинавских государств. В Голландии образована была в 1915 г. частная международная организация—„Organisation centrale pour une paix durable", в трудах которой принимали участие научные работники и политические деятели не только нейтральные, но и обеих враждовавших сторон. После подписания перемирия, в декабре 1918 г., ассоциация с аналогичными целями учреждена была и в Германии (Deutsche Liga für Völkerbund). Каждая из этих организаций составила свои предположения, более или менее детально разработанные, относительно будущего, вместе с миром обещанного всеобщего союза государств. Помимо проектов, исходивших от специальных организаций, появился и ряд проектов частных лиц, а также и обществ, преследующих более широкие задания (напр., проект известного английского социалистического общества Fabian Society, или английского „Союза демократического контроля"). Конечно, не все, что писалось о Лиге Наций в годы войны или в период ее ликвидации, значительно и интересно, но некоторые работы заслуживают бесспорно самого внимательного к себе отношения. Таковы проекты лорда Брайса (Lord Bryce, Proposals for the Prevention of Future Wars, 1917), Вульфа (Woolf, International Government в издании Fabian Society), в особенности Эрцбергера (M. Erzberger, Völkerbund, 1918); интересны и статьи Брэльсфорда (Brailsford, The Organisation of Peace), Дикинсона (Dickinson, The Basis of Permanent Peace) [1]) и некоторых других авторов [2]).

Я не буду входить в рассмотрение всех этих проектов в отдельности, а постараюсь подвести им лишь некоторые итоги.

Прежде всего, что касается состава Лиги, то подавляющее большинство авторов проектов не ставит решительно никаких ограничений для вступления в Лигу: Лига мыслится организа-

[1]) Последние две работы—в сборнике Towards a lasting Settlement (edited by C. R. Buxton).

[2]) Обзор их см. Lord Phillimore, н. с., с. 49 и слл

цией всех государств культурного мира [1]). Меньшинство же не единодушно в своих предположениях: так, Брайс думает, что первоначальный состав Лиги должен быть ограничен великими державами и всеми остальными европейскими державами; Китай же и прочие азиатские, а также американские государства вступят в Лигу позднее. Подчеркну, что и Брайс, следовательно, в полном согласии с большинством предполагает включить в состав Лиги с самого начала и государства германской коалиции. Напротив, Брэльсфорд еще в 1915 г. предложил начать организацию Лиги с Лиги государств Антанты [2]).

+ По вопросу об организации Лиги точно также намечались различные решения. Оставляя в стороне явно утопичные предположения об образовании мирового государства, с мировой законодательной и судебной властью (проект некоего Л. Швана

---

[1]) В проекте германского общества международного права эта мысль выражена следующей формулой: „присоединение к Лиге Наций предоставляется всем государствам с конституционным устройством" (ст. 5). См. Der Volkerbundsentwurf der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht. Herausgegeben von Dr. Th. Niemeyer (Monographien zum Volkerbund, Heft I), Berlin, s. a.

[2]) Весьма сдержанное отношение к немедленному принятию в состав Лиги Германии проявили в заключительные месяцы войны английские политические деятели: Ллойд-Джордж в речи своей 13 сентября 1918 г., произнесенной в Манчестере, отметил, что начало Лиги Наций уже имеется: Британская Империя и ее союзники уже являют собой союз свободных народов; Германия же может быть принята после войны, освобожденная от засилья милитаризма. Э. Грей 10 октября 1918 г. в Вестминстере утверждал, что против включения Германии в Лигу Наций не может быть иного довода, кроме того, что всякое принадлежащее к Лиге правительство должно представлять свободный народ, намеренный точно выполнять цели Лиги. Наконец, 12 ноября 1918 г., Роберт Сесиль в адресе Бирмингамскому Университету (в качестве канцлера этого Университета) высказался в том смысле, что доступ в Лигу должен быть открыт всем государствам, относительно которых будет прочная уверенность в искренности их желания принять основные принципы этой организации. Ясно, что поскольку могли возникнуть сомнения в искренности желания сочленов германской коалиции руководствоваться основными началами Лиги—им места в составе Лиги не было.

и менее утопичный, но все же мало реальный, проект швейцарского комитета лиги наций, намечающий образование не столько всемирного союза государств, сколько всемирного союзного государства), можно сказать, что подавляющее большинство проектов базируется на тех достижениях, которые связаны с обеими Гаагскими конференциями мира, развивая и углубляя те начатки международной организации, которые были заложены на этих конференциях. Внимание авторов сосредоточено было на способах разрешения международных несогласий, при чем для споров юридического свойства устанавливалось обязательное обращение к постоянному третейскому суду, для всех остальных споров—обращение в постоянный совет посредников (Брайс, Эрцбергер, американская лига для упрочения мира, английское общество лиги наций, Вульф в издании Fabian Society, Organisation Centrale pour une paix durable, Гобсон, Брэльсфорд). С одной стороны, углублялось, следовательно, обязательное обращение к третейскому суду, признававшееся Гаагскими конвенциями лишь желательным, с другой—возводилось в постоянный и организованный институт то посредничество, которое было известно Гаагским конвенциям опять таки лишь как нечто рекомендуемое, но отнюдь не обязательное. И в отношении численного соотношения мест в этих органах, приходящихся на долю великих держав и остальных государств, проекты базировались на том начале неравенства, которое нашло себе признание в конвенции 1907 г. о международной Призовой Палате (Брайс, например, намечает—по 3 представителя великих держав и по 1 остальных, Fabian Society—для суда повторяет численное соотношение представительства в Призовой Палате, т. е. 8 представителей великих держав и 7 остальных, для совета по 5 представителей великих держав и по 2 остальных). Не довольствуясь созданием органов, призванных разрешать международные несогласия, некоторые из проектов намечали периодичность конференций для целей кодификации международного права, т. е. предлагали возвести в общее правило сами Гаагские конференции и тем создать правильно функционирующий орган международного правотворчества (английское общество лиги наций, американская лига для упрочения мира, Вульф в издании Fabian Society).

Значительное внимание уделяли составители проектов и вопросу о способах обеспечить ненарушимость установленных Лигой положений.

Предлагалось применять против нарушителя правовых принципов Лиги меры воздействия экономического или военного характера (Брайс, Вульф, Дикинсон, английское общество Лиги Наций, американская лига для упрочения мира): большинство проектов ограничивалось приведением этой общей формулы, иногда же она развертывалась в длинный перечень конкретных мероприятий против нарушителя мира внутри Лиги (издание Fabian Society). К этим мерам охраны правопорядка внутри Лиги один из проектов (британского общества лиги наций) присоединяет обязанность членов Лиги обеспечивать внешнюю ее безопасность, другими словами—обязанность защиты дипломатической, экономической или военной каждого сочлена Лиги, подвергшегося нападению со стороны государства, к Лиге не принадлежащего и отказывающегося от посредничества или арбитража.

Отдельные проекты провозглашают в качестве руководящих принципов Лиги—ограничение вооружений, если не полное разоружение (Эрцбергер, Union of Democratic Control и Organisation Centrale pour une Paix durable), обеспечение свободы мировых сношений, в частности, свободы морей (Эрцбергер), гласный контроль над внешней политикой (Union of Democratic Control).

Таковы в самых общих чертах проекты создания Лиги Наций, которые имелись в политической литературе в то время, когда события дня поставили на очередь претворение в жизнь широких формул президента Вильсона.

IV. Внешняя история договора Лиги Наций [1])

Итак, включенная сперва в программу президента Вильсона, а затем, в качестве составной части этой программы, в офи-

[1]) Материал для настоящей главы дало мне, главным образом, издание „What really happened at Paris. The Story of the Peace Conference 1918—1919“ By American Delegatues. Edited by E. M. House and Ch. Seymour, 1921.

циальную программу будущего мирного договора, Лига Наций явилась одним из существенных заданий, поставленных перед мирной конференцией. Задание было поставлено главой американской федерации. Как покажет дальнейшее изложение, не только инициатива, но и руководящая роль в разработке договора Лиги Наций принадлежала американской и английским делегациям на мирной конференции. Англо-саксонскую идею осуществляли делегаты англо-саксонских держав.

Вскоре после подписания договора о перемирии союзниками было решено, что составление мирного договора пройдет две стадии: сперва государства, воевавшие против германской коалиции, сговорятся между собой относительно содержания мирного договора, а затем уже сообща представят проект договора на обсуждение мирного конгресса с участием Германии. Предварительная конференция должна была работать в Париже, мирный конгресс—в Версали. Конференция открылась 18 января 1919 г., в 38-ю годовщину провозглашения в Версали короля Прусского Вильгельма императором германским. Через неделю после открытия Парижской конференции, т. е. 25 января, пленум ее принял резолюцию, провозглашавшую создание Лиги Наций и включение ее устава в мирный договор. Тогда же избрана была комиссия для разработки проекта этого устава. В комиссию эту вошел ряд крупнейших политических деятелей: председателем ее был сам президент Вильсон, Франция была представлена в ней Леоном Буржуа и проф. Ларнодом, Англия — лордом Робертом Сесиль и генералом Смэтс (Smuts), Италия—Орландо, Северо-Американские Соединенные Штаты (помимо Вильсона)—полковником Хоуз (Colonel House). В числе членов комиссии были далее—Венизелос (Греция), Крамарж (Чехо-Словакия), Веснич (Юго-Славия), Гейманс (Бельгия), Веллингтон Ку (Китай).

Разработка проекта договора Лиги Наций началась, однако, до того, как приступила к своим занятиям только что названная комиссия. К началу занятий избранной мирной конференцией комиссии имелось уже два официальных проекта договора Лиги Наций: проект американский, разработанный под руководством статс-секретаря Лансига экспертами по международному праву при американской делегации—Дж. Б. Скоттом

и Д. Х. Миллером, и проект английский, составленный лордом Робертом Сесилем. Для согласования этих двух проектов состоялось совещание членов обеих делегаций в комиссии Лиги Наций, поручившее составление сводного проекта юрисконсульту британской делегации Хёрсту (Hurst) и названному уже эксперту американской делегации Миллеру. Составленный ими проект, т. наз. проект Хёрст-Миллера, и был положен в основу обсуждения возглавлявшейся президентом Вильсоном комиссии. Проект этот, подвергшийся многочисленным поправкам и изменениям, лежит в основе и ныне действующего договора Лиги Наций. Обсуждение проекта в комиссии Вильсона шло усиленным темпом; в промежутки времени между 3 и 13 февраля комиссия имела 10 заседаний. 14 февраля комиссия представила проект договора Лиги Наций пленуму Парижской конференции. Проект этот подвергся широкому обсуждению: в нем приняли участие не только представленные на Парижской конференции государства, но и государства нейтральные; на текст проекта 14 февраля представило свой контр-проект и германское правительство. Все замечания на проект явились материалом при дальнейшей его переработке в комиссии Вильсона. Переработанный проект был снова внесен в пленум конференции и 28 апреля единогласно ею принят.

7-го мая мирные условия союзников, включавшие договор Лиги Наций, вручены были в Версале германской делегации. Последующие недели—недели дипломатической борьбы германцев за смягчение условий мирного договора. Борьба эта без существенных для Германии результатов завершилась пред'явлением союзниками 16 июня ультимативного требования подписать договор. 23 июня национальное собрание в Веймаре признало необходимым подчиниться этому ультиматуму, и 28 июня в зеркальной галлерее Версальского дворца мирный договор был подписан. Ратификация его растянулась, однако, на несколько месяцев: Германия ратификовала его незамедлительно (9 июля), крупнейшие государства Антанты лишь в октябре того же 1919 года (Франция—13 октября, Англия и Италия—15-го, Япония—30-го) В числе этих государств нет Северо-Американских Соединенных Штатов: Версальский договор встретил серьезную оппозицию в американском сенате, участие

которого в ратификации обусловлено конституцией. 15 ноября 1919 года в пользу ратификации договора высказалось, правда, большинство сената, но не то большинство в $^2/_3$ голосов, которое конституцией требуется [1]). Американской ратификации союзники ждали до начала января 1920 года; когда же стало ясно, что ратификация эта откладывается на неопределенный срок, с их стороны последовала предусмотренная ст. 440 договора сдача ратификаций: протокол об этой сдаче подписан был в Париже 10 января 1920 года, и с этого дня Версальский мирный договор вступил в действие.

Договор Лиги Наций, к анализу которого мне и надлежит теперь перейти, составляет первую часть этого договора. Но не его одного: союзники заключали отдельный мирный договор с каждым сочленом воевавшей против них коалиции. И в каждый мирный договор, в качестве его необходимой составной части, включался договор Лиги Наций. Таким образом, устав Лиги мы найдем не только в Версальском договоре союзников с Германией, но и в Сен-Жерменском договоре с Австрией (10 сентября 1919 г.), и в договоре, заключенном в Нельи (Neuilly) с Болгарией (27 ноября 1919 г.), и в договоре, заключенном в Трианоне с Венгрией (4 июня 1920 г.). Исключение составляет лишь Севрский договор с Турцией (10 августа 1920 г.).

V. Содержание договора Лиги Наций [2])

В предисловии к этому очерку я подчеркнул, что задачей его является не политическая оценка Лиги Наций, а выявление за пышной подчас фразеологией мирных договоров ее между-

---

[1]) Вторично вопрос о ратификации Версальского договора рассматривался в Сенате в марте 1920 г., но и на этот раз он не собрал необходимого числа $^2/_3$ голосов. Как известно, мирный договор между Северо-Американскими Соединенными Штатами и Германией, не заключающий в себе уже устава Лиги Наций, был заключен лишь 25 августа 1921 г.

[2]) Помимо текста договора, я имел в своем распоряжении сборник „The League of Nations starts", 1920.

народно-правовых основ. Юристу интересны вопросы о составе Лиги, об ее органах, о предметах ее ведомства и о пределах тех ограничений, которые налагаются существованием Лиги на свободу волеиз'явлений отдельных ее сочленов.

В порядке этих вопросов я и рассмотрю содержание первой части Версальского договора.

1. Состав Лиги

Первый вопрос—о составе Лиги. Не подлежит сомнению, что в первоначальных программных выступлениях Вильсона Лига мыслилась, как организация, охватывающая все государства культурного мира. Призванная обеспечить всеобщий мир, она должна была стереть ту грань, которая разделила участников мировой войны. Это предположение Вильсона не осуществилось: по настоянию, главным образом, французских делегатов, за пределами Лиги оказались на неопределенное время Германия и ее союзники. Договор устанавливает состав „первоначальных" членов Лиги Наций, перечисляя в двух списках (приложение к ст. 1-ой) во 1-х, державы, договор подписавшие, т. е. принимавшие участие в войне на стороне Антанты, во 2-х, державы (числом 13), приглашаемые примкнуть к Лиге путем подачи о том заявления в течение двух месяцев по вступлении договора в силу: в этом втором списке—нейтральные государства, которые не могли явиться непосредственными учредителями Лиги уже по той простой причине, что они, как не участвовавшие в войне, не были представлены на мирной конференции [1]). Все эти 13 государств примкнули к договору. Таким образом, за пределами „первоначального" состава Лиги оказывались Германия и ее союзники, а затем государства, возглавлявшиеся непризнанными правительствами—как Россия и Мексика.

Для государств, не вошедших в первоначально зафиксированный состав Лиги и не вступивших в нее по приглашению,

---

[1]) Не воспроизвожу обоих списков, отсылая непосредственно к тексту договора, напечатанному в приложении.

открыт общий, нормальный порядок вступления в Лигу [1]). Принятие в Лигу совершается постановлением $^2/_3$ членов общего ее собрания, при условии представления вступающим государством действительных гарантий в искренности своего намерения выполнять свои международные обязательства и принять установленные Лигой относительно его военных, морских и воздушных сил положения. По подсчету, приведенному в изданном в 1920 г. к первому общему собранию Лиги сборнике „The League of Nations Starts", в состав её входило 40 государств и автономных колоний [2]).

Общая численность народонаселения всех вошедших в состав Лиги государств и колоний (включая мандатные территории, о которых речь будет ниже) составляет около 70% всего народонаселения земного шара, об'ем территорий всех участников Лиги—около 63% всей территории земного шара [3]). После двух состоявшихся уже собраний Лиги число ее членов увеличилось: на первом Собрании в состав Лиги приняты были два из государств германской коалиции—Австрия и Болгария, затем Финляндия, а на втором—Эстония и Латвия.

Установив порядок вступления в Лигу, договор предусматривает и порядок выхода из ее состава. Выход этот может

---

[1]) Следует отметить, что доступ в Лигу открыт не только суверенным государствам, но и всем свободно самоуправляющимся колониям. Эта оговорка была сделана во внимание к автономным колониям Великобритании, которые за последнее время достигли права свободного определения своей внешней политики.

[2]) В Европе—Англия, Бельгия, Чехо-Словакия, Дания, Франция, Греция, Италия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Юго-Славия, Испания, Швеция, Швейцария; в Северной Америке—Канада, Куба, Гватемала, Гаити, Панама, Сан-Сальвадор; в Южной Америке—Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия, Парагвай, Перу, Уругвай, Венецуэла; в Австралии—Австралийская федерация и Новая Зеландия; в Африке—Либерия и Южная Африка; в Азии—Китай, Индия, Япония, Персия и Сиам.

[3]) Цифры эти приводятся в статье Raymond B. Fosdick, „The structure of the League" в сборнике The League of Nations Starts. An outline by its organisers, London, 1920, p. 4—5.

быть добровольный и недобровольный. По собственному почину выйти из Лиги может всякий ее сочлен, при условии предупреждения об этом за два года и предварительного выполнения всех своих международных обязательств (ст. 1). Исключается из Лиги всякий ее сочлен, виновный в нарушении возложенных на него договором Лиги обязательств (ст. 16). Это исключение имеет место по постановлению всех государств, представленных в Совете Лиги, за исключением самого заинтересованного государства, если представитель его входит в состав Совета. Таким образом, для исключения из состава Лиги за нарушение вытекающего из договора Лиги обязательства требуется меньшее число голосов, чем для вступления в Лигу: в Совете Лиги представлено 9 государств, в общем собрании—все члены Лиги, числом 45. Следовательно, для вступления в состав Лиги необходимо получить 30 голосов ее участников, для исключения—9 голосов представленных в Совете Лиги государств, из которых, как мы сейчас увидим, 5 голосов являются голосами великих держав.

2. Органы Лиги

Органами Лиги являются Собрание и Совет с состоящим при них секретариатом.

Два правовых принципа полагались доселе в основу организации международного общения: старый принцип юридического равенства всех участников общения, полного равенства голосов больших, средних и малых государств; и новый принцип—правового неравенства, т. е. юридически оформленного фактического преобладания великих держав, держав-руководительниц в мировой политике. В организации Лиги Наций нашли себе признание оба эти организационные принципа—и старый, и новый.

Начало правового равенства крупных и малых, сильных и слабых государств положено в основу организации Собрания Лиги. Каждое государство—участник Лиги может иметь не более трех представителей в этом Собрании, но располагает лишь одним голосом (ст. 3).

Начало неравенства осуществлено в организации Совета Лиги. Совет состоит из 9 членов: 5 мест предназначалось великим державам Антанты, 4—представителям других участников Лиги. Эти 4 государства избираются Собранием Лиги и на срок, определяемый по его свободному усмотрению. До первого избрания договор сам назвал эти государства: это—Бельгия, Бразилия, Испания и Греция. Впоследствии место Греции было предоставлено Китаю. Установив число представителей в Совете в 9 человек [1]), договор допускает, однако, дальнейшее его увеличение, при чем как на счет первой категории членов, постоянно заседающих в Совете, так и на счет второй—представленных в Совете временно. С одобрения большинства Собрания Совет может увеличить число представителей обеих этих категорий. Оговоркой этой имелось в виду открыть возможность тем великим державам, которые не вошли первоначально в состав Лиги, иметь, войдя в ее состав, представителей не только в общем собрании, но и в Совете Лиги, а для уравнения соотношения представителей великих и малых держав—соответственно увеличить в Совете и число последних. Независимо от двух указанных категорий членов Совета в работах его могут принимать участие и представители ad hoc: каждый член Лиги, не представленный в Совете, может делегировать в него своего представителя, если на рассмотрение Совета внесен вопрос, специально данное государство интересующий.

Построенная на начале правового неравенства участников Лиги, конструкция Совета естественно вызывает на сопоставление ее с организацией Международной Призовой Палаты, намеченной конвенцией 1907 г. Выше мне пришлось уже упомянуть, что Палата складывалась из 15 судей и 15 судей-заместителей, из которых 8 судей-заместителей должны были назначаться великими державами. Закрепленное в договоре Лиги Наций численное соотношение представителей участников Лиги в Совете установлено, очевидно, по аналогии с прецедентом Призовой Палаты: три из великих держав, которым

[1]) Каждое государство, представленное в Совете, может делегировать лишь одного представителя, располагающего одним голосом.

гарантировались постоянные места в Призовой Палате, оказались за пределами Лиги: это—Россия, Германия и Австрия. Осталось, следовательно, пять великих держав—потенциальных участниц Лиги (фактически, за отказом Северо-Американских Соединенных Штатов ратификовать Версальский договор, четыре). Этим пяти государствам и было обеспечено постоянное представительство в Совете. Для того, чтобы обеспечить им постоянный перевес голосов, число представителей других государств определено было на один голос меньше: в 1907 г. их было семь из пятнадцати, в 1919 г.—четыре из девяти. Что касается порядка представительства средних и малых государств, то конвенция о Призовой Палате обеспечивала периодическое участие в Палате всем представителям этих государств [1]). Договор Лиги Наций в этом отношении значительно менее совершенен: представительство средних и малых государств в Совете, как в отношении выбора имеющих быть представленными государств, так и в отношении срока представительства, всецело в руках общего собрания Лиги, усмотрение которого не связано в этом отношении никакими нормами.

Представители государств в Собрании и в Совете Лиги пользуются всеми правами и преимуществами дипломатических агентов (ст. 7).

Такова структура учреждений Лиги. Как распределяются между ними предметы ее ведомства?

Принципиального разграничения предмета ведомства Собрания и Совета Лиги договор не устанавливает. Напротив, он подчеркивает принципиальное тождество их компетенций, определяя их одной и той же формулой: „Собрание", гласит ст. 3 договора, „обсуждает все вопросы, входящие в сферу деятельности Лиги или затрагивающие всеобщий мир", а ст. 4 повторяет буквально то же самое применительно к Совету. Принципу правового равенства, заложенному в организацию общего собрания Лиги и принципу неравенства, положенному в основу

[1]) Приложение к ст. 15-й конвенции заключало в себе распределение судей и судей-заместителей для каждого года шестилетнего периода, на который назначались судьи.

организации ее Совета, договор Лиги предоставляет свободно балансировать до установления равновесия реальным соотношением сил. И лишь в деталях, обрисовывая отдельные проявления деятельности Лиги, договор попутно устанавливает и предметы исключительной компетенции ее Собрания или Совета. В исключительную компетенцию общего собрания Лиги относятся договором важнейшие конститутивные акты—как, напр., принятие в состав Лиги новых членов (ст. 1), частичное определение состава Совета (ст. 3), утверждение генерального секретаря (ст. 6). В исключительную компетенцию Совета—предметы, требующие большей активности, инициативы: напр., разработка плана сокращения вооружений (ст. 8), предложение мер воздействия против неповинующихся решению третейского суда или решению посредников (ст. 12, 13, 15, 16, 17) [1]), определение содержания мандата и рассмотрения отчетов по управлению мандатными территориями (ст. 22). Один из популяризаторов договора Лиги [2]) говорит, что общее собрание Лиги таит в себе сходство с законодательным учреждением, Совет—с кабинетом, т. е. высшим административным органом отдельного государства. Практика покажет, насколько справедливо такое утверждение: текст договора лишен прочных данных для его обоснования.

Порядку функционирования органов Лиги договор уделяет мало внимания. Местом пребывания Лиги назначается не освященная традициями конференций мира Гаага, а Женева, правда, с правом Совета перенести резиденцию Лиги в любое другое место (см. 7). В Женеве же, если не будет иного решения, должны собираться и Совет Лиги и общее ее собрание: Собрание—в заранее определенные сроки или по мере надобности, Совет—также по мере надобности, но не реже одного раза в год (ст. 3 и 4).

По общему правилу для принятия решения и в Собрании, и в Совете Лиги требуется столь стеснительное для всякого

---

[1]) Само посредничество, как покажет дальнейшее изложение не составляет исключительной компетенции Совета, так как любой спор может быть перенесен в общее собрание (ст. 15).

[2]) R. Fosdick, o. c., p. 7.

живого дела единогласие: исключения, допускающие решения по большинству голосов, минимальны, при чем определения этого большинства довольно разнообразны. Отдельные статьи договора говорят либо о большинстве $^2/_3$ голосов в Собрании (оно необходимо для принятия новых членов в состав Лиги — ст. 1), либо о простом большинстве (в Собрании оно достаточно для утверждения предположений Совета об увеличении его состава—ст. 4, для утверждения избранного Советом генерального секретаря—ст. 6; в Совете—для опубликования изложения фактической стороны спора при посредничестве, правда, не с тождественным результату единогласного решения правовым результатом—ст. 15), либо о простом большинстве с обеспечением участия в этом большинстве определенной группы государств (при посредничестве, осуществляемом Собранием Лиги, известный правовой эффект связывается с решением, принятым большинством делегатов государств, представленных в Совете, и большинством представителей остальных государств—ст. 15), либо, наконец, о простом большинстве присутствующих в данном заседании делегатов (в Совете и в Собрании—для разрешения делопроизводственных вопросов—ст. 5).

Все эти случаи—не большого, не принципиального значения. Лишь для одного очень крупного вопроса допускается решение по большинству с правом несогласного с этим решением выйти из состава Лиги: всякие изменения самого договора Лиги считаются (ст. 26) принятыми, когда они будут ратифицированы державами, представленными в Совете, и большинством государств, представленных в Собрании. Несогласные с этими изменениями государства могут прибегнуть лишь к крайнему средству: покинуть Лигу. Вне этих специально перечисленных случаев решение по большинству не допускается, и голос мельчайшего сочлена Лиги юридически может лишить формальной силы единодушно принимаемые всеми остальными решения.

Вопросы делопроизводственные разрешаются по принадлежности Собранием и Советом (ст. 5).

Таковы постановления договора относительно Собрания и Совета Лиги. Чрезвычайно интересно было бы ознакомиться с тем, как осуществились и осуществляются эти постановления

на практике. К сожалению, в моем распоряжении нет исчерпывающих эту практику данных, и мне приходится ограничиться сообщением сведений в достаточной степени неполных и, может быть, случайных.

Первое Собрание Лиги состоялось в Женеве в ноябре 1920 г. [1]), второе—там же в сентябре 1921 г. На будущее время сессии Собрания будут происходить в сентябре каждого года. Совет Лиги собирался сравнительно часто: до первого Собрания Лиги он заседал по самым разнообразным вопросам текущей международной политики восемь раз, притом в различных европейских столицах [2]); сессии Совета продолжались и в 1921 г. Правила внутреннего распорядка Совета установлены были на Римской сессии Совета в мае 1920 г. Правилами этими предусматривается избрание Советом председателя и вице-председателя на один год без права переизбрания. Ими же регулируется и порядок рассмотрения дел в Совете: перечень вопросов, под-

---

[1]) В программу этого собрания включен был целый ряд весьма крупных вопросов. Привожу их перечень (см. Fosdick, o. c., p. 9—10): 1) управление в Саарском округе и в Данциге; 2) принятие новых государств в состав Лиги; 3) комиссия о вооружениях; 4) бюджет Лиги; 5) состав Совета Лиги; 6) обсуждение отчета о деятельности Совета; 7) обсуждение отчета секретариата; 8) проект международного суда; 9) создание постоянной санитарной организации; 10) создание постоянной транзитной организации; 11) мандатные территории; 12) предположения финансовой конференции; 13) использование экономических способов воздействия Лиги; 14) координация статистических работ; 15) единообразие монеты, мер и веса, 16) надзор за торговлей спиртными напитками в Африке; 17) надзор за торговлей оружием и амуницией; 18) надзор за торгом женщинами и детьми; 19) надзор за торговлей опиумом и другими вредными продуктами.

[2]) Привожу перечень сессий Совета Лиги в 1920 г.; 1-я в Париже 16 января 1920 г.; 2-я в Лондоне с 11 по 13 февраля; 3-я в Париже 12 и 13 марта (русский вопрос); 4-я в Париже с 9 по 11 апреля (мандат на Армению и вопрос о правах национальных меньшинств в Турции); 5-я в Риме с 14 по 19 мая; 6-я в Лондоне с 14 по 16 июня (события в Персии); 7-я в Лондоне с 9 по 12 июня (Аландские острова); 8-я в начале августа в Сан-Сабастиане (см. „The League Nations starts", p. 242—243).

лежащих рассмотрению Совета на каждой данной сессии, рассылается недели за две—за три до сессии всем членам Совета. Один из членов Совета исполняет обязанность докладчика. Если Совет не постановит обратного, чтение докладчиком своего доклада, окончательное его обсуждение и голосование предложенных резолюций должно происходить в открытом заседании Совета.

При Собрании и Совете Лиги договор создает секретариат, состоящий из генерального секретаря, секретарей—его помощников и канцелярского персонала. Генеральный секретарь назначается Советом Лиги с одобрения ее Собрания, секретари и прочий личный состав—генеральным секретарем с одобрения Совета (ст. 6). В из'ятие из общего правила, установленного на будущее время, первый генеральный секретарь назначен был в приложении к договору Лиги: это—сэр Эрик Дрэммонд, личный секретарь последовательно Асквита, Грея и Бальфура. Помощники его избраны были из юристов остальных представленных в Совете великих держав. Помимо генерального секретаря и его помощников, составными частями секретариата Лиги являются технические секции и административные отделения. Технические секции, возглавляемые каждая своим директором, призваны ведать отдельными отраслями компетенции самой Лиги, собирать материалы, разрабатывать проекты и т. п. Секций таких восемь: 1) административная, ведающая административными комиссиями, как напр., комиссией по управлению Саарским округом; 2) экономическая и финансовая; 3) информационная, издающая и официальный журнал Лиги; 4) секция международных бюро; 5) юридическая с состоящим при ней бюро по регистрации договоров; 6) политическая—для мандатных территорий; 7) секция социальных вопросов; 8) секция путей сообщения. Административные отделения (числом шесть) призваны обслуживать внутренние потребности самого секретариата—это непосредственная его канцелярия. Персонал всех этих составных частей секретариата, и секций и отделений, международный: в них работают специалисты из целого ряда государств, входящих в состав Лиги.

Расходы секретариата покрываются всеми участниками Лиги в пропорции, установленной для бюро всемирного почтового

союза (ст. 6). По аналогии с почтовой конвенцией устанавливается семь поясов участников взносов, между которыми и распределяется подлежащая покрытию сумма. Бюджет Лиги на 1921 г. выразился в сумме 20.650.000 золотых франков [1]).

3. Предметы ведомства Лиги

Задуманная в годы жестокой войны Лига Наций призвана была не только устроить мир, но и упрочить его на будущие времена, создать такой правопорядок, который уберег бы человечество в будущем от тех страданий, которые оно только что пережила. Это основное задание Лиги в полной мере отразилось на тексте создавшего ее договора. Утверждению мира и отрицанию войны посвящены и декларативные заявления вводной части договора Лиги, и целый ряд его постановлений.

Для устранения на будущее время войны договор закрепляет политическую карту, созданную конференциями 1919 г. Сочлены Лиги обязуются взаимно уважать и охранять от внешних посягательств территориальную неприкосновенность и политическую независимость в тех очертаниях, в которых их создал конститутивный договор Лиги (ст. 10). В случае агрессивных действий Совет Лиги призван указать средства обеспечить эту лежащую на ее участниках обязанность. Не довольствуясь таким закреплением политической карты Версальского договора, договор Лиги Наций выставляет утверждение, что всякая угроза войны, не говоря уже о самой войне, затрагивает интересы всей Лиги в целом и что на последней лежит обязанность принимать меры для сохранения всеобщего мира.

Декларативных заявлений для обеспечения всеобщего мира недостаточно. Необходимо создать фактическую невозможность военных выступлений и установить мирные способы разрешения международных несогласий.

Фактическая невозможность войны может быть создана путем всеобщего разоружения, или хотя бы значительного сокращения вооружений. Мирными способами разрешения международных несогласий являются — 1) судебное и 2) посредительство

[1]) См. Statesman's Yearbook на 1921 г., с. XXXIII.

междугосударственных споров, и 2) разбирательство вне-судебное, т. е. посредничество.

Договор Лиги Наций уделяет внимание всем этим предпосылкам всеобщего мира.

А. Сокращению вооружений посвящены статьи 8 и 9 договора: декларативные утверждения этих статей не возбуждают сомнений, юридическое же их содержание чрезвычайно скудно. Вряд ли можно спорить против того, что „поддержание мира требует сокращения национальных вооружений до минимума, совместного с национальной безопасностью и принудительным выполнением международных обязательств путем коллективного выступления" (ст. 8). Но как же осуществляется это сокращение вооружений? На членов Лиги возлагается обязанность взаимно сообщать друг другу все сведения относительно состояния их вооружений, сообщать военные, морские и воздухоплавательные программы и, наконец, делиться сведениями относительно положения тех отраслей промышленности, которые могут быть использованы для войны. На Совет Лиги, при содействии особой постоянной комиссии, возлагается два обязательства. Во-первых, подготовлять для каждого государства программу сокращения вооружений, сообразуясь с его географическими и иными условиями, и представлять эту программу на его рассмотрение и утверждение; если государство эту программу приняло, оно не может переступить установленный в нем предел вооружений без согласия Совета; последний должен пересматривать программы вооружений по крайней мере каждые десять лет. Во-вторых, Совет должен разрабатывать проекты обезвреженния частного производства предметов военного снаряжения, считаясь с потребностями тех из сочленов Лиги, которые не могут сами производить эти предметы и вместе с тем нуждаются в них для собственной своей безопасности.

Таково содержание постановлений договора Лиги Наций относительно сокращения вооружений. Нельзя не признать эти постановления чрезвычайно осторожными. Договор 1919 г. идет дальше исключительно декларативных пожеланий о сокращении военного бремени, принимавшихся в равной мере и первой, и второй Гаагскими конференциями. Но этот дальнейший шаг сводится лишь к возлагаемой на участников Лиги

обязанности взаимно сообщать свои военные программы и к обязанности Совета разрабатывать программы сокращения вооружений—для сочленов Лиги не обязательные.

За годы существования Лиги сокращение вооружений было, повидимому, одним из слабых пунктов ее деятельности. Предусмотренная договором специальная комиссия по сокращению вооружений при Совете Лиги образована была в августе 1920 г. [1]). Совет поручил комиссии разработать в первую очередь программы вооружения следующих государств: Эстонии, Грузии, Исландии, Люксембурга, Сан-Марино и Украины. Мне неизвестны дальнейшие работы комиссии [2]). Но это первое возложенное на нее задание свидетельствует достаточно убедительно о том, что приступить к разрешению вопроса о сокращении вооружений по существу Лига Наций просто не решилась, не решилась поставить вопрос о разоружении в том масштабе, в каком поставили его Северо-Американские Соединенные Штаты на Вашингтонской конференции 1921 г.

В. Перехожу к созданной договором Лиги Наций организации мирных разрешений междугосударственных споров. Два акта могут, согласно договору, устранить мирным путем всякое международное несогласие: обязательное для спорящих решение третейского суда или принятое ими решение Совета Лиги, выполняющего посреднические функции. Участники Лиги обязуются (ст. 12) непременно избрать тот или другой путь, т. е. в с я к о е возникающее между ними несогласие передавать либо на разрешение третейского суда, либо на рассмотрение Совета.

Остановимся на судебном разрешении междугосударственных споров. Напомню, что при рассмотрении международной судебной организации до-военных лет я останавливался на двух коренных вопросах—на вопросе о предметах ведомства суда и на вопросе об его организации. Первый из этих вопросов разрешался обеими Гаагскими конвенциями (1899 г. и 1907 г.)

---

[1]) См. Vizconde de Eza, Reduction of armaments в сборнике „The League of Nations starts", p. 126 слл.

[2]) Неизвестен, в частности, доклад, представленный от имени комиссии Лордом Робертом Сесилем Собранию Лиги и принятый Собранием 1 октября 1921 г.

чрезвычайно неудовлетворительно: арбитраж вообще признавался не обязательным, а лишь желательным. Договор Лиги Наций об'являет третейское разбирательство обязательным, но подрывает значение этой обязательности тем, что определение круга несогласий, подведомственных обязательному арбитражу, в конечном итоге предоставляет усмотрению самих спорящих. Такой вывод неизбежно вытекает из текста ст. 13 договора:

„Члены Лиги соглашаются, в случае возникновения между ними разногласия, способного, по их мнению, стать предметом третейского разбирательства, и в случае невозможности удовлетворительно разрешить это разногласие дипломатическим путем, передавать все дело целиком на третейское разрешение".

Правда, второй абзац той же ст. 13 перечисляет те споры, которые об'являются способными по общему правилу (généralement) стать предметом арбитража: это—разногласия, относительно толкования договора, относительно действительности всякого факта, который, будучи установлен, вызвал бы прекращение международного обязательства, или относительно размеров или способа возмещения убытков, проистекающих из такого прекращения обязательства. Ясно, однако, что всякие исключения к этому о б щ е м у п р а в и л у — во власти самих спорящих сторон, и что самый принцип неопределенности круга ведомства обязательного третейского суда остается этим перечнем не поколебленным.

Так разрешается первый из намеченных выше вопросов— вопрос о предметах ведомства третейского суда. Как обстоит дело со вторым, т. е. с вопросом об организации суда? Удовлетворительного ответа договор Лиги и на этот вопрос не дает, ибо обязательного трибунала исключительно компетентного для обязательного судебного разбирательства он не устанавливает: спорящие стороны могут либо создать суд ad hoc, для разрешения данного спора, либо обратиться в суд, предусмотренный ими заранее, в частности, следовательно, в Постоянную Палату Третейского Суда. Правда, не завершив незаконченного на Гаагской конференции 1907 г. образования постоянно функционирующего международного судебного трибунала, договор Лиги Наций поручил Совету Лиги разработать

проект учреждения такого суда и представить его на рассмотрение участников Лиги (ст. 14).

Во исполнение этого поручения Совет образовал особую комиссию из юристов разных стран под председательством бельгийца Descamps. Комиссия эта, работавшая летом 1920 г. в Гааге, составила проект, внесенный затем в первое Собрание Лиги в ноябре того же года [1]) и принятый им. Проект этот восполнил тот пробел, который остался незаполненным в проекте учреждения Постоянной Судебной Палаты, разработанном на Гаагской конференции 1907 г. [2]), другими словами—установил порядок избрания членов этого трибунала. Порядок этот таков. Составление списка кандидатов в члены Международной Судебной Палаты проект поручает Гаагской Постоянной Палате Третейского Суда. Каждая из национальных групп ее членов [3]) должна назвать двух кандидатов в члены Международной Судебной Палаты. Составленный таким образом кандидатский список вносится и в Собрание, и в Совет Лиги. Каждая из этих коллегий избирает из этого списка одиннадцать лиц на должности судей и четырех—на должности судей-заместителей. Кандидаты, избранные одинаково, как Собранием, так и Советом, считаются избранными в члены Судебной Палаты. Предусмотренный этим проектом механизм выборов осуществлен был во время заседаний второго Собрания Лиги в сентябре 1921 г.: ряд параллельных голосований в Собрании, и в Совете дал в результате полный состав членов Международной Судебной Палаты.

Если, таким образом, в настоящее время может считаться достигнутым высказанное официально еще в 1907 г. пожелание о создании постоянно функционирующего международного судилища,

---

[1]) Об этой комиссии и ее проекте см. L. Bourgeois и A. Weiss, The Permanent Court of International justice в сборнике The League of Nations starts, p. 60 и слл.

[2]) См. выше с. 10.

[3]) Каждое государство—участник Гаагской конвенции 1907 г. о мирном решении международных столкновений—может назначить в силу ст. 44 этой конвенции не более 4-х членов Третейской Палаты.

то вопрос об исключительной компетентности этого трибунала текстом договора Лиги Наций разрешается отрицательно: Международная Судебная Палата призвана разрешать все несогласия, которые вынесут на ее рассмотрение спорящие [1]), но они — эти спорящие — могут образовать суд и обратившись к списку членов Постоянной Палаты Третейского Суда, и создать судилище ad hoc, независимо от таких бы то ни было списков. Упомяну, наконец, что всякий суд должен вынести свое решение в „разумный" срок (ст. 12).

Таков об'ем и процедура третейского разбирательства. Как я уже указывал, все разногласия, не подлежащие судебному разбору, должны выноситься спорящими на рассмотрение Совета Лиги или, если они того пожелают, ее Собрания. Это обращение к Совету Лиги влечет за собой довольно подробно разработанную в договоре процедуру посредничества.

Для рассмотрения предмета разногласия Советом достаточно обращение к генеральному секретарю хотя бы одной из заинтересованных сторон. Генеральный секретарь принимает все необходимые меры для изучения предмета разногласия. Спорящие стороны должны представить ему изложение обстоятельств дела и сообщить документы, на которых они обосновывают свои претензии.

Рассмотрев обстоятельства дела, Совет стремится устранить разногласие. Если это ему удается, т. е. если стороны принимают предложенное Советом решение спора, Совет обнародывает, поскольку он признает это желательным, доклад, в котором излагаются фактические обстоятельства дела и принятое решение.

Но совету может и не удаться привести спорящие стороны к соглашению. Договор предусматривает этот случай и предписывает Совету, даже при неудавшемся посредничестве, опубликовать доклад с изложением фактической стороны дела и предложенного решения. Доклад этот может быть принят Советом единогласно или только большинством голосов. Дого-

---

[1]) Палата призвана давать также консультационные ответы на все вопросы, которые будут поручены ее рассмотрению Собранием или Советом Лиги.

вор связывает с неудавшимся посредничеством различные последствия в зависимости от того, принят ли Советом доклад единогласно или нет. Если доклад принят Советом единогласно, не считая голосов спорящих сторон, устанавливается своеобразное преимущество в пользу той стороны, которая присоединится к заключению доклада: все члены Лиги Наций обязуются не об'являть войны против этой стороны. Если единогласие в Совете достигнуто не будет, членам Лиги предоставляется полная свобода действий, необходимых для поддержания с их точки зрения права и справедливости. Таким образом, устанавливается своеобразная изоляция лишь той спорящей стороны, которая не примкнет к выводам единогласно принятого Советом доклада. Для спорящих сторон свобода действий остается полная, даже при наличии единогласного решения Совета. Этого мало, договор предусматривает для Совета возможность вовсе уклониться от разрешения несогласия по существу: эта возможность открывается для него в том случае, когда одна из спорящих сторон утверждает, что несогласие относится к вопросу, разрешение которого предоставляется, в силу международного права, ее свободному усмотрению, и когда Совет согласится с этим утверждением. Доклад Совета должен ограничиться в последнем случае констатированием этого обстоятельства.

Всякое разногласие, поступившее на рассмотрение Совета, может быть перенесено в Собрание Лиги. Перенос этот может быть совершен Советом Лиги—без ограничения срока, каждой из спорящих сторон—в течение 14 дней после внесения спора на рассмотрение Совета. Все постановления договора относительно посредничества, осуществляемого Советом, применяются mutatis mutandis и к Собранию Лиги, с тем только исключением, что к докладу, принятому единогласно в Совете, приравнивается доклад, принятый в Собрании голосами всех государств, представленных в Совете, и большинством голосов остальных членов лиги, за исключением голосов сторон заинтересованных (ст. 15). Как Совет, так и Собрание должны разработать свой доклад в шестимесячный со дня внесения дела на их рассмотрение срок (ст. 12).

Итак, стремясь по возможности устранить внутри Лиги военные столкновения, договор устанавливает, в случае международных несогласий, обязательное обращение спорящих к третейскому разбирательству или посредничеству Совета. Весьма существенно и то обязательство, которое возлагается договором на сочленов Лиги сверх обязательного обращения к суду или посредничеству, —это обязательство не начинать войны до истечения трехмесячного срока со дня постановления третейского решения или принятия посреднического доклада (ст. 12).

Установив такие обязательства для членов Лиги, договор стремится приобщить к вытекающим из них последствиям и государства, в состав Лиги не входящие. В случае конфликта между государством - членом Лиги и государством, не входящим в ее состав, или двумя государствами, не принадлежащими к Лиге, спорящие стороны приглашаются подчиниться тем обязательствам, которые установлены для членов Лиги. В случае согласия их на это, для устранения конфликта применяются постановления договора об арбитраже и посредничестве с теми изменениями, которые сочтет необходимым сделать Совет. Если же такого согласия не последует, различаются два случая: в случае военного нападения государства, к Лиге не принадлежащего, на члена Лиги,—применяются все меры воздействия, которые должны применяться к члену Лиги, нарушившему свои обязательства; в случае столкновения двух государств, к Лиге не принадлежащих, Совет Лиги может принимать все меры, которые он признает желательными для устранения разногласия.

Обязательства, возлагаемые договором Лиги Наций, на ее сочленов в целях предупреждения войны существенны, но как добиться их выполнения? Международное право неизменно лишено было принудительного аппарата для осуществления своих велений, кроме принуждения физической силой, т. е. войной. Как принудить к осуществлению норм, направленных к обеспечению мирного разрешения конфликтов, т. е. к возможному устранению самой войны? Договор Лиги Наций устанавливает ряд мер воздействия на государства, которые нарушат лежащую на них обязанность обратиться к арбитражу или посредничеству, не выполнят всех возлагаемых на них процедурой арбитража или посредничества обязанностей и не

выждут для начала войны трехмесячного срока со дня постановления судебного решения или составления посреднического доклада. В случае, если государство—член Лиги начнет войну, нарушив одну из этих обязанностей, оно считается совершившим военное выступление против всех остальных членов Лиги. Эти последние обязуются прервать с ним все торговые и финансовые сношения и изолировать его так, как изолирована была Германия и ее союзники законодательством государств Антанты во время мировой войны, т. е. запретить всякие сношения своим гражданам с гражданами изолируемого государства и прекратить всякие сношения граждан изолируемого государства со всеми остальными государствами, безразлично членами Лиги или нет. Совет Лиги обязан предложить заинтересованным государствам долю участия каждого из них в составлении тех военных, морских и воздушных сил, которые призваны будут обеспечить уважение к международным обязательствам. Таким образом, implicite признается образование для каждого данного случая „международного" войска. В то же самое время члены Лиги обязуются оказывать друг другу взаимную финансовую и экономическую поддержку. В итоге договор Лиги Наций, в качестве мер воздействия на нарушителя мира, развивает ту программу, которая осуществлена была за годы мировой войны Антанты против германской коалиции, программу борьбы не военных сил с военными силами, а народов с народами, борьбы, пользующейся средствами финансовыми и экономическими столь же интенсивно, как средствами чисто-военными.

С. Устранение военных столконвений путем мирного улажения международных несогласий является одним из наиболее существенных заданий, возложенных на Лигу, но далеко не единственным. Выше, суммируя проекты образования международной ассоциации, я отмечал предположения создать орган международного правотворчества, хотя бы в форме периодических конференций. Предположения эти в договоре Лиги Наций, не осуществились.

Договор лишь наделяет Собрание Лиги правом приглашать отдельных ее сочленов пересматривать договоры, ставшие неприменимыми, равно как и международные положения, которые

могут угрожать сохранению международного мира (ст. 19). Это не право инициативы, связанное с обязанностью приступить к рассмотрению возбужденного вопроса, это лишь право приглашения пересмотреть тот или иной договор, которому не отвечает обязанность приступить к этому пересмотру.

Установив такой суррогат права инициативы Лиги, договор устанавливает и некоторое ее участие в моменте приобретения международным договором силы формального источника права. Это опять-таки не право ратификации, могущее влиять на содержание международно-правовых норм, а право и обязанность регистрации всех соглашений, которые будут заключаться членами Лиги. Каждый договор, заключаемый членом Лиги, должен быть незамедлительно зарегистрирован секретариатом и в возможно краткий срок опубликован. Ни один из этих договоров не может приобрести формальную силу источника положительного права, пока он не пройдет через эту регистрацию (ст. 18). Эта обязанность регистрации и опубликования всех договоров осуществляет внутри Лиги мысль о создании союза для обнародования всех междугосударственных договоров, мысль, еще в в 1875 г. высказанную Ф. Гольтцендорфом и затем неоднократно обсуждавшуюся в Институте международного права [1]).

Вот в каких скромных рамках устанавливает договор участие Лиги в отправлении правотворческих функций: вместо права инициативы—право приглашения и вместо права санкции—обязанность регистрации состоявшихся соглашений. Следовательно, и на будущее время международное правотворчество остается лишенным правильно функционирующего аппарата, и на будущее время остается непревзойденным прежний путь создания международно-правовых норм — путь разрозненных правотворческих соглашений, и лишь периодические Собрания Лиги улучшают status quo, поскольку они являются конференциями, могущими осуществлять и правотворческие задания.

D. Помимо функции устранения междугосударственных несогласий, являющейся суррогатом функции судебной (суррo-

[1]) До февраля 1922 г. опубликовано было уже три тома (по 4 выпуска каждый) издания „Recueil des traités et des engagements internationaux enregitsrés par le secrétariat de la Société des Nations".

гатом, потому что, как мы видели выше, эти несогласия устраняются не только судебным порядком), и функции участия в международном правотворчестве, очень скромного и фрагментарного, как я только что показал, об'ема, на Лиге лежат и функции административные.

Функции эти двоякого порядка: с одной стороны, это задания административного порядка, вытекающие из конкретных политических условий Версальского договора, с другой — задания общего порядка, не связанные с той конкретной политической картой, которая установлена Версальским миром. Начну с последних.

Общие административные функции, возлагаемые договором на Лигу Наций, опять-таки двоякого порядка: во-первых, контроль над выполнением обязательств, возлагаемых на государства некоторыми коллективными соглашениями, и во-вторых, координация деятельности отдельных государств в различных областях совместного осуществления ими тех или иных культурных заданий.

Что касается, прежде всего, общего контроля, то участие в нем Лиги поставлено вводным абзацом ст. 23 договора в зависимость от содержания конкретных договоров, существующих или имеющих быть заключенными: таким образом, в конечном итоге приходится признать, что этот общий контроль может быть конкретными договорами устранен. С этой оговоркой, он распространяется прежде всего на выполнение договоров о борьбе с торговлей женщинами и детьми: Лиге поручается, в силу этого, наблюдение за выполнением тех обязательств, которые взяли на себя государства, подписавшие конвенции по борьбе с торгом женщинами в целях разврата 1902 г. и 1910 г., т. е. обязательств установить в своем законодательстве карательные постановления за торговлю женщинами, создать особые административные бюро для борьбы с этим социальным злом и т. п. Теперь надзору Лиги подлежит и осуществление актов Женевской конференции по борьбе с торгом женщинами и детьми, заседавшей в начале июля 1921 г. Затем, на Лигу возлагается общий контроль над выполнением коллективных договоров о борьбе с торговлей опиумом и другими вредонос-

ными средствами (ст. 23 п. c) [1]). Наконец, Лиге поручается общий контроль над торговлей оружием и амуницией с теми странами, где он является необходимым в общих интересах (ст. 23, п. d): имеются в виду те ограничительные постановления относительно ввоза и торговли огнестрельным оружием, которые, в интересах сохранения африканских племен, включены были и в Брюссельский противоневольничий акт 1890 г. и в специальное коллективное соглашение 1908 г. Последним по времени коллективным соглашением, регулирующим ввоз и вывоз оружия, определяющим запретительные зоны и устанавливающим мероприятия контрольного порядка—является конвенция 10 сентября 1919 г., подписанная в С.-Жермене. Задание координации деятельности отдельных государств в различных областях административного в широком смысле права осуществляются Лигой путем подчинения ей упомянутых выше бюро международных административных союзов, как существующих уже, так и тех, которые будут созданы вновь. Для бюро, уже существующих, это подчинение обусловлено опять-таки согласием на то участников подлежащих коллективных договоров. Для областей же междугосударственного сотрудничества, затронутых коллективными договорами, но лишенных специального международного органа—бюро или комиссии, секретариат Лиги, по просьбе заинтересованных государств и с согласия Совета Лиги, должен выполнять функции такого бюро, т. е. сообщать необходимые информационные сведения и оказывать всяческое содействие (ст. 24).

Общие административные задания Лиги исчерпываются намеченными двумя областями — координации и контроля, при чем формулировка этих заданий в достаточной степени широка.

Предметами административного ведомства Лиги уже не общего, а конкретно связанного с политическим содержанием Версальского договора являются: 1) управление Саарским

---

[1]) До начала мировой войны заключенная в Гааге еще в 1912 г. конвенция о борьбе с злоупотреблениями опиумом не получила ратификации. Конвенция эта должна была ограничить ввоз опиума и потребление его внутри страны.

округом; 2) управление Данцигом и 3) надзор за управлением т. наз. мандатными территориями.

В силу ст. 49 Версальского договора Германия отказалась в пользу Лиги Наций от управления Саарским округом, т. е. тем округом, образованным из бывшего прусского Трирского округа с присоединением к нему на востоке небольшой полосы Рейнской Баварии, в котором все шахты отданы Франции в полную собственность в возмещение произведенных во время войны в северных ее департаментах разрушений [1]). Управление Саарским округом передано Лиге Наций на 15 лет: по истечении этого срока Лига должна организовать плебисцит для решения вопроса о дальнейшей судьбе области, т. е. сохранить ли режим управления, установленный Версальским договором, присоединить область к Франции или возвратить ее Германии. Управление Саарским округом осуществляется комиссией из 5 лиц, представляющей Лигу Наций (Версальский договор, приложение к ст. 45—50, § 16 и слл.). Члены этой комиссии (в их числе должен быть 1 француз, 1 местный уроженец не-француз и 3 представителя каких-либо других государств, не Франции и не Германии) назначаются Советом Лиги на 1 год [2]), при чем Совет может лишить любого из них полномочий и до истечения годичного срока, равно как и назначить на дальнейший срок. Таким образом, Совету Лиги Наций принадлежит постоянный и весьма активный контроль над осуществляемым ее именем особой комиссией управлением Саарским округом.

Данциг, согласно ст. 102 Версальского договора, является вольным городом, состоящим под покровительством Лиги Наций. Это „покровительство"—не то управление, которое осуществляется Лигой в Саарском округе: участие Лиги в управлении Данцигом значительно менее интенсивно. Лига представлена в Данциге верховным комиссаром. Конституция воль-

---

[1]) См. С. А. Котляревский и М. С. Фельдштейн, Политическая карта Европы после Версальского мира, М. 1922, с. 9—10.

[2]) На деле, помимо француза, назначенного председателем комиссии, и жителя Саарского округа, назначены были—бельгиец, датчанин и канадец — см. статью „Direct international administration", by an Official в сборнике „The League of Nations starts".

ного города должна была быть выработана по соглашению этого комиссара с представителями города и поставлена под гарантию Лиги (ст. 103 договора). Верховному комиссару поручено было и разрешение в первой инстанции всех несогласий, которые могли возникнуть между Польшей и Данцигом в связи с выполнением Версальского договора и всяких будущих соглашений (ст. 103). Конституция Данцига в настоящее время уже функционирует, но мне, к сожалению, неизвестно, какая доля участия в управлении вольным городом уделяется ею верховному комиссару.

И в Саарском округе, и в Данциге управление осуществляется Лигой Наций непосредственно — через назначаемых ею должностных лиц. В т. наз. мандатных территориях Лиге принадлежит лишь общий надзор за управлением, осуществляемым теми государствами, которым это управление будет поручено.

Мандатные территории — это бывшие германские колонии и отторгнутые части Оттоманской империи. Версальский договор называет их колониями и территориями, которые вследствие войны перестали находиться под суверенитетом государств, управлявших ими ранее, и которые населены народами, неспособными еще руководствоваться самостоятельно в исключительно трудных условиях современной мировой жизни (ст. 22). Благосостояние этих народов и их дальнейшее развитие признается священным долгом цивилизации. Лучшей гарантией выполнения этого долга признается передача управления этими территориями наиболее приспособленным для этого, в силу их материальных рессурсов, опытности или географического положения, государствам, но не на праве полного территориального верховенства, а по аналогии с частно-правовым договором поручения. Управление мыслится осуществляемым в силу мандата Лиги Наций, следовательно, от имени мандатора, и с обязательным представлением ему периодических отчетов в выполнении поручения. Автором идеи использовать понятие частно-правового договора поручения в праве международном для конструкции управления отторгнутыми от Германии и Турции землями был на Парижской конференции премьер-министр Южно-Африканской федерации Смэтс (Smuts): приверженность

его понятиям римского права об'ясняют тем, что в Южно-Африканской федерации действующим правом поныне является рецепированное римское право, занесенное в Капскую колонию из Голландии еще в начале XIX в. [1]). Обязанная инициативе Смётса идея мандата была зафискирована в чрезвычайно многоречивой статье 22 договора Лиги Наций. Статья эта устанавливает три типа мандатных территорий в зависимости от степени их цивилизованности (для обозначения подлежащих мандатов на практике употребляются три первые буквы алфавита—A, B, C). Мандат A выдается на предмет управления территориями, отторгнутыми от Турции, т. е. территориями, способными управляться на автономных началах и нуждающимися лишь во временном руководительстве вплоть до достижения ими полной культурной зрелости: этого типа мандатом наделена в настоящее время Франция для управления Сирией, Англия—для управления Месопотамией и Палестиной [2]). Мандаты B охватывают управление средне-африканскими колониями Германии [3]): для этих территорий устанавливается управление их тем государством, которому выдан мандат, но с известными ограничительными условиями — с обеспечением свободы вероисповеданий, с запрещением строить крепости и некоторыми другими. Наконец, мандат C, предназначенный для Юго-Западной Африки и для бывших германских владений на тихоокеанских австралийских островах [4]), предоставляет мандатную

[1]) См. Ormsby Gore, Indirect international supervision в сборнике „The League of Nations starts", p. 106.

[2]) Схема управления Сирией под французским протекторатом изложена в „Вестнике Народного Комиссариата Иностранных Дел", 1920 г., № 9—10, с. 83—87.

[3]) Германские колонии в Средней Африке поделены следующим образом: Бельгия получила часть Германской Восточной Африки; Англия — остальную часть Восточной Африки, часть Тоголанда и небольшую часть Камеруна, Франция — большую часть Тоголанда и Камеруна.

[4]) Германскую Юго-Западную Африку получила Южно-Африканская федерация; тихо-океанские владения Германии к югу от экватора за исключением Самоа и Науру — Австралийская федерация; Самоа получила Зеландия, Науру получила Англия; германские острова в Тихом Океане к северу от экватора—Япония.

территорию управлению государства, которому она поручена без всяких ограничений, приравнивает ее к собственной территории последнего, с единственным обязательством — блюсти интересы туземного населения [1]). Несмотря на различие принципов управления отдельными мандатными территориями, участие Лиги Наций в этом управлении тождественно для всех трех типов мандатов: в Совет Лиги должны представляться годичные отчеты об управлении порученными территориями. Для рассмотрения этих отчетов и представления по ним заключений Совету учреждается при нем особая постоянная комиссия. Совету принадлежит, следовательно, право наблюдения над управлением мандатными территориями, осуществляемое путем рассмотрения подлежащих отчетов. В договоре мы стали бы напрасно искать определения порядка вручения мандатов и срока их. Самое же содержание подлежащего осуществлению властвования, его пределы, могут, согласно договору, определенно изыматься из круга ведения Совета Лиги: пределы управления подлежат определению Совета Лиги лишь в том случае, если они не установлены предшествующим соглашением между членами Лиги. Для отторгнутых от Германии колоний такое предварительное распределение их в значительной степени было предрешено ст. 119 Версальского договора, в силу которой Германия отказалась от своих заморских владений в пользу союзных держав (Puissances alliées et associées), а не в пользу Лиги Наций [2]). Действительно, распределение мандатов произошло формально без участия Лиги, путем соглашения заинтересованных сторон: Лиге придется наблюдать за выполнением не ею данных поручений. В конечном итоге нельзя не признать, что самый принцип мандатов, в частности

[1]) Договор, предоставляющий мандат на тихоокеанские острова Японии, воспроизведен в заключенном между Северо-Американскими Штатами и Японией на Вашингтонской конференции 11 февраля 1922 г. о тех же островах договоре, напечатанном в „Вестнике Народного Комиссариата по иностранным делам", 1922, № 4—5, с. 149—152.

[2]) Юридическую сторону вопроса стремится уяснить Dr. Moritz Bilesk i, Das Mandat des Völkerbundes, Zeitschrift fur Volkerrecht, XII (1922), s. 65 ff; выводы его далеко, однако, не бесспорны.

же и участие в управлении мандатными территориями Лиги Наций, явились лишь попыткой прикрыть безнадежное расхождение Вильсоновской программы с притязаниями союзников на раздел германских колоний и отторгнутых частей Турции.

4. Вытекающие из принадлежности к Лиге ограничения свободы волеизъявлений ее членов.

Всякое соединение автономных правовых единиц, всякое создание сложного целого из самостоятельных составных частей, неизбежно приводит к ограничению их de jure неограниченной дотоле свободы волеизъявлений и, в частности, свободы правотворчества. Некоторая доля этой свободы неизбежно отходит от частей к целому, и чем больше эта доля, тем интенсивнее властвование целого над частями, тем прочнее вообще правовая мощь этого целого. Создание Лиги Наций неизбежно должно было повлечь за собой ограничение абсолютной свободы волеизъявлений государств, вошедших в ее состав: чрезвычайно интересно ознакомиться с пределами этих ограничений—ими определяется правовая интенсивность самой Лиги.

Вчитываясь в договор Лиги, мы обнаруживаем ограничение свободы правотворчества государств—ее участников—в двояком направлении. Одни ограничения устанавливают область, запретную для участников Лиги: загронув своим волеизъявлением эту область, член Лиги учиняет противоправное деяние—delictum commissionis. Другие ограничения налагают на участников Лиги обязанность ввести в состав своего внутреннего законодательства нормы определенного содержания или принять участие в установлении определенных международных норм, следовательно, развить свою деятельность в определенном направлении: противоправным будет тут уклонение от выполнения этой обязанности—delictum omissionis.

Ограничение первого рода установлено одно, притом в очень широкой форме: члены Лиги Наций обязываются не заключать впредь каких бы то ни было договорных соглашений, не совместимых с постановлениями договора Лиги (ст. 20).

Ближе содержание этих соглашений не определяется, оговариваются лишь те договорного порядка акты, которые признаются, во всяком случае, совместимыми с договором Лиги: это договоры об арбитраже и действующие для определенной области соглашения, как доктрина Монро, обеспечивающие сохранение мира (ст. 21). Следовательно, противоправными явились бы договоры, устраняющие установленный порядок мирного решения междугосударственных несогласий, договоры, отменяющие установленные принципы управления мандатными территориями и т. п.

Мероприятия, которые участники Лиги обязуются осуществить, подлежат осуществлению как в плоскости внутреннего государственного права, так и в плоскости права международного. Перечень их сводится к следующему:

1) мероприятия в области рабочего законодательства;

2) мероприятия санитарные;

3) мероприятия в области передвижения и торговли, сводящиеся к обеспечению свободы сообщений и транзита и к справедливому регулированию торговли всех членов Лиги (принимая во внимание лишь специальные потребности областей, опустошенных во время войны 1914—1918 г.г.);

4) мероприятия, обеспечивающие правовое положение туземного населения в подведомственных управлению членов Лиги территориях [1]).

На первых трех областях я остановлюсь несколько подробнее. Рабочее право, получившее за последние десятилетия такое интенсивное развитие, до войны лишь в очень ограниченном об'еме проникло в плоскость права международного: в этой плоскости оно исчерпывалось сепаратными соглашениями о взаимном предоставлении устанавливаемых рабочим законодательством преимуществ подданным договаривающихся госу-

[1]) Необходимо отметить, что и эти мероприятия, поскольку о них говорит ст. 23 договора (т. е. все, кроме покровительства общества Красного Креста), подпадают действию общей оговорки этой статьи о непротиворечии их существующим и будущим договорам, т. е. в конечном итоге и их осуществление может быть ограничено договорным путем.

дарств и коллективными договорами о запрещении употребления белого фосфора при приготовлении спичек и запрещении ночной работы женщин в промыслах (Бернская конвенция 1906 г.). Договор Лиги Наций провозглашает (ст. 23-а), что члены Лиги приложат усилия к обеспечению справедливых и человеческих условий труда мужчин, женщин и детей и с этой целью создадут необходимые международные органы. Постановление это включено в первую часть Версальского договора; в тринадцатой же его части мы найдем детально разработанное положение о международной организации труда, органически связанной с Лигой Наций, так как вхождение в состав Лиги обязывает к вхождению и в состав организации труда (ст. 387 Версальского договора). Я лишен возможности останавливаться сейчас подробнее на изложении этой организации (тема эта неизбежно выросла бы в самостоятельный очерк), скажу лишь, что построена она на началах, доселе международному праву несвойственных и не нашедших себе аналогичного осуществления в Лиге Наций. Органами ассоциации труда являются генеральная конференция представителей ее членов и международное бюро, работающее под руководством административного совета. Представительство каждого члена организации на конференции должно включать четырех лиц—двух по назначению правительства, одного представителя предпринимателей и одного представителя рабочих (ст. 389). Каждый из членов каждой делегации пользуется правом индивидуального вотума (ст. 390). Принятые на конференции большинством $^2/_3$ голосов „предложения“ или проекты конвенций передаются через генерального секретаря Лиги Наций членам организации, которые обязуются в течение года внести их на рассмотрение подлежащих внутренних государственных органов (ст. 405). Все эти принципиальные для международного права новшества чрезвычайно интересны, но детальный анализ их выходит за пределы задания, поставленного настоящему моему очерку. Отмечу лишь, что первая конференция труда собралась в Вашингтоне в октябре 1919 г., и что в результате 30-дневных работ конференции составлен был целый ряд проектов международных соглашений в области рабочего права. Административный совет, в состав которого входят опять-таки наряду с правительствен-

ными представителями (в числе 12) представители предпринимателей и рабочих (по 6), возглавляется Альбертом Тома. Секретариат Лиги Наций является необходимым звеном и передаточной инстанцией в работе этой международной организации.

Возложенные на членов Лиги обязательства в области санитарного дела слагаются из обязанности оказывать покровительство национальным обществам Красного Креста (ст. 25) и из обязанности приложить усилия к установлению международных мероприятий по предотвращению болезней и борьбе с ними (ст. 23 f). Международные мероприятия в области охраны народного здравия начали осуществляться очень скоро по окончании войны [1]). В мае 1919 г. создалась международная лига национальных обществ Красного Креста распространивших после конференции в Каннe (мая 1919 г.) свою деятельность на мирное время с целью предотвращения болезней и борьбы с ними. Помимо лиги обществ Красного Креста на международных санитарных конференциях в Лондоне в июле 1919 г. и апреле 1920 г. выработан был проект постоянной международной санитарной организации, опять таки тесно связанной с Лигой Наций. Организация эта складывается: 1) из генерального комитета в составе представителей всех членов Лиги Наций, 2) из исполнительного комитета в составе делегатов стран, представленных в Совете Лиги, 4 членов, избранных генеральным комитетом, и председателя этого комитета, представителя от лиги обществ Красного Креста и от международной организации труда, 3) из международного санитарного бюро. Задача этой организации—подготовка проектов международных мероприятий в области охраны народного здравия, обмен информационными сведениями, содействие деятельности обществ Красного Креста и т. п.

В области регламентации передвижения существенные результаты достигнуты были на конференции в Барселоне, работавшей в марте и апреле 1921 г.: на конференции этой выработаны были конвенция о свободе транзита и конвенция о режиме судоходных путей международного значения.

---

[1]) См. R. P Strong, Public Health, the League and the Red Cross в сборнике „The League of Nations Starts", p 155 слл.

VI. Заключение

Какие же итоги позволяет подвести изучение международно-правовых основ Лиги Наций? Вывел ли договор Лиги неорганизованно существовавшие доголе государства из состояния естественного в состояние политическое, на подобие того договора абсолютно свободных индивидов, которым некогда создавалось государство во всех естественно-правовых и политических трактатах XVII и XVIII в.?

Все многообразие конкретных форм политических общежитий юрист укладывает в грани публично-правовых понятий, извлекая из частного материал для общих конструкций и с этими общими конструкциями вновь возвращаясь к частному. В той конструктивной скале государственных соединений, которая установлена в науке публичного права, крайнее место, первое место после абсолютно-анархического сосуществования, принадлежит союзу государств—международноправовому соединению, не устраняющему суверенитета соединяющихся. Школьными, наиболее изученными историческими примерами союза государств являются—союз американских штатов с 1776 по 1787 г., швейцарский союз с 1815 по 1848 г. и германский союз с 1815 по 1866 г. При всей значительности индивидуальных особенностей всех этих политических образований, в их юридическую структуру заложены и некоторые общие принципы, позволяющие говорить о союзе государств, как типе [1]). Вот эти „типические" свойства.

Союз государств является соединением, преследующим цель обеспечить внешнюю безопасность соединяющихся, а затем и прочный порядок внутри союза.

Союз государств является соединением организованным: важнейшим его органом является собрание представителей членов союза, связанных инструкциями, получаемыми от своих

[1]) Литература о государственных соединениях необ'ятна новейшей русской работой, подводящей некоторые итоги, является работа А. С. Яценко, Теория федерализма, 1912. — Специально теории союза государств посвящена книга G. I. Ebers, Die Lehre vom Staatenbunde, 1910, к которой я и отсылаю интересующихся.

правительств и перед этими правительствами ответственных. Помимо собрания, органом союза является иногда и более тесный совет, также составленный из делегатов отдельных правительств. Каждый член союза имеет по общему правилу в союзных органах один и только один голос; исключением в этом отношении являлся германский союз, в котором и пленум и тесный совет союзного собрания построены были на начале неравенства голосов крупных и малых сочленов союза. Допускается, по общему правилу, принятие решений по простому большинству голосов, хотя для некоторого круга предметов и требуется либо квалифицированное большинство, либо единогласие (шире, чем в других союзах, требовалось это единогласие в германском союзе). При центральных союзных учреждениях обычно создаются и специальные союзные органы—комитеты и департаменты в Северной Америке, союзные комиссии в германском союзе, военный совет и военный секретариат в Швейцарии.

Предметы ведомства союза всегда ограничены: компетенция союза всегда исключение, компетенция составных его частей—всегда общее правило. Союз наделяется обычно правом внешних сношений, право же отдельных членов союза—вести войну, заключать договоры, принимать и отправлять послов—подвергается контролю союза, если не ограничивается более интенсивно. Союз не имеет, по общему правилу, своего войска: военная сила его складывается из предоставляемых в его распоряжение воинских частей членов союза. Не имеет он и самостоятельных финансовых источников: он располагает лишь взносами, которые делаются в союзную кассу членами союза. В некоторых, ограниченных пределах союз наделяется правом контроля над отдельными отраслями внутреннего государственного управления своих сочленов, а иногда и правом самостоятельного правотворчества в тех же пределах (напр., союзу поручаются иногда монетное дело, меры и вес, почтовое дело). Но и осуществляя правотворческие функции, союз не вытесняет, по общему правилу, исключительную законодательную компетенцию отдельных государств, а создает лишь обязательные для последних нормы. Лишь в очень редких случаях союз осуществляет и непосредственные функции властвования, при чем

в этих пределах союзу предоставляется обычно и непосредственная юрисдикция.

Положение отдельных соединившихся государств в отношении к союзному целому обычно определяется в самих союзных договорах, как положение государств, не утративших своего суверенитета. Если, в самом деле, некоторые границы полной свободе государственного властвования и полагаются, то доминирующее положение составных частей союза проявляется достаточно определенно—в организации союза, построенной на представительстве всех отдельных правительств, в исключительности государственной компетенции членов союза (за очень тесными из'ятиями) и, наконец, в предоставленном отдельным государствам праве приведения в исполнение постановлений союзного целого.

Все изложенные правовые принципы и нормы, извлеченные из конкретных, создававших государственные конфедерации, договоров, „типичны" для исторических проявлений союза государств. Что получится, если мы этот типичный трафарет наложим на договор Лиги Наций? Мы без труда убедимся, что основные контуры договора, основные его принципы окажутся отвечающими трафарету, но обнаружим и некоторые отклонения от трафаретного типа. Отклонения эти будут притом все в одну сторону: союзное целое Лиги Наций во всех отклонениях от трафарета ослаблено и, соответственно, самостоятельность составных ее частей во всех случаях укреплена.

Цель Лиги - поддержание мира и правопорядка. По вполне понятным причинам (в силу потенциальной „всемирности" Лиги) цель эта заострена в сторону обеспечения мира и безопасности внутри Лиги, но, как и в „типическом" союзе государств, предусматривается и защита членов Лиги от внешних нападений, а для устранения внутренних несогласий, устанавливаются типичные и для исторических конфедераций способы—посредничество и арбитраж.

Лига Наций—союз организованный. И Собрание ее, и Совет построены на начале представительства в них делегатов отдельных правительств, располагающих по одному голосу. Известное и „типичным" конфедерациям начало неравенства членов союза проявляется в Лиге в организации ее Совета. Но скрепляющее

союзное целое в графаретной конфедерации начало решения по большинству голосов, с уклонением в сторону единогласия по исключению, в Лиге Наций заменено расслабляющим началом единогласия с редким исключением в пользу начала большинства. Как всякий „типический" союз, Лига имеет и технические органы в лице своего секретариата и состоящих при нем бюро.

Лига Наций имеет свой круг ведомства, но круг этот неизмеримо уже круга ведомства союзного целого в „типических" конфедерациях. Лига Наций лишена самостоятельных правотворческих функций; административные ее функции, если не считать временных и преходящих управлений, связанных с Версальским договором, сводятся к координации и надзору, но и эти координация и надзор могут быть, как мы видели, договорным путем устранены.

Сообразно с этим составные части Лиги наделены самостоятельностью в об'еме значительно более широком, чем это имело место в исторических примерах союзов государств. Не приходится говорить о том, что суверенитет членов Лиги проявляется и в исключительности права государственной их компетенции, и в исключительности права исполнения союзных решений.

Итак, Лига Наций—союз государств, но союз менее интенсивный, чем до сих пор создававшиеся на протяжении истории союзы. Во всяком случае, сложное политическое целое—на лицо: я не буду входить в спорный и для специалистов лишь интересный вопрос о его юридической природе, для меня интересен лишь факт существования этого сложного целого. До войны этого политического целого не было: если убежденный сторонник создания надгосударственной организации Вальтер Шюкинг в 1912 г. утверждал, что после Гаагских конференций можно говорить уже о существовании этого надгосударственного целого [1]), то это была натяжка, лишенная прочных правовых оснований. Теперь это целое существует: анархическое естественное состояние позади, хотя это целое еще чрезвычайно слабо.

---

[1]) W. Schucking, Der Staatenverband der Haager Konferenzen, 1912.

В тех школьных исторических примерах союзов государств, о которых я упоминал, эта форма государственных соединений была переходным этапом к более прочному закреплению федеративных связей. Слабость, вялость властвования ставилась в вину союзу государств, и потому там, где тому были политические основы, охотно расставались с этой мало удовлетворявшей потребностям прочной национальной организации формой государственных соединений и переходили к союзному государству. Союзное государство—прочное целое, построенное в пределах союзной компетенции на непосредственном подчинении федеральным органам и территории, и населения составных государственных частей, построенное на упразднении государственной самостоятельности этих частей в пределах ведомства целого. Союзное государство в Америке создалось в 1787 г., в Швейцарии — в 1848 г., в Германии — в 1866 г. (Северо-Германский Союз) и в 1871 г. (Германская Империя). Осуществления аналогичной эволюции в недрах Лиги Наций в сколько-нибудь близком будущем ждать не приходится, и можно лишь поставить себе более скромный вопрос, имеются ли на лицо политические основания, хотя бы для некоторого укрепления союзных связей Лиги. Ответ может дать лишь изучение практического применения договора: реальное осуществление норм права является лучшим испытанием их жизненности. Надо признать, что договор Лиги плохо выдерживает это испытание. Если в области разрешения далеких от политических злоб дня международных заданий (как например, в области санитарного дела) Лига Наций с честью продолжает оборванную войной культурную работу, то в области политической ее значение в конечном итоге минимально. Чем выше, притом, волна мировой политики, тем легче перекатывает она через Лигу Наций. В предисловии к одной брошюре, изданной в 1918 г., Э. Грей писал, что без Соединенных Штатов Лига Наций очень скоро стала бы мало чем отличаться от европейского концерта, разрушаемого внутренними интригами и приводящего к образованию враждебных друг другу группировок. Действительно, отказ Северо-Американских Соединенных Штатов ратификовать Версальский договор нанес непоправимый удар осуществленной на Парижской конференции

Лиге. Время „европейского концерта" прошло безвозвратно: в мировой политике должны принимать участие все мировые державы. Отстранить Америку от мировой политики нельзя, следовательно, силою вещей приходится отстранить от нее Лигу Наций. Созыв президентом Гардингом Вашингтонской конференции, призванной обсудить один из основных порученных Лиге Наций вопросов — вопрос о сокращении вооружений,—и внешний успех этой конференции служат убедительным тому доказательством.

Беспристрастный исследователь должен, однако, признать, что не в этом отказе американского сената утвердить подписанный Вильсоном договор — основная причина политического неуспеха Лиги Наций. Корень зла в том, что договор Лиги является составной частью Версальского договора. Нельзя было создать прочную международную организацию, призванную обеспечить прочный мир всему миру, тем же договором, который разжег до крайних пределов взаимную ненависть вчерашних врагов. Вместо того, чтобы об'единить в единое целое все культурные государства мира, Лига Наций неизбежно оказалась причастной изобретенному победителем для угнетения побежденного аппарату. Самое исключение побежденного из состава Лиги подчеркнуло это положение. Один из новейших английских историков Венского конгресса назвал заключенный 17 февраля (1 марта) 1814 года в Chaumont оборонительный союз анти-французской коалиции, к которому приглашались приступить все другие государства, Лигой Наций, враждебных Франции, от которой все государства могли ждать себе защиты и покровительства [1]). Колесо истории перевернулось; через сто с небольшим лет новая Лига Наций выросла из коалиции анти-германской. Вильсон мечтал об ассоциации народов, которая сумела бы подняться над коалициями и выросла бы в коалицию коалиций: мечта эта не осуществилась. Лига оказалась причастной политически-преходящему, и в этом, конечно, ее реальная слабость.

[redacted]

[1]) C. H. Webster, The Congress of Vienna, London, 1920, p. 32.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ДОГОВОР ЛИГИ НАЦИЙ [1])

Высокие Договаривающиеся Стороны, сознавая, что для развития сотрудничества наций и для обеспечения всеобщего мира и безопасности необходимо

принять обязательства не прибегать к войне,

в полной гласности поддерживать основанные на справедливости и чести международные сношения,

строго соблюдать предписания международного права, признаваемые отныне действенными правилами поведения правительств,

обеспечить господство справедливости и в точности выполнять во взаимных отношениях организованных народов договорные обязательства,

принимают настоящий договор, учреждающий Лигу Наций.

Статья 1.

Первоначальными членами Лиги Наций являются те из подписавших трактат держав, которые перечислены в приложении к настоящему договору, равно как и поименованные в приложении государства, которые присоединятся к означенному договору без всяких оговорок путем заявления, представленного в секретариат в течение двух месяцев по вступлении договора в силу; о заявлении этом должны быть оповещены все остальные члены Лиги.

---

[1]) Во французском тексте – Pacte de la Société des Nations; в английском — The Covenant of the League of Nations, в немецком официальном переводе — Volkerbundssatzung.

Всякое свободно самоуправляющееся государство, владение (Dominion) или колония, не названное в приложении, может стать членом Лиги, если за принятие его выскажется две трети Собрания, при условии представления им действительных гарантий искренности его намерения соблюдать международные обязательства и принять установленное Лигой положение относительно его военных, морских и воздухоплавательных сил и вооружений.

Всякий член Лиги может, после предуведомления о том за два года, выйти из ее состава, при условии выполнения к этому времени всех своих международных обязательств, в том числе обязательств, вытекающих из настоящего договора.

Статья 2.

Установленная в настоящем договоре деятельность Лиги осуществляется Собранием и Советом, при которых состоит постоянный секретариат.

Статья 3.

Собрание состоит из представителей членов Лиги.

Оно собирается в заранее определенные сроки и во всякое другое время, если обстоятельства того потребуют, в месте постоянного пребывания Лиги или в любом другом назначенном для того месте.

Собрание обсуждает все вопросы, входящие в сферу деятельности Лиги или затрагивающие всеобщий мир.

Каждый член Лиги не может иметь более трех представителей в Собрании и располагает в нем только одним голосом.

Статья 4.

Совет состоит из представителей главных союзных держав (Principales Puissances alliées et associées) [1]) и из представи-

[1]) Этим термином обозначаются в Версальском договоре совокупно Американские Соединенные Штаты, Британская Империя,

телей четырех других членов Лиги. Эти четыре члена Лиги определяются Собранием по его усмотрению и на установленный им срок. Впредь до первых выборов членами Совета являются представители Бельгии, Бразилии, Испании и Греции.

С одобрения большинства Собрания, Совет может дополнительно избрать других членов Лиги, представительство которых в Совете будет постоянным. Он может, с такового же одобрения, увеличить и число членов Лиги, избираемых Собранием для представительства в Совете.

Совет собирается, когда обстоятельства того потребуют, но по меньшей мере один раз в год в месте пребывания Лиги или в ином месте, которое будет намечено.

Совет обсуждает все вопросы, входящие в сферу деятельности Лиги или затрагивающие всеобщий мир.

Всякий член Лиги, не представленный в Совете, приглашается присылать в Совет своего представителя, когда в Совет вносится вопрос специально его интересующий.

Каждый представленный в Совете член Лиги располагает только одним голосом и имеет только одного представителя.

Статья 5.

Для решений Собрания или Совета требуется единогласие всех представленных в заседании членов Лиги, если постановлениями настоящего договора или предписаниями настоящего трактата специально не сделаны противоположные оговорки.

Всякие делопроизводственные вопросы, возникающие в заседаниях Собрания или Совета, в том числе образование комиссий для расследования специальных вопросов, регламентируются Собранием или Советом и разрешаются большинством голосов представленных в заседании членов Лиги.

Первое заседание Собрания и первое заседание Совета

Франция, Италия и Япония: см. начальные слова вводной части Версальского договора — „Les Etats-Unis d'Amerique, l'Empire Britannique, la France, l'Italie et le Japon, Puissances désignées dans le présent Traité comme les Principales Puissances alliées et associées..."

состоятся по созыву президента Американских Соединенных Штатов.

Статья 6.

Постоянный секретариат учреждается в месте пребывания Лиги. Он состоит из генерального секретаря и необходимого числа секретарей и канцелярских служащих.

Первый генеральный секретарь назначен в приложении. В будущем генеральный секретарь будет назначаться Советом с одобрения большинства Собрания.

Секретари и канцелярские служащие секретариата назначаются генеральным секретарем с одобрения Совета.

Генеральный секретарь Лиги по своему званию является секретарем Собрания и Совета.

Расходы секретариата покрываются членами Лиги в размере, определенном для международного бюро Всемирного Почтового Союза.

Статья 7.

Местом пребывания Лиги устанавливается Женева.

Совет может в каждый данный момент постановить об установлении его в другом месте.

Все должности Лиги и подведомственных ей учреждений, в том числе и секретариата, могут занимаются в равной мере как мужчинами, так и женщинами.

Представители членов Лиги и ее должностные лица пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетом.

Здания и земельные участки, занятые Лигой, ее учреждениями или собраниями, неприкосновенны.

Статья 8.

Члены Лиги признают, что поддержание мира требует сокращения национальных вооружений до минимума, совместимого с национальной безопасностью и принудительным выполнением международных обязательств путем коллективного выступления.

Совет, считаясь с географическим положением и специальными условиями каждого государства, подготовляет программы такого сокращения вооружений и представляет их на обсуждение и разрешение различных правительств.

Эти программы должны подвергаться пересмотру и, если требуется, изменению по меньшей мере каждые десять лет.

После принятия этих программ различными правительствами установленные в них пределы вооружения не могут быть превзойдены без согласия Совета.

Принимая во внимание, что частное приготовление предметов военного снаряжения и военных припасов вызывает серьезные возражения, члены Лиги поручают Совету озаботиться указанием мер, способных устранить связанные с этим пагубные последствия, приняв во внимание потребности членов Лиги, которые не могут изготовлять предметов военного снаряжения и военных припасов, необходимых для их безопасности.

Члены Лиги обязуются самым добросовестным и исчерпывающим образом обмениваться всеми сведениями относительно положения их вооружений, относительно их военной, морской и воздухоплавательной программы и относительно состояния всех отраслей их промышленности, которые могут быть использованы для войны.

Статья 9.

Для представления Совету предложений о выполнении постановлений ст. 1 и 8 и вообще о военных, морских и воздухоплавательных вопросах будет образована постоянная комиссия.

Статья 10.

Члены Лиги обязуются уважать и защищать от всяких внешних посягательств территориальную неприкосновенность и существующую в настоящее время политическую независимость всех членов Лиги. В случае нападений, угроз или опасности нападений, Совет намечает меры для обеспечения выполнения этого обязательства.

Статья 11.

Об'является, что всякая война или угроза войны, независимо от того, направлена ли она непосредственно против одного из членов Лиги или нет, затрагивает интересы Лиги в целом и что последняя должна принять действительные меры для сохранения всеобщего мира. В таком случае генеральный секретарь, по просьбе любого члена Лиги, немедленно созывает Совет.

Кроме того, об'является, что каждый член Лиги имеет право дружественно обратить внимание Собрания или Совета на всякое обстоятельство, могущее нанести вред международным отношениям и угрожающее в дальнейшем нарушить мир или доброе согласие между нациями, от которых зависит мир.

12.

Все члены Лиги Наций соглашаются подвергать возникшее между ними несогласие, способное вызвать разрыв, третейскому разбирательству или рассмотрению Совета. Они соглашаются далее ни в коем случае не прибегать к войне до истечения трехмесячного срока после третейского решения или доклада Совета.

Во всех случаях, предусмотренных этой статьей, третейское решение должно быть вынесено в разумный срок, а доклад Совета должен быть составлен в течение шести месяцев после поручения ему разногласия.

Статья 13.

Члены Лиги соглашаются в случае возникновения между ними разногласия, способного, по их мнению, стать предметом третейского разбирательства, и в случае невозможности удовлетворительно разрешить это разногласие дипломатическим путем, передавать все дело целиком на третейское разбирательство.

Разногласия относительно толкования договора, относительно всякого вопроса международного права, относительно действительности всякого факта, который, будучи установлен, вызвал

бы прекращение международного обязательства, или относительно размеров или способа возмещения убытков, вытекающих из такого прекращения обязательства, признаются, по общему правилу, способными стать предметом третейского разбирательства.

Третейским судом, на разрешение которого вносится дело, является либо суд, образованный сторонами, либо предусмотренный заключенными между ними ранее конвенциями.

Члены Лиги обязуются добросовестно исполнять постановленные решения и не прибегать к войне против того члена Лиги, который будет с ним сообразоваться. В случае неисполнения решения, Совет будет предлагать меры, которые обеспечили бы его осуществление.

Статья 14.

Совету поручается составить проект учреждения Постоянной Международной Судебной Палаты и подвергнуть его рассмотрению членов Лиги. Эта Палата будет ведать всеми разногласиями международного характера, которые стороны будут вносить на ее рассмотрение. Она будет давать также свои заключения относительно всякого разногласия или всякого вопроса, порученного ей Советом или Собранием.

Статья 15.

Если между членами Лиги возникнет разногласие, могущее повлечь за собой разрыв, и если это разногласие не будет подвергнуто третейскому разбирательству, предусмотренному статей 13, члены Лиги соглашаются внести его в Совет. Для этого достаточно, чтобы один из них уведомил об этом генерального секретаря, который принимает все необходимые меры для полного ознакомления с делом и его расследования.

Стороны должны представить ему в самый короткий срок изложение дела со всеми относящимися до него фактами и оправдательными документами. Совет может сделать распоряжение о немедленном их обнародовании.

Совет принимает все меры к устранению разногласия. Если ему удается достичь этого, он обнародывает, поскольку он признает это необходимым, изложение фактов с их пояснениями и содержание принятого решения.

Если устранить разногласие не удалось, Совет составляет и обнародывает доклад, принятый единогласно или большинством голосов, для ознакомления с обстоятельствами разногласия и с теми решениями, которые он рекомендует принять, как наиболее справедливые и наиболее подходящие к случаю.

Всякий член Лиги, представленный в Совете, может также опубликовать изложение фактической стороны разногласия и свое собственное заключение.

Если доклад Совета принят единогласно, не считая голосов представителей сторон, члены Лиги обязуются не прибегать к войне против подчиняющихся выводам доклада сторон.

В случае, если Совету не удается составить доклад, принятый его сочленами, не считая представителей сторон, единогласно, члены Лиги сохраняют за собой право поступать так, как они найдут нужным, для поддержания права и справедливости.

Если одна из сторон заявит и Совет признает, что разногласие касается вопроса, разрешение которого предоставляется международным правом исключительной компетенции этой стороны, Совет констатирует это в своем докладе, не предлагая никакого решения.

Совет имеет право во всех случаях, предусмотренных настоящей статьей, перенести разногласие в Собрание. Собрание должно заняться этим разногласием и по ходатайству одной из сторон; это ходатайство должно быть представлено в течение четырнадцати дней после внесения разногласия в Совет.

Во всех случаях, представленных на рассмотрение Собрания, постановления настоящей статьи и статьи 12, касающиеся действий и полномочий Совета, применяются и к действиям и полномочиям Собрания. При этом доклад, составленный Собранием и принятый представителями членов Лиги представленными в Совете, за исключением, каждый раз, представителей сторон, имеет такое же значение, как принятый единогласно, не считая представителей сторон, доклад Совета.

Статья 16.

Если член Лиги прибегает к войне в противность обязательствам, принятым согласно статьям 12, 13 и 15, он рассматривается тем самым, как учинивший военное выступление против всех прочих членов Лиги. Последние обязуются немедленно порвать всякие торговые и финансовые с ними сношения, запретить своим гражданам всякие сношения с гражданами государства, нарушившего договор, и прекратить всякие финансовые, торговые и личные сообщения между гражданами этого государства и гражданами всех других государств, независимо от того, состоят они членами Лиги или нет.

В таких случаях Совет обязан предложить заинтересованным правительствам, долю участия каждого члена Лиги своими военными, морскими и воздухоплавательными силами в образовании вооруженных сил, предназначенных заставить уважать установленные Лигой обязательства.

Члены Лиги соглашаются, кроме того, оказывать друг другу содействие в применении предусмотренных настоящей статьей экономических и финансовых мероприятий, чтобы довести до минимума могущие воспоследовать от этого потери и неудобства. Они будут оказывать также друг другу взаимную поддержку для противодействия каждому мероприятию, специально направленному нарушившим договор государством против одного из них. Они будут принимать необходимые меры для облегчения прохода через их территорию военных сил каждого члена Лиги, который будет участвовать в общем выступлении, предпринятом для того, чтобы заставить уважать установленные Лигой обязательства.

Каждый член Лиги, нарушивший одно из вытекающих из договора Лиги обязательств, может быть исключен из ее состава. Исключение это решается голосованием всех прочих членов Лиги, представленных в Совете.

Статья 17.

В случае разногласия между государством, состоящим членом Лиги, и государством, членом Лиги не состоящим, или

в случае разногласия между государствами, к Лиге не принадлежащими, государство или государства, не состоящие членами Лиги, будут приглашаться для устранения такого разногласия подчиниться налагаемым на членов Лиги обязательствам на признанных Советом справедливыми условиях. Если это приглашение принимается, постановления статей 12 и 16 будут применяться с изменениями, признанными Советом необходимыми.

Немедленно после отправки такого приглашения Совет начинает обследование обстоятельств разногласия и предлагает такую меру, которая представляется ему для данного случая наилучшей и наиболее действительной.

Если приглашенное государство, отказываясь принять на себя установленные для устранения разногласий обязательства членов Лиги, прибегает к войне против одного из них—к нему применяются постановления статьи 16.

Если обе приглашенные стороны отказываются принять на себя установленные для устранения разногласий обязательства членов Лиги, Совет может принять все меры и сделать все предложения, могущие предупредить враждебные действия и привести к разрешению конфликта.

Статья 18.

Каждый договор или международное соглашение, заключенные в будущем одним из членов Лиги, должны быть немедленно зарегистрированы секретариатом и в возможно скором времени им опубликованы. До зарегистрирования ни один из этих договоров и международных соглашений не может считаться обязательным.

Статья 19.

Собрание может от времени до времени приглашать членов Лиги к пересмотру ставших неприменимыми договоров и международных положений, дальнейшее сохранение которых могло бы подвергнуть опасности всеобщий мир.

Статья 20.

Члены Лиги, каждый в части, его касающейся, признают, что настоящий договор отменяет все обязательства и соглашения, несовместимые с его постановлениями, и торжественно обязуются не заключать подобных соглашений в будущем.

Если до своего вступления в Лигу один из ее членов принял на себя обязательства, несовместимые с постановлениями договора, он должен немедленно принять меры к освобождению себя от этих обязательств.

Статья 21.

Такие обеспечивающие сохранение мира международные договоры, как договоры о третейском разбирательстве, и областные соглашения, как доктрина Монро, не признаются несовместимыми с каким-либо из постановлений настоящего договора.

Статья 22.

Следующие принципы применяются по отношению к колониям и территориям, которые перестали, вследствие войны, находиться под суверенитетом государств, управлявших ими ранее, и которые населены народами, неспособными еще руководствоваться самостоятельно в исключительно трудных условиях современной мировой жизни. Благосостояние и развитие этих народов составляют священную задачу цивилизации и в настоящий договор надлежит включить гарантии для выполнения этой задачи.

Лучшим способом практически осуществить этот принцип является поручение опеки над этими народами развитым нациям, которые, в силу имеющихся в их распоряжении средств, своей опытности или географического положения, более всех других способны принять на себя за это ответственность и согласны ее принять; эти нации осуществляли бы опеку в качестве доверенных (мандатариев) и от имени Лиги.

Характер поручения (мандата) должен быть различен в зависимости от степени развития народа, географического

положения территории, экономических условий и тому подобных обстоятельств.

Некоторые принадлежавшие ранее Оттоманской Империи области населены народами, достигшими такой степени развития, что существование их, как независимых наций, может быть признано под условием, чтобы советы и помощь доверенных (мандатариев) содействовали бы их управлению до того времени, когда они окажутся способными управляться самостоятельно. При выборе доверенного (мандатария) должны быть прежде всего приняты во внимание пожелания этих народов.

Степень развития других народов, преимущественно народов центральной Африки, требует, чтобы доверенный (мандатарий) принимал на себя управление территорией, при условии обеспечения свободы совести и религии без иных ограничений, кроме вызываемых поддержанием общественного порядка и добрых нравов, устранения таких злоупотреблений, как работорговля и продажа оружия и спиртных напитков, воспрещения устраивать укрепления или военные и морские базы, а также предоставлять местному населению военное образование в иных, чем несение полицейской службы или защиты территории, целях, и предоставления другим членам Лиги равного положения в отношении товарообмена и торговли.

Наконец, имеются территории, как например, Юго - Западная Африка и некоторые Австралийские острова Тихого Океана, которые, вследствие слабой своей населенности, пространственной ограниченности, отдаленности их от центров цивилизации, географической смежности с территориями доверенного (мандатария), или по другим причинам, не могли бы быть лучше управляемы, как по законам доверенного (мандатария) в качестве составной части его территории, при условии предусмотренных выше в интересах местного населения гарантий.

Во всех случаях доверенный (мандатарий) должен представлять Совету ежегодный отчет о порученных ему территориях.

Пределы подлежащей осуществлению доверенным (мандатарием) власти контроля или управления, если они не были предметом предварительного соглашения между членами Лиги, будут точно установлены Советом.

Постоянной Комиссии будет поручено принимать и рассматривать ежегодные отчеты доверенных (мандатариев) и сообщать Совету свои мнения по всем вопросам, касающимся выполнения мандатов.

Статья 23.

При условии выполнения постановлений международных договоров ныне существующих или имеющих быть заключенными впоследствии, члены Лиги:

a) приложат старание создать и поддерживать справедливые и гуманные условия труда для мужчин, женщин и детей как в пределах собственных их территорий, так и во всех странах, на которые распространяются их торговые и промышленные сношения, и с этой целью установить и поддерживать необходимые международные организации;

b) обязуются обеспечить справедливое отношение к местному населению в подчиненных их управлению территориях;

c) поручают Лиге общий контроль над выполнением соглашений, касающихся торговли женщинами и детьми, а также продажи опиума и других вредоносных средств;

d) поручают Лиге общий контроль над торговлей оружием и амуницией со странами, где контроль этот необходим в общих интересах;

e) примут необходимые меры, чтобы установить и поддерживать свободу сообщений и транзита, так же как и равные отношения к торговле со всеми членами Лиги, приняв во внимание специальные потребности стран, подвергшихся разорению во время войны 1914—1918 г.г.;

f) приложат старание принять международные меры для предупреждения болезней и борьбы с ними.

Статья 24.

Все международные бюро, ранее установленные коллективными договорами, будут, при согласии на то их участников, подчинены Лиге. Все другие международные бюро и все комиссии для разрешения имеющих международное значение вопросов, которые будут учреждены впоследствии, будут подчинены Лиге.

По всяким вопросам международного значения, регламентированным коллективными договорами, но не подчиненным контролю международных комиссий или бюро, секретариат Лиги должен будет, по просьбе сторон и с согласия Совета, собирать и сообщать подлежащие справки и оказывать всяческую необходимую или желательную помощь.

Совет может постановить, чтобы в расходы секретариата входили расходы подчиненных Лиге комиссий или бюро.

Статья 25.

Члены Лиги обязуются содействовать и покровительствовать учреждению и сотрудничеству надлежаще разрешенных частных национальных организаций Красного Креста, имеющих целью улучшение народного здравия, предупреждение болезней и облегчение страданий во всем мире.

Статья 26.

Изменения настоящего договора войдут в силу по ратификации их членами Лиги, представители которых составляют Совет, и большинством членов, представители которых образуют Собрание.

Каждый член Лиги вправе не принять внесенных в договор изменений, в каковом случае он перестает принадлежать к Лиге.

ПРИЛОЖЕНИЕ К ДОГОВОРУ ЛИГИ НАЦИЙ

I. Первоначальные члены Лиги Наций, подписавшие мирный трактат.

Американские Соединенные Штаты.
Бельгия.
Боливия.
Бразилия.
Британская Империя.
Канада.
Австралия.
Южная Африка.
Новая Зеландия.
Индия.
Китай.
Куба.
Эквадор.
Франция.
Греция.
Гватемала.
Гаити.
Геджас.
Гондурас.
Италия.
Япония.
Либерия.
Никарагуа.
Панама.
Польша.
Португалия.
Румыния.
Государство Сербо-Кроато-Словенское.
Сиам.
Чехо-Словакия.
Уругвай.

Государства, приглашенные присоединиться к договору.

Аргентина.
Чили.
Колумбия.
Дания.
Испания.
Норвегия.
Парагвай.
Нидерланды.
Персия.
Сальвадор.
Швеция.
Швейцария.
Венецуэла.

II. Первый генеральный секретарь Лиги Наций.

Достопочтенный Сэр Джемс Эрик Дреммонд.
(The Honourable Sir James Eric Drummond).

БИБЛИОТЕКА

СОДЕРЖАНИЕ

Стр

I. Идея надгосударственной организации в истории и фрагменты ее в положительном международном праве до мировой войны 5

II. Идея Лиги Наций в дипломатической истории мировой войны 11

III. Проекты Лиги Наций за годы мировой войны 18

IV. Внешняя история договора Лиги Наций 22

V. Содержание договора Лиги Наций 25

1. Состав Лиги (26).

2. Органы Лиги (28).

3. Предметы ведомства Лиги (35).

A. Сокращение вооружений (36). B. Мирное разрешение междугосударственных споров (37): третейское разбирательство (37) и посредничество (40); обеспечение выполнения постановлений договора (42); C. Степень участия в международном правотворчестве (43); D. Административные функции (44) общие (45) и специальные (46); Саарский округ (47); Данциг (47); Мандатные территории (48).

4. Вытекающие из принадлежности к Лиге ограничения свободы волеизъявлений ее членов (51).

VI. Заключение 55

Приложение. Договор Лиги Наций 62