ЭКОНОМИКА

ВЫПУСК
VII

И. М. КУЛИШЕР

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТОРГОВЫЕ ДОГОВОРЫ

Часть II

3К

ПЕТЕРБУРГ
ИЗДАТЕЛЬСТВО
«ПРАВО»
1922



АКАДЕМИИ
1375
24

Р. В. Ц.
Напечатано в количестве 3000 экз

Глава шестая.

Пошлины с цены и пошлины специфические.

Первоначальный масштаб взимания торговых сборов, в том числе и пограничных, был весьма грубый — брали с воза, с саней, с лодки, брали и подушный сбор с торговца (у нас напр. существовала головщина, т. е. поголовная пошлина). Это было весьма примитивно; но в те времена с этим мирились, в ином масштабе не нуждались — он соответствовал характеру обмена, условиям всей хозяйственной жизни. Когда мер и весов вообще не было или куски дерева или камни применялись в качестве гирь, то можно ли было требовать более точного масштаба в обложении, чем воз или лодка?

В дальнейшем развитие должно было остановиться перед проблемой — к чему перейти: к обложению по цене товара или по весу, мере и т. д. Эти два масштаба мы различаем в настоящее время — пошлины с цены или ценовные, ad valorem, и пошлины специфические, взимаемые по определенным внешним признакам: по числу, мере, весу и другим измерениям (весовые, мерные пошлины).

Естественным является, само собою разумеется, обложение по цене, а не по весу или мере. Вес или мера признак искусственный; для удобства можно, конечно, дать распоряжение таможне брать с пуда столько-то копеек, причем для каждого товара приходится определять особую ставку, ибо нельзя же облагать пуд хлеба и пуд кружев в одном и том же размере, именно потому, что их ценность весьма различна, и то, что в одном случае составляло бы всего несколько процентов с цены, в другом превышало бы цену во много раз. Но из этого видно и то, что цена является в значительной мере критерием, на основании которого действительно строится всякий таможенный тариф, независимо от его внешней формы, от того, в каком виде он, готовый, напечатанный подносится для пользования импортерам и таможенным чинам. Созданный по этому масштабу тариф, т. е. тариф, приказывающий брать пошлины с цены,

покоится, следовательно, на признаке, действительно вытекающем из самой сущности таможенного обложения.

При фискальном характере старинных тарифов, установленных по цене, весь тариф сводился к одной фразе: со всех товаров берется такой-то процент с цены. В древней Греции бралось 2 проц. с цены всех товаров, привозимых и вывозимых из портов, в Риме — 5 проц. пошлины (vicesima), позже, во времена Империи, 1/8 цены всех товаров. Таковы были и во Франции droit de rêve, traite foraine, в Англии — antiqua costuma (в XIII ст. 1/15 с цены всех привозимых и вывозимых товаров), poundage или фунтовая пошлина (в XIV ст. 1 шилл. с фунта стерл. цены), у нас — тамга (в XIV ст. „а тамги и осьминичего с рубля алтын"). В 1653 г. в России заменены почти все прежние торговые и большая часть проезжих сборов, взимаемых по количеству больших и малых телег, с пешеходов, с мелких лодок и больших судов — одной рублевой пошлиной с цены, по 10 денег с рубля (продажной цены).

Тарифы ценовных пошлин постепенно усложняются и дифференцируются. Вместо однообразного процента со всех товаров, устанавливается различное обложение по группам и и отделам, так как государство облегчает привоз одних товаров и затрудняет импорт других — пошлины ведь берут на себя и задачу охраны производства, которая прежде возлагалась за запрещения. Но и такие тарифы отличаются все же краткостью и простотой: в пределах группы процент обложения один и тот же, нет сотен статей, нет пестроты, громоздкости и сложности тарифов, построенных по весу, мере, числу и т. д. Вся дальнейшая их дифференциация уже совершается естественным путем, без всякого участия законодателя: каждый пуд сырья оказывается обложенным ниже, чем пуд полуобработанного продукта, а последний ниже, чем пуд готовых изделий, ибо по мере обработки товара, по мере перехода его из состояния сырого материала на дальнейшие ступени производства, ценность его возрастает. Следовательно, поднимаясь по этой лестнице, товар автоматически переходит из одного разряда в другой, более высокий, притом переход совершается непрерывно, как бы незаметно. Тогда, как при обложении специфическими пошлинами пришлось бы создавать искусственно всю эту массу разрядов и категорий, и все же переход от одного к другому совершался бы скачками, ибо предусмотреть не только все многообразные виды и отклонения, но даже большую

часть их невозможно и означало бы увеличить число ставок и без того массивных и тяжеловесных тарифов еще во много раз более.

Автоматичность тарифа пошлин с цены обнаруживается не только в пространстве, в соотношении между обложением отдельных товаров, но и во времени — со всяким повышением цены товара повышается и пошлина, которой он подлежит; с падением цены, и пошлина понижается, так что тяжесть обложения остается одна и та же, степень охраны производства не изменяется.

Но и у этой системы есть весьма важная отрицательная сторона. Обложение с цены всецело покоится на том предположении, что товар облагается по действительно существующей цене, по той цене, которая уплачивается в данное время и в данном месте. А если выяснить эту цену невозможно, если правильных сведений о привозимых товарах нет и добыть немыслимо? Тогда исчезает тот фундамент, который подведен под тарифное сооружение; последнее оказывается построенным на песке.

Во всяком обложении вообще, и таможенном в частности, работа распадается на две части: во 1-х, на стадию составления самого тарифа, стадию разработки, обсуждения и окончательного изготовления его — работа законодательная, и во 2-х, на стадию применения его при обложении, при исчислении и взимании пошлин, на таможенную процедуру, — работа административная. Прибегая к тарифу с цены, законодатель значительно облегчает себе работу, сводит ее к минимуму, он указывает лишь процент, который надо взимать с цены товаров. Всю же остальную работу, деятельность по выяснении этой цены в каждом отдельном случае, он сваливает на таможню, пред'являя к ней требования, которых она добросовестно выполнить не в силах. Откуда таможне иметь сведения о ценности каждого товара? Приходится полагаться на заявления купцов, которые отнюдь не заинтересованы в показании правильной цены; напротив, чем выше процент обложения, тем большую прибыль им обещает систематическое об'явление пониженных цен, проверить же их невозможно. В более отдаленные времена у них вообще не было ни записей, ни фактур, книг они не вели, товар часто возили в страну, не имея еще покупателя и не зная, по какой цене продадут. Позже появились накладные, но они имели двойные накладные, одну — для покупателя, другую — для таможни. Так поступали английские

фабриканты, продавая материи на континенте Европы; неудивительно, что они протестовали против англо-французского договора 1860 г., требующего от Франции перехода к специфическим пошлинам.

Таким образом, таможенные пошлины с цены превращались из налога, устанавливаемого государством на основании определенного масштаба, в добровольный сбор: „иностранные промышленники в действительности сами определяют ту пошлину, которую они желают уплатить".

Правда, за неправильное показание цены торговец мог поплатиться — ему угрожали наказания за ложную присягу, ибо заявление делалось под клятвой, а таможне предоставлялось право приобрести в свою пользу товар по заявленной торговцем цене, обыкновенно с прибавкой небольшого процента. Последняя угроза — наиболее существенная — имелась повсюду. В Англии такое правило было установлено весьма давно: в XVI ст. товары приобретались, в случае сомнения в правильности показаний, казной по об'явленной цене с прибавкой 10 проц., позже — 5 проц., то же было в Австрии (по тарифу 1755 г. — прибавка 10 проц. и расходы по перевозке); в соглашении между Швецией и Нидерландами 1659 г. сказано, что король может скупить всякий товар по об'явленной цене с прибавлением 20 проц. Во Франции еще после 1860 г., поскольку сохранились пошлины с цены, таможня приобретала товар с прибавлением 5 проц. У нас такое постановление встречается в первом тарифе 1724 г. и вошло затем в изданный в 1819 г. таможенный устав, который действовал вплоть до 80-х годов. Согласно этому уставу, в случае подозрения таможни, что цена об'явлена слишком низкая, товар удерживается таможней с уплатою хозяину об'явленной им цены с надбавкой в 5 проц. (по тарифу 1724 г. с надбавкой в 20 проц.). Он продается с аукциона, причем излишек, вырученный за покрытием уплаченного грузовладельцу, расходов по продаже и пошлины, делится между таможенными чиновниками. В случае же невыручки на аукционе уплаченной хозяину цены с прочими издержками и пошлиной, недостающая сумма пополняется теми же чиновниками [1]).

Казалось бы это средство должно было оказаться действительным, ибо, если импортер понижал цену настолько,

[1]) По нашему Торговому уставу 1653 г. велено товаров не утаивать и цен им не убавлять, под страхом конфискации, а при повторении этого во второй и третий раз, бить кнутом нещадно.

что обман был яснее, то таможня об'являла о том, что она покупает товар по этой цене (с прибавкой 5—10 проц.). Отступить торговец уже не мог, это значило бы признаться в обмане; он нес заслуженный убыток, выигрывали же таможники—продав товар, они разницу брали в свою пользу. Но надежда на это средство не оправдывалась: таможники цен не знали и легко могли сами попасться на удочку, приобрести товар по высокой цене и сбыть его с убытком для себя, тем более, что на аукционах, устраиваемых таможней для продажи оставленных ею за собой товаров, импортеры входили между собой в стачку, посылали подставных лиц или служащих для скупки этих грузов. В действительности борьба между теми и другими уступала место мирному сожительству, при котором импортеры показывали заведомо пониженную цену, вырученным же на этом барышом делились с таможенниками.

В виду этого, государство сделало еще одну попытку, уже в другом направлении. Оно освободило томожню от непосильной для нее задачи определения цен привозимых товаров, приняв эту обязанность на себя. Устанавливались оффициальные цены, которыми таможня должна пользоваться при обложении товаров; если торговец показывает более низкую цену, то таможня применяет цифру, указанную в казенном „прейскуранте цен". Такие реестры цен находим во Франции, как и в Англии (books of rates—списки цен) уже с XVI ст., у нас в 1797 г. были установлены постоянные цены оценочным товарам, составленные при участии именитых купцов, для предотвращения злоупотреблений в показаниях цен на таможнях. Но уничтожая таким способом злоупотребления, государство тем самым убивало и самую систему, ибо смысл ее заключался в обложении товаров по действительной цене их, при составлении же списков оффициальных цен это было совершенно недостижимо — это были в лучшем случае средние цены за тот или другой предшествующий период, средния для целой группы товаров, а не для индивидуального товара определенного вида, качества, сорта. Так что главное и основное достоинство всей системы пошлин, взимаемых по цене— их соответствие ценности индивидуального товара в данное время совершенно исчезало.

Получалась столь-же произвольная оценка, как и при взимании пошлин на основании показаний торговцев, с той только разницей, что там хоть сохранялась видимость обложения по ценности — предполагалось, что можно грузовла-

дельца заставить показать правильную цену — и цены имели индивидуальный характер, относясь всегда к определенному товару. Здесь же ни видимости, ни индивидуализации не было; ясно было, что цена, установленная много лет тому назад (а часто изменять списки невозможно было) для целой группы товаров, ничего общего не имела с действительной ценой привозимого через таможню груза. Различие состояло еще и в том, что торговец показывал цену по своему усмотрению, государство же при составлении официальных цен уже старалось использовать это свое право, проводя определенные принципы таможенной политики. Так, напр., в английском тарфие цен 1660 г. мы находим различные цены для одного и того же товара, смотря по тому, идет ли речь о привозе или о вывозе их. Так напр., цена квартера чугуна определена в 7 шилл. при ввозе и в 16 шилл. при вывозе, т. е. во втором случае более, чем вдвое выше; цена уксуса в $5^1/_2$ ф. при ввозе, наоборот, всего в $2^1/_4$ ф. при вывозе, т. е. в последнем случае почти в $2^1/_2$ раза ниже, и т. д. Путем дефференциации в оценках здесь проводится политика меркантилизма — облегчается привоз сырья и, напротив, затрудняется вывоз; привоз же промышленных изделий всячески стеснен путем преувеличенных оценок, а вывоз их при помощи пониженных оценок допущен без затруднений.

Но при таких условиях пошлины с цены теряли всякий смысл. Исходной точкой являлось уже желание взять с пуда, меры, дюжины товара определенную пошлину. А так как пошлина уже была определена для всех товаров, допустим, в 5 или 10 проц., то для получения желательной пошлины нужно было оценить товар в определенную сумму. Так и поступали, совершенно не считаясь с его действительной ценой. Но тогда проще было прямо указать ставку с пуда или единицы товара, а не действовать подобным обходным путем. Выходило ведь на одно, разве что для государства достигалась та весьма существенная в прежние столетие выгода, что оно имело возможность незаметно для других стран повышать свой таможенный тариф, сохраняя те же ставки, но увеличивая оценку товаров. Так как мировой цены не было и цены иностранных рынков были мало известны, то проверить соответствие между оффициальными и действительными ценами невозможно было, а это избавляло государство от таможенных и настоящих войн, к которым могло бы повести резкое повышение тарифа. Это доставляло и ту выгоду, что путем повышений оценок король извлекал

повышенный доход из таможен, не будучи вынужден обращаться к парламенту или земским чинам, которые отказали бы ему в таком усилении его доходов.

Если же не считать этих выгод, терявших постепенно, с образованием мирового рынка, и с построением всего бюджета на налогах, свое прежнее значение, то здравый смысл должен был логически привести к обложению по внешним признакам — по мере, весу, числу. Хотя обложение товаров по цене являлось наиболее естественным, напротив, принимая эти внешние признаки, исходило из весьма искусственного масштаба, не находящегося ни в какой внутренней связи с облагаемым предметом, но все же, в виду точности этих признаков и возможности их легко установить, они оказывались наиболее приемлемыми.

Это не значит, конечно, что с переходом к специфическим пошлинам игнорируется столь важный момент, как ценность грузов, проходящих таможню. Она принимается — рядом с другими обстоятельствами — в соображение, так как иначе мог бы получиться совершенно неправильный тариф. Но только ею руководствуется законодатель при самом составлении тарифа [1]). При системе специфических пошлин он сам принимает на себя всю работу, сводя роль таможни к взвешиванию или измерению товара и подведению его под соответствующую статью тарифа.

Первые специфичиские пошлины появляются уже в Римской империи и в средневековый период (в Англии напр. с бочки вина, с квинтала воску), но в широких размерах упразднение пошлин с цены произведено впервые Питтом в Англии в 1797 г. — из свыше 1.200 статей привоза и вывоза было оставлено обложеиие по цене всего для 300 предметов; после этого в Англии сохраняются лишь остатки их вплоть до 1860 г. Этот год, памятный для международной экономической истории — торговый договор между Францией и Англией, начинающий новую эру — решил и участь пошлин с цены. Покончив в Англии с последними остатками их — впрочем в Англии вообще почти не осталось пошлин — он заставил и Францию (ст. 13 договора) преобразовать обычные у нее ценовные пошлины в специфические. Исполнив обещание

[1]) И при специфических пошлинах, сравнивая тарифы нескольких государств или несколько тарифов одной и той же страны, мы сводим их к ценности всех привозимых или же только обложенных пошлинами товаров и сопостовляем с суммой вырученных пошлин; это единственный масштаб, который возможно применить.

относительно некоторых товаров, Франция, подойдя к прочим, остановилась перед сложностью задачи, ибо переводить их надо было в пределах выговоренного 25 проц. максимума ставок, а сортов и видов товаров было весьма много, и, что хуже всего, французы большинства их не знали — привоз целых групп их еще недавно ведь был вовсе запрещен. Лишь следующему французскому тарифу 1881 г. работа оказалась по силам, хотя Англия — при заключении нового договора — осталась выполнением весьма недовольна: находила, что Франция перевела ставки в слишком высокие специфические пошлины. Разногласие об'яснялось тем, что англичане исходили из наименьших товарных цен, французы — из средних цен, так что должны были получиться неодинаковые результаты.

И в Германии с 60-х г. пошлины с цены вымирают; лишь одна из них, пошлина с железнодорожных вагонов, просуществовала вплоть до 1902 г. В Италии нет пошлин с цены с 1878 г.; в Австрии они появились снова (в виде исключения) в тарифе 1906 г. в обложении химических продуктов. В Бельгии, Нидерландах, Швеции они сохранились, тогда как в других странах Западной Европы (в Англии, Франции, Германии, Италии, Балканских государствах) уже давно успели забыть о них [1] [2]).

Нет их больше и в России. В XVII ст. и у нас ценовные пошлины являлись общим правилом; внутренние и пограничные, привозные и вывозные пошлины, — все устанавливались по этой системе, иного способа, повидимому, и не представляли себе. Первые попытки перейти к обложению по мере и весу сделаны были в первом общегосударственном тарифе 1724 г. — в применении к некоторым вывозным ставкам. Опыт был продолжен и расши-

[1]) Бельгия, по договору с Германией, оставила за собою право заменить их специфическими пошлинами; это нужно было оговорить, так как иначе при таком переходе от одной системы к другой специфические пошлины (при понижении цен) могут оказаться выше прежних пошлин с цены. Болгария и Сербия, готовясь перейти к специфическим пошлинам, вынуждены были, в виду этого, предоставить (на основании торговых договоров) импортерам право выбора в каждом отдельном случае — они могут уплачивать по своему усмотрению пошлины либо новые специфические, либо прежние с цены, смотря по тому, что для них выгоднее. Иначе новая система могла бы послужить средством нарушения только что заключенного договора.

[2]) Во время войны и Турция, воспользовавшись прекращением капитуляций, повысила пошлины с цены с 8 проц. до 15 и даже до 30, а затем перешла в 1916 г. к специфическим ставкам.

рен в следующем тарифе 1731 г., в котором были определены пошлины в 5 и 10 проц. с цены, но большая их часть была переведена, на основании определенной расценки товаров, в ставки с веса и меры. Но в следующих тарифах обнаруживались колебания в ту и в другую сторону и лишь к середине XIX века, импортеры, в своих показаниях о цене прямо глумившиеся над казной, заставили покончить с пошлинами с цены—на этом настаивал особенно Канкрин—и перейти к специфическим: в тарифе 1857 г. кроме полотна, платья, белья, платков и т. п. все обложено последними. Вскоре и эти остатки исчезли. По дополнению к Туркманчайскому договору с Персией, Россия (как и Персия) обязалась не повышать пошлин по этой границе свыше 5 проц. (ст. 3), но декларацией 1901 г. пошлина эта заменена тарифом — переведенных из того же расчета — специфических ставок (ст. 1 и тариф В).

Такую же реформу произвела и Персия для товаров, привозимых из России или вывозимых оттуда. Но по общему правилу и она и другие, как азиатские, так и вообще экзотические страны еще крепко держатся за ценовные пошлины. А при наличности последних не исчезает и связанное с ним право таможни удерживать за собой товар с прибавкой 10 проц (Бельгия, Нидерланды, Египет, Аргентина). Но замечается и переходное состояние от пошлин с цены к специфическим: оно выражается в тарифе рыночных цен (Египет, Аргентина, Южно-африканский союз, Нидерландская Индия), т. е. в той самой форме, которую Западная Европа прошла несколько столетий тому назад. Иногда масштаб обложения свидетельствует об еще более примитивной эпохе. И теперь еще на Востоке нередко количество товаров, которыми нагружен верблюд или мул, приравнивается к определенной сумме и груз каждого мула обложен в одном и том же размере—своеобразная комбинация не только ценовных и специфических пошлин, но и тех и других с наиболее старинной системой обложения по числу вьючных животных, по средствам транспорта, смесь из самых разнородных, относящихся к различным эпохам, элементов и понятий. Или же в Марокко, Персии и т. д. якобы существующая пошлина в 5 проц. с цены принимает к тому же натуральную форму: вместо оценки торговец разбивает товар на 20 пакетов, из которых таможенник выбирает любой,—подобно тому, как в Англии в XIV веке представитель короля брал в его пользу известное число бочек вина, привозимых иноземными купцами.

Ожесточенная борьба из-за масштаба обложения велась всегда в Соединенных Штатах. Отношение к нему являлось одним из пунктов программ обеих главных политических партий Соединенных Штатов—республиканской и демократической: ибо в глазах американцев признание того или другого масштаба равносильно выступлению за или против усиленного протекционизма: не может быть „надлежащей" охраны промышленности без специфических пошлин. Поэтому достаточно посмотреть с этой внешней стороны любой американский тариф и по форме пошлин можно определить, кто был инициатором тарифа, какая идея положена в основу его, какова степень осуществляемого им протекционизма. Отсюда постоянные колебания то в ту, то в другую сторону от пошлин с цены к специфическим и обратно. В тарифах 70-х и 80-х годов, где протекционизм усиленно прививался, вместе с тем сокращались и пошлины с цены, будучи сведены в тарифе Мак-Кинлея 1890 г. всего к третьей части всех ставок. Напротив, тариф Вильсона 1894 г., сократив охрану вернул им снова преобладающее положение — две трети общего числа статей построены по системе обложения с цены. Усиленный протекционизм в тарифе Динглея 1897 г. уменьшил число их в сильной степени, заменив их специфическими пошлинами. Наконец, оказавшись вновь у власти, демократы тарифом Ундервуда 1913 г. решили „раз навсегда" покончить не только со многими пошлинами, но и вообще с системой специфических пошлин—конечно, до следующей победы республиканцев; почти весь тариф состоит из пошлин с цены—немногие специфические ставки не нарушают нового порядка.

Известный американский экономист Тауссиг, сторонник нового умеренного тарифа,утверждает, что иначе поступить немыслимо было: сложность и запутанность классификации товаров при системе специфических пошлин доходила до геркулесовых столбов. Пошлины с текстильных изделий устанавливались, напр., в зависимости от числа нитей на квадратный дюйм, от числа аршин на фунт, от способа беления, крашения, набойки тканей. „Что обозначала вся эта сложная комбинация в смысле размеров таможенной охраны, мог понять только посвященный во все тонкости данной отрасли промышленности, иначе говоря, одни промышленники. Утверждали, что фабриканты, предлагая законодательным учреждениям ввести те или другие ставки, вырабатывали их таким образом, что им обезпечивалась не

только высокая таможенная защита, но более высокая, чем та, которую они получили бы, если бы другие вполне понимали смысл этих ставок".

При системе пошлин с цены это—по мнению Тауссига—совершенно немыслимо, дело сразу упрощается. Противники однако указывали ему на то, что при установлении пошлины с цены обманы усиливаются; конечно, казну обманывают и при платеже специфических пошлин с их до крайности сложной классификацией, но дело обстоит еще хуже там, где даются показания относительно цены. Но Тауссиг, не отрицая этого, отвечал, что разница, и крайне существенная, состоит в том, что при установлении пошлин с цены этого можно избегнуть, ибо с каждым понижением пошлин с цены стимул к обману прогрессивно падает. Конечно, там, где пошлины достигают 45—60 проц. с цены, искушение показать неправильную цену так велико, что никакие кары не могут устранить этого. Так что неожиданным результатом всей аргументации является необходимость низкого тарифа; тогда отрицательные явления, связанные с показанием цены, отпадают—что и требовалось доказать представителю демократической партии.

Соединенные Штаты представляют картину пошлин с цены в их наиболее усовершенствованном виде, дают максимум того, что может быть достигнуто при этой системе обложения. Имеются специалисты-оценщики, для проверки показаний импортеров о цене, именно создана целая корпорация оценщиков — местные, высшие (генеральные), наконец „управление генеральных оценщиков" (General Board of general Appraisers) — апелляционная инстанция и даже специальный суд по таможенным делам, к которому обращаются в кассационном порядке. Но не следует забывать и о том, до каких пределов доходит при этом требовательность заокеанской республики, какие инквизиторские приемы применяются для получения правильной оценки.

По прибытии судна импортер обязан не только подать заявление, содержащее все элементы цены товара, под которой понимается оптовая цена на главных рынках той страны, из которой товар импортируется, но фактура должна быть проверена и правильность содержащейся в ней цены удостоверена американским консулом, находящимся в той стране (в том консульском округе), где товар произведен или куплен (тариф 1913 г., отд. III. I.). А это означает посвящение американских консулов во все условия производства и сбыта экспортирующей страны, открытие коммерческой тайны, — между

тем самая должность консула, по американским понятиям, обязывает последнего всемерно заботиться о процветании родной индустрии и торговли, пользоваться доверенными ему сведениями в интересах Америки.

Но этим дело не ограничивается: европейский купец обязан открыть по первому требованию оценщиков свои торговые книги, иначе ему грозит прибавка в 15 проц. с цены, которая может взиматься до тех пор, „пока такое неисполнение или отказ продолжаются, со *всех* товаров, отправленных или привезенных, погруженных или назначенных для сдачи лицу, лицам, корпорациям или иным обществам, сие неисполняющим или отказывающимся исполнить“ (отд. III. V). Неудивительно, что американские таможенные учреждения, терроризующие подобным образом иностранную торговлю, получили в Европе название „застенка“, где к импортеру применяются „самые изысканные орудия пытки“.

Но Америку обвиняют и в том, что благодаря пошлинам с цены, она имеет возможность проводить свою политику, не взирая ни на кого и не считаясь ни с кем, что она может дифференцировать с виду равные для всех таможенные ставки. Для этого ей достаточно повышать цены на товары, привозимые наиболее опасными ее конкуррентами, тем самым поднимая для них таможенные ставки. Отдается—говорят—соответствующий приказ оценщикам, а на жалобы импортеров никто не обращает внимания. Но если так, то какой смысл может иметь заключение торговых договоров с Соединенными Штатами, какая выгода получается от добытых, обычно купленных весьма не дешевой ценой, уступок, если их немедленно же можно взять обратно приказом о порядке оценок?

Такова наиболее рационально поставленная система пошлин с цены; едва ли она вызовет у кого-либо охоту подражать ей. Специфические пошлины, хотя далеко не свободны от недостатков, но все же, по сравнению с такого рода системой, кажутся чуть ли не блестящим изобретением [1]). Конечно, сравнительной простоте и дешевизне взимания специфических пошлин, упрощенным формальностям и гораздо меньшим спорам и нареканиям необходимо противопоставить те отрицательные явления, которые связаны с самими

[1]) Хотя и в этих случаях приходится иногда отправлять образцы импортируемых товаров (в особенности тканей) в специальные лаборатории для анализа их качества и выяснения, под какой пункт тарифа они должны быть подведены.

тарифами. Последние достигают при этой системе по необходимости огромных размеров, распадаются на многочисленные отделы, подгруппы, нумера и литеры, включают в себе тысячу и более статей. При крайней громоздкости и сложности тарифов, все же приходится устанавливать на многие товары одну и ту же ставку, несмотря на различие их в качестве, почему, будучи определена сообразно ценности товара среднего качества и сорта, она для прочих оказывается чрезмерно тяжелой (для более дешевых) или, напротив, слишком легкой (для более дорогих). А с другой стороны, всякое колебание в цене изменяет бремя обложения. При понижении цены та же пошлина означает обложение в повышенном проценте, иначе говоря, усиление покровительства данной отрасли производства, тогда как с ростом цены обложение становится слабее, охрана меньше.

Первое — отсутствие соответствия между качеством товара и обложением его, особенно невыгодно для тех стран, которые изготовляют товары различных сортов, в особенности рядом с простыми и более тонкие, так как лишает их возможности соответственно обложить те и другие. Поэтому Бельгия и Франция всегда стояли на почве пошлин с цены; специфические пошлины не давали возможности провести границу между пряжей и тканями различного качества. Франция боялась, что высокие сорта, ею вырабатываемые, окажутся недостаточно защищенными, и только по настоянию Англии, совершила этот переход. Напротив, Таможенный союз и впоследствии Германия были довольны специфическими пошлинами — установленная в договорах ставка для пряжи и тканей, будучи приноровлена к изделиям среднего качества, являлась высокой для грубых сортов, выделываемых немецкой промышленностью, так что охраняла ее в достаточной мере. По той же причине когда эльзасская текстильная промышленность прежде охраненная французским тарифом, оказалась с 1871 г. включенной в германскую таможенную черту, она вынуждена была перейти к выработке более простых, более дешевых сортов.

Наиболее распространенной формой специфических пошлин является пошлина, взимаемая по весу. В России, как и в других странах (Франции, Италии, Германии), огромное большинство пошлин установлено по весу, причем они взимаются большей частью с веса нетто, т. е. чистого наличного веса товара без упаковки. Лишь поскольку это фактически неосуществимо, так как снять упаковку невозможно (напр.,

духи во флаконах, нитки, намотанные на катушки) облагается вес брутто (т. е. с упаковкой). В некоторых случаях, однако, обложение по весу немыслимо вообще и приходится устанавливать пошлины на основании об'ема, различных мер (для жидкостей, сыпучих тел) или поштучно (напр. для скота). Получается известное разнообразие в единицах обложения. В Соединенных Штатах оно весьма велико: фунты, тонны, галлоны, дюймы, штуки и т. д. Напротив, Швейцария все, кроме скота, облагает по весу, так что рояли, микроскопы, часы, скульптурные произведения и т. д. уплачивают пошлину с веса, несмотря на то, что в этих случаях вес не находится ни в каком соотношении с ценностью товара. Другие же государства занимают среднее место, допускают отступления от принципа обложения по весу. Так напр., у нас (как и в других странах) некоторые пошлины поштучные — с музыкальных инструментов, часов, шляп, экипажей, велосипедов, автомобилей и вагонов; суда морские и речные подлежат пошлине по об'ему.

Иногда комбинируется несколько различных признаков — кроме веса принимается во внимание другой момент, благодаря чему достигается большее соответствие с ценностью товара, чем в случае пользования одним лишь признаком, устраняется обложение товаров различного качества одной и той же пошлиной. Такие пошлины именуются градационными или штафельными. Примером является обложение у нас изделий из меди; так как изделия более легкие представляют собою в этом случае более ценные работы, чем медные предметы тяжелые, то пошлина определяется не только по весу, но и по иным признакам — изделия, имеющие в штуке 5 фунтов веса, платят по договорному тарифу по 9 руб. с пуда, а свыше 5 фунтов веса по 8 руб., (а по общему тарифу 13 руб. 70 коп. и 9 руб.). Во Франции находим лестницу из 19 ставок на простую бумажную пряжу, в зависимости от ее качества. Такой более дробной классификацией Франция смягчает указанные выше последствия системы специфических пошлин, последняя становится более гибкой, хотя, конечно, тариф еще более усложняется.

Напротив, другой недостаток специфических пошлин — колебания в степени охраны хозяйства страны, происходящие с каждым изменением в цене товаров, неустраним; никакие, даже частичные, поправки в этом направлении немыслимы. В половине 60-х годов Германский Таможенный Союз при своем старом, в сущности фритредерском тарифе

1818 года, вдруг оказался под защитой весьма высокой таможенной стены, ибо все цены, с распространением машин и двигателей пали, а ставки стояли на том же месте; иначе говоря, поднялись во многих случаях до 50 и более процентов ценности товара. Единственный исход был — пересмотр тарифа, изменение пошлин, но протекционистски настроенные южные государства на это не шли. Они были весьма довольны таким оборотом, изменением облика тарифа и не желали пожертвовать своими выгодами.

Всемирная война совершила переворот в противоположном направлении: все поднялось, кроме одних только пошлин. Цены так возросли, что пошлины, доставлявшие прежде промышленности усиленную охрану, оказывались минимальными. Но так как этот рост цен продолжался и не видно было, где и когда он остановится, да и вообще международный товарообмен лишь постепенно восстановлялся, то государства медлили с пересмотром своих тарифов, опасаясь как бы они уже с появлением на свет не оказались устарелыми и не пришлось бы их снова заменять новыми. Тем не менее с возобновлением товарообмена между западно-европейскими государствами, медлить с пересмотром торифа уже некогда было, тем более, что промышленность быстро восстанавлялась и различные страны снова стали стремиться к завоеванию новых рынков, или во всяком случае к возвращению себе утерянных во время войны. В особенности Франция боится такого образа действия со стороны Германии, почему она и приступила к пересмотру своих тарифов, общего и минимального, и к приведению их, в соответствии с изменившимися товарными ценами.

Во всяком случае, сохраняя специфические пошлины, законодатель вынужден двигаться за ценами, производить изменения в самом тарифе, следуя за переменами в ценах, ибо из самого свойства этих пошлин вытекает, что на них положиться невозможно, что они сами игнорируют колебания цен. Чтобы заставить пошлины считаться с последними, включение в той или иной форме элемента ценности, момента ценовных ставок непредотвратимо. А всякое пользование им означает — как мы видели — либо превращение таможенных пошлин из строго-определенного налога в добровольную ленту импортера, либо создание американской процедуры; достаточно вспомнить о последней, чтобы отпало всякое желание возвращаться к этой системе, хотя бы в той или иной комбинации с иными признаками.

Такую смесь пошлин специфических с пошлинами с цены составляют рекомендуемые иногда скользящие шкалы ставок — они ведь „скользят" сообразно изменению в ценах. Такова была известная шкала пошлин на хлеб в Англии 1828 года, по образцу которой составлены были и все прочие шкалы пошлин на тот же хлеб — французская, шведская, нидерландская; из них только португальская сохранилась до самого последнего времени все же прочие были упразднены вслед за отменой скользящей шкалы в Англии [1]). А в Германии в последние десятилетия каждый раз появлялись проекты такой лестницы хлебных пошлин, вызывавшие, однако, решительный протест.

Но эти скользящие шкалы первой половины минувшего века, помимо их основного порока — связи с ценами на хлеб, были построены вовсе не для обезпечения сельскому хозяйству одинаковой охраны, независимо от уровня цен, а напротив, созданы были для предотвращения колебаний в самых ценах на хлеб, для предотвращения слишком резкого повышения или понижения цен. Мало того, они являлись вовсе не поправкой к специфическим пошлинам, а способом борьбы с пошлинами с цены — вместо того, чтобы последние автоматически изменялись при каждой перемене в цене, абсолютно повышаясь или понижаясь в своем размере, как это обычно происходит при этой системе, они здесь с повышением цены на хлеб падали, облегчая привоз при недостатке хлеба, и росли при понижении цен, когда привоз надо было стеснить. Так, что для указанных нами целей они совсем непригодны, относятся к совершенно иной области [2]).

[1]) См. о них в моих „Лекциях по истории экономич. быта", изд. 5-ое 1918. Стр. 490 и сл.

[2]) В экзотических странах вывозные пошлины, имеющие там фискальный характер, иногда строятся в форме такой же скользящей шкалы. Здесь обложение идет параллельно с ценой, а не против течения, как в приведенных выше случаях, но только пропорциональность обложения, свойственная пошлинам с цены, заменяется прогрессией, так как по мере увеличения цен, растет взимаемый с цены товара процент, при низких же ценах пошлина совсем отпадает. Так на Малайском архипелаге, пока цена пикуля кофе ниже 19 долл, он выпускается безпошлинно, если же она повышается до 19 — 21 долл., то появляется вывозная пошлина в 1 проц., при цене в 23 — 25 долл., ставка доходит до 2 проц.. а при цене еще более высокой равняется 2½ проц., на этом шкала кончается. Помимо целей фискального характера — усиленно облагать экспортеров, раз они хорошо наживаются, здесь достигается, как и в шкалах привозных пошлин, известная равномерность в цене — при низких ценах, когда обнаруживается обилие товара в стране, он совершенно свободно выпускается оттуда; при всяком повышении, свидетельствующем о недостатке его, вывоз затрудняется.

А если возвращение к тарифу с цены не-мыслимо, то, очевидно единственным исходом в настоящее время, пока колебания в ценах не только у нас, но и на мировом рынке крайне велики, является, не связывая себя долгосрочными торговыми договорами, держать свой тариф в соответствии с товарными ценами, подвергая его периодическим изменениям. При составлении его, конечно, исходной точкой должен быть определенный процент с цены, в размере которого законодатель желает взимать пошлину, но в самом тарифе последнюю необходимо выразить в специфических ставках, но отнюдь не в процентах с цены.

Глава седьмая.

Содержание торговых договоров.

I

Центром тяжести торговых договоров, заключенных в последние десятилетия, являлся таможенный тариф; тем из них, которые не содержали такого прибавления в виде выговоренных ставок, даже отказывали — как мы видели — в названии договоров. Этого рода договоры (конвенции) не являются правда таможенными договорами, но к числу торговых договоров они несомненно принадлежат. Торговые договоры отнюдь не исчерпываются одними таможенными тарифами и таможенными правилами; всякий, кому приходилось видеть хотя бы один торговый договор, знает, насколько многообразно содержание этих актов, регулирующих многочисленные вопросы товарообмена.

Содержание наиболее старой части торговых договоров, части заключающей постановления нетаможенного характера (и в т. наз. конвенциях, не содержащих таможенного тарифа, есть и другая часть, касающаяся различных таможенных правил) с течением времени значительно изменяется. Не только по сравнению с договорами XVIII ст. или начала XIX в. новейшие торговые договоры, т. е., заключенные в начале XX ст., обнаруживают значительные различия, но и за предшествующие мировой войне 30 — 40 лет в этом отношении произошли известные перемены — появились новые постановления, исчезли некоторые из прежних, будучи излишними или само собою разумеющимися, изложение и формулировка различных условий была изменена, во многих случаях стала точнее, подробнее, определеннее.

Для нас представляют наибольший интерес торговые договоры последнего времени, в особ. заключенные Россией в первом десятилетии нынешнего века с Австро-Венгрией, Германией, Францией, Италией, Португалией; статьи этих дого-

воров по своему содержанию, а обычно и по форме, почти совпадают, так что можно было бы говорить о новейшем типе торгового договора, заключенного Россией с иностранными государствами. В своих главнейших основах он вполне соответствует характеру торговых договоров, заключенных в эту эпоху и другими европейскими государствами.

Прежде всего, всякий торговый договор предоставляет подданным другой стороны право приезжать в страну, селиться в ней, заниматься промыслами и торговлей, приобретать движимое и недвижимое имущество. В более ранних договорах все эти права специально оговаривались. Так напр., в трактате о торговле и мореплавании, заключенном между Россией и Бельгией в 1858 г. еще говорилось, что подданные обеих сторон будут пользоваться полной и совершенной свободой торговли и мореплавания во всех портах, вход в которые ныне дозволен или впредь дозволен будет судам какой бы то ни было иностранной нации. Это пережиток от прежнего времени, когда иностранные суда допускались лишь в определенные порты, и иностранцы могли селиться лишь в некоторых указанных им местах. Впоследствии в таком указании уже не было надобности, так как таких ограничений в европейских странах уже не было. Иное дело на Востоке — там они сохранились и соответствующие постановления остаются в торговых договорах, заключенных с этими странами.

В приведенном трактате оговорена такая свобода в'езда странствования или пребывания, причем подданные каждой стороны будут пользоваться как лично, так и в отношении своих имуществ тем же покровительством и той же безопасностью, как и туземные подданные. Далее, им предоставляется право нанимать в городах и портах дома, магазины, лавки и амбары, не подвергаясь никаким сборам и повинностям, кроме тех, которым подлежат или будут подлежать туземные подданные. Наконец, им предоставляются в отношении торговли и промышленности все привилегии и льготы, которыми пользуются собственные подданные.

Из всех этих многочисленных и сложных постановлений в новейших договорах сохранилось лишь следующее положение: уроженцы одной из договаривающихся сторон, постоянно или временно проживающие в пределах территории другой стороны, будут пользоваться равноправностью с туземцами по производству торговли и промыслов и не будут облагаться иными или более тяжелыми сборами чем,

туземцы. В сущности и в этом постановлении не было надобности, ибо подобно праву иностранцев приезжать в страну, селиться в ней и ездить в ее пределах, а равно праву нанимать дома и лавки, и право их заниматься торговлей и промыслами на равных с собственным населением основаниях, предусмотрено законодательством европейских государств. К этому прибавлено с одной стороны, что этим конечно нисколько не отменяется действие законов и уставов относительно торговли, промыслов и полиции, действующих в каждом государстве и применяемых ко всем иностранцам, а с другой — что подданные каждой из договаривающихся сторон будут пользоваться всеми правами и преимуществами (в отношении производства торговли и промыслов), какие дарованы подданным наиболее благоприятствуемой державы.

Первое само собою разумеется — речь ведь идет лишь о приравнении иностранцев к собственным подданным в отношении прав по производству торговли и промыслов и взимания с них сборов, но отнюдь не о содержании этих прав, которые, каковы бы они ни были, в равной мере распространяются на тех и других. Здесь только лишний раз подчеркивается автономия государства в отношении регулирования торговли и промыслов, недопустимость вмешательства в эту область иностранных держав, каковы бы ни были постановления этого рода, если только они касаются в равной мере собственных подданных и иностранцев, как бы ни стесняли они торгово-промышленную деятельность (что важно было для России в виду множества у нас таких ограничительных мер), подчеркивается, что эти права в отношении торговли и промыслов вовсе не должны быть одинаковы в договаривающихся государствах, хотя в Западной Европе в этой области и установилось однообразие.

Впрочем это постановление может иметь еще и другое, более реальное значение. Именно в некоторых государствах существуют постановления, регулирующие некоторые виды промыслов, напр. аптечный, маклерский, торговлю в развоз и в разнос и предоставляющие право заниматься этими промыслами лишь определенным группам собственных подданных, но не иностранцам. В этом случае речь идет уже о нарушении равноправия иностранцев с туземным населением, и нужна была бы более определенная ссылка на такого рода исключения из установленного выше

правила. Только исходя из такого рода ограничений, можно понять и прибавку о предоставлении подданным другой стороны в области производства и торговли и уплаты сборов (по производству их) права наибольшего благоприятствования, ибо в сущности она противоречит ранее установленному приравнению их к туземцам в этой области. Из двух категорий прав, могущих быть предоставленными иностранцам, низшую степень представляет равноправие со всеми прочими иностранцами, так как это может означать права в меньшем об'еме, чем те, которыми пользуются собственные подданные. Уравнение с последними является, следовательно, более выгодным для иностранцев, обозначает более высокую степень. Очевидно, получив большее иностранцы уже не нуждаются в меньшем, ибо первое охватывает и второе, разве что в каком-либо отношении подданным той или другой страны были бы дарованы какие-либо особые льготы, которыми не пользуются туземные жители. Но в Европе такого рода привилегии в пользу иностранцев давно уже успели выйти из употребления, только в не-европейских странах они могут еще встретиться — там европейцам приходится выговаривать себе такие специальные льготы которыми не обладают местные уроженцы, и поэтому каждое европейское государство заинтересовано здесь в пользовании равными с другими иностранцами, а не с местными жителями, правами.

Специально еще указывается в договорах входящее в состав права производство торговли и промыслов право иностранцев посещать ярмарки или рынки на равных с местным населением основаниях и с уплатой тех же сборов, а равно право иностранцев, производящих торговлю и промыслы в своей стране и уплативших там соответствующие сборы, производить на основании пред'явленного ими удостоверения, закупки товаров или принимать заказы на территории другой стороны лично или чрез комми-вояжеров. Эти промышленники, а равно комми-вояжеры, могут иметь при себе образчики и модели товаров, но не самые товары.

При этом однако в России как и в некоторых других странах (Нидерландах, Швеции) с таких иностранных торговцев и промышленников или комми-вояжеров взимался особый сбор, промысловый налог в специальной форме, тогда как другие государства ограничивались требованием пред'явления легитимационной карточки об уплате на родине соответствующих сборов (Германия, Австро-Венгрия), или

даже и этого не требовали (Англия, Франция). В виду столь различного отношения к обложению иностранных коммивояжеров, некоторые государства, усматривая в обложении их нарушение статьи о равноправии иностранцев и местных жителей (хотя оно далеко не всегда имело место), пытались с своей стороны, на основании принципа взаимности, облагать коммивояжеров из тех стран, где такие сборы взимаются, и притом в том же размере, в каком они соответствующей стране взимаются, но в виду трудности разграничения иностранных коммивояжеров по национальностям, они вынуждены были от этого отказаться. Это было бы и не всегда справедливо, ибо облагать их высоким сбором в тех странах, где промысловый налог незначителен и собственные коммивояжеры особому сбору не подлежат, означает нечто совсем иное, чем там, где этот налог высок, и где коммивояжеры уплачивают значительные сборы. В виду всех этих соображений, взаимность в этих случаях едва ли может иметь место. Потому-то в заключенных Россией с другими государствами договорах упоминается лишь о сборах с приезжающих в Россию для закупки товаров и принятия заказов промышленников, торговцев или приказчиков, но не об обложении русских заграницей. Не имея основания опасаться русской конкуренции на своей территории, иностранные государства могли согласиться на такие условия.

И в отношении права иностранцев искать и отвечать на суде и обращаться во всех судебных делах к поверенным, допускаемым законами страны, устанавливается принцип равноправия с местными жителями, что, опять таки, обыкновенно предусмотрено законодательством отдельных государств. В отношении права приобретения движимаго и недвижимого имущества, владения и отчуждения его различными способами (путем продажи, мены, дара, брачных записей, завещания), в частности и приобретения по наследству установлено лишь право наибольшего благоприятствования, гарантирующие равноправие с подданными всякой другой державы, тогда как налоги и пошлины, взимаемые при этом, как и при вывозе из страны вырученных от продажи имущества сумм, не могут быть больше, чем уплачиваемые туземцами при тех же условиях. Такое разграничение между правом собственности иностранцев и уплатой ими налогов об'ясняется тем, что в различных государствах, в частности у нас, иностранцам не дозволялось владеть недвижимостью

и при получении имений в наследство они обязаны были продать их русским подданным в трехлетний, позже, на основании договора 1904 г. с Германией, в десятилетний срок. Только по Брестскому миру 1918 г. Германия навязала нам и в этом отношении постановление о признании равноправия немцев с коренными жителями.

Точно также и для иностранных акционерных обществ, желающих производить свои операции в пределах других государств, не всегда устанавливалось равноправие с туземными акционерными компаниями. Они признавались в другом государстве лишь законно существующими, в силу чего им предоставлялось право обращаться в судебные учреждения для вчинания исков и ответа по ним. Что же касается права этих обществ производить торговлю или промыслы, то в заключенных Россией договорах обе стороны сохраняют за собой право устанавливать в этом отношении особые правила. У нас это иначе и не могло быть, так как при существовании концессионного порядка учреждения акционерных обществ и иностранные общества не могли претендовать на допущение их, без испрошения в каждом отдельном случае особого разрешения и без указания им на каких условиях (размер капитала, паев, права и обязанности акционеров и т. д.) допускается их деятельность в пределах России. Предоставление права производить на территории России свои операции всякому учрежденному заграницей акционерному товариществу обозначало бы при наличности концессионной системы открытия этих обществ установление в пользу иностранцев особой привилегии, которой не пользуются собственные подданные.

Право наибольшего благоприятствования им, конечно, предоставлялось, однако, в виду необходимости получить разрешение в каждом отдельном случае, оно практического значения иметь не могло. Не нарушая этого права, Россия могла допускать акционерные общества одних национальностей и запрещать производство операций компаниям, основанным в других странах; лишь при чрезмерно резком проведении такой политики мог бы возникнуть вопрос о нарушении принципа наибольшего благоприятствования. При этом в некоторых из заключенных нами торговых договоров (напр., в договоре с Германией) идет речь только о промышленных, торговых и финансовых обществах, тогда как в других (напр., в договоре с Австро-Венгрией) прибавлено: включая и страховые (такая же прибавка имеется в Брест-

ском мире). На самом деле иностранным страховым обществам у нас не разрешалось производить операции в пределах России; исходили из того соображения, что в этом случае не только выручаемая прибыль, как при операциях других обществ, но и самый капитал уходит заграницу, что наносит ущерб русскому народному хозяйству.

Наконец, в одном отношении иностранцы пользовались даже особыми преимуществами перед собственными подданными, именно в отношении отбывания военной службы и службы судебной, административной и общественной, за исключением обязаностей по опеке (в некоторых договорах и за исключением занятия почетных должностей) — это вытекало из самого положения иностранца, из личного характера этих обязанностей, связанных с подданством. Что же касается отбывания повинностей всякого рода, в том числе связанных с войной или исключительными обстоятельствами, то проводится различие между теми случаями, когда они являются личными, и теми, которые связаны с владением (арендой, наймом) недвижимостью (реальными). От первых иностранцы из'яты, вторым же (повинностям, реквизициям, военному постою) подлежат в качестве владельцев имущества, на котором они лежат, подвергаются наравне с местными подданными и подданными наиболее благоприятствуемой державы.

В заключительном протоколе русско-германского договора прибавлено, что поскольку уроженцы какого-либо иного государства освобождены от обязанностей по опеке в России, этой льготой будут пользоваться и немцы в отношении опеки над малолетними не-германскими подданными. Здесь различается опека над германскими подданными, которая признается во всяком случае обязанной, и над прочими подданными, в отношении которой устанавливается принцип наибольшего благоприятствования, который в приведенной выше статье выражен по этому вопросу недостаточно ясно. В договоре с Италией последнее постановление уже включено в соответствующую (приведенную выше) статью. К приведенным постановлениям, касающимся иностранных подданных, присоединяются еще нередко правила относительно выдачи наследств, права свободного богослужения и погребения умерших, право назначения консулов и консульских агентов.

Вторую группу постановлений, содержащихся в торговых договорах, составляют те, которые относятся к товарам.

Во главе их стоит провозглашение принципа свободной торговли между договаривающимися сторонами, который наряду с правом подданных данной страны приезжать в другую страну, селиться и нанимать дома и лавки, являлся основной и главной составной частью всех даже старых торговых договоров. Эта свобода торговли, конечно, отнюдь не означает свободы в смысле освобождения от уплаты пошлин при ввозе или вывозе товаров, хотя она и называется нередко „полнейшей", „безусловной". Но в прежнее время это нисколько не препятствовало и установлению, в силу автономного тарифа, запрещений привоза или вывоза (или транзита) тех или других товаров. Признание свободы торговли сводилось, следовательно, к тому, что за подданными данной державы признавалось в принципе право привозить товары и вывозить их оттуда, поскольку это не противоречило тем или другим специальным постановлениям, содержащимся в законодательстве данной страны. Но впоследствии понятие свободы товарообмена получило более определенное значение. Оно действительно гарантировало право привоза, вывоза и транзита; товары хотя и могут облагаться любыми пошлинами, но запрещения привоза, вывоза или транзита не допускаются. Этим был сделан большой шаг вперед, ибо до половины XIX ст. таможенные тарифы пестрели многочисленными запрещениями. Теперь же последние по общему правилу исчезли.

Конечно, фактически стеснения свободы привоза или вывоза и теперь могли иметь место, в случае установления высоких пошлин — недаром они именуются запретительными; форма соблюдена — запрещения нет, но цель сделать привоз или вывоз невозможными, все же достигается. А с другой стороны, отменяя, вообще говоря, всякие запрещения (так что в таможенный тариф они уже включаться не могли) торговые договоры все же не могли не допускать в известных случаях исключений из общего правила. — Именно для товаров, составляющих предмет государственной монополии или же иных, по отношению к которым, в интересах гигиены, санитарной полиции (и в видах предохранения животных или полезных растений от болезней, вредных насекомых и паразитов) или общественной безопасности, а равно в целях применения к иностранным произведениям запрещений, установленных для внутреннего производства, или же по иным соображениям чрезвычайной важности, могут применяться исключительные запретительные меры.

Если „соображения чрезвычайной важности" имели в виду условия войны или каких-либо народных бедствий, то прочие ограничения касались нормальных условий и в сущности суживали правозапрещения привоза, вывоза или транзита товаров. В силу наличности государственной монополии, Франция запрещает привоз спичек и табаку, у нас не дозволялся привоз спирта и игральных карт. Из соображений общественной безопасности у нас запрещался привоз пороха, снарядов, пушек и бомб, тростей, палок и чубуков со скрытым оружием, бенгальских спичек, ввиду их легкой воспламеняемости. В некоторых договорах упоминается и о запрещениях, вызываемых соображениями общественной нравственности и на основании этого, не допускается привоз печатных произведений, картин, рисунков порнографического характера. Однако наиболее важную группу запрещений составляют те, которые созданы соображениями гигиены или ветеринарной полиции, причем, в виду крайней растяжимости этих понятий, представлялась возможность этим путем обходить договор, и запрещать привоз тех или других товаров, якобы, по причинам здравоохранения, на самом же деле, из соображений совершенно иных — протекционизма. Так, наряду с вполне обоснованными указанными моментами и существующими повсюду запрещениями привоза виноградных лоз, тычин и кольев, для предупреждения филоксеры, картофеля из Америки, вследствие распространения там колорадского жучка, а равно запрещениями товаров (обоев, игрушек, материй), окрашенных мышьяковистыми красками, ввиду их вредного характера, — находим имевшиеся у нас запрещения привоза маргаринового масла и сахарина; между тем маргарин внутреннего производства у нас свободно продавался, сахарин же правда не производился, но запрещение его обусловливалось тем, что он был опасным конкурентом для сахара.

Еще в гораздо большей степени прикрываются санитарными аргументами цели устранения иностранных конкуррентов в запрещениях привоза скота и мяса; закрытие границ иностранному скоту, мясу или мясным продуктам является обычно обходом статей торговых договоров, не допускающих запрещений, основанных на соображениях торговой политики, протекционизма. При заключении русско-германского договора 1904 г. Германия ссылалась на то, что „современные ветеринарно-санитарные условия в России в общем неблагополучны, существующий ветеринарный надзор

недостаточен и система регистрации заболеваний скота неудовлетворительна". Поэтому Германия, запрещая вообще привоз русского скота, делала исключение лишь для свиней, да и то допускала их в ограниченном количестве (2500 штук в неделю) и лишь чрез определенные пункты (Сосновицы). В действительности — как указывалось в германском рейхстаге—эти меры имели в виду „укрепление и развитие германского скотоводства", что возможно „только при удержании существующих цен на продукты животноводства". Злоупотребляла Германия мерами санитарной полиции и в отношении Австрии, а раз австрийский скот не находил себе доступа в Германию, то Австрии приходилось закрывать свою границу для сербского скота, что в свою очередь заставило Сербию создать план сооружения железной дороги, соединяющей ее с Италией, ибо живой скот не переносит продолжительного морского пути. Отсюда сближение Сербии с Италией и вражда к Австрии — правозвестники великой войны.

Но это все же исключения. По общему правилу запрещения привоза исчезли, и лишь всемирная война—хотя также из соображений полицейских и валютных (и некоторых других), но отнюдь не протекционистских — их снова извлекла на свет.

Если не считать этих исключений, то привоз и вывоз являются свободными, обычно и транзит. Однако, у нас — как мы видели — свобода транзита ограничивалась прибавкой „за исключением направлений, кои для транзита закрыты или будут закрыты". В силу этой прибавки, Россия имела возможность не допускать транзита европейских товаров в Закавказье и Персию. С другой стороны, однако, транзит, в отличие от привоза и вывоза, поскольку он свободен в том или ином направлении, безусловно свободен, в том смысле, что транзитные пошлины вообще не применяются. В то время, как в более ранние эпохи наряду с привозными и вывозными пошлинами существовали и транзитные, торговые договоры упразднили всякого рода специальные сборы с провозимых чрез страну товаров, как и признали недопустимым взимание с них привозных или вывозных пошлин. Транзитные пошлины не подлежат взиманию, независимо от того, провозятся ли товары прямо или на пути разгружаются, погружаются в склады и вновь нагружаются.

К товарам относятся также статьи, определяющие взимание таможенных пошлин. Размер их частью устанавливается осо-

бым тарифом, частью принципом наибольшего благоприятствования—в тарифных договорах, в прочих же—исключительно на основании последнего. В целях устранения возможности обхода тарифа путем взимания каких-либо особых внутренних сборов и налогов с иностранных товаров,— к этому присоединяется запрещение взимания таковых с привозных товаров в большем размере и более стеснительным способом, чем с соответствующих туземных произведений. Оговорено и право беспошлинного привоза образчиков и моделей, с тем, чтобы они в течении года были вывезены обратно и чтобы тождественность привезенного и вывезенного не вызывала сомнений. Обратный вывоз их обезпечивается взносом пошлины в залог или поручительством.

II

Наконец, к третьей группе надо отнести те статьи торговых договоров, которые посвящены вопросам транспорта. Здесь находим прежде всего постановления, касающиеся пользования железными дорогами. В виду того, что последние либо находятся в руках государства, либо состоят в отношении тарифов под его контролем имея в виду далее огромное влияние, которое могут оказывать железнодорожные тарифы, аннулируя всякие предоставляемые договором таможенные льготы, как и принцип наибольшего благоприятствования, разграничение тарифов на экспортные и импортные или в зависимости от линий по которым товары провозятся), делались попытки соглашений относительно железнодорожных тарифов, но обычно договаривающиеся стороны сохраняют за собой автономию в этой области. Все сводится лишь к постановлениям, согласно которым иностранцы и их товары не должны находиться в менее выгодных условиях, чем туземные жители и провоз местных произведений. В силу этого, ни в пассажирском, ни в товарном сообщении не должно проводиться различий между жителями и грузами договаривающихся сторон в смысле провозной платы, сроков и способов перевозки. Иногда же договоры идут еще дальше, как это мы видим из заключенных иностранными государствами как между собою, так и с Россией трактатов. Так напр., в нашем договоре с Австро-Венгрией (то же и в других договорах) говорится, что „с товаров, отправляемых из России на какую-либо австрийскую или вен-

герскую станцию или транзитом через Австро-Венгрию, не будет взиматься на австрийских или венгерских железных дорогах провозных плат в размере, превышающем платы, применяемые в том же направлении и между теми же австрийскими или венгерскими железнодорожными станциями к однородным товарам австрийским, венгерским или иностранным". Такое же обещание дает Россия в отношении австрийских и венгерских товаров. Из'ятия допускаются лишь для грузов, перевозка коих по уменьшенной плате оправдывается целями общественной пользы или благотворения. Предусматривается „установление тарифов прямого сообщения или заключение особых конвенций относительно таможенного досмотра железнодорожных перевозок".

Далее, иностранцам предоставляется право пользования на равных с местными жителями условиях дорогами, каналами, шлюзами, перевозами, мостами, форватерами, портами и пристанями, лоцманами, под'емными кранами, весами, складочными местами, приспособлениями для спасания на водах и для хранения судовых грузов, независимо от того, находятся ли они в заведывании казны или частных лиц, и с уплатой одинаковых с туземными жителями сборов, причем, последние — за исключением шлюзных и лоцманских сборов—взимаются только в случае действительного пользования соответствующими приспособлениями. Эта стереотипно повторяющаяся статья, устанавливающая в сущности само собою разумеющиеся правила, касалась, как видно, не только перевозки по внутренним рекам и сухопутным дорогам, но и морского транспорта. Последний всегда подробно регулируется торговыми договорами, составляя один из наиболее старых об'ектов торговых трактатов, ибо уже в самые отдаленные времена необходимо было выговорить известные права и гарантии для своих судов, посещающих иностранные порты; получением их обусловливалась вообще возможность ведения торговли с данной страной. Но и до настоящего времени эти статьи сохраняли свое значение. Не даром договоры именуются трактатами о торговле и мореплавании.

Основным принципом в этой области является приравнение иностранных судов к собственным во всех отношениях. Уже в трактате, заключенном между Россией и Великобританией в 1858/59 г., устанавливался этот принцип в весьма подробных статьях относительно привоза и вывоза товаров, размещения, нагрузки и разгрузки судов, причем прибавля-

лось, что намерение обоих договаривающихся сторон состоит в том, чтобы не допускалось никаких преимуществ, благоприятствующих туземному флагу, во вред флагу другой договаривающейся стороны. Говорится напр., что всякого рода товары и предметы торговли, произведения земли или промышленности, как России, так и всякой другой страны, ныне дозволенные или которые впредь будут дозволены к привозу в порты Соединенного Королевства на великобританских судах, будут равным образом дозволены к привозу туда на российских судах, не платя иных или больших пошлин, под каким бы ни было наименованием, кроме тех, какие взимались бы, если бы эти товары были привезены на великобританских судах. И такое же равноправие Россия предоставляет великобританским судам. К этому прибавлено, что взаимное равенство будет соблюдаться независимо от того, привозятся ли товары непосредственно из мест их происхождения или из какой-либо иной страны. Наконец, и на самые иностранные суда не будет налагаться никаких ластовых, портовых, лоцманских, малчных, карантинных или иных сборов, которым не подлежали бы и туземные суда.

Таким образом здесь Англия — для нее ведь это было особенно важно,—предусматривает освобождение от дополнительных сборов, как товаров, привозимых (или вывозимых) на иностранных судах, т. е. отмену надбавки на флаг (surtaxe de pavillon), так и устранение всяких сборов с товаров, привозимых не непосредственно из данной страны, а через другие порты (surtaxe d'entrepôt).

Было время, когда таможенные тарифы пестрели дифференциальными пошлинами, когда самое представление о единой однообразной ставке для того или другого товара было чуждо государству, показалось бы чем то странным, непонятным. Ставки полагались различные, в зависимости от того, каким путем и способом шел товар, откуда он был привезен или куда вывозился и т. д. Но от этой старинной дифференциации в настоящее время остались лишь слабые пережитки, сохранились лишь бледные намеки на господствовавшую когда то пеструю систему ставок.

Родоначальником является знаменитый Навигационный акт Кромвеля 1651 г., дополненный законами 1660 и 1665 г.г. Там находим и дозволение привозить иностранные товары только на английских судах или на судах страны происхождения, причем в последнем случае взимается дополнительный сбор; там содержится и обязательность привоза

товаров из колоний исключительно на британских судах, и притом непременно непосредственно, а не чрез какой-либо европейский порт. Надо было сокрушить могущество Голландии, лишить ее роли посредника между Англией и другими странами, уничтожив ее мореплавание, заменив ее флаг английским. За актом Кромвеля последовала целая серия навигационных актов—в Испании, Швеции, Франции и других странах. Все эти потомки акта Кромвеля содержат те же родовые признаки, копируют его постановления о национальном флагѣ, о непосредственном привозе, о колоніях. И им приходилось бороться с Нидерландами, но в еще большей мере с самой Англией, успевшей уже в XVIII ст. занять место своей учительницы — Голландии, приходилось заботиться о своем мореплавании, о своей торговле, т. е. прежде всего морской, ибо к ней сводился международный обмен до появления железных дорог [1]).

Напротив, Англія уже скоро перестала нуждаться в этих искусственных средствах. С какой стати было запрещать привоз и вывоз под иностранным флагом, когда британский флаг и так развевался на всех морях и океанах? Нужно ли было бороться с иностранными распределительными пунктами, когда эту роль в дѣйствительности выполняли Лондон и Ливерпуль, раз заокеанские грузы шли чрез эти порты в Европу и здесь были центральные рынки?

По мере того, как совершался этот переворот, Англия смягчала запрещения, заменяла их постепенно специальными сборами для отдельных национальностей, товаров, видов транспорта. За ней и тут последовали другие страны — запрещения превращаются в надбавку на флаг (surtaxe de pavillon) для товаров, привозимых на иностранных судах, в надбавку на разгрузку (в европейской гавани) (surtaxe d'entrepôt) для товаров (из колоний), идущих чрез другие европейские порты и в дополнительный тоннажный сбор (и иные сборы) с самых судов, впрочем эта замена была нередко фикцией—она в сущности почти не смягчала прежнего запрещения. В начале 40-х гг. во Франции droit de tonnage составлял для собственных судов 22½—45 сант. с тонны, для английских — 1 фр., для прочих (не привелигированных) 3.75 фр. Иностранный хлопок (не из французских колоний) облагался

[1]) И у нас по тарифу 1724 г. русские купцы при вывозе на своих судах платят только 1/3 установленных пошлин, понижаются пошлины и для иностранных товаров, привезенных на русских судах.

пошлиной в 20 фр., а если был привезен из европейской гавани, то в полтора раза выше, в 30 фр., если на иностранных судах—в 35 фр.. Перец, привозимый на судах под иностранным флагом, уплачивал в начале XIX ст. 220 проц. своей цѣнности, не считая тоннажного и прочих сборов с судна.

Наконец, в 30-х и 40-х годах Англия совершенно упраздняет все эти дополнительные сборы (последние остатки уничтожены в 1849 и 1850 г.г.). Surtaxe de pavillon и дифференциальный тоннажный сбор вынуждены были отменить и другие государства, чтобы добиться той же уступки от Англии, ибо английский парламент уже в 1823 г. принял резолюцию о том, что иностранные суда будут приравниваться к собственным, поскольку такое же правило будет установлено в той стране, которой они принадлежат. Путем такого взаимного признания равенства иностранного флага с национальным оба эти сбора повсюду вымирают, исчезают окончательно в 50-х и 60-х годах, хотя Франция еще в 70-х годах сделала попытку, впрочем безуспешную, восстановить надбавки на флаг. В Соединенных Штатах правда еще и новейший тариф Ундервуда 1913 г. делает скидку товарам, идущим на судах республики или стран, пользующихся равноправием с американским флагом. Но эта статья противоречит действующим трактатам и потому признана неприменимой.

Для поощрения национального судоходства применяются теперь иные средства—не тормозить чужой флаг, запрещать и стеснять его, а покровительствовать своему: памятуя, что „le commerce suit le pavillon", государство выдает субсидии и премии пароходным обществам; Франция, напр., практикует это в широких размерах.

И surtaxe d'entrepôt стал исчезать, но здесь затруднения были больше: Франция, Германия, Австрия и т. д. не хотели мириться с ролью Лондона и Ливерпуля, Антверпена и Роттердама в качестве центральных рынков для колониальных товаров, желая направлять их непосредственно в свои порты. Поэтому в международных соглашениях 70-х годов относительно упразднения дополнительных тоннажных сборов с судов и сборов с товаров, идущих под иностранным флагом, всегда оговаривается, что равенство для своих и чужих судов устанавливается, поскольку речь идет о непосредственном ввозе, и лишь впоследствии дифференциация и в этом отношении устраняется. В самом деле такая искус-

ственная мера как заставлять товары идти определенным путем, хотя бы приобретение их в промежуточных центрах было гораздо выгоднее, должна была вызывать теперь уже протесты. В Германии появился в 80-х г.г. проект ввести „Unterscheidungszoll" для развития непосредственных сношений между германскими портами и заокеанскими странами. Но он едва-ли заставил бы немецких купцов закупать заокеанские продукты из первых рук, когда выгоднее их приобретать в Лондоне, Гавре или Роттердаме, где имеется международный рынок различных товаров. А если-бы купцы все же пошли на эту убыточную операцию, то пострадали-бы более всего мелкие суда, совершающие рейсы между германскими и европейскими портами — они потеряли бы свой заработок. Проект не прошел.

Во Франции сохранились однако surtaxes d'entrepôt на различные заокеанские товары, — по тарифу 1910 г. они платят обыкновенно со 100 килогр. 3 фр. 60 дополнительного сбора, если идут на другие европейские порты. Дополнительные пошлины взимаются и с европейских товаров, если они привезены не из той страны, где производятся (surtaxe d'origine). Есть дифференциальные ставки и в Испании (тариф 1901 г.): надбавки по 12 группам товаров, за исключением тех случаев, когда товары, привезены на судах, не заходящих ни в какую европейскую гавань.

Приведенными выше постановлениями русско-английского трактата 1858 г. и предусматриваются все эти случаи и во всех отношениях устанавливается равенство иностранных судов с туземными и равное обложение привозимых и вывозимых товаров, независимо от того, под каким флагом они привезены и непосредственно ли из страны происхождения, или нет.

В новейших договорах вместо приведенных дробных перечислений говорится просто: суда и их грузы одной из договаривающихся сторон в портах другой, при приходе, пребывании их там и выходе из них будут пользоваться полною равноправностью с туземными судами, как в отношении сборов и пошлин какого-бы то ни было рода и наименования, взимаемых в пользу государства и каких-либо общин, сословий, должностных лиц и учреждений, так и в отношении размещения этих судов, их нагрузки или разгрузки в портах, на рейдах, в заливах и гаванях, бассейнах и доках и вообще касательно всех формальностей и каких бы то ни было распоряжений, которым могут подлежать суда, их

экипажи и грузы. А к этому — несмотря на равноправие — прибавлено, на всякий случай, и наибольшее благоприятствование — предоставление всякого преимущества, которое даровано третьей державе.

Однако принцип равноправия туземных и иностранных судов в договорах, заключенных Россией, не распространяется на каботажное судоходство, которое регулируется на основании собственных постановлений каждого государства. Последние же нередко состоят в предоставлении каботажного плаванья исключительно национальному флоту. Первоначально это являлось общим правилом. Первая отказалась от него Англия, предоставив в 1854 г. право каботажного плаванья и всем иностранным судам, хотя многие государства не пожелали распространить с своей стороны это право и на британские суда. В виду этого, в торговые договоры и включалась приведенная статья о регулировании каботажа туземным законодательством каждой страны. Взаимности не получалось. Россия уже с 1845 г. стала допускать иностранные суда к большому каботажу (т. е. к плаванью между отечественными портами, лежащими на разных морях), сохраняя за русским флагом монополию только малого каботажа (сообщения между портами одного и того же моря). Но в 1897 г. она снова объявила (начиная с 1 января 1900 г.) большой каботаж привилегией русского флага с единственным ограничением в пользу соли, перевозимой из Черного и Азовского морей в Балтийское, ибо устранение иностранных судов из перевозки соли с юга на север могло бы сильно удорожать соль в северных областях. Привилегия большого каботажа имела для России главное значение в сообщениях между портами Европейской России и Дальняго Востока, но с открытием сибирской железной дороги потеряла свое значение, так как большая часть грузов стала отправляться рельсовым путем. Германия также законом 1881 г. объявила каботажное плаванье привилегией национальных судов, но допустила исключения для различных государств, на основах взаимности.

Кроме того особые преимущества, согласно договорам, заключенным Россией (как и Италией, Швецией и т. д.), могут быть предоставлены туземным рыбным промыслам и произведениям рыболовства, тогда как в других договорах, никаких льгот в пользу туземных рыболовных судов не выговорено.

При этом национальность судна обоюдно признается, согласно законам и особым постановлениям каждого государ-

ства, на основании документов и патентов, находящихся на судне и выданных подлежащими властями. Такого принципа Англия придерживается уже с половины XIX ст., тогда как раньше — во многих странах и впоследствии — отдельные страны исходили при определении того, какой национальности принадлежит судно, не из постановлений соответствующей страны, а из весьма разнообразных ими самими определяемых моментов (где построено судно, из кого состоит экипаж, какой национальности капитан и т. д.).

Но в наших договорах есть еще и другие ограничения равенства флага. В одних из них говорится об особых льготах, которыми пользуются суда, построенные в России и принадлежащие российским подданным—эти суда в продолжение трех лет свободны от корабельных пошлин, на каковое преимущество иностранные суда претендовать не могут. Такую льготу, поощряющую национальное кораблестроение, выговаривала себе лишь одна сторона, Россия— без взаимности (см. напр. конвенцию с Францией 1905 г.). В других же договорах России (с Германией, Австро-Венгрией, Италией) вообще из'емлются из приведенных постановлений льготы, которые ныне предоставлены или могли бы быть предоставлены туземному торговому флоту.

На первый взгляд эта прибавка в сущности аннулирует все предыдущие постановления, устанавливающие равенство между судами туземными и судами иностранными, идущими под флагом противной стороны. Какое же может быть равенство, если туземному торговому флоту могут быть даны всякого рода льготы? Под понятие последних может быть подведено все, что угодно, в том числе и освобождение от всякого рода сборов, которым подлежат иностранные суда, так что дифференциация тоннажного сбора и всех других может на основании такой оговорки снова возродиться.

Нельзя отрицать того, что формулировка этого исключения из общего правила неудачная, слишком широкая. На самом деле — такова, по крайней мере, практика — под льготами (faveurs) здесь разумеется не возможность освобождения туземных судов от каких-либо сборов, устанавливаемых для иностранных, а право предоставления собственным судам дополнительных выгод в положительной форме, в виде выдачи им различных сумм — субсидий и премий. Такого рода способы поощрения национального судоходства существуют в различных странах. Субсидируются национальные судоходные предприятия, в целях развития срочных

рейсов между определенными пунктами. В виду того, что содержание срочных рейсов нередко наносит прямые убытки судоходным обществам, казна возмещает им последние, как и выдает им вознаграждение за перевозку почты. В качестве условия субсидирования пред'являются обыкновенно известные требования в отношении числа, размеров, рода и быстроходности судов, предназначенных для поддержания срочных сообщений, а равно права государства в отношении пользования ими для надобностей военных и почтовых. Наряду с этим национальному торговому флоту вообще, а не отдельным предприятиям, воспособление оказывается в форме премий, на основании общего закона, определяющего условия их выдачи; это могут быть премии судостроительные или же мореходные в тесном смысле слова, выдаваемые за плаванье, за пробег, совершенный судами. Субсидии практиковались в самых различных государствах, в том числе у нас, тогда как премии выдавали лишь немногие страны — Франция, Италия.

И субсидии и премии, поощряя национальное судоходство и судостроение, тем самым затрудняют конкурренцию с ним иностранным судам и наносят ущерб последним. Однако такое нарушение принципа равенства торговые договоры, как видно из приведенного постановления, допускают и признают. Но те же самые государства решительно протестовали бы, если бы кому либо пришло в голову, в силу указанной оговорки о льготах для собственных судов, восстановить дифференциацию в тоннажных или иных сборах, в зависимости от национальности судна.

К этому присоединяются еще дополнительные постановления, касающиеся судоходства. Освобождаются вовсе от платежа ластовых и экспедиционных сборов суда, пришедшие и вышедшие обратно с одним балластом, без груза, суда, которые переходя из одного порта в другой, представляют удостоверение об уплате этих сборов (с сообщением определенных сроков) или суда, которые вошли в порт и вышли из него, не произведя торговых действий. При этом точно определяется, какие действия не считаются торговыми (починка судна, перегрузка, в виду негодности судна, снабжение экипажа с'естными припасами и т. д.) и оговаривается, что освобождение не касается сборов маячного, лоцманского, буксирного, карантинного и иных, взимаемых за услуги на равных основаниях с туземными судами и с принадлежащими к наиболее благоприятствуемой нации. Далее суда,

входящие в порт лишь для догрузки или выгрузки части товаров, имеют право вывозить часть груза, предназначенного для другого порта, не платя за нее никаких таможенных пошлин, кроме сбора за надзор и притом на тех же основаниях, как туземные суда. Наконец, если бы иностранное судно потерпело крушение или село на мель, то ему будет оказана всякая помощь и предоставлены льготы, установленные на эти случаи для туземных судов, спасенные же товары не будут подлежать таможенным пошлинам, если они не предназначены для внутреннего потребления.

Глава восьмая.

Система наибольшего благоприятствования.

В торговых договорах, которые заключались между европейскими государствами в предшествующие войне десятилетия — как можно усмотреть из изложенного нами содержания этих договоров — применяется две различные системы. Прежде всего система специального нормирования тех или иных условий товарообмена в смысле установления определенно указываемых в договоре прав для поданных, судов и товаров другой стороны, причем это могут быть либо правила, выраженные в общей форме, либо в виде исключения в пользу подданных договаривающейся стороны, в отличие от собственных подданных данной державы. Если правила последнего рода, создающие при том лишь quasi-льготы в пользу иностранцев (на самом деле этим из'ятия их от обязанностей в данной стране соответствуют отсутствию у них политических прав в ее пределах) в договорах между европейскими державами составляют резкое исключение, то гораздо более важны такие постановления, как свобода привоза и вывоза, свобода транспорта и недопустимых транзитных пошлин; но устанавливаются определенные основные принципы в области товарообмена. Что же касается всех других случаев, то к ним применяется система приравнения — не выговаривается определенных условий, а подданные товары и суда подчиняются существующим в данной стране правилам, причем это может быть либо во 1-х, принцип наибольшего благоприятствования, согласно которому подданные, суда товары данной страны приравниваются к подданным, судам и товарам всякой другой иностранной державы или точнее, той, которая в данном отношении пользуется наибольшими правами и преимуществами, либо во 2-х, принцип уравнения иностранных поданных и судов (товаров он не касается) с туземными подданными и судами в отношении их прав и обязанностей.

И в том и в другом случае государство сохраняет за собой свободу действия в том смысле, что оно одностороннее нормирует соответствующие области товарообмена; но — и в этом заключается ограничение—оно обязано те же нормы применять и к собственным подданным судам и к иностранным в равной мере или ко всем иностранным товарам (судам, подданным), независимо от их национальности. Из указанных двух принципов — принципа приравнения к туземным подданным и судам и принципа наибольшего благоприятствования, как именуется пользование правами той державы, в пользу которой установлены наибольшие льготы, второй вызывает большие споры и пререкания, тогда как против первого, повидимому, не делается возражений и никаких сомнений по поводу толкования его не может быть. Конечно, и по поводу последнего могли бы возбуждаться различные вопросы. Так, хотя в общем и целом права в области производства торговли и промыслов устанавливаются в европейских государствах на однообразных основаниях, так что приравнение к собственным подданным создает равенство для всего населения, своего и чужого, во всех странах, но все же такое уравнение приносит гораздо больше выгоды народам с развитой торговлей, усердно посещающим другие страны, чем тем, кто мало занимается торговлей или производит ее у себя дома, не отправляясь в другие государства. И в еще большей мере это относится к судам (надо иметь в виду держав), имеющих обширный флот, флаг которого развивается на всех морях, и стран с небольшим флотом, пользующихся в значительной мере иностранными судами. Равноправие с туземными судами имеет очевидно, для тех и других весьма неодинаковое значение.

Но на практике эти сомнения имели мало значения, да и заменить принцип равноправия с местными судами и подданными чем-либо другим едва ли представляется возможным. Какой иной масштаб можно применить в этих случаях?

Иначе обстоит дело с наибольшим благоприятствованием. Этот принцип — как можно усмотреть из предыдущего — широко применяется в торговых трактатах. Идет ли речь о правах иностранцев в отношении производства торговли и промыслов, или о праве приобретения ими имущества или об отправлении ими повинностей, связанных с владением недвижимостью или о правах, предоставляемых ино-

странным акционерным обществам, — везде установлено, что они будут пользоваться теми же льготами и из'ятиями, какие будут предоставлены подданным (или товариществам) какой-либо иной иностранной державы. В частности в отношении обязанностей иностранцев по опеке, прав иностранных комивояжеров, правил по паспортам применяется принцип наибольшего благоприятствования. Он установлен в отношении иностранных судов и грузов, наконец он применяется в отношении уплаты таможенных пошлин привозных и вывозных (транзитные вообще исключаются).

Однако, мы могли в то же время усмотреть из предыдущего, что во многих статьях принцип приравнения к иностранцам или иностранным судам кумулируется с принципом наибольшего благоприятствования, и в последнем случае второй принцип в сущности теряет свое значение. Это имеет место при определении общих прав иностранцев по производству торговли и промыслов, в отношении повинностей, связанных с владением недвижимым имуществом, в отношении судов и грузов, прихода судов в порт, пребывания и выхода оттуда, размещения нагрузки, и разгрузки, пользования различными приспособлениями.

Таким образом, в области двух основных категорий прав, предусматриваемых торговыми договорами — права производства торговли и промыслов (и уплаты соединенных с этим сборов) и прав, установленных в области судоходства, принцип наибольшего благоприятствования в сущности отпадает. Он сохраняет свое значение и в этих областях (именно в первой из них), поскольку речь идет о таких сравнительно второстепенных правах, как правила о паспортах или комивояжерах или более существенных постановлениях, касающихся приобретения недвижимости или деятельности иностранных акционерных обществ. Но даже наиболее важные из указанных мероприятий отступают на второй план по сравнению с значением, которое приобретает этот принцип в сфере привоза и вывоза товаров, в применении к таможенным пошлинам. При установлении последних никакой другой принцип не применим — о равноправии с собственными произведениями не может быть речи, ибо они не ввозятся в страну, а произведены в ее пределах, установление его означало бы вообще отказ от взимание пошлин. Правда в тарифных договорах устанавливается самый размер таможных ставок для различных товаров, но с одной стороны, всегда остаются непоименованные товары, к кото-

рым применяется принцип наибольшего благоприятствования, а с другой стороны, и поскольку фиксируются ставки, в дополнение к ним присоединяется наибольшее благоприятствование, так как возможно понижение этих ставок в каком-либо последующем договоре в пользу третьей державы.

Но в области таможенных пошлин роль и значение наибольшего благоприятствования весьма велики и по другой причине. В то время, как в отношении прав собственных граждан по торговле, а следовательно, и иностранцев, как и в области правил, касающихся судоходства и судовых сборов европейские государства обнаруживают весьма мало разнообразия, мы находим, напротив, крайнее расхождение коль скоро дело идет о таможенных тарифа, в зависимости от применения в большей или меньшей степени принципов фритредерства и протекционизма, сообразно развитию в стране тех или иных отраслей сельского хозяйства и промышленности и т. д. Взаимность проявляется в том, что каждая из них предоставляет гражданам или судам другой стороны те же права, что и другая — это и получается на практике, в случае приравнения их к своим подданным и своим судам. Но получение обеими сторонами одинаковых пошлин, уплачиваемых при ввозе своих товаров на территорию противной стороны, имело бы для них весьма мало смысла, ибо каждое из договаривающихся государств заинтересовано в низких пошлинах именно для данных, а не иных товаров и при ввозе их в данную, а не какую-либо иную страну — все зависит от того, какие товары сбывает и желает сбывать это государство противной стороне. И с другой стороны установление равных ставок обеими договаривающими державами обозначает, быть может, для одной из них весьма небольшую уступку, для другой же напротив, крупную жертву, ибо создается опасная конкурренция той или иной, нуждающейся в охране и весьма важной для страны, отрасли хозяйства. Поэтому равенство в услугах с обеих сторон, взаимность может здесь выражаться лишь в предоставлении равных с прочими государствами прав, в применении для данного рода товара одинакового тарифа, независимо от привоза их из той или другой страны.

В новейших торговых договорах и обращается особое внимание на точное, не вызывающие сомнений, выражение принципа наибольшего благоприятствования именно в применении его к таможенным пошлинам и в особенности к привозным, ибо вывозные — как мы видели выше давно уже

свелись к единичным и случайным явлениям в таможенных тарифах.

В конвенции с Францией 1905 г. оно выражено следующим образом. Во всем, что касается таможенных пошлин, взимаемых при входе и при выходе чрез сухопутные границы или морем, пошлин привозных, вывозных и иных, обе стороны взаимно обещают одна другой не допускать в пользу подданных или произведений другого государства никакого понижения, никаких преимуществ, облегчений или льгот без распространения таковых немедленно и безусловно на подданных и на однородные произведения обеих стран, так как непременное намерение обеих сторон состоит в том, чтобы во всем, что касается привоза, вывоза, транзита, склада, обратного вывоза местных сборов, куртажа, таможенных тарифов и обрядов, равно как во всем, что относится до производства торговли и промыслов — русские во Франции и французы в России пользовались правами наиболее благоприятствуемой нации.

Здесь речь идет не только о товарах, но и о подданных, не только о таможенных тарифах, но и об обрядах, говорится о „немедленном и безусловном" распространении льгот, предоставленных третьей державе, причем все это выражено в форме запрещения предоставлять другим странам большие преимущества, чем договаривающейся стороне. Несколько иначе и точнее этот же принцип выражен в других договорах, заключенных нами почти в то же время. „Произведения почвы и промышленности России, ввозимые в Германию,—говорится в договоре с Германией (то же в договорах с Австро-Венгрией и Италией) — и произведения почвы и промышленности Германии, ввозимые в Россию... ни в каком случае, ни под каким предлогом не будут подвергаться более высоким или иным пошлинам, сборам, прямым или косвенным налогам, а равно подлежать дополнительным пошлинам или запрещению к привозу, кои не распространялись бы на однородные произведения всякой другой страны.

В этом случае наибольшее благоприятствование выражено уже в виде обязанности по отношению к договаривающейся стороне, (а не запрещения для других стран), но в отрицательной форме („не будут подвергаться иным" и т. д.). Для верности же тут же прибавлена и положительная сторона: „соответственно сему, всякая льгота и преимущество, всякое понижение ввозных пошлин, значащееся в общем или договорном тарифах, предоставленное одной из договариваю-

щихся сторон третьей державе без срока или на время, распространяются немедленно, безусловно, без ограничений и безвозмездно на произведения почвы и промышленности другой стороны".

„Немедленно, безусловно, без ограничений и безвозмездно" — эго характерные особенности принципа наибольшего благоприятствования. Все льготы, выгоды, преимущества, уже дарованные, или те, которые будут дарованы кому-либо иному, распространяются на договаривающуюся сторону „immediatement et sans compensation", „gratuitement", „sans condition", immediately and without condition", „sofort und ohne weitteres"—как гласит эта формула в различных трактатах. Так напр. Россия в 1893 г. заключила торговый договор с Францией, получив от нее право наибольшего благоприятствования и предоставив то же право с своей стороны. Затем, два года спустя, Франция—как мы видели выше — по трактату с Швейцарией понизила пошлины по 29 статьям своего тарифа, напр., сократила обложение пиленого леса, сыра, конденсированного молока, бумажных тканей. Все эти понижения, в силу наибольшего благоприятствования, тотчас же распространились и на Россию и некоторые из них имели для России крупное значение. России не пришлось для этого входить в какие-либо новые соглашения с Францией, вести с ней переговоры, просить для себя того же, что дано было Швейцарии, ибо для получения всех этих выгод оказалось достаточным существования прежнего франко-русского договора, снабженного правом наиболее благоприятствуемой державы. Последнее отличается тем свойством; что, подобно магниту, притягивает к себе все льготы и преимущества, которые получает какая бы то ни было иная держава, где бы она ни находилась и в чем бы ни заключались те выгоды, которые она себе выговорила.

При отсутствии его та или другая страна, выговорив себе какие либо льготы, оказалась бы в исключительном положении, ибо все прочие лишены были бы этих выгод. Это означало бы переворот в мировой торговле и таким переворотом должен был бы сопровождаться каждый новый договор между двумя странами. Принцип наибольшего благоприятствования предупреждает такие потрясения, устраняет захват того или другого рынка одной страной и вытеснения из нее всех прочих. Этот принцип является, следовательно, необходимым условием для развития международной

торговли, основой всякого мирового обмена, ибо ставит всех конкурентов в равное положение, никому не дает преимуществ перед другими, никого не снабжает исключительными привилегиями.

В 1891—92 гг. Германия — как мы видели — заключила ряд торговых договоров с Австрией, Бельгией, Швейцарией, Италией; одновременно последовали трактаты Австро-Венгрии со всеми этими странами. „Но можно ли говорить — спрашивает Зомбарт — о каком то особенно тесном сближении между этими пятью державами? Ведь существует наибольшее благоприятствование, которым, напр., та же Германия связана и с прочими европейскими государствами, напр. с Швецией, Нидерландами, Францией и т. д. В силу этого, они нисколько не дальше для Германии, чем Австрия или Швейцария, и Швейцария или Австрия вовсе не ближе ей, чем Швеция или Нидерланды. Все они стянуты одним и тем же поясом наибольшего благоприятствования, все находятся в равном положении".

Таков европейский принцип, положенный в основу торговых договоров, проходящий красной нитью чрез все современные международные трактаты. Но есть еще иной — американский. Хотя он именуется иногда „условным наибольшим благоприятствованием" (bedingte Meistbegünstigung), но в действительности ничего общего с „благоприятствованием" не имеет. В самом деле, в договоре России с Северо-Американскими Соединенными Штатами 1832 г. читаем: если одна из договаривающихся сторон предоставит впоследствии другим нациям какое-либо преимущество, то с того же момента оно распространяется и на другую сторону. Казалось бы, имеется полное равенство, хотя о немедленном и безвозмездном получении тех же прав уже нет речи. Но дальше трактат продолжает: „причем каждая сторона будет пользоваться оным (преимуществом, даваемым какой-либо державе) безвозмездно, если то преимущество будет дано безусловным образом, или с предоставлением равных выгод, если оно будет условное". Так как преимущества, даваемые кому-либо даром, в сношениях между государствами встречаются столь же редко, как в отношениях между людьми, то первый случай превращается в фразу, не имеющую реального значения.

Вся суть во втором — не „если", а „так как" преимущество дается другой стороне условно, т. е. при заключении с нею договора, под условием выгод, получаемых от нее, то дру-

гие страны их не получат, если также не предоставят равных льгот. Иначе говоря, если Россия сделала уступки Соединенным Штатам, а потом Соединенные Штаты предоставляют новые выгоды Франции, то России они не даются, а ей нужно предварительно еще раз предоставить какой-либо эквивалент американской республике. Поэтому система эта именуется принципом эквивалента, компенсации, иногда и принципом взаимности (reciprocité), хотя последнее название, как и именование условным наибольшим благоприятствованием, способно лишь ввести в заблуждение: о взаимности мы говорим, когда обе стороны предоставляют друг другу равные права — они могут установить взаимно наибольшее благоприятствование, могут и ограничиться взаимным применением системы эквивалента. Это принцип — „do ut des", принцип коммерческий, как его называют. Уступками пользуется не всякий, а только тот, кто за это заплатит; каждую льготу надо купить, выменять, нужно для этого вступать в новое соглашение, в противоположность наибольшему благоприятствованию, в силу которого всякая выгода, предоставляемая какой-либо стране, в тот же момент дается и данной державе.

Соединенные Штаты вовсе не имеют в виду — по их словам, — дифференциацию пошлин; речь идет лишь о компенсации — выгода за выгоду. И все же это значит отсутствие равенства, дифференциация. Вместо одного, одинакового для всех, тарифа, создается множественность тарифов, многотарифная система; одна страна получает такие уступки, другая иные, третья опять преимущества, которых не имеет ни первая, ни вторая. Получается тариф всевозможных оттенков, разной ценности, в зависимости от того, что уплатил тот или другой контрагент, тому кто больше дал, предоставлены и более выгодные уступки. Но обладание более значительными преимуществами равносильно более выгодному положению на данном рынке, такому положению, при котором есть полная возможность уничтожить всех других конкурентов, пользующихся меньшими правами. Это сильное оружие и, главное заранее неизвестное, которое можно пустить всегда в ход. Если Россия заключила договор с Соединенными Штатами, не получив права наибольшего благоприятствования, то имеет ли она какую-либо гарантию в том, что все выговоренные ею льготы, за которые она сделала с своей стороны уступки Америке, не станут иллюзорными, и весь договор не потеряет всякий смысл и всякую

ценность для нее, вследствие того, что вскоре после этого какая-либо иная страна получит еще большие льготы, будет платить в Америке еще более низкие пошлины? К чему тогда самый договор, зачем вся система международных трактатов, если всякий новый договор может уничтожить смысл всех предыдущих? Наибольшее благоприятствование есть своего рода страхование от такого рода убытков, а система эквивалента уничтожает эту гарантию, ставит контрагента в худшее положение, по сравнению с другими, в положение не наиболее, а „наименее благоприятствуемой державы".

Придерживаясь этой „прогрессивной", „рациональной" системы, Соединенные Штаты и сами оказывались в таком неприятном положении, когда другим странам дается больше, чем имеют они. Германия, напр, в декабре 1910 г. предоставила американской республике весь свой договорный тариф, т. е. все, что она ранее дала другим странам, но на новые льготы, впоследствии установленные Германией в договорах с Японией, Португалией и Швецией 1911 года, Америка не могла претендовать. Франция же, при заключении договора в том же 1910 году, ограничила американскую республику даже в пользовании преимуществами, которые уже к тому времени были даны другим странам, не согласилась распространить на нее даже весь свой автономный (минимальный см. выше) тариф и Америка вынуждена была пойти на такое умаление своих прав, ибо принцип эквивалента неминуемо приводил к этому.

Договор может вообще ограничиваться одним лишь перечислением взаимно устанавливаемых в пользу контрагента выгод — на такие-то товары ставки понижаются, на такие-то вовсе отменяются, на такие-то закрепляются и т. д. и не содержат никаких дополнений на случай, если третьи державы получат большие выгоды, так что эти державы в качестве возможных конкурентов игнорируются. Эту систему можно назвать системой умолчания, системой отсутствия предупредительных мер на случай, если конкуренты получат больше. В одном договоре России с Пруссией (1825 г.) дело даже не ограничивается таким отрицательным моментом, а, во избежание всяких сомнений, прибавлено, что на льготы, предоставленные третьим державам в договорах, которые заключены или будут заключены, договаривающиеся стороны претендовать не могут. Заранее, следовательно, предупреждают, что ссылаться на эти льготы

нельзя; но, конечно, можно заключить новый договор и выговорить себе новыми уступками и то, что получили другие государства. Этому никто не препятствует.

Ровно столько же, сколько фигура умолчания, ничего не говорящая о том случае, когда другим дается больше, гарантирует и система эквивалента. И там ни на какие выгоды, дарованные другим, нельзя претендовать, нельзя на этом основании ничего требовать, но выменять их можно за соответствующий эквивалент. Но что значит „соответствующий"? Значит ли это, что равноправие достижимо, стоит только пожелать его, что и при этой системе возможен единый тариф вместо дифференциации пошлин? Он, конечно, возможен, но не необходим, ибо все зависит не от желания покупателя, не от той страны, которая хочет воспользоваться теми же выгодами, что и другие, а от продавца, от того, признает ли он предлагаемый эквивалент достаточным, соответствующим, или потребует прибавки. Если Соединенные Штаты понизили пошлины на французские товары взамен известных льгот, полученных от Франции, то какие выгоды должна им предоставить Россия, чтобы воспользоваться этими понижениями? „Выход из положения труден потому, что нельзя изобрести такой математической формулы, при помощи которой можно было бы легко и безошибочно находить неизвестное, т. е. точную безошибочную компенсацию". Иначе говоря, раз нет международного трибунала, третейского суда, который определял бы размер эквивалента, устанавливал бы понятие „соответствующего" в каждом отдельном случае, то все зависит от понижающей пошлины страны, в данном случае от Соединенных Штатов. Она может потребовать такую цену за эту льготу, что фактически лишит возможности ее приобрести.

II.

Оговорка наибольшего благоприятствования появилась в торговых договорах сравнительно поздно. Исходной точкой в истории торговли было не стремление бороться с конкурентами на равных основаниях, а желание вообще не допускать никакой конкуренции. Торговлю на данном рынке надо было захватить для себя, для купцов своего племени, купцы других национальностей, делавшие попытки проникнуть туда же, изгонялись, их корабли пускались ко дну, их товары истреблялись. Под знаком такой исключительной

монополии развивалась торговля в течение многих столетий, так что, очевидно, не было места наибольшему благоприятствованию. Коль скоро же приходилось терпеть конкурентов, дело шло не о равном с ними положении, а о получении особых выгод, которые им ни под каким видом не должны были быть даны. Естественным считалось, что более слабые в политическом и экономическом отношении города и племена довольствуются меньшими льготами, чем более сильные конкуренты их. Такое исключительное положение занимали, напр., в средние века ганзейцы в Англии, Фландрии, Новгороде, Скандинавских странах, венецианцы и генуэзцы в странах Востока. На острове Кипре купцы крупнейших торговых наций—Венеции и Генуи (в XIV—XV ст.) изъяты от уплаты пошлин (привозных и вывозных), тогда как другие итальянцы, а также провансальцы, каталонцы, платят их в размере 2 проц., а все остальные купцы подлежат пошлине в 4 проц. с цены товара, да еще вносят особый сбор на борьбу с пиратами и на поддержание безопасности на море [1]).

Еще в XVI веке, когда страны Востока попали в руки османов, господствовал в торговле европейцев с этими странами принцип исключительных монополий — противоположность идее наибольшего благоприятствования. Договор или капитуляция, заключенная в 1535 г. между Францией и султаном Сулейманом, определяла, что вся торговля должна происходить под французским или венецианским флагом. Но новые торговые державы — Голландия и Англия—не могли на это пойти, и они добивались привилегий в торговле с Турцией. Они хотели, конечно, большего, чем получили французы, но султан, находившийся в дружбе с Францией, не мог этого выполнить. Тогда они настаивали, по крайней мере, на предоставлении им тех же прав, и Франция вынуждена была на это согласиться, отказываясь от своего исключительного положения. В 1675 г. Англия и в 1680 г. Нидерланды, в силу капитуляций, приобрели те же права. Так впервые получилась система равенства, равных для всех льгот, — исходная точка принципа наибольшего благоприятствования.

В XVII ст. торговое соперничество ведет к войнам, но таким же путем или угрозами применить силу достигаются

---

[1]) См. обо всем этом в моих „Лекциях по истории экономич. быта", изд. 5-ое.

нередко равные с другими странами права. В результате новые страны приравниваются к тем, которые уже раньше заключили договор и получили те или другие выгоды. Так напр., англичане в 1661 г. выговаривают себе в Дании те же льготы, которыми там пользовались голландцы, а два года спустя, те же права распространяются на французов.

Голландцы, англичане, французы — все они добиваются одинаковых прав в Испании и Португалии, в Скандинавских государствах и т. д. Эти три торговых народа, к которым иногда присоединяются и ганзейские города, уже тогда были заинтересованы в том, чтобы ни один из них не пользовался большими правами, чем другой или третий, и им удавалось осуществить этот принцип равноправия.

Это был первый шаг на пути к наибольшему благоприятствованию, но это еще не было осуществление этого принципа. Последний заключается в предусмотрительности относительно возможных будущих льгот, даруемых кому-либо, и здесь этого еще не было. Каждая из этих стран желала получить то, что уже принадлежало другим торговым народам, но эти другие народы ведь могли впоследствии расширить свои права и в этом случае приходилось, очевидно, заключать новый договор, если вообще контрагент соглашался на это, а до тех пор страна находилась в убытке. В Испании первыми по времени, получившими торговые выгоды, были англичане, затем к ним были приравнены голландцы, а еще позже ганзейцы. Но так как эти народы получили не только то же, что англичане, но и новые выгоды, то Великобритания вынуждена была в 1665 г. настаивать на заключении нового договора с Испанией, чтобы пользоваться снова равным положением с Голландией и Ганзой. Если бы она при этом еще более расширила свои права, то Голландии и ганзейским городам пришлось бы в свою очередь вступить в новое соглашение с Испанией. И так могло бы идти до безконечности, мог бы получиться круг, в котором вращались бы эти страны, не говоря уже о том, что в этот круг могли войти и новые государства с еще большими преимуществами в торговле с той же Испанией. Для устранения этой возможности в испанско-нидерландском договоре 1667 г. говорится: подданные обоих государств должны пользоваться теми же преимуществами, которые предоставлены в настоящем или были бы предоставлены в будущем „Христианнейшему (французскому) королю, Ганзейским городам или *любому другому* королевству или государству в

такой же широкой, полной и полезной мере, как если бы они были специально установлены или включены в настоящий трактат".

Здесь предусмотрено и будущее, предусмотрены все страны, которым могут быть даны выгоды, и прибавлено, как если бы эти льготы содержались в самом договоре. Исходная точка, следовательно, та, что каждая страна может претендовать лишь на то, что ей специально дано, льготы же, даруемые другим державам, ее не касаются; это формула умолчания, о которой речь шла выше. Чтобы иметь право и на эти выгоды (как в данном случае), нужно не только оговорить это особо, но и представить себе известную фикцию, что эти преимущества будто бы включены в самый договор, что в тот момент, когда Испания дает новые выгоды Франции, она берет трактат, с Голландией ранее заключенный, и вписывает туда добавочные статьи.

А затем дело упрощается, благодаря тому, что взамен приравнивания договаривающейся стороны ко всякому иному государству, получающему те или другие права, ее приравнивают к тому, которое пользуется в каждый данный момент наибольшими льготами. По-французски же слова: „страна, пользующаяся наибольшими выгодами", выражалось фразой: „la nation la plus favorisée", что переводилось у нас сначала „наивяще фаворизованная нация", а затем „наиболее благоприятствуемая держава". К этой державе приравнивался контрагент или попросту признавался наиболее благоприятствуемым, получал право наибольшего благоприятствования.

Тот же постепенный ход развития находим и в России. В конвенции России с городом Любеком в 1713 г. последний приравнивается к англичанам и голландцам, наиболее важным торговым державам: „такую же вольность, которую прочие нации, яко Англичане и Голландцы в продаже и покупке, в вывозе и привозе товаров и в пошлинах имеют позволить" [1]). Вслед за этим в том же году Россия обещала Данцигу „такие же вольность и привилегию, какие даны доныне городам Любеку и Гамбургу и прочим дружеским нациям, или каковы впредь они получить могут". Здесь Данциг получает не только то, что другие ганзейские города, но и то, что предоставляется какой-либо иной дружественной державе. И, наконец, в конвенции с тем же Данцигом, заключенной 4 года спустя, уже говорится только

[1]) См. Маковский, стр.

о „прочих дружеских народах с его Велико-Царским Величеством в тейснейшей дружбе находящихся". Дружественные народы и обозначает в данном случае, те, которым предоставлены льготы, народы наиболее благоприятствуемые.

И термин этот встречается уже в XVII веке. В договоре Испании с Нидерландами 1609 г. еще говорится, что подданные их, торгуя в их странах, не будут платить больших пошлин, чем туземные жители или союзники, подлежащие наименьшему обложению — les moins chargés. Напротив, в англо-шведском трактате 1661 г. читаем, что подданные обоих королей будут пользоваться полной свободой посещать их страны и торговать в них, уплачивая обычные пошлины наравне с иностранцами, наиболее благоприятствуемыми — sur le pied des étrangers qui sont les plus favorisés. В России одним из первых, содержащих этот термин, является договор с Англией 1734 г., согласно которому (ст. 28) „обоих стран подданные в их областях всегда, яко наилучше фаворизованной народ, трактованы и почитаны быть имеют".

Но все это были только первые случаи применения нового принципа. Он распространялся не сразу, еще долго преобладала старая система. Там, где можно было, где то или другое государство имело достаточно силы, оно настаивало на исключительных правах, не распространяемых на других, или же добивалось этого в обмен на какие-либо особые льготы; ему давались монопольные права, а, следовательно, прочие державы уже не могли воспользоваться правом наибольшего благоприятствования. Так, по Метуэнскому договору 1703 г., королева Великобритании обязуется „никогда — будет ли мир или война между королевством британским и французским — за португальские вина не требовать под именем пошлины или налога или под каким бы то ни было другим титулом, прямо или косвенно, более чем потребуют с такого же количества или меры французского вина, с вычетом или скидкой третьей части пошлины или налога". В случае же, если бы эта скидка была изменена или уменьшена, „то Его Священное Величество король Португалии вправе снова запретить сукна и прочие британские шерстяные мануфактуры" [1]). Эта дифференция английских пошлин на вино, предоставление Португалии всегда на одну треть меньших пошлин, чем уплачивали французские вина, просуществовала в течение свыше столетия. Только в 1830 г.

[1]) Мои лекции по истории эконом. быта, 5 изд., стр. 353.

англичане денонсировали (прекратили) договор, что составляло их право; они ведь в любой момент могли отменить преимущества для португальских вин, лишаясь вместе с тем права ввоза своего сукна в Португалию. Но последнего им теперь уже опасаться нечего было, так как обстоятельства изменились, и Португалия, несмотря на отмену договора, и не думала мешать им привозить свое сукно, наравне с материями из других стран.

Неудивительно после этого, если и в тех договорах, где уже встречается принцип наибольшего благоприятствования, последний нередко распространяется лишь на будущее время, относится лишь к тем правам, которые в будущем получат третьи державы („privileges which shall be hereafter granted"; „aucune nation n'obtiendra à l'avenir par aucun nouveau traité quelque préférence"), напротив, не касается тех льгот, которые уже ранее, до заключения данного договора, предоставлены каким-либо государствам; последние во многих случаях выговаривали себе исключительные преимущества и предоставление этих льгот другим державам означало бы нарушение прежних договоров („sans contrevenir aux traités de commerce antérieurs"). Таков напр. договор 1766 г. в котором португальский король предоставляет Дании пользование „всеми возможными правами, изъятиями, привилегиями и преимуществами, но *без нарушения предыдущих торговых трактатов*, заключенных с другими державами" (ст. 1), на будущее же время он обязуется, „что никакая другая нация не получит *в будущем* путем нового трактата какого-либо предпочтения перед датчанами. В известном Эденском договоре, состоявшемся в 1786 г. между Францией и Англией, с обеих сторон были сделаны исключения, под влиянием более ранних тратктатов, снабженных особыми привилегиями: Англия исключила из наибольшого благоприятствования французские вина, в силу упомянутого Метуэнского договора (привилегия Португалии), Францию же заставил сделать оговорку Pacte de Famille 1761 г., заключенный между Бурбонами, носившими корону во Франции, Испании и Сицилии — подданным этих трех держав взаимно гарантируются особые льготы.

Но и помимо этого наибольшее благоприятствование находилось в эту эпоху еще в зачаточном состоянии.

Поскольку мы вообще встречаем его, оно не только в XVII веке, но и в XVIII ст. относится ко всевозможным постановлениям, но только не к центральному вопросу, не

к таможенным пошлинам, что в эпоху автономных тарифов было вполне естественно и понятно. Наибольшее благоприятствование применяется к праву купцов приезжать, перевозить товары, покупать и арендовать дома, нанимать приказчиков, матросов и ко многому другому. Пошлины же остаются попрежнему различные, для одной страны они больше, для другой меньше или даже вовсе отсутствуют. У нас в первой половине XVII ст. различались немцы вообще и немцы свейские (т. е. шведские). — первые платили 2 алтына с рубля, вторые — один, а с англичан „всяких пошлин имати есми не велели". Точно также в конце XVII ст. французам дозволялось приезжать в Архангельск с платою пошлин по Новоторговому уставу и по 5 золотых с каждого корабля, пруссакам разрешена торговля с платежом „достойной" пошлины, а шведам — „вольная и беспошлинная торговля". Но положение не изменилось и в XVIII ст., даже тогда, когда во второй половине его Россия заключила с западно-европейскими государствами ряд трактатов „о дружбе и торговле", в которых говорится — берем для примера договор с Данией 1782 г. — что „российские подданные в Дании, а датские подданные в России будут всегда почитаемы народами наиболее благоприятствуемыми, и обе высокие договаривающиеся стороны обязываются дозволять обоюдным подданным вспоможение, облегчение и выгоды торговые, какие естественно от такого преимущества происходить могут, дабы колико возможно распространять и приводить в цветущее состояние торговлю российских подданных в Дании, а датских в России" (ст. III). Следовательно, речь идет о наибольшем благоприятствовании. Но дальше ст. V, в которой трактуется о таможенных пошлинах, гласит: „обеих высоких договаривающихся сторон купечествующие подданные имеют платить с товаров своих пошлины и поборы, определенные во взаимных областях тарифами, действующими, или впредь будущими". Так что в этом случае ни о каком наибольшем благоприятствовании не упоминается; датчане подлежат в России (и русские в Дании) общему тарифу и на них не распространяются особые уступки, которые получили бы другие державы.

То же содержится и в других торговых договорах, заключенных Россией в конце XVIII ст., — с Австрией, Францией, Португалией, королевством Обеих Сицилий. Повсюду читаем о даровании подданным обоих государств „прав свободности и из'ятий, каковыми пользуются вящще благоприятствуемые

европейские народы", и „выгод, коими торговля их может распространяться и процветать в Империи Нашей". Повсюду упоминается о том, что „коммерции имеют свободно и безпомешательно", „как на земле, так и водою учреждены быть" и подданные „таковые привилегии и пользы в своем купечестве получать, какие дружебнейшим народам в оных позволены". Но в то же время, коль скоро дело заходит об уплате пошлин, те же подданные подлежат „обыкновенным пошлинам", „тарифам настоящим или будущим", „тарифам ныне действующим или впредь быть имеющим", о получении же скидок с пошлинах, делаемых в пользу других государств, ничего не упоминается.

В действительности Россия делала в этих же трактатах различные уступки взамен льгот, предоставляемых ей данной страной, но этих пониженных пошлин и не думала распространять на другие государства, с которыми были уже заключены договоры. Так напр., в русско-австрийском договоре 1785 г. говорится, что „к вящщему поспешествованию подданных Его Величества Императора, повелеваем с венгерских вин брать пошлины впредь не более 4 руб. 50 коп. с оксофта в шесть анкеров" (ст. VI). Та же уступка включена в последующие договоры с Обеими Сицилиями и Португалией, относящиеся к 1787 году. А это было бы совершенно излишне, если бы эти страны пользовались в отношении пошлин наибольшим благоприятствованием.

Сомнения вызывает лишь „трактат между Английским и Российским Дворами о дружбе и взаимной между обеих держав коммерции" 1734 года. В этом договоре имеется прежде всего общее положение о наибольшем благоприятствовании. А в других местах трактата поясняется точнее: „подданным имеет быть позволена совершенно свободная навигация и купечество во всех их, в Европе лежащих областях, где ныне навигация и купечество другому которому народу позволено, или впредь позволено быть может" (не касается, конечно, колоний). Русские купцы в Великобритании и английские в России имеют право торговать и „домы строить, покупать и наймовать и оные паки продавать" в тех же местах, где „которому нибудь другому народу позволено есть", и т. д. Наконец (ст. 10), „подданным обеих высокодоговаривающихся сторон не надлежит с привозных и вывозных товаров своих более пошлин платить, почему других народов подданные тамо платят". Хотя на первый взгляд в этом трактате — в отличие от упомяну-

тых — право наибольшого благоприятствования распространяется и на таможенные пошлины (как эта ст. 10 истолковывается обыкновенно), но повидимому более правильно утверждение Я. Д. Маковского, согласно которому и здесь дается право лишь на общие тарифные ставки, но не на какие-либо скидки с последних, делаемые в пользу других государств. И тут имеется в виду право уплаты тех „обыкновенных пошлин", которые упоминаются в русско-шведском договоре 1743 г.; право „не более пошлин платить", чем другие народы, означает тоже, что платить пошлины по общим „тарифам, действующим или впредь будущим", как говорится в других (упомянутых выше) трактатах, заключенных Россией.

Это предположение подтверждается и тем, что, несмотря на русско-английский договор 1734 года, англичане не воспользовались сделанным позже в пользу других государств понижением в 25 проц. в пошлинах с товаров, идущих чрез черноморские и азовские порты. Для Австрии была сделана эта сбавка в 1785 г. (ст. VII), для Франции в 1786 г., на Англию же она была распространена лишь после того, как Англия заключила новый договор с Россией в 1793 году. Очевидно, при существовании наибольшего благоприятствования Англия немедленно же воспользовалась бы этим преимуществом, не прибегая к какому бы то ни было новому соглашению.

Но так как попытки истолковать все эти договоры иначе, в наиболее выгодном для себя смысле, несомненно делались различными государствами, а Россия не имела ни малейшего намерения изменить своей системе, то она в одном из договоров заявила об этом так, чтобы не оставалось никаких сомнений, и хотя по форме это относилось к одной лишь стране, с которой заключен был договор, но по смыслу Россия обращалась и ко всем другим, с которыми находилась в договорных отношениях. „В рассуждении ввоза товаров— читаем в уже упомянутом трактате с Пруссией 1825 г. — поступаемо будет на основании общих тарифных постановлений, кои будут существовать в каждом государстве в продолжение действия настоящей конвенции. Напротив же никто не может иметь права на особенные условия, содержащиеся в частных конвенциях, которые заключены уже или впредь заключены будут одною из договаривающихся сторон с какою-либо постороннею державою" (ст. X). Различаются, следовательно, общий тариф и особые условия, та-

ким образом, что право на общий тариф, свобода от каких-либо дополнительных, чрезвычайных сборов принадлежит всякому, вытекая из самого заключения договора, для получения же особых уступок предоставляемых определенным странам, нужно сверх того получить право наибольшего благоприятствования. Но последнего Россия в эту эпоху не признавала еще, совсем не желая делать себе затруднений в установлении тех или иных льгот для различных государств, не считая себя обязанной ставить их всех в равное положение.

Такой же точки зрения придерживались, повидимому, и западно-европейские государства. Не равенство, а дифференциация являлась принципом торговой политики того времени, борьба из-за получения больших преимуществ, чем те, которыми пользовались другие. Торговые договоры рассматривались как средство, которым один народ старается перехитрить другой (Юсти), как способ добыть для себя преимущества у другого народа, не давая ему каких-либо равноценных льгот с своей стороны (Мабли). Правда, мы находим в XVIII ст. в отдельных случаях и договоры, применяющие принцип наибольшего благоприятствования, и к таможенным пошлинам, как напр., договоры, заключенные Францией с Гамбургом в 1769 г. и с Мекленбургом в 1779 г., в которых говорится, что товары французские и ее колоний. „привозимые оттуда на французских судах, не будут платить ни иных, ни более высоких пошлин, чем произведения почвы и промышленности того же рода, привозимые на судах какой-либо иной иностранной и наиболее благоприятствуемой державы". Однако — в противоположность утверждению Глира, — такие договоры, содержащие действительное наибольшее благоприятствование, составляют в XVIII ст. редкое исключение.

В первые два десятилетия XIX века число их больше. Но — по справедливому замечанию Борхардта — даже и в этих случаях остается открытым вопрос, действительно ли наибольшее благоприятствование обеспечивало равноправие в отношении размера пошлин, выговоренных специальными договорами. Не шла ли и здесь речь о том же, о чем говорится в заключаемых Россией в эту эпоху трактатах — о праве на равный общий тариф, не предупреждается ли и здесь возможность установления для той или другой страны тех многочисленных дополнительных пошлин (surtaxes), которые взимались в эту эпоху в случае привоза товаров под

иностранным флагом (surtaxes de pavillon), привоза их не прямым путем, а из европейской гавани (surtaxes d'entrepôt) и многих других, которыми столь богата первая половина XIX века? В приведенных договорах именно подчеркивается уплата равных пошлин, независимо от того, на судах какой нации товары привезены. И не заботилось ли каждое государство не столько о нуждах контрагента в смысле предоставления ему тех же прав, что и прочим, сколько о своей свободе предоставить, в случае желания, те же преимущества, которые оно дало данной стране, и другим государствам? В договоре Англии с королевством Обеих Сицилий 1816 г., где Англия ранее пользовалась исключительными привилегиями, подчеркивается, что, понижая в пользу Англии пошлины на 10 проц. и предоставляя ей право наибольшего благоприятствования, „в том числе и в отношении таможенных пошлин", Сицилия не лишает себя тем самым права „сделать те же скидки в пошлинах как своим подданным, так и всякой другой державе". Но такая монополизация рынка отдельными державами была и в других случаях настолько жива, что контрагенты вынуждены были сохранять за собой право сделанные данной стране уступки „распространить на третьи державы или даже применить их ко всем странам" (договор между Таможенным Союзом и Нидерландами 1839 года, однородный между Бельгией и Испанией 1842 г. и др.).

Мирового рынка еще не было, конкуренция не достигла еще крайних пределов, при которых каждый, хотя бы самый незначительный, момент облегчал одной стране победу над другой. При таких условиях можно было игнорировать различие в преимуществах, предоставляемых отдельным государствам на том или другом рынке, выговоренные какой-либо страной специальные выгоды в смысле размера пошлин. Важнее было обеспечить себе элементарные права в области торговли, то, что именовалось liberum commercium (liberté pleine et entière du commerce, freedom commerce), разрешение подданным — как у нас говорится — „во всех пристанях, городах и рейдах, где плаванье и торговля невозбранны, покупать, продавать и провозить водой и сухим путем товары, коих привоз или внутренний торг, также и вывоз не запрещены", „быть судимыми без замедления, на основании существующих законов", и во всем этом занимать положение „наипаче доброхотствующих наций", „наиболее облегченных народов" или „самых благоприятствуе-

мых народов" — как выражаются русские трактаты о торговле и мореплавании XVIII века.

III.

В эту эпоху, когда принцип наибольшего благоприятствования еще только медленно прокладывал себе дорогу, лишь мало по малу выливался в определенную форму, Новый Свет выдвинул свою систему эквивалента или компенсации, решительно заявив о своем нежелании поставить при заключении торговых договоров контрагентов в равные с третьими державами условия. Америка требовала за каждую льготу, даваемую какому-либо государству, и от всех других, если и они желают ее получить, немедленной и соответствующей уплаты.

В противоположность осторожному проникновению принципа равноправия в виде права наибольшего благоприятствования в международные сношения европейских стран, американская система сразу в законченном виде вошла в мировое хозяйство. И не только там, где она нашла еще никем незанятое место, она немедленно захватила его как это было в Соединенных Штатах, которые заключали в конце 70-х и в 80-х годах XVIII ст. свои первые договоры в качестве самостоятельного государства. Франция, Нидерланды, Швеция, Пруссия, а затем в XIX ст. и другие страны, в том числе и Россия, вынуждены были, вступая в торговые соглашения с Соединенными Штатами, признать эту новую формулу. Мало того, новый принцип распространился далеко за эти пределы, на территории, уже применявшие наибольшее благоприятствование. Система эквивалента перешла из Соединенных Штатов в другие страны Америки — Северной, Центральной и Южной. Договоры Бразилии с Францией 1826 г. и с Австрией 1827 г. еще построены по типу наибольшего благоприятствования. Напротив, та же Бразилия в трактатах с Данией и Нидерландами следующих лет применяет принцип компенсации. И затем, последний приобретает сплошной характер: в 30-х, 40-х и 50-х годах XIX века все американские государства — Перу, Венецуэла, Эквадор, Сан-Доминго как в договорах между собою, так и с европейскими державами признают исключительно новую, провозглашенную Соединенными Штатами, идею эквивалента.

Но последняя стала шаг за шагом подчинять себе и Старый Свет. Первоначально европейцы еще пробовали

отстаивать свою прежнюю точку зрения даже при заключении договоров с Соединенными Штатами, но вскоре они вынуждены были отказаться от этого; одна только Швейцария могла в 1850 г. заставить заатлантическую республику принять формулу наибольшего благоприятствования. Но в договорах между собою европейские державы могли, казалось бы, применять старую систему; на самом деле принцип эквивалента вторгается и в эти трактаты уже с 30-х годов XIX ст. и в течение трех десятилетий до 1860 г. господствует новая система; лишь спорадически встречаются договоры, не знающие ее. Австрия, Бельгия, Пруссия, Франция, королевство Обеих Сицилий — все они приняли новую формулу, отрицающую равенство конкуррентов. Ее стала проводить и Россия в договорах не только с Америкой, но и с Западной Европой (с Нидерландами 1846 г., с Францией 1846 и 1857 г г., с Бельгией 1850 и 1858 г г., с Грецией 1850 г., с Португалией 1851 г., с Австрией 1860 г.); только русско-британский договор 1859 г. построен на принципе наибольшего благоприятствования.

Чем об'ясняется столь быстрый переворот в торговой политике, такая измена принципу наибольшего благоприятствования? Очевидно, причина заключалась прежде всего в слабости положения, занимаемого последним в эпоху появления его противника за океаном, в том, что он находился еще в процессе формирования, не получив еще определенного и ясно выраженного облика. Во многих договорах еще умалчивалось о том, что будет, если другие страны получат новые, бо́льшие льготы; в других гарантировалось равное положение с другими державами в торговле вообще, но не в области таможенных пошлин и правил. На эту самую важную область наибольшее благоприятствование еще не успело вполне распространиться, и системе эквивалента нетрудно было именно тут утвердиться, предоставляя контрагенту скидки в пошлинах, сделанные другой державе, лишь за плату соответствующими льготами с его стороны.

Этой цели тем легче́ было добиться принципу эквивалента, что основным требованием, пред'являемым в эту эпоху к системе наибольшего благоприятствования, и он удовлетворял. Они заключались как в недопущении исключительных преимуществ для какой-либо страны, таких выгод, какими не могут воспользоваться другие, так и в отказе от каких-либо специальных, дополнительных сборов к основному тарифу, не взимаемых с других контрагентов. Первое и

система эквивалента гарантировано постановлением, что за эквивалент всякий может получить те же преимущества, следовательно, они для него не закрыты. Соединенные Штаты — читаем в одном договоре — „желают жить в мире и согласии со всеми народами земного шара и быть со всеми на одинаково дружественной ноге, почему они (взаимно) обещают не давать какой-либо особой выгоды в отношении торговли и мореплавания другим народам, которая не распространялась бы немедленно на договаривающуюся сторону за известную компенсацию". Исключительные привилегии тем самым отменялись сразу и вполне. Второе требование — отказ от специальных сборов — устанавливалось принципом, что общий тариф, тот тариф, который безвозмездно дается всем, распространяется без особой платы и на контрагента; следовательно, особо повышенных пошлин или специальных прибавок ни для кого нельзя вводить, это было бы нарушением договора. Что же касается специальных льгот в смысле пониженных таможенных пошлин, предоставляемых третьим державам, то о них ведь в договорах того времени обычно умалчивалось; и вот тут то пустое место занял принцип эквивалента, заменивший неопределенность того, что должно произойти в этом случае, ясным указанием, что и эти льготы можно получить, но за определенную компенсацию.

Однако, это последнее правило уже отклоняло прежнюю торговую политику от принятого ею направления. Вместо дальнейшего движения по тому же пути к осуществлению принципа наибольшего благоприятствования, получилось резкое движение в сторону. До известных пределов система эквивалента шла параллельно наибольшему благоприятствованию, но затем, почти достигнув того пункта, до которого успела дойти последняя, вместо того, чтобы идти дальше вперед, сворачивала в сторону и приводила к совершенно иной цели. Постепенно проводимая идея равноправия всех государств, идея равного для всех общего тарифа, недопустимости особых привилегий или специальных сборов, идея распространения преимуществ по торговле, даваемых одним, и на других—не завершалась применением последних и в области таможенных пошлин на всех в одинаковой мере. Вместо нее появилось нечто иное, на первый взгляд почти не отличавшееся от нее, на самом же деле заимствованное из совершенно иной сферы.

Смешать оба эти института в те времена было нетрудно, не только в виду неопределенности и неоформленности мысли о наибольшем благоприятствовании, но и вследствие той формы, которую принимало постановление о компенсации. Обыкновенно в заключаемых Соединенными Штатами договорах говорилось сначала, что „привозимые товары будут подлежать только тем пошлинам, которые взимаются с произведений почвы или промышленности всякого иного государства" (берем ст. 6 нашего тракта с Америкой 1832 г.), так что имелось казалось бы, наибольшее благоприятствование в чистейшем виде. Но затем следует в том же договоре (в приведенном случае ст. 11): „если одна из договаривающихся сторон предоставит впоследствии другим нациям какое-либо по торговле или мореплаванию особое преимущество, то с того же времени сие же преимущество будет предоставлено и другой стороне, так что она будет пользоваться оным безвозмездно, если то преимущество будет дано безусловным образом, или с предоставлением равных выгод, если оно будет условное" (en accordant la même compensation, si la concession est conditionelle) — принцип эквивалента.

Как примирить такое противоречие? Американские писатели (Herod, Stone), а за ними и некоторые другие (Glier, Teubern) толкуют первую статью в смысле обязательности распространения на всех общего тарифа, недопустимости применения к товарам контрагента более высоких ставок, чем содержащиеся в общем тарифе; вторая же статья трактует об особых льготах (particular favours in navigation or commerce), которые можно получить лишь за соответствующую компенсацию Такое об'яснение дает наиболее удобный выход из противоречия. Но неясность все же не исчезает вполне, получается двойственность, и она то должна была вводить в заблуждение приверженцев первого принципа, казаться им осуществлением системы наибольшего благоприятствования и вызвать у них разочарование, когда оказывалось, что, в силу другой статьи того же договора, необходимо предоставление эквивалента.

Еще более вводила в заблуждение и еще более обеспечивала внедрение системы компенсации другая содержащаяся в американских трактатах форма ее, при которой включалась только первая из приведенных статей: „будут взиматься лишь те таможенные сборы и в не большем размере, какие и в каком размере установлены для наиболее благоприятствуемых наций". В дальнейших статьях никаких ограничений не со-

держится (напр., в трактатах Соединенных Штатов с Нидерландами 1782 г., с Францией 1803 г., с Великобританией 1794 и 1815 г. г.). Европа не имела, казалось бы, ни малейшего основания сомневаться в том, что она получила здесь у Нового Света полнейшее наибольшее благоприятствование. Но иначе смотрели на дело амереканцы, заявлявшие, что если бы речь шла действительно о наибольшем благоприятствовании, то было бы прибавлено: пользуется теми же понижениями или преимуществами „немедленно, безвозмездно и безусловно", а раз этого нет, то очевидно льготы даются лишь возмездно и условно. Европейские государства противопоставляли такому узкому пониманию Соединенных Штатов свое, распространительное толкование — пока не говорится об условности, надо исходить из безусловности; о последней нет надобности особо упоминать. Но большею частью Америке удавалось настоять на своем; Англия, напр., несмотря на протест, вынуждена была согласиться на толкование Соединенных Штатов.

Мало того, европейские государства не только пошли на такое понимание, но и сами стали применять упомянутую выше двойственную формулу, заимствованную в Америке, где в одной статье говорится о наибольшем благоприятствовании, а во второй об эквивалентности; такое выражение система компенсации принимает и в трактатах, заключенных Россией с Бельгией в 1850 и 1858 г г. (ст. 7 и 13), с Францией в 1846 г. и т. д.

Дело доходило до того, что в некоторых договорах принцип компенсации провозглашался в качестве всеобщего, обязательного вообще в международных сношениях; он устанавливался не только для данного контрагента, но и для прочих, с которыми могут быть заключены в будущем торговые договоры. В договоре Бельгии с Нидерландами 1846 г., Бельгии с Сардинией 1851 г. и т. д. читаем, что „понижение пошлин, устанавливаемое сторонами в настоящем трактате, может быть распространено на *третьи державы* лишь за соответствующий эквивалент. Речь идет, следовательно, уже не о правах договаривающихся сторон, а о совершенно посторонних державах, казалось бы, не имеющих никакого отношения к данному договору. Контрагенты боятся, как бы другие не получили даром того, за что они сами сделали уступки, стараются предупредить такое „расточительное" предоставление льгот; иначе говоря, применение принципа наибольшего благоприятствования становится и в будущих

договорах невозможным. Подобно тому, как прежде исключительная привилегия, выговоренная какой-либо страной в свою пользу, лишала возможности на будущее время дать те же права другим, так приведенное допущение распространения льготы лишь за эквивалент, исключало возможность предоставления в будущем тех же прав другим без эквивалента с их стороны. Там имелось полное запрещение дать другому то, что сам получил, здесь—условное запрещение, обусловленное уплатой. Подобно тому, как Испания будущими договорами не могла распространить на другие страны те исключительные привилегии, которые она установила в пользу Франции и Сицилии, в силу трактата 1861 г., Бельгия после договора с Нидерландами 1846 г. не вправе была предоставить кому-либо без эквивалента те преимущества, которые получили Нидерланды.

Казалось бы, американский принцип, успевший уже европеизироваться, торжествовал полную победу, сумел себе обеспечить путем такого рода договоров господство и на будущее время — пока они действовали, наибольшее благоприятствование было немыслимо. И все же роль его в истории торговой политики была невелика по той причине, что эквивалента можно было требовать лишь за преимущества, предоставленные какой-либо другой стране. А там, где преимуществ не было, где уступок никому не делалось, вообще никакая система не могла применяться, ни система наибольшего благоприятствования, ни принцип эквивалента; не приходилось спорить из-за того, может ли контрагент получить эти выгоды безвозмездно или лишь за компенсацию раз выгод вообще не было. В первую половину XIX ст. мы почти не находим таких договоров, где содержались бы уступки в смысле понижения пошлин, имеем почти сплошь автономный тарифы (см. гл. II). Франция напр. заключила тарифные договоры в первой половине XIX ст. всего с пятью государствами (в том числе с Техасом и Боливией), и каждые раз делала уступки всего по нескольким статьям. Какую выгоду от этого могли получить третьи державы, в случае распространения на них тех же льгот? Когда же, начиная с 1860 года, со знаменитого Кобденского трактата, наступила эра многочисленных торговых договоров с многими уступками, содержавшимися в каждом договоре, эра тарифных договоров и конвенционных тарифов, когда выгода от получения этих уступок, делаемых третьим державам, стала крайне велика, — тогда каждое государство старалось уже получать

всю эту выгоду без соответствующей уплаты, но и в свою очередь соглашалось давать ее без разбора всем и каждому, не требуя от них ничего. Иначе говоря, вместе с наступлением эры торговых договоров, имеющих характер тарифных договоров, прекратилось действие принципа эквивалента, и наступил период почти безраздельного господства вплоть до войны системы наибольшего благоприятствования, системы получения тех же льгот „немедленно", „безусловно" и „безвозмездно".

Кобденский договор, которым было положено начало фритредерства на континенте Европы, положил начало и применению наибольшего благоприятствования, которое в течение ближайшего десятилетия распространяется среди других народов Европы, а затем и других частей света. Но это отречение от принципа компенсации, совершилось, конечно, не сразу. В 50-х годах мы находим ряд договоров, означающих постепенный переход от старого порядка к новому; в них еще имеется система компенсации, но она касается не всех привозимых товаров, а только части их, тогда как для других уже не требуется предоставления каждый раз нового специального эквивалента. На ряд товаров в самом договоре закреплены ставки — их нельзя повысить в будущем. Было бы абсурдом, если бы после заключения договора та же страна могла эти ставки еще более понизить для третьей державы — какой смысл имело бы тогда закрепление их? Поэтому в договоре между Сардинией и Бельгией 1851 г. (ст. 22) для этих „поименованных" товаров вводится право наибольшего благоприятствования: более значительные выгоды, выговоренные третьей державой, „немедленно распространяются на другую сторону". Конечно, наибольшее благоприятствование здесь применяется к тарифным ставкам еще в ограниченных размерах, но во всяком случае оно применяется, и это крайне существенно. Хотя список поименованных товаров невелик, но все же они подлежат „чистому" наибольшему благоприятствованию, а не „условному" или „ограниченному", равносильному системе эквивалента, тогда как до сих пор этого не знали, не представляли себе, как можно „даром" давать льготы. И применение принципа наибольшего благоприятствования должно было расшириться по мере того, как договоры стали касаться не одних только прав иностранцев жить и торговать в той или другой стране и т. д., и лишь в виде исключения размера таможенных ставок и свободы привоза тех или других товаров, но также

тарифа, внося по многим статьям его понижения и освобождения.

Так, вместе с первыми трактатами, содержащими тарифные ставки, появляется и необходимый спутник последних — наибольшее благоприятствование, придающее реальную ценность выговоренным ставкам. Это был, однако, лишь первый шаг, оставалась ведь еще другая группа — непоименованные в тарифе товары. Правда, этим товарам контрагент очевидно не придавал первостепенного значения, так как не закрепил за собою определенных пошлин, но все же и тут конкуррент, получивший более низкие пошлины, по мере того, как расширялся международный обмен, мог его выбить из занятой позиции.

Это почувствовала Франция после заключенного ею в 1850 году трактата с Сардинским правительством, во главе которого стоял знаменитый Кавур. Упомянутые в договоре товары находились под защитой наибольшего благоприятствования, прочие же не были охранены. Кавур в свою очередь получил уступки у Франции, но впоследствии решил, что этого мало и потребовал новых понижений — сбавки пошлин на коз и овец и на фрукты. Когда же Франция отказала ему в новых требованиях, он сделел в пользу Бельгии ряд скидок в 30—50 проц. на непоименованные во французском договоре товары, и в результате Франция в отношении многих предметов своего вывоза на сардинском рынке очутилась в худшем положении, чем Бельгия. Мало того, Кавур в том же году предоставил сделанные в пользу Бельгии уступки и другим странам—Великобритании и Германскому Таможенному Союзу за тарифные скидки с их стороны. У Франции появилось уже три опасных конкуррента на сардинском рынке, лучше вооруженных, чем она—ея экспорт в Сардинию находился в опасности, по необходимости ей пришлось пойти на новые уступки в пользу Сардинии. „Кавур приставил ей дуло к виску: пониженные пошлины на сардинских овец и коз и на сардинские фрукты,—не то французские фабрикаты останутся за дверьми". Франция понизила ставки на эти товары и тогда получила те же льготы, которыми пользовалась Бельгия и кроме того, понижение пошлин на шелковые ткани и иные изделия из шелка, которыми опять-таки Бельгия, Великобритания, Таможенный Союз, несмотря на только что заключенные договоры, воспользоваться не могли, так как эти товары не входили в число поименованных в договорах предметов.

Тот факт, что Кавур сумел почти что силой заставить Францию исполнить его требования, пуская в ход систему эквивалента, „тонко нюансируя" наибольшее благоприятствование, приводит в восхищение Глира: какие „блестящие результаты могут быть достигнуты включением этого условия в торговые договоры!" [1]). Того же взгляда придерживался и Я. Д. Маковский [2]), становясь на точку зрения победителя—Сардинии, и забыв о положении Франции, которая была застигнута врасплох (почему Ястров находит именно этот пример весьма отталкивающим). Правда, Франция могла сделать уступки, но это не всегда возможно без ущерба для страны, иначе вообще вся система таможенных пошлин не имела бы смысла. Не надо забывать и того, что тарифные понижения Кавура в пользу Бельгии, Великобритании, Таможенного Союза распространялись на значительное количество всевозможных товаров, металлов и изделий из них, бумажных, шерстяных и льняных пряжи и тканей всякого рода, произведений из стекла и бумаги, касались сахара, кож и кожевенных товаров и т. д. Это были несомненно наиболее важные промышленные изделия того времени, фигурировавшие в международном обмене. Идя в этом направлении дальше, необходимо было бы постепенно включать в число „поименованных" товаров почти все нынешние предметы экспорта. Но это значило бы сделать договор совершенно неудобочитаемым; гораздо проще было в отношении всех статей, по которым не закреплены ставки, просто установить равенство с прочими державами — наибольшее благоприятствование. Последнее, будучи вызвано — как мы видели — появлением тарифных ставок в разных трактатах, стало необходимым в качестве постановления, охватывающего все товары, по мере удлинения и усложнения таможенных тарифов. Громоздкость их делала немыслимым перечисление товаров, подлежащих праву наибольшего благоприятствования, пришлось огульно распространить его на все товары, тем более, что могли появиться новые отрасли промышленности и экспорта, которых предвидеть, а тем более перечислить не возможно было, так что они уж во всяком случае, не могли попасть в „поименованные" товары.

Следовательно, Кавура можно рассматривать и с совершенно иной точки зрения, чем это делают приведенные

[1]) Glier. Die Meistbegunstigungsklausel p. 140.143.
[2]) Маковский, Система наибольш. благопр. стр. 128.

авторы — как родоначальника принципа наибольшего благоприятствования, как применившего те начала, последовательное проведение которых должно было повести к устранению системы эквивалента из международного оборота.

Дальнейший шаг в том же направлении составляет англо-французский (Кобденский) договор 1860 г., в котором число таких поименованных статей еще более велико, так что в сущности уже все попадает в рубрику наибольшего благоприятствования, почему в дополнительной конвенции к этому трактату решено было поступить проще — распространить это право на все статьи тарифа, не перечисляя каждую в отдельности. Настаивала на этом Англия, проводившая начала свободной торговли и уже и раньше, ведя борьбу с протекционизмом, боровшаяся сколько могла, и с системой компенсации. Она добилась своей цели, выговорив себе в трактатах с Ганновером 1844 г., с королевством Обеих Сицилий 1845 г., с Швейцарией 1855 г., с Россией 1859 г. равноправие, без всяких ограничений, без дополнительных платежей.

Эта система равноправия всех государств, система всеобщности, равенства тарифов для всех и каждого находилась в тесной связи с идеалами свободной торговли, с универсальным характером фритредерской политики. Наибольшее благоприятствование облегчало борьбу с протекционизмом, закрепляло результаты, достигнутые в этой области. Каждая уступка в договоре пробивала брешь в таможенных тарифах, а наибольшее благоприятствование распространяло ее на все другие страны. Так постепенно при помощи скидок и наибольшего благоприятствования срывались те укрепления, которыми успели забаррикадироваться европейские государства в предыдущую эпоху.

Для Англии такое равенство со всеми другими странами на всяком рынке являлось условием дальнейшего процветания ее промышленности, ибо при прочих равных условиях ее индустрии был обеспечен успех. Последовавшие за ней в смысле фритредерства страны континента Европы быстро усвоили на ряду с другими идеями и этот принцип, рассматривая последний именно в смысле составной части фритредерской доктрины и широко пользуясь им в качестве той естественной формулы, по поводу включения которой не может быть никаких сомнений и которая должна составлять необходимую часть всякого торгового договора.

Около 400 статей охватил Кобденский договор 1860 г.— упразднил запрещения привоза, понизил пошлины до 30%

с цены и более и получить все это было уже весьма выгодно. Следующий трактат, заключенный Францией с Бельгией в 1861 г., предоставил ей все эти выгоды и дал ей еще ряд специально выговоренных льгот, которые немедленно получила и Англия в силу предыдущего трактата. Год спустя, новый договор Франции с Германским Таможенным Союзом освободил Франции от пошлин на ряд предметов сырья, привозимых из Германии, установил пониженные ставки на другие материалы, как и на фабрикаты и т. д., а, следовательно, снабдил ими и контрагентов предшествующих договоров — Англию и Бельгию. При четвертом договоре, заключенном Францией, уже извлек выгоду кроме этих двух держав еще и Таможенный Союз. Так каждый раз присоединялись все новые звенья, цепь росла и ширилась, охватывая постепенно все страны Европы и перекрещиваясь с другими цепями, ибо контрагенты Франции—Бельгия, Италия, Австрия и т. д. в свою очередь делали новые уступки разным странам и скрепляли их наибольшим благоприятствованием.

С точки зрения идей свободной торговли эта система являлась единственно-мыслимой, самая справедливость требовала единого равного для всех мирового рынка. Когда фритредерство уступило место протекционизму, принцип наибольшего благоприятствования [illegible] правда, не превозносили более, а мечтали о том, как бы легче всего от него избавиться, требовать уплаты наличными за всякую уступку, не открывая широкого кредита на будущее время в виде возможности получения через третьи державы все новых и новых льгот. Но благоразумие заставляло отказаться от такого шага, который мог наиболее пагубно отразиться на самом авторе его. За Англией выступали на мировом рынке Германия, Франция и другие страны, т. е. те именно государства, которые усиленно применяли аггрессивный протекционизм, но доведение его до крайних пределов, да еще снабжение новых тарифов системой эквивалента грозило нанести ущерб их же экспорту, которому нужен был широкий рынок, грозило снабдить их конкуррентов таким оружием, какого они были лишены, ибо ясно было, что отказывая контрагентам в „наивной“ космополитической системе наибольшего благоприятствования, они нашли бы в свою очередь перед собой закрытые двери.

Конечно, в эпоху протекционизма, наибольшее благоприятствование уже не сметало таможенные стены, но оно все же до известных пределов препятствовало их возрастанию,

задерживало их рост не в одном только месте, а на протяжении всего мирового рынка. И даже в эту, столь чуждую либеральным идеалам, эпоху равное с прочими положение на мировом рынке оценивалось весьма высоко; как бы пошлины ни были велики, но раз они все же равны для всех, то это уже в сильной степени понижает их остроту. Когда Франция в 1892 г. заявила, что она больше не намерена допускать вмешательства в свою таможенную политику,— кто хочет, пускай берет ее тариф в таком виде, как он есть (см. гл. III)—она все же считала необходимым прибавить, что право наибольшего благоприятствования она предоставляет всем и каждому. В результате все многочисленные торговые договоры, заключенные самыми различными государствами, и теперь были соединены между собою наибольшим благоприятствованием. Наибольшее благоприятствование, следовательно, вовсе не является придатком к фритредерской системе, который должен разделить участь ее, изчезнуть вместе с ней, как утверждают некоторые авторы [1]), напротив, оно — „естественный результат, вытекающий из условий, которыми вызывается заключение торговых договоров, из цели договаривающихся обеспечить свои интересы и на будущее время; если один из контрагентов предоставляет другим странам впоследствии новые, большие выгоды, он тем самым наносит ущерб другому контрагенту, и последний вправе протестовать, заявить, что условия договора изменены, что ценность его умалена, что совершено злоупотребление“ [2]).

Первоначально новой системе приходилось еще расчищать себе место, устранять старые наслоения в торговых договорах. В упомянутой выше „льняной конвенции“ между Францией и Бельгией 1842 г. (см. стр.) имелись еще исключительные привилегии—для этих товаров на франко-бельгийской границе пошлины должны быть всегда ниже, чем на прочих границах как Франции, так и Бельгии, — чем весьма недоволен был Германский Таможенный Союз. Но он в свою очередь, в 1853 г. установил пониженный барьер на австрийской границе—Zwischenzollinie—и притом не для немногих, как там, а для весьма большого числа товаров Эти исключительные привилегии имели впрочем

[1]) Pradier-Fodéré. Traité de droit international. T. VI. p. 399. Lehr. La clause de la nation la plus favorisée Revue de droit internat. T. 42. 1910. p. 665. Trescher. Vorzugsjolle p. 173 и сл. и др.

[2]) Funck Brentano et Sorel. Precis de drort des gens. p. 163.

уже иной характер, чем привилегии прежних эпох. Речь шла— как мы видели—о постепенном образовании таможенных союзов, франко-бельгийского и германско-австрийского; хотя это был путь к новому идеалу, но все же эпоха фритредерства не могла терпеть исключительных привилегий и наибольшее благоприятствование в договорах 1861 и 1862 г. одним ударом разрушило все надежды, прекратило их—оно не допускало особых преимуществ в пользу отдельных государств, даже воодушевленных столь высокими целями.

А затем началась борьба с принципом компенсации, но борьба уже не трудная, ибо старая система быстро исчезала, условия были слишком невыгодны для нея. Всякий новый или возобновляемый договор содержал уже новое правило, и только те трактаты, которые продолжали действовать с давних времен, не подвергались пересмотру, сохраняли еще старую оговорку, так как не было повода устранить их. Но число таких пережитков периода 1830 — 50 г.г. сокращалось все более и более, а это означало постепенное вымирание системы эквивалента.

Одна лишь Россия из европейских стран первоначально не обратила на новый принцип должного внимания, продолжая еще хранить старые традиции принципа эквивалента, в то время, когда другие государства уже отказались от него,—как это можно усмотреть из наших договоров с Австрией 1860 г., с Италией 1863 г., с Швейцарией 1872 г. Вообще ведь в эпоху, когда в Западной Европе торговые договоры заключались в огромном числе, Россия — как мы видели — держалась в стороне от этого движения. Кроме этих трех договоров старого типа, она заключила в период 1860—1890 г.г. торговые трактаты только с Францией, Испанией, Румынией и Турцией, да с несколькими не европейскими государствами (Перу, Конго, Китай). В этих договорах уже применялся принцип наибольшего благоприятствования; но договоров таких было мало, так что Россия по общему правилу, правами наиболее благоприятствуемой державы не пользовалась. Еще в 1890 году действовало у нас много старых договоров, содержавших правило о компенсации (с Австро-Венгрией, Бельгией, Италией Нидерландами, Швейцарией, Португалией), а с Германиией вообще не имелось договора. А потому, когда Германия в 1892 г. установила на хлеб пошлину (в общем тарифе) в 5 мар. за 100 килогр., а затем, по договору с Австрией и с другими государствами, понизила ее до 3½ мар., эта уступка не касалась России, как не являв-

шейся наиболее благоприятствуемой. Русский хлеб облагался теперь в Германии на 7,6 коп. зол. или на 12 коп. кредит. более, чем хлеб других государств. А эта разница равнялась приблизительно стоимости перевозки нашего зерна на расстоянии 500 верст, так что район, из которого возможна была перевозка, чрезвычайно сокращался — область экспорта суживалась на целых 500 верст. Россия вскоре поняла свою ошибку и при заключении договора 1894 г. настаивала прежде всего на праве наибольшего благоприятствования, на „обеспечение русским товарам равноправности с товарами других стран, в особенности в виду той роли, которую имеет европейский рынок для наших сельско-хозяйственных произведений". В период 1893—1896 г.г. Россия вообще спешила наверстать потерянное, заключила и ряд других договоров (с Францией, Австро-Венгрией, Данией, Португалией, Румынией, Сербией, Болгарией), везде и повсюду выговаривая себе право наиболее благоприятствуемой державы и в свою очередь признавая его за всеми другими.

И в следующий период русских торговых договоров 1904—1909 г.г., к которым относятся 11 заключенных нами трактатов, принцип этот безраздельно господствует, причем, во избежание всяких недоразумений, в новейших договорах говорится, что немедленно, безусловно, безвозмездно и без ограничений распространяется всякая льгота, предоставленная одной из договаривающихся сторон третьей державе без срока или на время, безвозмездно или на компенсацию. У нас сохранилось, правда, четыре договора от старых времен, где говорится еще об эквиваленте, — договоры с Голландией, Бельгией, Грецией и Швейцарией. Но сила идеи наибольшего благоприятствования настолько велика, она настолько общепризнана, что даже в этих случаях, где нет никакой обязанности распространять на контрагента всякую льготу, это в действительности делается. Практика превратила эти, как и другие договоры, построенные на принципе эквивалента, в трактаты с наибольшим благоприятствованием[1]).

---

[1]) Ограничения находим лишь в некоторых договорах, заключенных Испанией и Португалией. Так, в русско-испанском соглашении 1895 г. о возобновлении торгового modus vivendi говорится о «взаимном предоставлении своих минимальных тарифов со всеми понижениями, которые предоставлены третьим державам", о распространении же льгот, которыя в будущем получат третьи державы, ничего не упоминается. В конвенции, заключенной нами с Португалией в 1895 г., установлено (ст. 5), что право наи-

Сопротивляемость старой системы оказалась, таким образом, минимальной. Это выразилось и в том, что она не только исчезла из обихода европейских держав в их отношениях между собою, но что Европа заставила и государства Центральной и Южной Америки подчиниться европейской точке зрения. В последние десятилетия прошлого века и в первое десятилетие нынешнего столетия этими государствами (Венецуэлой, Аргентиной, Чили, Перу, Колумбией, Гондурасом, Сан-Сальвадором, а также Мексикой) заключено свыше 40 торговых договоров с Европой, и везде имеется оговорка наибольшего благоприятствования, так что ни огромное влияние Соединенных Штатов в области торговой политики американских государств, ни сближение между Соединенными Штатами и прочей Америкой, ни идея панамериканизма не могли удержать другие американские страны от предпочтения системе Соединенных Штатов европейского принципа. Они приняли последнюю не только там, где им, очевидно, не под силу бороться против нее, именно при заключении договоров с европейскими государствами, но стали ее включать и в такие договоры, где, казалось бы, никакого давления в этом отношении быть не могло: наибольшее благоприятствование находим в торговых соглашениях между Сан-Сальвадором и Венецуэлой, между Чили и Боливией, между Мексикой и Сан-Доминго, между Мексикой и Никарагуа.

В связи с этим и характерный элемент права наибольшего благоприятствования — взаимность, двусторонность его, получил более резкое выражение. Экзотические страны еще до недавнего времени играли пассивную роль и от них европейцы всегда, даже в эпоху господства системы эквивалента, требовали себе права наибольшего благоприятствования, но сами они, не будучи народами коммерческими и не имея возможности претендовать на равные с цивилизованными нациями права, не добивались прав наиболее благоприятствуемой державы. Турция, Абиссиния, Марокко, Тунис, Триполи, Занзибар, — все они в первой половине минувшего века шли на такую одностороннюю комбинацию. А с середины века в таком же положении находились и появившиеся вновь на европейской сцене и заключавшие договоры на-

большего благоприятствования распространяется только на товары, по которым взаимно сделаны уступки или закреплены пошлины (тарифы А. и В.), и кроме того на небольшую группу особо перечисленных товаров (таблицы А. и В.), так что всех прочих теваров это право не касается.

роды Азии — Сиам, Корея, Китай, Япония. Одностороннее наибольшее благоприятствование в частности содержат русско-китайский и русско-японский договоры 1858 года. Последующие десятилетия создали и тут двусторонность — договоры с Европой на основе взаимного наибольшего благоприятствования. Такая перемена являлась показателем не только постепенного активного участия этих новых народов в международном товарообмене, но и признания за ними совершеннолетия. Япония, войдя в число культурных стран, с 90-х годов уже пользуется равноправием, в качестве общего правила, а не только в виде исключения.

Одни только Соединенные Штаты крепко держатся за систему эквивалента, продолжая на свой лад толковать старинные, но еще не прекратившиеся, трактаты, и заключая и новые на тех же основаниях. Но Соединенные Штаты вообще не склонны к тарифным уступкам; в 1899 — 1900 г.г. правительство сделало попытку заключить ряд договоров на основе тарифных понижений (с Францией, Великобританией, Данией и т. д.), но верхняя палата отказалась их ратифицировать. А если так, то от признания заокеанской республикой наибольшего благоприятствования все равно никаких выгод для Европы не могло бы получится[1]).

---

[1]) Характерно, что там, где речь идет об одностороннем соглашении, где Соединенные Штаты только получают, но другой стороне ничего не дают, они до сих пор выговаривали себе наибольшее благоприятствование, а вовсе не придерживались принципа эквивалента. Как это вяжется с их системой?

Глава девятая.

Система наибольшаго благоприятствования.

(Продолжение).

I.

Принцип наибольшего благоприятствования стоит крепко, или стоял по крайней мере, накануне мировой войны. Правда, Соединенные Штаты вели давно уже усиленную агитацию против европейской доктрины и в связи с этим в европейских парламентах стали раздаваться речи, громившие принцип наибольшего благоприятствования, как нежизнеспособный и вредный. Против него выступал еще в 1875 г. германский центральный промышленный союз[1]), а в 80-х годах французские сельские хозяева, когда пониженная в пользу некоторых европейских государств пошлина на мясо, присвоенная в силу этого принципа Соединенным Штатам, дала им возможность наводнить привезенным в пароходах-холодильниках мясом парижский рынок и вызвать кризис на нем[2]). Сильную агитацию вела против наибольшего благоприятствования Румыния, решив при возобновлении торговых договоров в 1891 году непременно отказаться от него, как и вообще от тарифных договоров. Но уступки, сделанные в этом году именно Германией Австрии в пошлинах на хлеб, удержали ее от этого необдуманного шага.

Американские государственные деятели и американские писатели—Herod, Stonne, Stanwood, Moore, Hornbeck—решительно отрицали европейскую систему, что не могло не вызвать отпора в Европе, но последний нанес еще гораздо больше вреда наибольшему благоприятствованию, чем образ действия Америки. Если одни боролись с Новым Светом, отстаивая свои взгляды (американцам решительно возражают

---

[1]) Соболев. Исторня русско-германского торгового договора, стр. 36.
[2]) Lamy. La révision du tarif douanier. p. 28.

Teubern, Oppenheim, Westlake) [1]), то другие отреклись от них, решив бороться с Америкой тем же оружием. Poinsard, Glier, Vosberg-Reckow, Sartorius von Waltershausen, — все они готовы пожертвовать наибольшим благоприятствованием, лишь бы только не давать этого права Соединенным Штатам и Аргентине, приверженцам системы компенсации. Но утверждая, что каждая страна должна быть свободна в своих действиях, делать уступки, кому желает, и на товары, на которые желает, они в результате приходят к отрицанию этого принципа вообще, не только в применении к Америке. Решительную борьбу ведет против него и Трешер, доказывая вред, наносимый им тем, кто его придерживается, вред тем больший, что — это утверждает и Шюллер — другие государства, по его словам, вовсе не считают нужным придерживаться принципа давно отжившей торговой политики.

Таким образом, хотя заокеанская республика и находилась до сих пор в одиночестве, тем не менее ее образ действия, заставляя Европу защищаться, отражается и на взглядах последней; европейская система оказывается чрезмерно либеральной, раз Америка применяет совершенно иные средства. Характерно при этом, что противники, ведя агитацию в литературе, не выступали против нее открыто, а осторожно вели свою политику, наносили удары из-за угла. Они вовсе не отрицали достоинств системы наибольшого благоприятствования, а предлагали лишь несколько видоизменить ее, послушаться советов мудрых американцев. Понятие наибольшого благоприятствования, по их мнению, „неясно", надо ему дать более „точную" формулировку, объяснить, что льготы, которые возмездно получают другие страны, не охватываются этой формулой [2]), так что система компенсации явится лишь некоторой поправкой к ней, даст возможность добиться того же, но скорее и легче. Протекционисты заявляют, что и они хотят понижения пошлин, но наибольшее благоприятствование достигает этой их заветной, якобы мечты, весьма неполно, система же эквивалента ведет к цели прямым путем. Нередко сторонники последней утверждают даже, что на наибольшее благоприятствование в сущности никто и не думает покушаться, но только надо внести маленькую поправку в него, сделать условным,

[1]) Oppenheim. International Law. Vol. I. p. 611. Westlake. International Law Vol. I. p. 281. Teubern. Dlo Meistbegünstigungsklausel. p.

[2]) Hornbeck. The most favoured nation clause Lehr. Revue de droit internat. 1. 42 p. 667.

индивидуализировать его. Но не надо забывать, что условное наибольшее благоприятствование или индивидуализированное по отдельным странам есть полная противоположность наибольшему благоприятствованию; это система эквивалента, скрывающегося под иным, обманывающим читателя, термином, небольшая прибавка, меняет весь смысл.

Что же ставится в вину принципу наибольшого благоприятствования? Почему следует ему предпочесть систему эквивалента или компенсации? Потому — говорят противники первой — что всякая льгота, даваемая одной стране, немедленно и безвозмездно распространяется и на все другие страны, т. е. они восстают против необходимого вывода из принципа наибольшего бкагоприятствования, против наиболее характерного результата его, ибо он в свою очередь приводит — по их мнению — к весьма вредным последствиям.

Прежде всего — говорят они — государство отказывается от своих прав, раздаривая выгоды и уступки всем и каждому, и тому, кто возвращает подарок, и тому, кто ни на шаг не идет навстречу. Государство ограничивает свой суверенитет, свою волю, связывает себе руки и на будущее время, не может сблизиться с одним, дать ему преимущества через головы других. А отсюда получается и несправедливость; ибо государство делает уступки одному, который ему за это платит, отвечает ему взаимностью, а все другие их получают даром, извлекают выгоду из того, что для них вовсе не предназначено. Справедливость состояла бы, наоборот, в том, чтобы всякий платил бы столько же, сколько и все другие.

Предоставляя выгоды данной стране, мы вынуждены при этой системе всегда считаться с тем, что „вдруг непрошенный гость, пользуясь длинной ложкой наибольшего благоприятствования, влезет в нашу миску и начнет есть суп, который мы в сущности сварили для другого“ [1]). Выход из этого положения лишь в отказе от такого, в этическом отношении, быть может, весьма похвального, но с деловой точки зрения совсем неуместного „идеализима“. Его надо заменить „реалистической“ системой равноправия в смысле услуги — возмездия, получения и уплаты, равноценности услуг, трезвым коммерческим принципом эквивалента, господствующим во всех (других) областях экономической жизни.

---

[1]) Glier. p. 364.

Но правильно ли это? Можно ли прежде всего говорить об ограничении суверенитета, когда государство добровольно, в интересах своего же населения, отказывается от определенных принадлежащих ему прав, находя такой отказ для себя выгодным? И при том отказывается не навсегда, а на определенный срок — на 10 — 12 лет, пока не денонсирован договор. Если это есть умаление суверенитета, то им является, очевидно, вообще всякое заключение договора, так как всякий договор ограничивает волю государства на определенный срок. Но государство соглашается на такое ограничение — вступает в соглашение с другими державами и делает это потому, что они в свою очередь связывают себя, берут на себя обязательства, выгодные для него. В этой двусторонности обязательства заключается в частности выгодность принципа наибольшого благоприятствования для обеих сторон. В получаемом от другой стороны праве наибольшого благоприятствования и состоит тот эквивалент. который приобретает договаривающееся государство, так что ни о каком подарке не может быть и речи.

В 1904 году Россия заключила торговый договор с Германией, предоставляя ей право наибольшого благоприятствования — и тем самым уступки, сделанные Россией впоследствии, в 1905 г. по 86 статьям Франции, а затем в 1906 и 1907 г.г. Австро-Венгрии и Италии, получила и Германия. Но она вовсе не получила их даром, ибо Россия в свою очередь была признана Германией наиболее благоприятствуемой державой, и из этого извлекла много выгод. Так напр., в русско-германском договоре не было предусмотрено никаких скидок с пошлин на кукурузу, и России пришлось бы уплачивать при импорте кукурузы в Германию 5 мар, с тонны, если бы Сербия, Румыния и Болгария не выговорили себе пошлину в 3 марки. Они сами воспользовались этой льготой весьма мало — Болгария и Сербия ввезли в Германию после 1904 года минимальное количество кукурузы (с 1913 г. первая на 1,3 милл. мар., вторая — на 0,2 милл.), и даже Румыния импортировала (в 1913 г.) только на 1,1 мил. мар. Напротив, Россия в том же году импортировала в Германию кукурузы на 10 милл. мар., так что она, благодаря праву наибольшого благоприятствования, извлекла большую, чем кто-либо, выгоду из скидки в 40% с первоначальной ставкой.

Другие страны — Бельгия, Австро-Венгрия и Италия, дали нам возможность уплачивать за картофель вместо 2½ мар. за тонну всего 1 мар., т. е. на 60 проц. меньше, причем

Россия в 1911 г. импортировала в Германию картофель на гораздо большую сумму, чем эти три страны, добившиеся пониженных ставок, вместе взятые. И таких случаев, где другия государства доставили нам выгоды, можно было бы привести еще много. Свежая свинина, телячьи кожи, дубовое дерево и т. д., — все это примеры того, как Германия, предоставив пониженные ставки другим странам, дала возможность России использовать их гораздо лучше, чем это сделали те, кто настаивал на этих уступках. В 1904 г., заключая договор с нами, Германия не пожелала понизить свою пошлину на калоши в 100 мар., и первые два года России пришлось платить эту ставку. Но затем в 1906 г. Германия вступила в соглашение с Швецией и вынуждена была, по ее требованию, предоставить ей пониженную ставку на калоши в 80 мар., так что отказавши сначала России, Германия, два года спустя, дала и ей эту скидку через посредство Швеции. И Швеция дала нам возможность стать главным импортером калош в Германию, ибо в 1913 г. из 1,-3 милл. мар. импортированных калош 886 тысяч или ровно две трети составили русские калоши, тогда как шведские — всего четвертую часть германского ввоза.

Итак, Германия вовсе не даром получила право наибольшего благоприятствования — она извлекла выгоду из того, что мы дали другим странам, но и мы могли пожинать плоды того, что не сеяли. Но было бы в то же время несправедливо обвинять нас в том, что мы присвоили себе результаты действий других держав, заключавших договоры с Германией. Если в приведенных случаях Россия воспользовалась льготами, установленными Германией для других стран, то можно найти и обратные случаи, когда Россия добилась у Германии пониженных пошлин на те или другие товары, но привозили эти товары другие страны. Напр., семена злаков беспошлинно ввозили не мы и не Италия, хотя свободу от обложения получила Россия и Италия — а Великобритания и Соединенные Штаты, льняное семя ввозила Аргентина, редьку — Индия, приготовленное мясо — Дания, ореховое дерево необработанное — Франция, распиленное вдоль — Америка, лиственный лес — западная Африка и т. д. Во многих из этих и других случаев наибольшее благоприятствование оказало помощь таким странам, которые, имея чисто-фискальный тариф, как Англия, или полу-фискальный, подобно Нидерландам, не могли бы в свою пользу ничего купить, и без этого института были бы обойдены.

Из этого следует, что каждое государство в одних случаях приобретает льготы для себя, в других случаях — для других стран, одни льготы приобретает за плату, другие даром — путем наибольшего благоприятствования, делая подарки другим, получает и подарки от них. А если из двух лиц оба подносят друг другу подарки, то эти предметы уже перестают быть подарками — из двух безвозмездных сделок образуется одна возмездная, приобретаемому соответствует получаемое, эквивалент. Или иначе — раз каждый заботится о других, то, очевидно, господствует принцип кооперации — один за всех и все за одного. Можно ли говорить о раздаривании прав и льгот, о наделении всех и всякого подарками, когда все находятся в таком положении наделяющего и наделяемого? И если жаловаться на осыпание милостями и достойного и недостойного, то не попадет ли в категорию недостойных и виноватых рядом с Соединенными Штатами, не желающими делать уступок, и Англия, не могущая их сделать ввиду своего чисто-фискального тарифа? И не окажутся ли достойными те страны, которые повысили свои пошлины до огромных размеров, подобно Германии, Австрии, Италии, России, а затем, чтобы приобрести льготы, охотно делают скидки, и во многих случаях псевдо-скидки, так как они сами не намерены сохранить свои первоначальные ставки, зная, что в этом случае они не получат нужного им товара.

Конечно, на практике одна сторона может гораздо больше выиграть, чем другая. Предоставление друг другу наибольшего благоприятствования „сравнимо с обменом чековыми книжками: как бланки будут заполнены, это зависит от размеров будущего текущего счета. Последний равен нулю, если оба государства придерживаются автономной политики, он достигает максимума при осуществлении принципа свободной торговли“ [1]). Если один из контрагентов в течение срока действия договора заключает трактаты и делает многочисленные и значительные уступки третьим державам, другой же всячески избегает тарифных договоров, то последний, ничего не давая своему контрагенту, в то же время извлекает от него все те выгоды, которые тот предоставил третьим государствам, быть может, в свою очередь, за значительные уступки с их стороны.

[1]) Sartorius von Waltershausen. Der Paragraph elf des Frankfurter Friedens p. 31.

Такой упрек ставили Франции в 90-х годах: „Европа, заключая договоры, работала на Францию" (Луццати), которая почти никому никаких уступок не делала. Особенно возмущалась этим Германия, обвиняя Францию в „злобной политике", направленной к тому, чтобы Германия ничего не получила; так что для последней наибольшее благоприятствование являлось пустым звуком, тогда как Германия заключила многочисленные тарифные договоры; другие страны заплатили ей за это, Франции же всё получила даром. Но только забывают прибавить, что в предшествующее десятилетие 1880—1890 гг. дающей являлась, напротив, Франция, которая сделала различным странам всевозможные уступки, получающей же была Германия, соглашавшаяся — как мы видели — лишь на незначительные скидки со своего общего тарифа и извлекавшая выгоду из всего того, что выговаривали себе другие страны у Франции, стараясь реализовать пониженные для других пошлины путем расширения своего экспорта в данную страну. Германия до 1892 года „питалась плодами дерева, которого она не сажала. Существовала поэтому опасность, что в одну прекрасную ночь это дерево рухнет и исчезнут плоды, которыми Германия бесвозмездно до сих пор пользовалась". Утверждают даже, что такой „недостойный Германии образ действий" являлся главной причиной того, что Франция после истечения срока торговых договоров в 1892 г. стала отказываться от них, не желая делать подарков Германии.

Столь же слабым возражением против принципа наибольшего благоприятствования является и ссылка на то, что в течение первого десятилетия XX века Германия заключала весьма мало тарифных договоров, тогда как Россия делала много уступок, так что Германия нажилась на наш счет. „Мы ставили ее в особенно благоприятные условия, тогда как она нас ставила в особенно неблагоприятные условия". (В. В. Леонтьев). На самом деле, кроме Германии, мы заключили тарифные договоры еще с четырьмя европейскими державами, тогда как 6 стран получили только право наибольшего благоприятствования; так что Германия в этих случаях ничего не выиграла. Если же она вообще извлекла выгоду из русского тарифа в эту эпоху, то главным образом прямым путем, а не обходным, ибо наибольшее количество сделанных нами в эти годы понижений совершено по договору именно с Германией, тогда как Австрия и Франция воспользовались гораздо меньшим числом выгод, Италия же и Порту-

галия добились лишь минимальных уступок. Следовательно, благодаря им Германия многого не получила. А в то же время и она с своей стороны, на основании ряда трактатов (12), сильно изменила свой тариф, сделав многочисленные скидки в пользу Австро-Венгрии, Италии, Бельгии, Балканских государств, которые — как мы видели выше — имели крупное значение для России.

Но допустим даже, что при сравнении актива и пассива выгода окажется в пользу Германии, и это еще ничего не доказывает, ибо нельзя выхватывать один период, игнорируя все прочие, в противном случае получится неправильное, одностороннее освещение. Возьмем, напр., 80-ые годы когда Россия не признавала договорного принципа, строила свой всё более и более повышаемый тариф на автономных началах, но в то же время пользовалась наибольшим благоприятствованием в силу договора с Францией 1874 г. Это давало России возможность присваивать себе все разнообразные выгоды, которые Франция предоставила различным странам. Если же мы не могли в начале 90-х годов немедленно получить то, что Германия дала другим, в виде, напр., важнейших для нас пошлин на хлеб, то это случилось по собственной вине нашей. — Мы не желали стеснять себя торговыми договорами, не предоставили Германии наибольшего благоприятствования и в результате потерпели крупный ущерб.

Таким образом, эквивалент имеется вовсе не при одной только системе эквивалента. И система наибольшего благоприятствования построена на принципе предоставления взаимных выгод, на принципе эквивалента, но только эквивалента общего, а не специального, эквивалента в том смысле, что каждая страна выигрывает от тех льгот, которые предоставляет контрагент третьим державам, но платить за это не немедленно и не каждый раз отдельно, а огульно, в свою очередь распространяя на констрагента льготы, которые она сделала за определенные уступки другим странам. Система же компенсации построена на специальном вознаграждении, почему ее и называют „торгашеской" системой, при которой не делается ни одного шага без немедленного получения платежа.

Однако, ошибочно было бы думать, что при таком вознаграждении за каждую отдельную уступку, при таком взвешивании каждой выгоды, получается большее соответствие между предоставленными и получаемыми выгодами,

создается обмен равноценностей. Принцип компенсации впервые применяется в области судоходства. В XVIII ст. не допускался привоз товаров на иностранных судах, в начале же XIX ст. то или другое государство заявляло о своей готовности открыть доступ судам другой державы, если последняя сделает то же самое в отношении ее судов; оно соглашалось освободить суда контрагента от всяких дополнительных пошлин или иных сборов в том случае, если тот же режим будет установлен в отношении его судов. При таких условиях обе стороны предоставляли друг другу одни и те же выгоды, совершенно одинаковые права. Правда, на практике и в этих случаях значение их было не равновелико, ибо напр., Англия, при своем грандиозном торговом флоте, могла, конечно, расчитывать от допущения ея судов в Россию и от освобождения их от дополнительных сборов на гораздо большие выгоды, чем Россия бедная тоннажем, от получения тех же прав для своих судов в Англии. Но, по крайней мере, формально в сфере судоходства принцип компенсации создавал равенство. Когда же он был распространен на область таможенных пошлин, то о равенстве уже не могло быть речи. Нужны были уже не равные. а равноценные выгоды, такие выгоды, которые представляли бы равное значение для обеих договаривающихся сторон.

Но как определить их сравнительную ценность? В частных торговых сделках ценность получаемого и отдаваемого выражается в деньгах, так что установить соотношение между ними нетрудно. Но несравненно сложнее вопрос о том, к какому знаменателю свести в области международных соглашений предоставляемые сторонами друг другу выгоды. При заключении русско-германского договора 1894 года было исчислено, что Россия, вследствие сделанных ею уступок, теряет (по расчету привоза в Россию из Германии и других стран) на пошлинах за привозимые из Германии товары $2^1/_2$ милл, руб. зол., а если включить и ввоз прочих стран (пользующихся в России наибольшим благоприятствованием), то всего до 6 милл. руб. зол. Точно также и таможенный доход Германии должен сократиться, вследствие этого договора, на 6,123 милл. руб. зол. Следовательно, потери обоих государств одинаковы, — но это потери казны на пошлинах, да и то лишь в предположении сохранения существующих оборотов торговли. Каковы же выгоды и потери каждой страны в экономическом отношении — об этом можно с известной, хотя также, конечно,

лишь приблизительной, точностью судить лишь впоследствии, на основании хотя бы статистики привоза и вывоза за следующий после заключения договора период; тогда как в момент совершения договора все предположения в большей или меньшей степени гадательны.

А то же время применение принципа специального эквивалента по формуле—за каждую выгоду немедленная уплата, заставляет каждую страну непрерывно следить за всеми колебаниями в области торговых уступок, отмечать всякую перемену, совершившуюся в этом отношении в какой-либо стране и как только появится какое-либо новое преимущество, могущее иметь для нея значение, немедленно предлагать с своей стороны компенсацию.

Правда иногда утверждают, что наибольшее благоприятствование — орудие могучих и сильных. Крепко стоящие страны и отрасли промышленности, благодаря ему, еще более укрепляются, слабым же в промышленном отношении странам оно почти ничего не дает. Австрия и Швейцария заключая договоры, „вытаскивали каштаны из огня“ для Германии, Великобритании, Франции и т. д.. которые путем наибольшего благоприятствования обезпечивали себе львиную долю в снабжении австрийского и швейцарского рынков. Конечно, как система равенства, наибольшее благоприятствование дает возможность более сильным в экономическом отношении одерживать победу над конкуррентами и против этого столь же неосновательно было бы бороться, как против того, что более талантливые в жизни оттесняют прочих. Если при ввозе в свои пределы можно обложить лучшие и более дешевые товары пошлинами чтобы уравнить их с собственным производством то на мировом рынке невозможно создание такого искусственного равенства. Система компенсации изменить это не в состоянии, она может лишь еще более ухудшить положение более слабых. Сильные всегда будут иметь, чем заплатить за льготу, тогда как у мелких и слабо развитых стран объекты для компенсации могут оказаться далеко не всегда. К их естественной слабости может еще присоединиться умаление их прав и для них создастся совершенно безвыходное положение. А так всё, что дают друг другу великие державы, получают и прочия, используя полученное в пределах своих сил.

Принцип наибольшего благоприятствования обвиняли и в том, что он является врагом тарифных договоров, сокращая до минимума скидки в таможенных тарифах. Когда

всякая выгода, получаемая одним за уступку, дается всем прочим даром, то у них, само собою разумеется, исчезает всякий стимул делать с своей стороны уступки, как это было бы, если бы каждую такую выгоду надо было купить, т. е. при системе эквивалента или компенсации. Мало того, в последнем случае это были бы выгоды индивидуального характера, которые каждое государство приобретало бы для себя самого, а вовсе не для всех других. А такие выгоды ценятся гораздо выше, чем уступки, которые немедленно же раздаются всем и каждому. Государство готово помириться с меньшими уступками, лишь бы конкурренты платили еще больше; это для него выгоднее, чем более низкие, но равные для всех пошлины, ибо это вед привилегии, которые ценятся за свою редкость, за недоступность другим. В свою очередь, и дающая такую привилегию страна гораздо легче соглашается на льготу, если она знает, что давая ее определенному государству, она не предоставит ее тем, с которыми она находится, быть может, в натянутых отношениях.

Однако для всей этой аргументации характерно то, что она построена на основе исключительных привилегий в пользу отдельных государств — в этом случае их высоко ценит за редкость получающий, и в этом случае их охотно дает отчуждающий. Пошлина на хлеб в 3½ мар., которую Соединенные Штаты и Румыния платили в 1891 г. в Германии, в то самое время, когда русское зерно облагалось 5 марками, была для них, конечно, гораздо выгоднее, чем если бы, допустим, и для них и для России ставка была понижена до 2 марок. После заключения договора с Швейцарией в 1891 г. Австрия заявляла, что для экспорта ея сельско-хозяйственных продуктов включение Италии, а затем в 1895 г. и Франции в число государств, пользующихся в Швейцарии наибольшим благоприятствованием, понизило ценность этого трактата до минимума: „не мы стали поставщиками на швейцарском рынке, а наши соседи". Франция жаловалась в 90-х годах, что Россия не делает ей различных уступок лишь потому, что не желает, чтобы их получила Германия, в силу наибольшего благоприятствования, а Швейцария в своем отказе понизить различные ставки по требованию Франции, прямо заявляла в 1895 г., что от них гораздо больше, чем Франция, выиграли бы Германия, Бельгия и Англия.

Однако, имея ввиду все эти факты, не следует в то же время упускать из виду, что те выгоды, которые получаются

при индивидуальных уступках, вовсе ие равноценны тем льготам, которые имеют универсальный характер. При системе эквивалента каждое государство получит, быть может, гораздо больше от своего контрагента и даст ему гораздо больше, чем при господстве принципа наибольшого благоприятствования; но оно получает и дает гораздо больше лишь в виде непосредственных уступок, косвенно же, через посредство других стран, оно ничего не приобретает и не уступает. А между тем необходимо учитывать выгоды и того и другого рода, ибо наибольшее благоприятствование снабжает каждого огромным количеством косвенно полученных льгот, тех преимуществ, которые предназначались для определенного государства, но были использованы и всеми остальными. Если же мы подведем общий итог, подсчитаем выгоды того и другого рода, то плюс несомненно окажется на стороне наибольшего благоприятствования. Ведь каждая льгота в первом случае по своей ценности равна единице, так как касается лишь данного определенного государства, тогда как во втором случае она выразится в цифре 20—25 или 30—35 по числу государств, пользующихся правом наибольшего благоприятствования и, следовательно, приобретающих ее. Так, что необходимо, чтобы число заключаемых договоров и число делаемых в них уступок уж очень сильно возросло, только тогда система эквивалента даст больший результат в смысле скидок в тарифах, чем применение оговорки наибольшего благоприятствования, при которой каждая ставка размножается в большом количестве экземпляров.

Вообще трудно думать, чтобы та политика протекционизма, которая одерживала столько побед в течение последних десятилетий, могла быть сколько-нибудь поколеблена при помощи столь медленно действующего и имеющего столь ограниченное применение принципа, как компенсация. В эпоху фритредерства 60-х годов система наибольшего благоприятствования оказалась весьма удачным средством для понижения таможенных барьеров, если же впоследствии даже принцип наибольшого благоприятствования, немедлено распространяющий всякую выгоду, испрашиваемую одним, на всех, не в состоянии был задержать усиливающегося роста протекционизма, то в силах ли бороться с ними столь несовершенное приспособление, как компенсация, действие которого ограничивается пределами одного государства?

Наибольшее благоприятствование, по мнению противников его, имело еще тот недостаток, что, хотя договоры и заключались на 10—12 лет и, казалось бы, должны были создавать известную устойчивость и определенность в международных экономических сношениях, но это нарушалось наибольшим благоприятствованием. При последнем всякий договор при заключении его „представляет собою белый лист бумаги, содержание же его определяется впоследствии, и не волей договаривающихся сторон, а решением третьих держав". Каждый новый трактат „бьет по тем странам, которые его вовсе не заключали" [1]). Заключая трактат с Германией, Россия не знает, что она получит от Германии, ибо каждый новый договор, заключаемый Германией с той или с другой страной, изменяет наше положение на немецком рынке, производит переворот в нашей торговле.

Но какие это могут быть изменения, способные нанести нам ущерб? Германия может понизить ставки для других держав; для нас это будет только выгодно. Она может и повысить их до истечения срока договора с Россией, но лишь в том случае, если мы не закрепим за собой соответствующих ставок тарифа, так что потрясения угрожают нашей торговле только в том случае, если мы сами не признаем системы тарифных договоров или если мы не настолько предусмотрительны, чтобы зафиксировать пошлины на существенные для нас товары. Но наибольшее благоприятствование тут ни причем и нет основания сваливать на него вину за собственные ошибки.

Такие случаи действительно знает история. Когда в 1888 г. произошел разрыв торговых сношений между Францией и Италией, на многие товары, по которым Франция сделала уступки Италии, как напр. рис, перья, химические продукты, парфюмерия, музыкальные инструменты, сразу повысились ставки и не только для Италии, но и для всех прочих стран, ибо все они пользовались прежде пониженным тарифом и притом не непосредственно, а косвенно— на них отражались, в силу наибольшого благоприятствования, выгоды, полученные Италией, которые теперь исчезли. При заключении швейцарско-испанского договора Швейцария весьма расчитывала на те выгоды, которые она должна получить благодаря праву наибольшого благоприятствования, от одновременно заключаемого между Испанией и Германией

[1]) Pradier-Foderé. Traité de droit international. T. IV p. 395.

трактата. Всё, что Испания вынуждена будет дать Германии, получит тотчас же и она, Швейцария; так, что ей самой нет основания особенно заботиться о своих выгодах, можно довольствоваться меньшими уступками в собственном договоре, раз извлечь их можно будет при помощи чужого договора. Но Швейцария сильно разочаровалась, когда переговоры между Германией и Испанией были прерваны и началась таможенная война между этими странами, ибо выгод, на которые она расчитывала, не оказалось.

Впрочем, именно эта тарифная война могла доставить Швейцарии гораздо большие выгоды, — лучшее доказательство того, как в области торговой политики и помимо наибольшого благоприятствования, совершенно посторонние для данной страны факты, действия других стран, ее, казалось бы вовсе не затрагивающие, решают ее судьбу, доставляют ей богатства, на которые она вовсе не расчитывала. Германия и Австрия напр., — как мы видели — сильно разбогатели от таможенной войны между Францией и Швейцарией, происходившей в 90-х годах. Но в данном случае и этого не случилось — Швейцария, правда, имела возможность во время таможенной войны заменить германские продукты на испанском рынке своими, ибо она производила однородные товары, но экономический застой Испании в начале 90-х годов и отпадение ее колоний, где имелся выгодный сбыт, лишили Швейцарию и этой возможности.

Любопытный факт произошел и в 1872 году, когда Франция сделала попытку восстановления таможенного сбора с товаров, привозимых на иностранных судах через иностранные гавани (intercourse indirect). Почти все государства были свободны от этого сбора, однако, в заключенных ими договорах такой статьи в данный момент уже не имелось, она содержалась в одном только французско-австрийском трактате 1866 г. и лишь до тех пор, пока действовал последний, и они могли пользоваться ею, в силу наибольшего благоприятствования. Франция и обратилась к Австрии, прося ее избавить от этого пункта договора, причем сохраняла свободу от сбора для судоходства по Средиземному морю, прочия же моря не имели значения для Австрии. Надо думать, что, при отсутствии наибольшего благоприятствования, Австрия пошла бы на это, но при существовавших условиях весьма опасалась этого Германия, ибо новый сбор мог нанести ущерб ее заокеанскому судоходству, затрудняя привоз товаров на Гамбург и Бремен во Францию. Бисмарк

отправил телеграмму австрийскому правительству, настаивая на том, чтобы Австрия отказала в просьбе, и последняя выполнила его требованне, так-что сбор не мог быть восстановлен.

Но по поводу этих фактов возникает вопрос, добивались ли бы в приведенном выше случае — при замене права наибольшего благоприятствования системой компенсации — все государства, заинтересованные в сбыте во Францию, тех же льгот, какие получила у нее Италия, и добились ли бы они этих уступок? Если да, то, конечно, они ничего не потеряли бы после разрыва между Францией и Италией. Но этого могло не быть, Франция могла не признать предлагаемую ими плату „соответствующей", и в этом случае разница получилась бы лишь та, что они не воспользовались бы всеми этими уступками ни до, ни после прекращения франко-итальянского договора, тогда как право наибольшего благоприятствования обеспечило их, по крайней мере, на первый период. Равным образом, можно усумниться в том, состоялся ли бы вообще швейцарско-испанский трактат, если бы Швейцария настаивала на всех тех требованиях, которыя она расчитывала реализовать, благодаря предстоящему испанско-германскому торговому договору [1]).

Вообще говоря, известная неопределенность, конечно, имеется при действии принципа наибольшего благоприятствования, должна получиться, раз договаривающиеся страны устанавливают лишь форму, а содержание дают третьи государства, должна быть во всех тех случаях, когда судьба страны зависит от решений, принимаемых не ею, а другими странами, без ее участия. Но — как мы видим — это про-

[1]) Яркий пример дает и европейская война, которая одним ударом прекратила все торговые договоры между воюющими странами, а тем самым отняла всё то, что косвенным путем, благодаря этим договорам, имели союзные или нейтральные государства. Правда, и тут убыткам от повышенных ставок надо противопоставить выгоду от монополии, от отсутствия конкурентов в лице Англии и Франции на австрийском рынке (выгода для Швейцарии), в виде Германии и Австрии на русском и итальянском рынках (выгода для Англии, Франции, Америки) и т. д. Плюс был бы гораздо больше минуса, если бы... не та же мировая война, парализовавшая международный обмен, сократившая его до минимума. Но можно ли при таком потрясении всего мира говорить о таких сравнительных мелочах, как выгоды, вследствие отсутствия, конкуррентов на том или другом рынке или потери, вследствие исчезновения льгот, установленных прежде в пользу воюющих держав? Да и как бы ужасны результаты ни были, нельзя же исходить из таких переворотов, когда речь идет о преимуществах или недостатках той или другой системы торговых соглашений.

исходит только тогда. когда нарушено согласие между другими государствами, когда они не могут придти к соглашению или когда им нанесен ущерб. И можно ли такого рода неопределенность сравнить с теми постоянными и непрерывными колебаниями в торговых расчетах, которые создаются, вследствие вечно существующей опасности быть вытесненным из того или другого рынка, вследствие получения иным государством более значительных льгот? Там отдельные случаи, когда ставки оказываются повышенными, в силу разрыва между двумя странами, здесь — ежедневно возникающая возможность, что только что заключенный, быть может, купленный ценой больших уступок, договор, сведется на — нет, так как конкурренту дано больше. То анулирование всех с великим трудом добытых выгод, которое ставит в вину наибольшему благоприятствованию (Лер), [1]) на самом деле именно наступает, коль скоро исчезает постановление, защищающее от всяких, возможных в силу договоров третьих стран, случайностей. Поэтому даже многие противники наибольшего благоприятствования, усматривающие в нем умаление самостоятельности государства (напр. Блондель), говорят о трудности примирить последнюю с обеспечением торговли мерами предосторожности, в целях известной устойчивости, тесно связанной с наибольшим благоприятствованием.

Подводя итог сказанному, мы не можем, конечно, не признать, что и система наибольшего благоприятствования, не лишена недостатков; но с ними приходится мириться, ибо без них цель недостижима, да и недостатки эти несущественны, по сравнению с достоинствами ее. Широкий простор торговле, равное для всех право, — вот глубокая универсальная идея наибольшего благоприятствования, этой ясной и устойчивой системы, резко отделяющей ее от путаницы многочисленных дифференциальных пошлин и тарифов, „нарушающих самую сущность торговых договоров — их мирный характер“ [2]), от узкого эгоизма, характерного для системы эквивалента. Все эти качества создали справедливую славу этой системе, обеспечили ей господство во всем мире.

Из этого, конечно, не следует, что никаких поправок в наибольшем благоприятствовании не требуется; в нем, конечно, возможны дальнейшие усовершенствования. До сих

[1]) Lehr. Revue de droit internat. 1910 p. 664.
[2]) Funck-Brentano et Sorel p. 163.

пор, правда, авторов, которые выступали бы с проектами усовершенствований в этой области, было весьма немного, поскольку же такого рода предложения появлялись, они далеко не всегда составляют шаг вперед, дальнейшее развитие основной идеи, составляющей сущность права наибольшего благоприятствования, напротив, нередко вводят в него чуждые и даже прямо противоречащие ему элементы.

Таково напр. предложение Боргиуса „разложить на отдельные волокна" это право таким образом, чтобы оно касалось не всего тарифа как единого целого, а лишь отдельных статей его. При заключении договора каждая сторона указывает другой на те ставки, которые не понижены и не закреплены в ее пользу — пониженные и закрепленные ставки само собою разумеется пользуются наибольшим благоприятствованием—и которые она желает снабдить этой гарантией. В этом случае подсчитывается по статистическим данным ценность ее привоза соответствующих товаров за последние годы и определяется, на основании такого масштаба, какую стоимость для каждой стороны составляет наибольшее благоприятствование в данном случае и та страна, у которой оказывается плюс, должна покрыть его, заплатить предоставлением новых понижений контрагенту. Боргиус находит, что в этом случае Германия в состоянии предоставлять некоторые особые льготы тем или другим государствам, не нарушая в общем и целом принципа наибольшего благоприятствования. Однако, если право наибольшего благоприятствования будет eo ipso применяться лишь к тем статьям, которые понижены или закреплены в пользу контрагента, на прочие же распространяться не будет, поскольку это не оговорено в каждом отдельном случае, то получится возвращение к тому периоду, когда господствовала смешанная форма из системы наибольшего благоприятствования и принципа эквивалента, когда первая постепенно стала вытеснять последнюю, придется вновь вернуться к этому состоянию, отказываясь в значительной мере от нее в пользу принципа компенсации. Но и поскольку в отдельных случаях наибольшее благоприятствование будет признано, оно, в случае принятия предложения Боргиуса, продается и покупается в розницу, по каждой отдельной статье тарифа, причем оценка производится при помощи столь несовершенной статистики привоза за последние годы, которая вне связи с другими обстоятельствами (процент привоза данного товара в привозе вообще в страну, сравнение с привозом

того же товара из других стран и т. д.) еще мало доказывает. Цельный по своему характеру, институт наибольшего благоприятствования действительно раздробляется на мелкие частицы и тем самым теряет всякую ценность, создавая лишь сложную систему многочисленных дифференциальных тарифов.

Есть и предложения иного рода, имеющие в виду оставить самый принцип в неприкосновенности, но применять политику, которою государства пользуются вообще при заключении договоров. Указывают на то, что при наделении уступками и при получении их не следует действовать в слепую, а надо делать строгий выбор, учитывать степень их выгодности для посторонних государств (Горстман, Фонтана-Руссо). По мнению авторов этого предложения, не следует давать того, что контрагенту безразлично или имеет для него мало значения, но что способно доставить выгоду третьим лицам. Нельзя просить для себя таких льгот, которые гораздо лучше используют конкурренты, так что на данном рынке соотношение сил может измениться даже в их пользу. Франция напр., должна отказаться от уступок в свою пользу в пошлинах на суконные материи для мужских платьев, ибо Англия сильнее ее в этой отрасли, но может требовать пониженных ставок на шерстяные ткани для дамских нарядов, так как здесь преимущество на ея стороне. Англии при заключении трактата с Италией не следует добиваться льгот ни на динамо-машинах, так как они составляют специальность Германии, ни на ткацких станках, в виду более выгодных условий выделки их в Швейцарии, тогда как экспорт машин иного рода, в производстве которых Англия занимает первое место, она должна обеспечить себе возможно низким тарифом[1]).

При выполнении этих советов, хотя принцип остался бы в целости, но сущность дела могла бы сильно пострадать. Наибольшее благоприятствование могло бы в действительности оказаться тем, чем противники его именуют — врагом тарифных договоров, свести уступки до минимума, или, по крайней мере, значительно сократить их. Самоограничение просителя могло бы нарушить диктуемое необходимостью требование возможного понижения тарифных ставок при заключении договоров. И тогда возникал бы вопрос, не лучше ли давать каждому определенные льготы, не распро-

[1]) Fontana-Russo. Traitè de politique commerciale.

страняя их на других, но зато давать в большом числе, чем снабжать ими всех, но в минимальном количестве, выясняя каждый раз, не извлекают ли из них какую-либо выгоду и другие. Количественная выгода для мирового хозяйства в его целом могла бы в этом случае оказаться на стороне системы компенсации.

Из приведенного видно уже, какие поправки не улучшают дело, а только портят его. Возникает вопрос: нет ли такого пути, при котором ни цельность системы не страдает, ни политика торговых договоров не меняет своего характера, нельзя ли, напр., изменить лишь внешний момент, порядок заключения торговых договоров, время их вступления в силу и прекращения. Такая перемена, касаясь несущественного для самой политики торговых договоров обстоятельства, следовательно, не меняя ее характера, все же с точки зрения системы наибольшего благоприятствования вовсе не является столь неважной, как могло бы показаться на первый взгляд. При обсуждении проекта договора с Японией в германском рейхстаге Дельбрюк (в 1911 г.) обратил внимание на то, что при заключении торговых договоров с одними государствами, другие державы, с которыми предстоит еще войти в соглашение, уже заранее учитывают наибольшее благоприятствование; впоследствии же, когда доходит до них очередь, они отказываются включить в предъявляемый им счет приобретенные уже ранее, на основании наибольшего благоприятствования, льготы, не желают ничего давать за них, а это затрудняет торговые договоры, в особенности же выгодные договоры [1]). С другой стороны, те уступки, на которые мы не идем при заключении договора с данной страной, она нередко все-таки получает впоследствии, и не только вообще получает, но даже приобретает даром, когда мы вступаем в соглашение с каким-либо иным государством, так что наши расчеты и предположения теряют смысл.

Поэтому Дельбрюк (а за ним Горстман и др.) выдвигает основное положение в виде одновременности заключения и прекращения договоров с возможно большим числом государств, так как в этом случае льгот, предоставленных дру-

[1]) Любопытно, что Австрия долго не могла забыть Германии того, что в 1904 г., при заключении торгового договора, Германия заставила ее дать компенсацию взамен уступки в пошлинах на ячмень, тогда как после этого те же пошлины были понижены в силу торгового договора между Россией и Германией, так что Австрия могла бы, на основании права наибольшего благоприятствования, получить их даром.

гим государствам в прошлом, которыми контрагент уже воспользовался, не существует, так как все договоры прекратились и заключаются новые. Льгот, которые получат другие страны впоследствии и которые можно и себе присвоить, также нет, ибо все договоры заключаются в данный момент одновременно. Следовательно, все выгоды, получаемые и отдаваемые, на лицо; получающая страна ясно видит, что ей дается, в договоре ли ею заключаемом, или в других договорах; раздающая скидки страна не менее ясно подсчитывает, что она дает каждому контрагенту непосредственно или чрез одновременно возникающие договоры с другими державами. Первой нетрудно выяснить, что она может заплатить за совокупность льгот, второй — предъявить счет на общую сумму делаемых уступок [1]).

Конечно, преувеличивать значение этой поправки не следует, ибо и до сих пор большинство договоров заключалось одновременно или почти одновременно — имеются периоды, когда массами исчезают старые договоры и появляются новые. Их можно еще более сблизить по времени, как это делала Германия во время упомянутых „Декабрьских" договоров, но полного совпадения достичь едва ли мыслимо — всегда останутся некоторые трактаты, которые по времени своего заключения не будут совпадать с данным поколением договоров. И учитывать выгоды, получаемые каждой стороной прямо и косвенно мыслимо, но заставить ее заплатить уже гораздо труднее. В особенно тяжелом положении очутится тогда Англия с ея фискальным тарифом, или слабые страны, вроде Швейцарии, которые могут оказаться не в силах заплатить за получаемые льготы.

II.

Противники наибольшего благоприятствования не только намерены упразднить его, но заявляют, что положение его и так уже настолько шаткое, что оно все равно долго держаться не в состоянии, ибо ограничений в применении его весьма много. Исключаются из него различные товары, способы транспорта и т. д., которые не покрываются наибольшим благоприятствованием—это ограничения по содержанию, далее различные страны объявляются стоящими вне наибольшего благоприятствования, получают специальные льготы —

[1]) Horstmann. Handelsverträge und Meistbegünstigung.

это ограничения по объему. А при таких условиях едва ли есть основание стеснять себя, наносить себе ущерб, лишь бы сохранить видимость равенства в международном обороте; раз господство уже давно принадлежит не однообразным, равным для всех, а дифференциальным тарифам.

В доказательство того, что самый принцип в действительности нарушен, приводят напр. следующие факты — ограничения по объему (географические). Португалия уже в течении столетия вносит в договоры ограничения, в силу которых государства, пользующиеся наибольшим благоприятствованием, не имеют права на те выгоды, которые она предоставляет испанским и бразильским товарам. Это постановление повторяется и в новейших договорах, заключенных Португалией. Напр., в 1904 г. Португалия вступила в соглашение с Швецией, причем последняя в свою очередь установила исключение из наибольшего благоприятствования в отношении Норвегии и Дании — на даруемые им льготы наиболее благоприятствуемые нации не могут претендовать. Любопытно, однако, что в действительности ни бразильские товары в Португалии, ни норвежские или датские в Швеции не пользуются какими-либо преимуществами. Все это установлено лишь на всякий случай или, вернее, было когда то установлено и по старой памяти до сих пор повторяется в трактатах. Такая — не имеющая реального значения — оговорка встречалась и в наших договорах относительно особых льгот, предоставляемых Россией Швеции и Норвегии.

Немногим больше доказывают и американские договоры. В трактатах, заключенных европейскими державами со странами Центральной Америки—Гватемалой, Гондурасом, Никарагуа и др.—читаем, что права наиболее благоприятствуемой державы не включают государств Центральной Америки, так как последние не рассматривают друг друга в качестве иностранных держав в строгом смысле слова. Южно-американские республики придерживаются такого же принципа — Бразилия, Аргентина, Парагвай, Уругвай сохраняют за собой право предоставлять друг другу особыя льготы, на которые другие страны не могут претендовать до тех пор, пока какая-либо третья держава их не получила. Россия, напр., может их требовать себе лишь в том случае, если они дарованы хотя бы одному из европейских, северо-американских и т. д. государств. Временно такие уступки делались американскими государствами в пользу соседних стран, касаясь однако лишь предметов местного произрастания или производства,

так что для Европы и ее произведений они не могли иметь значения. Но даже из этих льгот сохранились лишь некоторые, другие вскоре были снова упразднены. В результате Трешер, посвящающий особую главу анализу такого рода „нарушений" принципа наибольшего благоприятствования, которым он придает значение, вынужден сам же признать, что „эта глава в общем дает весьма скудный урожай. Имеется всего несколько государств на всем земном шаре, открывающих доступ на свою таможенную территорию произведениям граничащих с ними стран на более выгодных условиях, чем прочим. Во всех же других странах границы также закрыты для ближнего, как и для наиболее отдаленного. И именно в последнее время частью снесенные таможенные стены снова восстановлены" [1]).

Ссылаются и на иные ограничения наибольшего благоприятствования в географическом отношении, содержавшиеся до войны в § 11 Франкфуртского мира, заключенного между Францией и Германией в 1871 г. Оба эти государства взаимно предоставляли друг другу всякую льготу, устанавливаемую ими в пользу одной из следующих держав: Великобритании, Бельгии, Голландии, Швейцарии, Австрии и России, тогда как преимуществ, касающихся других стран, они безвозмездно не давали. Но ограничение здесь имело чисто формальный характер, ибо все важнейшие конкурренты Франции и Германии были перечислены, льготы же, даруемые другим странам, для них имели мало значения. На практике же этот параграф толковался распространительно. На первый взгляд, если Франция сделала уступку Италии, то Германия претендовать на нее не могла, ибо Италия не упомянута в договоре. Однако, Франция предоставляла право наибольшего благоприятствования другим странам без всякого ограничения, и поэтому льгота в пользу Италии немедленно распространялась на Россию, Австрию, Швейцарию и т. д., а раз какая-либо из этих стран ее получила, то тотчас же она принадлежала и Германии, так что через посредство других стран те же преимущества получала и Германия.

Есть, наконец, и случаи, когда в договоре изъяты из действия наибольшего благоприятствования отдельные товары—ограничения по содержанию. Таково постановление относительно пошлин на шелк и шелковые изделия, содержащееся в договоре между Францией и Италией 1898 г.;

[1]) Trescher. Vorzugszölle. p. 148.

обе стороны отказались от льгот на эти товары, которые получат другие государства, почему Франция не могла воспользоваться пониженными Италией в пользу Швейцарии пошлинами на шелк и шелковые ткани. По итальянско-испанскому договору 1914 г. наибольшее благоприятствование не распространяется на вино, привозимое в ту или другую страну, кроме лишь итальянских вин—марсалы, мальвазии и вермута и испанских — хереса, таррогона и малаги — они подлежат наименьшему тарифу. При заключении нами договора с Австро-Венгрией в 1906 г., на основании обмена нот между австро-венгерским послом и русским министром иностранных дел, было установлено, что льготы предоставленные Австро-Венгрией Германии относительно привоза глиняной посуды из Верхней Лузации и Силезии, Италии по ввозу простых соломенных шляп и подошвенных кож (в количестве не свыше 2 тыс. кило в год), желобчатой черепицы и обыкновенной глазированной посуды, а равно льготы предоставляемые Швейцарии по привозу обыкновенной посуды (не свыше 250 к.) на Россию не распространяются.

На основании такого рода единичных фактов касающихся немногих отдельных товаров, едва ли можно утверждать, что система наибольшего благоприятствования „продырявлена". Но, может быть, крепость ее весьма проблематична по той причине, что те, кому невыгодно давать „даровые премии", их только обещают, в действительности же обманывают доверчивых контрагентов, дают им нечто суженное по содержанию и объему?

В отличие от приведенных выше открытых нарушений принципа наибольшего благоприятствования, в пользу того, что основы его подтачиваются, приводится длинный список фактов. „Многочисленность и во многих случаях успешность попыток обойти безусловное, неограниченное наибольшее благоприятствование, при внешней нетронутости и целости его, свидельствует о внутренней слабости и малой пригодности этого института" [1]). Однако, при более близком анализе этих случаев оказывается, что многие из них необходимо исключить, так как они попали сюда по недоразумению.

Таково напр., обвинение в том, что каботажное судоходство (т. е. между портами того же государства) иностранным судам обычно запрещено. Ведь наибольшее благоприятствование гарантирует положение равное с другими

[1]) Schilder, Mitteleur. und die Meistbegünst p. 33.

державами, а не с собственными подданными, здесь же обыкновенно запрещение касается всех иностранных судов, не говоря уже о том, что оно имеет явный, а не тайный характер, содержится в самых договорах, следовательно, никакое право никем не обходится. Некоторые государства, правда разрешают каботажное плаванье судам одних держав и запрещают другим, но это делается в силу принципа взаимности (дается тем, кто признает это право за судами договаривающейся стороны) и такое недопущение иностранных судов, (обычно в форме предоставления каждому государству нормировать каботаж на основании своих законов, особо оговаривается.

Указывают на предпочтение, оказываемое тем или другим государствам при казенных поставках. Англия, напр., при сооружении трамваев, портов, кабелей, газовых заводов и т. д. обращается обычно к колониям и последние смотрят на такие поставки как на свое законное право; нарушение последнего вызывает и в метрополии и в колониях сильнейшее возмущение. Но едва ли вследствие этого создается „своего рода незримая таможенная граница", которая затрудняет проникновение товаров из других стран. Несомненно, что в этом случае наибольшее благоприятствование им мало поможет, ибо оно гарантирует равное положение только в определенных областях (таможенной, торгового судоходства, право приобретения недвижимости, производства торговли и промыслов и т. п.), специально указываемых в соответствующих статьях договора, но отнюдь не во всей жизни и деятельности данного государства. Иначе говорилось бы, что ни в каком отношении государство не может оказывать другим государствам предпочтения перед контрагентом. Но до такого всеобъемлющего права наибольшего благоприятствования пока еще никто не доходил; устанавливая столь растяжимое и неопределенное правило, государство на каждом шагу могло бы быть обвинено в нарушении своих обязательств [1]).

Более основательно утверждение, что наибольшое благоприятствование нарушается дополнительными сборами с то-

[1]) Только Брестским мирным договором установлено было еще и крайне двусмысленное правило, согласно которому принцип наибольшего благоприятствования распространяется и на операции, производимые монополиями одной из договаривающихся сторон, по отношению к покупателям или к поставщикам другой стороны при установлении цен или в других деловых сношениях (II. 2. п. е.).

варов, привозимых под иностранным флагом или через иностранные гавани, или по сухопутной границе. Но это относится к области минувшего, и только остатки еще сохранились в отдельных случаях (см. об этом выше).

Обширную группу составляют те замечающиеся, якобы, обходы — сужение в объеме — которые выражаются в преференциальных тарифах, устанавливаемых колониями в пользу метрополии и наоборот, или колониями той же страны между собою. Но едва ли можно приравнивать колонии к иностранным державам, связь между Англией и Австралией и Южной Африкой, или отношение между Россией и Финляндией до 1918 г. признавать равнозначущими отношению Англии или России к Швейцарии, Италии или Германии? Правда, Германия сочла нужным заявить протест против установления Канадой особо пониженного тарифа в пользу Англии, как и Россия протестовала против преференциальных пошлин в британских колониях; но другие государства вовсе не находили, что здесь совершается нарушение их права наиболее благоприятствуемой державы. В спорных же случаях особая оговорка включалась в самые трактаты с европейскими державами, как это сделала Франция в отношении Туниса. Напр., согласно декларации 1896 г. о распространении на Туниское регентство действия договоров, заключенных между Россией и Францией, „почитается условленным, что положение наиболее благоприятствуемой страны в Тунисе не подразумевает положения Франции“ [1]).

Иной характер имел образ действия Соединенных Штатов, их требование от Гавайских островов особых выгод для себя, хотя ни в каких трактатах не было особой оговорки о преференциальных пошлинах в пользу Соединенных Штатов. Когда Россия, Великобритания, Германия запротестовали против этого, то американская республика ответила, что применение преимущественной системы объясняется в данном случае „особыми, вызванными географической близостью, условиями“. Но такое нарушение права наибольшего благоприятствования особо отмечается в истории его как редкое исключение, и его нельзя ставить на равне с пре-

[1]) Да и среди колоний имеются такие, как напр., та же Канада, которые придерживаются принципа эквивалента, так что к ним вообще претензия о нарушении наибольшего благоприятствования не применима — Канада же вовсе не держала низшего тарифа для одной Англии, а готова была дать его и другим державам, нарушая тем самым принцип преференциальности (см. стр. III)

ференциальными пошлинами в обмене между Европой и колониями.

В преференциальных тарифах противники наибольшего благоприятствования усматривают не простой обход последнего, а нарушение квалифицированное. Во всех других случаях третьей державе попросту не дается того, что ей принадлежит по праву наибольшего благоприятствования немедленно и безусловно; но если она пожелает, она может выменять эти льготы, ей никто не препятствует получить возмездно те же права, так что наибольшее благоприятствование лишь заменено „единственно правильным" принципом эквивалента. Здесь же третьи державы вообще никакого отношения к льготам, предоставляемым колониями или в пользу колоний, не имеют и иметь не могут. Создается исключительная монополия, вроде тех, которые существовали в эпоху, предшествовавшую наибольшему благоприятствованию. Появляются привилегированные страны и прочие страны, государства первого и второго разряда, создаются льготы в пользу одних, на которые другие не только не могут немедленно и безвозмездно претендовать, как гласит наибольшее благоприятствование, но которые им вообще недоступны.

Однако, если противники наибольшего благоприятствования хотят этим доказать необходимость заменить наибольшее благоприятствование системой эквивалента, то они упускают из виду, что преференциальные пошлины с таким же успехом нарушают и принцип возмездности, составляют в равной мере исключение из обеих систем. Возмездность предполагает возможность купить те же льготы, которые даны метрополии или колониям, здесь же колонии или метрополия выделены в особую категорию и другие страны сравниться с ними ни под каким видом не могут. Особенно странная картина получается, когда далее в список „обходов" включаются Соединенные Штаты. „Обходы" здесь — истинное выражение их системы, дифференцирующей отдельные страны в таможенном отношении. Это вовсе не обходы, а провозглашенное ими общее правило. Соединенные Штаты всем своим существом нарушают принцип наибольшего благоприятствования. Но ведь речь идет не о странах, которые его не признают, а о тех, которые стоят на почве этой системы, но, якобы, кого то обманывают.

Последнюю и наиболее существенную группу составляют те случаи, когда наибольшее благоприятствование сталки-

вается с мерами санитарного характера в отношении привоза из определенных стран, с постановлениями о пограничном обмене и, наконец, со специализацией тарифов.

Германия и Австрия широко применяли в последнее время запрещения привоза русского, американского, сербского и т. д. скота и мяса, в виду опасности — как они оправдывались — занесения повальных болезней скота. При таких условиях наибольшее благоприятствованиие, конечно, теряло всякий смысл: повышать пошлины на скот и на мясо нельзя было, а вовсе запрещать привоз их можно было.

Пограничный обмен между соседними странами обыкновенно ставится в особо льготные условия. Но под этим названием, касающимся торговли пограничных жителей, делались попытки провести пониженное обложение для определенного государства. Так, напр., Австро-Венгрия вставила в договор с Италией 1891 г. особую „оговорку о пошлинах на итальянское вино" под видом „псевдо-пограничной льготы". Франция запротестовала против такого специального покровительства итальянским винам, не касающегося вин из других стран, и Австрии пришлось взамен этого признать преференциальные пошлины для французских вин в Тунисе; по истечении срока договора с Италией в 1903 г., Австрия вынуждена была уже отказаться от подобного „толкования" пограничного обмена, но Италия согласилась пожертвовать своей исключительной привилегией лишь взамен значительных уступок в договоре. После признания независимости Болгарии Сан-Стефанским договором 1878 г. сохранились преференциальные пошлины в торговых сношениях между ней и Турцией, в качестве остатка прежнего состояния, когда обе страны составляли одну таможенную территорию. Но после окончательного признания суверенитета Болгарии в 1908 г. великие державы, в особенности Россия, отказались примириться с таким положением, ибо всякая связь между этими странами прекратилась. Действительно болгарско-турецким договором 1911 г. преференциальные пошлины сведены к немногим постановлениям, которые являются „истинными пограничными льготами".

Легче всего разрушить принцип наибольшего благоприятствования, и притом так, что ничего нельзя возразить против этого, путем специализации тарифов. При выработке тарифа 1902 г. Германия желала установить льготу для швейцарских быков, но так, чтобы Франция для своего ро-

гатого скота ею не воспользовалась. Но прямо и открыто сделать это немыслимо было, ибо Франции принадлежало право наибольшего благоприятствования. Поэтому она внесла в тариф две ставки—одну, повышенную, для быков вообще, другую же, более низкую, для тех быков, „которые паслись не менее трех месяцев на высоте не ниже 300 метров и которые имѣют морду с черными пятнами и конец хвоста красного цвета". Можно ли точнее и детальнее описать швейцарский скот? А в то же время формально права Франции нисколько не нарушены — самое слово „Франция" не упоминается. Лошади облагаются по германскому тарифу, пониженной втрое ставкой, если они чисто-фламандской, брабантской или норической породы, т. е. если они привозятся из Бельгии или Австро-Венгрии. Пониженная пошлина установлена была для некоторых сортов сыра — пармезана, страхино, горгонцола, иначе говоря, для сыров итальянских, для вин „типа Марсала" в бочках (т. е. сицилийских). И здесь никакого формального нарушения прав наибольшего благоприятствования не было, так как не было дифференциации пошлин в зависимости от того, откуда привозятся товары; различие установлено было лишь по сортам и видам их, но в результате, конечно, Франция от этого пострадала.

Это стремление создать для нее менее выгодное положение обнаруживается и в повышенных пошлинах на легкие сорта шелковых тканей, в тройном обложении вееров, сделанных целиком или частью из страусовых перьев (по сравнению с прочими веерами) и т. д. Между тем или другим товаром, привозимым из России или Италии, и товаром французским различие было нередко едва заметное, заключалось в упаковке, цвете или каких-либо иных совершенно несущественных признаках, но оно было достаточно для того, чтобы французский товар облагался по совершенно иной статье. В германско-японском трактате 1911 г. обложены по пониженному тарифу „habutae"—шелковые ткани, изготовляемые без всякой примеси искусственного шелка или шелковых охлопьев, вытканные с обеих сторон крепкими каймами и соответствующие определенным прилагаемым образцам. И это было направлено против Франции — не могли же другие страны, кроме Японии, выделывать ткани „по установленным образцам". В Японии такого рода ткани с крепкими кантами и из чистого шелка составляют обычное явление, в Европе же обыкновенно примешиваются

шелковые хлопья, причем для качества тканей это обстоятельство имеет весьма мало значения [1]).

Французские писатели [2]) возмущались таким образом действия Германии, но они сами же вынуждены были признать, что Германия в этом отношении шла по пути, уже ранее проложенному Францией [3]). Последняя в соглашении с Швейцарией 1895 г. старалась путем специализации построить свой тариф таким образом, чтобы льготы получались лишь для товаров швейцарского происхождения (напр. для различных шелковых тканей), прочие же страны не могли бы ими воспользоваться [4]).

Конечно, в этих случаях положение создавалось исключительное. Со времени Франкфуртского мира 1871 г. (одиннадцатая статья) Франция и Германия были скованы „вечным" наибольшим благоприятствованием, и все их стремления были направлены к тому, как бы действовать так, чтобы другая сторона от наибольшего благоприятствования возможно меньше выигрывала. Открыто ничего сделать нельзя было, и приходилось идти обходным путем, каждая сторона старалась не давать другим державам уступок, которые противник мог бы использовать, дифференцируя и специализируя тариф до крайности, изобретая ради этого новую номенклатуру в тарифе. Хотя французы называли

[1]) Немецкие и австрийские экономисты советовали во время войны при выработке будущих тарифов всячески применять принцип „индивидуализирования, дифференцирования, специализирования или рафинирования" (см. напр. Battaglia, p. 83).

[2]) Augier La France et les traités de commerce p 105. Lamy. La révision da tarif douanier p. 159. Arnauné Le commerce exterieur et les tarifs de douane.

[3]) Lamy p 97.

[4]) Впоследствии настолько боялись такого рода обходов, что несмотря на существование общего права наибольшего благоприятствования, установленного в договорах, по поводу отдельных статей тарифа, где мог быть совершен какой-либо обход, вносились специальные правила и оговорки. Так, напр., в п. 2, ст. 6 русско-французского договора 1906 г. говорится, что „льготы, могущія быть предоставленными третьему государству относительно пошлин или таможенных правил для апельсинов, лимонов и померанцев, будут распространены на те же фрукты французского происхождения": Однородное германское постановление имеется в русско-германском договоре 1904 г. к ст. 28 тарифа. „Льготы, могущія быть предоставлены третьему государству относительно пошлин или таможенных правил, относящихся к какому-либо из пунктов и литер ст. 28-ой (вина виноградные, ягодные и фруктовые), будут в равной мере распространяться на вина германского происхождения, относящиеся к тем же пунктам и литерам настоящей статьи"

ст. 11 франкфуртского мира „вторым Седаном", свидетельствующим о дальновидности Бисмарка, который лишил Францию возможности даже незначительного „реванша" в области торговой политики, — но в настоящее время выяснилось, что инициатором „безконечного" наибольшего благоприятствования в Франкфуртском мире, являлась не Германия — как можно было думать — а Франция [1]).

Последняя в 1871 г. протестовала против навязываемого ей Германией восстановления после войны тарифного договора, срок которого истекал лишь в 1876 г., заявляя, что нельзя одновременно и облагать Францию контрибуцией и лишать ее возможности уплатить последнюю, повысив свои пошлины для этой цели. Когда же это весьма не понравилось Бисмарку, опасавшемуся дифференцирования немецких товаров — „лучше война пушками, чем таможенная война„,— то французы предложили компромисс: параграф вечного наибольшего благоприятствования, раз навсегда исключающий возможность таможенной войны с Германией. Бисмарк пошел на это, не принуждая Франции к тарифу, а довольствуясь одним наибольшим благоприятствованием, сознавая, что одной силой нельзя создать дружественных торговых сношений между двумя нациями.

III.

Несмотря на все возражения, направленные против системы наибольшего благоприятствования она вплоть до мировой войны не понесла никакого ущерба; лишь война явилась для нее сильной угрозой.

Уже с самого начала войны повсюду заговорили о германском „экономическом засилье", — о тех цепких щупальцах, которые ее торговля протянула по всему свету в целях мирового господства. Мир должен в будущем расколоться надвое, образовав как бы два замкнутых, не сообщающихся между собою сосуда: один — союзные страны, другой — Германия и ее адепты. Сближение между союзниками, взаимопомощь, содействие развитию производительных сил, экономическому возрождению после войны, и изолирование Германии, устранение ее товаров, изгнание ее из мирового

[1]) См. Model. Les consequence de'article 11 de traité de Trancfort. Oncken в Revue d'écon. polit, 1892 Sartorius von Waltershausen. Der Paragraph elf des Frankfurter Friedens. Загорский. Война после мира.

рынка. Главным средством борьбы признавалось лишение Германии наибольшего благоприятствования, т. е. того, что до сих пор давалось всем и каждому, на что все народы могли рассчитывать. В частности у нас заявляли, что Россия не должна быть более „колонией" Германии, „наши природные богатства не должны служить удобрением для почвы, на которой пышным цветом распустится немецкая культура", необходимо скорейшее „раскрепощение" русского рынка от германских товаров. И главным средством, рядом с автономным, „толковым" тарифом, созданным без постороннего вмешательства (см. гл. III), является опять-таки отказ от системы наибольшего благоприятствования, недостаточно эластичной, снабжающей Германию теми выгодами, которые мы вовсе не желаем ей дать, сохраняя их для наших союзников и нейтральных держав. Правда, раздавались и другие голоса, находившие вообще такую политику изолирования Германии близорукой и отстаивавшие наибольшее благоприятствование, как необходимое нам самим. Наш хлебный экспорт не может существовать без равноправия на других рынках, ему грозят ответные репрессии, а при автономном (минимальном) тарифе мы все равно уступок раздавать не будем, так что Германия выиграть ничего не в состоянии будет. Но большинство настаивало на том, что надо, пользуясь уроками прошлого, „отвернуться" от наибольшего благоприятствования, обратиться к системе „взаимства", к „новому" американскому принципу, который осторожно называли „условным", „ограниченным" наибольшим благоприятствованием, надо вообще отказать Германии в равноправии, „лишить ее всех прав и преимуществ", установить для нее особый, исключительный тариф.

Принцип — не давать Германии наибольшего благоприятствования был резко проведен в постановлениях Парижской экономической конференции 1916 года. Ст. 2-я „мер переходного времени" гласит. „Так как война уничтожила все торговые договоры между союзниками и неприятельскими державами и так как крайне существенно, чтобы во время периода экономического возрождения, который должен наступить после войны, свобода союзников не ограничивалась претензиями неприятельских держав, вытекающими из права наибольшего благоприятствования, то союзники решили, что выгоды наибольшего благоприятствования не могут быть предоставляемы неприятельским державам в течение известного числа лет. Союзники обязуются обеспечить друг

другу в течение этого срока и насколько это только представляется возможным, могущие их вознаградить рынки сбыта в том случае, если невыгодные последствия для их торговли проистекут от применения обязательства, обусловленного в предыдущем параграфе".

Следовательно, на переходное, после-военное, время для Германии право наибольшего благоприятствования не дается, оно применяется только к союзникам и нейтральным.

Как видно, однако, из приведенного, союзники в тоже время не скрывали от себя, что Германия может ответить тем-же нарушением наибольшего благоприятствования и для некоторых врагов ее, в особенности „аграрных", как Россия, это может привести к весьма печальным результатам. Тогда другие — согласно постановлению — придут ей на помощь, обеспечат ей сбыт так или иначе, хотя — как, оставалось открытым. Во всяком случае предоставление Германии наибольшее благоприятствование приравнивалось чуть-ли не к измене, к заключению сепаратного мира [1]).

Положение Германии в данном случае было особенно трудное по той причине, что она же первая подала повод к упразднению наибольшего благоприятствования, сама-же готова была нарушить эту систему в интересах Австро-Венгрии,—путем образования таможенного союза Центральной Европы, отказывая другим державам в том, что давала Австро-Венгрии. Еще до войны Вольф говорил о системе преференциальных пошлин в пределах наибольшего благоприятствования, т. е. о возможности взаимного предоставления Германией и Австро-Венгрией льгот недоступных другим. Во время войны это стало основной программой, наибольшее благоприятствование должно применяться с исключениями, как институт допускавший и допускающий отклонения.

Речь шла о таможенном союзе между Германией и Австро-Венгрией и об установлении ими исключений в пользу друг друга. Поднят был, таким образом, вопрос о том, что представляет собою таможенный союз и в каких случаях он является основанием для исключений из принципа наибольшего благоприятствования.

---

[1]) Лондонская торговая палата даже выработала вскоре после Парижской конференции проект таможенного тарифа для Англии в виде пошлин с цены по трем категориям—наименьший для Британской Империи и для союзных стран, общий, вдвое больший, для нейтральных стран, и, наконец, третий, втрое увеличенный, по сравнению с первым, для враждебных государств.

Виды таможенных союзов могут быть различные. Возможен прежде всего полный таможенный союз (union douaniére association douanière, vollkommener Zollverein, Zolleinigung), где два или несколько государств приостанавливают свою экономическую самостоятельность на определенный или неопределенный срок — в скрытом виде независимые друг от друга части продолжают жить — в хозяйственном отношении сливаются во-едино, совместно регрулируют самые важные экономические вопросы. Они образуют единую таможенную территорию, создают единый внешний таможенный тариф, учреждают единую таможенную администрацию, выступают как одно одно лицо при заключении торговых договоров, унифицируют налоги на потребление и на основании определенного ключа распределяют между собою таможенные доходы. Но это доходы от внешних таможен, которыми союз себя отделил от внешнего мира — между участниками союза нет таможенных застав.

Полный союз двух или нескольких политических единиц может быть и односторонний, неравноправный, союз, где один участник в таможенном отношении властвует, другой ему подчиняется. Последний поглощается первым; это включение одного государства в таможенную границу другого (Zollanschluss). Таково отношение между Францией и Монако (по договору 1865 г.), между Австрией и Лихтенштейном (по договору 1852 г.) между Германией и Люксембургом (по договорам 1842 и 1875 г. до 1918 г.). Эти более слабые участники союза были уничтожены в таможенном отношении своими сильными соседями, приняли их таможенный тариф, их таможенное управление, отказались от собственного таможенного законодательства, от самостоятельных торговых договоров, словом претерпели значительное умаление своего суверенитета.

Этого результата боялись и мелкие германские государства при заключении таможенного союза с Пруссией в 1834 г., но опасения оказались не основательными: знаменитый Zollverein — так его именуют французы — оказался типом слияние второго рода — равноправных и полноправных членов. Их независимость не пострадала, быть может, потому, что их было много — попытке сильного захватить более слабых можно было противопоставить количественный перевес последних [1]). Германский таможенный союз — единственный

[1]) До 1867 г. требовалось для каждого постановления единогласие всех

в истории случай полного союза равноправных государств [1]) с его общим тарифом, с разверсткой поступлений от пошлин между членами по численности населения, с постепенным переходом к единству меры, веса и монеты и упразднением внутренних таможен между участниками [2]).

Под влиянием Германского таможенного союза возник целый ряд проектов новых полных таможенных союзов, напр., союза между Францией и Бельгией, объединения в союз всей Америки, Северной, Центральной и Южной (Панамерика). Но из всего этого ничего не вышло — слишком опасно было бы в этом случае положение более слабого, слишком много затронуто было бы различных интересов при уничтожении таможенных застав на границе между двумя государствами. Поэтому в дальнейшем речь идет уже не о полном слиянии государств и народов, а о менее тесном, но зато более близком к реальной жизни, союзе—о создании „un Zollverein adouci", „смягченного", неполного, незаконченного союза, „союзоидного" образования, имеется в виду таможенное сближение, своего рода переходная форма от действительного союза к простым торговым договорам. Сохраняются таможенные барьеры в пределах союза, хотя эти внутренние преграды и ниже внешних, отделяющих союз от прочего мира; вместо единого тарифа может быть два или несколько, по числу участников; каждый заключает и самостоятельно торговые договоры с другими державами, хотя тарифы и договоры известным образом координированы приведены в связь; в таможенном управлении, в области косвенного обложения и т. д. никакой унификации не производится. О таком союзе между Германией и Австрией неодно-

государств, после 1867 г. таможенный парламент решал дела большинством голосов.

[1]) В других случаях таможенное единство тесно связано с образованием союзного государства или союза государств, вытекает из политического единства — в Австралийском и Южно-африканском союзе оно основано на тех же моментах, как и в Германской империи, Соединенных Штатах Северной Америки, Мексике, Бразилии или Канаде. Все это не таможенные союзы, а единые государства, как в политическом, так и в хозяйственном (таможенном) отношении. Своеобразный характер имел (до войны) заключенный между Австрией и Венгрией и возобновляемый каждые десять лет таможенный союз, но и здесь речь шла о соглашении между двумя частями одного и того же государства.

[2]) Сохранилиеь правда Uebergangsabgaben с некоторых продуктов, перевозимых из одного государства в другое— с вина, пива, спирта и табаку, вследствие различия в косвенном обложении, но и они, по мере унификации налогов на эти предметы, постепенно исчезали.

кратно шла речь, причем лишь в будущем предполагалось устранение всяких таможенных преград между ними, тогда как на первое время лишь понижение пошлин на австро-германской границе, создание преференциального тарифа.

В этом случае опасность потерять свою самостоятельность для более слабого союзника значительно уменьшается. Он менее рискует, что в соглашениях с третьими государствами его интересы будут принесены в жертву выгодам более сильного; он имеет и меньше оснований ожидать наводнения своей территории товарами соседа. Конечно, все зависит от того, в какой комбинации сочетаются различные признаки неполного таможенного союза, от степени его неполноты, ибо он может принимать весьма разнообразный облик, организация его отличается растяжимостью, приспособляемостью к различным условиям. Если переход от торговых договоров к полному союзу является крайне резким переходом, то между последними и смягченным союзом пропасть была уже не столь глубока, — быть может, даже такое сближение имело в известных случаях больше шансов на успех, чем договор, где каждая сторона неутомимо отстаивала на каждом шагу свои хозяйственные интересы.

Высшей ступени такое сближение (смягченный союз) достигает там, где внешний тариф единый, где торговый договор с третьими государствами заключаются союзниками не только одновременно, но и с обоюдного согласия, где в особенности преференциальные пошлины сильно отличаются от общего для всех прочих тарифа и где они предназначены к постепенному исчезновению, так что неполный союз мало по малу превращается в полный, приобретает все более законченную форму слияние государств в экономическом отношении. Параллельно этому превращению, само собою разумеется, растет опасность для более слабого быть побежденным более могущественным союзником. И, напротив, чем слабее становятся нити между ними, чем самостоятельнее и независимее каждый действует при выработке своего внешнего тарифа и при заключении торговых договоров с третьими державами, чем меньше в особенности расстояние между внешним и преференциальным тарифом, тем более соглашение падает до уровня торгового договора, тем меньше дня него оснований присваивать себе название союза. От последнего может наконец, остаться один только формальный признак преференциальных пошлин, которые могут являться таковыми лишь номинально, по существу почти не отличаясь от общего та-

рифа. Они, следовательно, могут оказаться весьма малоценным подарком для соседа, в то же время доставляя ему много неприятностей от других стран, ибо они все-таки покоятся на принципе преимущества, а не равноправия в области международного обмена.

Идти в этом направлении еще дальше — и называть сеть торговых договоров таможенным союзом, хотя бы в зачаточной форме его, — как это делали немцы и австрийцы, в особенности же французы, в применении к германско-австрийским декабрьским трактатам (1892 г.) — французы говорили о „ligue douanière de l'Europe centrale", — значит стирать всякую грань между неполным таможенным союзом и обычными соглашениями государств на почве взаимных уступок в тарифах и наибольшего благоприятствования. Только желание видеть в сети торговых договоров путь к будущему таможенному союзу может объяснить такое смешение понятий, объединение в одной формуле с союзом того, что в лучшем случае может служить исходной точкой для создания его в будущем.

Во всяком случае разница между торговым договором и неполным таможенным союзом заключается уже в том, что первые не нарушают принципа равенства, ибо в силу принципа наибольшего благоприятствования, даваемые при торговых договорах взаимно льготы распространяются и на прочие страны. Напротив, таможенный союз именно покоится на специальных льготах, устанавливаемых в пользу членов союза и иным государствам недоступных, на преференциальных пошлинах, взимаемых на отделяющей их пограничной черте.

Когда с образованием в 1867 г. Северо-Германского Союза был возобновлен таможенный союз севера с южно-германскими государствами, Наполеон III сослался на торговый договор Франции с Германским Таможенным Союзом, заключавший оговорку о наибольшем благоприятствовании, и потребовал себе того-же свободного беспошлинного провоза, который был предоставлен Северо-Германским союзом провенансам Баварии, Бадена и Вюртемебрга, но получил решительный отказ. Франции в свою очередь было предъявлено подобное требование, когда она в 1865 г. заключила таможенную унию с княжеством Монако, включив последнее в таможенную черту Франции. В силу ст. 4 соглашения между Францией и Монако, монакские суда во французских гаванях приравниваются к французским. Италия, Швеция и

Норвегия, Нидерланды и Германский Таможенный Союз заявили о том, что у них имеются соглашения с Францией относительно судоходства, а в последних, в свою очередь, содержится оговорка наибольшего благоприятствования, почему их суда должны пользоваться во Франции равными с монакскими судами льготами. Но Франция отвечала на это, что соглашение с Монако имеет целью в отношении всех морских и торговых операций продвинуть французскую границу вплоть до границ княжества; с точки зрения таможенной ныне существуют только французские гавани, управляемые французскими законами — отсюда равноправное положение французского и монакского флага в этих портах.

Во избежание недоразумений, впоследствии в некоторые договоры стали включать примечание относительно таможенных союзов. В одних случаях это касается уже существующих союзов: „не будут почитаться нарушением настоящего договора обязательства, налагаемые на одну из сторон условиями таможенного союза (union douanière), а именно, льготы, предоставленные в силу такого союза Австро-Венгриею княжеству Лихтенштейнскому и Боснии и Герцеговине“ (договор России с Австрией 1906 г., ст. 3). „Соглашения (arrangements), последовавшие между Францией с одной стороны и Монако и Туниским Беем с другой, не могут считаться нарушением договора“ (русско-французский договор 1905 г., дополн. ст. I). Или же предусматривается возможность в будущем таможенных союзов: допускаются особые льготы, „вытекающие из условий таможенного союза, заключенного или имеющего быть заключенным одною из договаривающихся сторон с каким-либо третьим государством“ (русско-болгарский договор 1905 г., ст. 10, русско-сербский договор 1907 г., ст. 10).

Но речь идет только о случаях полного таможенного единения, об „union douanière“, „Zollverein“, но не о более слабых формах сближения с сохранением промежуточной таможенной черты (alliance douanière, Zollannäherung, Zollbündnis, Zollverband).

Теперь же, во время войны проектировался неполный союз между Германией и Австро-Венгрией. Так что для Германии положение получилось почти неразрешимое: или ограничить применение наибольшего благоприятствования почти до полного отказа от этой системы, в случае предоставления особых льгот Австро-Венгрии, или отказаться от этих льгот, сохранять право наибольшего благоприятство-

вания и в таком случае бросить мысль о Центральной Европе, о германско-австрийско-венгерском сближении на основе преференциальных пошлин. Австрия и раньше возбуждала такого рода вопросы.

Еще до 1851 г. Австрия, признав Сардинию наиболее благоприятствуемой державой, заключила договор с Моденой, который объявила таможенным союзом, чтобы Сардиния из него не извлекала выгод. Когда же обман был разоблачен, Австрия заявила на протест Сардинии, что нет точного определения таможенного союза и она вправе понимать его в таком именно смысле; но в результате ей пришлось подчиниться требованиям держав и отказаться от этого мнимого таможенного союза.

В 1885 г., когда Кальноки выступил с предложением австро-германского сближения, Бисмарк, не обнаруживавший никакого сочувствия его планам, сослался на то, что принцип наибольшего благоприятствования запрещает это. Программа Кальноки была поддержана и разобрана в книге Матлековича (1891 г.), доказывавшего, что преференциальный тариф ничьих прав не нарушает. Если между Австрией и Венгрией возродятся таможенные заставы — говорил он, — хотя и не столь высокие, конечно, как на внешней границе, то могут ли третьи державы, ссылаясь на свое право наибольшего благоприятствования, требовать себе тех же пониженных пошлин? Конечно, нет. „А если дело обстоит так, коль скоро томоженный союз (полный) слабеет, то почему должно быть иначе, когда таможенный союз (неполный) возникает?“ Но ему на это отвечали, что в первом случае государство выступает в торговых договорах с третьими державами как единое целое, и внутренние дела его не касаются их, как им нет дела до сооружения внутренних сборов или таможен во всякой иной стране, во втором же — нарушаются их приобретенные права, выговоренные с каждой отдельной страной, входящей в новый, но не полный союз.

Matlekowits остался в единственном числе: communis — opinio (Bonnet, Veillkowich, Bosc, Schraut, Melle, Francke, Paasche, Oncken и др.) не было на его стороне.

Теперь вместе с лозунгом — единая Центральная Европа, тот же вопрос снова выплыл на поверхность, и снова ответ получался тот же. Отдельные авторы (Schilder, Schüller, Battaglia) снова старались доказать, что ничьи права не нарушаются: если — говорят они — большѐе, т. е. полный союз допустим (с точки зрения наибольшего благоприятствования),

то во сколько раз более возможно меньшее — неполный союз с промежуточной таможенной линией и преференциальными пошлинами, — вывод a maiori ad minus (от большего к меньшему). Полный союз наносит гораздо больший ущерб третьим державам, чем преференциальные пошлины — там они платят всю пошлину, другие же ничего, здесь они платят все, но и другие несут часть пошлины, большую или меньшую. Почему же тот ущерб они готовы нести, не претендуя на свое право наибольшего благоприятствования, а этот, гораздо меньший, вызывает с их стороны возмущение?

Но суть в том, что при полном таможенном союзе образуется новое юридическое лицо, которого и касается теперь наибольшее благоприятствование, тогда как прежние таможенные территории поглощены им: исчезли, следовательно, и их права и обязанности, в том числе вытекающие из предоставленного ими права наибольшего благоприятствования, старые долги прекратились. Иной принцип давал бы возможность пользоваться знаменитой оговоркой, чтобы пробраться во всякий таможенный союз, заключенный другими государствами, освободить свои товары от каких бы то ни было пошлин только потому, что другие страны слились в единое таможенное целое. Такие полные союзы — новые личности — можно сравнить с приобретением новых территорий после войны, только здесь экономическая, а не политическая аннексия. Едва ли с полным слиянием всех экономических интересов двух стран, где обе стороны приобретают крупные выгоды, но и несут не менее крупные жертвы, можно ставить наравне простые льготы, даваемые дружественной державе.

Правда, можно было бы обойти это препятствие, связанное с неполным союзом, обратив его в полный. Это можно сделать, подменив название; но — как мы видели — на такой позиции трудно удержаться долго. С другой стороны, можно не только назвать, но и действительно образовать полный союз. Но едва ли государства, которые, очевидно, из весьма веских соображений, считают необходимым сохранить пограничную таможенную черту между собою, пожертвуют ею и сольются вместе лишь для того, чтобы третья держава не извлекла никаких выгод, не воспользовалась теми льготами, которые они при неполном союзе предоставили бы друг другу.

Большинство немецких, австрийских и венгерских авторов не скрывало от себя, что простое сближение лишало обе страны той свободы действия, которую гарантирует полный таможенный союз (Jastrow, Herkner, Phillipovich, Gothein,

Horstmann, Eulenburg, Roghé и др.), почему многие из них решительно высказывались против сближения в форме преференциальных пошлин в пользу Австро-Венгрии [1]) или во всяком случаи (как напр. Herkner) относились к такого рода проектам весьма скептически. [2]) Другие полагая, что с прекращением Франкфуртского мира это препятствие устранено, все же сознавали, что такие льготы означают отказ от безусловного наибольшего благоприятствования, хотя не давали себе отчета в вытекающих из этого огромных последствиях. [3]) Наконец, некоторые экономисты (Wolf, Schilder, Schüller, Schumacher, Battaglia), не усматривали в преференциальном австро-германском тарифе никакого вызова, брошенного всем другим государствам указывая на приведенные выше факты,—на то, что наибольшее благоприятствование и до сих пор вовсе не являлось тем высшим принципом, ради которого отказывались бы от других выгод, не было той заповедью, которую бы все исполняли. Но это утверждение, в отношении прошлого, как мы видели, не выдерживает критики, основано на смешении колоний с самостоятельными государствами, на обобщении отдельных случайных фактов.

Наибольшее благоприятствование покоится на трех положениях: во 1-х, *немедленное, безусловное* и *безвозмездное* предоставление выгод, даваемых другим (без эквивалента), далее, предоставление *всех* выгод, как уже данных, так и даваемых в *будущем* другим (содержание), и, наконец, предоставление каждому выгод, даваемых *всем* другим (объем). Первые два обязательных условия Германия соблюдает, третье (объем) — резко нарушает, вносит принцип дифференциации, нарушая тем самым один из устоев наибольшего благоприятствования. До сих пор во втором и третьем пункте (нарушение первого означает переход к американской системе эквивалента) появлялись небольшие, чуть заметные отклонения, которые не могли затронуть сути (во втором — отдельные товары, в третьем — не имеющие значения страны). Теперь же исключения по объему оказались бы настолько

[1]) Напр. Horstmann. Handelsv ertráge uud Meistbegünstigung. p. 188 Gothein. Deutschlands Handel nach dem Kriege. p 36. Roghé. Das deufsch oester.-ung. Handelsbündrs. Preuss. Jahrb. 1917. p. 417 – 421.

[2]) Herkner. Die Zukunff des deutschen Aussen handels. Sehmollers Jahrbuch 1916. p. 560.

[3]) Dub. Nochmals zur Frage der Zollunion sjchmollers Jahrbuch. 1916 p. 1384. Keller. Ein deutsch-ost-ung. Zollwerein? Schmllers. Jahrbuch. p. 880.

крупными и существенными, что на самом деле получалось бы нарушение всего принципа. Сознавая это, чувствуя слабость своей позиции, недостаточность ссылки на то, что равноправие уже и так нарушено, и они идут лишь дальше по проторенной дороге, не довольствуясь, далее, и — в сущности противоречащим этому — аргументом „от большого к меньшему", многие немецкие авторы дополняли всю эту массу рассуждений главным и основным — „правом" сильного, желая просто навязать и врагам и нейтральным странам свою волю, заставить их признать исключение в пользу союзников

Они прямо рассматривают теорию международного права, как служанку господствующих экономических интересов; а интересы эти меняются — прежде господствовали одни, для которых преференциальные пошлины были невыгодны, теперь выступили на первый план другие — германско-австрийские, которые нуждаются в оправдании преференциальных пошлин. „Если война в жизни современных народов вообще может быть хотя бы в слабой степени оправдана с точки зрения мировой истории, то миссия ее состоит в том, чтобы заставить интересы, которые в мирное время невозможно было осилить, подчиниться железному суду истории, который является последней инстанцией для всех, иным путем неразрешимых, столкновений интересов, и тем самым указать и пробить течению хозяйственной жизни новое русло. Потом уже не явится особым искусством найти для таких новообразований в области торговой политики покрывающую их правовую формулу, менее всего это явится невозможным или опасным для тех, кто только выиграет от этого [1])".

Уже здесь речь идет не только о прикрывании новой теорией своих действий, хотя бы неправомерных, но и о силе, которая разрешает конфликты. Яснее то же выражается словами, что торговые договоры с воюющими странами прекратились, а каковы будут новые соглашения, — это решит сила оружия; в случае победы, побежденных можно будет заставить, а нейтральные слишком слабы, чтобы разговаривать с победителями. Все опасения ответных репрессий — последние создают нервное настроение в этом вопросе у немецких промышленников — являются не более как „ночными призраками, исчезающими с рассветом". Весь вопрос составляет не что иное, как „Eine Interessen und Machtfrage" [2]).

[1]) Schippel. Uebertriebene Meistbegünstigungssorgen. Sozial. Monatshefte 1916. I. p. 17.

[2]) Battaglia. p. 473., а также Schilder, Schüler.

„Усмотрят ли другие государства в таком ограниченном наибольшем благоприятствовании что-либо такое, что им не понравится, этот вопрос мы можем предоставить будущему. Великие мировые события нельзя третировать как пешки. Если Германия и Австро-Венгрия в этой мировой войне окончательно победят или даже только сохранят свое могущество и свою независимость, то никто не может вмешиваться в то, как они намерены взаимно урегулировать свою будущую торговую политику" [1]).

Выражением этих принципов и явился заключенный с Россией Брестский мир. С формальной стороны сохранено было равноправие сторон, ибо устанавливалась взаимность в смысле предоставления права наибольшего благоприятствования с установлением исключений (для обеих сторон) для стран, связанных с Россией или Германией таможенным союзом. [2]) При этом однако — как мы видели — под таможенным союзом Германия понимала отнюдь не только полный таможенный союз, но и всякое таможенное сближение. Впрочем и в этом отношении еще гарантировалась взаимность. Россия также могла, в силу этого постановления, образовать неполный союз с какими-либо иностранными государствами, иначе говоря предоставить им особые льготы, не распространяя последних на Германию. Но именно этого Германия не могла допустить и она применила поистине замечательный прием для того, чтобы этого избегнуть — речь идет о допустимости таможенного союза только со страной, граничащей непосредственно с Россией (с Германией) или с другой состоящей с ней в таможенном союзе страной. Это означало, что Германия, лежащая в центре Европы, может образовать союз с Австро-Венгрией и с любой иной страной, а через посредство Австро-Венгрии („граничащей с другой состоящей с ней в таможенном союзе страной) и с Болгарией и Турцией — об этом ведь шла речь во время войны — и Россия не получает никаких льгот, предоставленных всем этим странам.

А в то же время Россия не может вступить ни в какой союз со странами Антанты, ибо она не граничит с ними.

[1]) Sartorius. Der Paragraph 11 des Frankf. Friedens. p. 44.

[2]) Предположение об установлении вечного наибольшего благоприятствования, как во Франкфуртском мире, было с самого начала отвергнуто в Германии, но в первоначальных требованиях, предъявленных России, это право было установлено на 20-ти летний срок, впоследствии же сокращено до 31-го декабря 1925 г., с обязанностью предупреждения за три года.

Так эта задача была блестяще решена. При формальном равноправии Россия не получала наибольшего благоприятствования, Германия же обеспечила его себе. Конечно, вытекает вопрос, почему таможенный союз может быть образован только с соседними странами, именно неполный союз. Ответ очень прост — при такой комбинации все выгоды оказывались на стороне Германии.

На самом деле последующие события все это аннулировали и Брестский мир с отнятием в действительности у России права наибольшего благоприятствования, и самую идею Центральной Европы с преференциальным, нарушающим идею наибольшего благоприятствования, тарифом. Напротив идеи Парижской конференции вовсе не исчезли. В Версальском мирном договоре установлено одностороннее наибольшее благоприятствование в пользу стран-победительниц. Согласно ст. 264 Германия не вправе облагать произведения какой-либо из стран Согласия при ввозе в приделы германской территории каким-либо иным или более высоким пошлинам или сборам, в том числе и внутренним налогам, какие не взимались бы с тех же произведений, привозимых из какого-либо другого из этих или из иных государств. Принцип наибольшего благоприятствования в пользу стран Согласия применяется весьма широко; он касается прав их в Германии в отношении рыболовства, каботажного плаванья, буксирования пароходов на море, охраны произведений стран Согласия от всякого рода недобросовестной конкурренции, прав их подданных селиться и владеть имуществом в пределах Германии, распространяется даже на право искать и отвечать по суду, на право юридических лиц, на пользование портами, водными и железнодорожными путями, включая судоходство по рекам и каналам. Во всех отношениях державы — победительницы выговорили себе полное равноправие с подданными, судами, товарами всех других, дружественных Германии и нейтральных держав; всякое право представляемое Германией Австрии, Голландии, Швейцарии и т. д. распространяется во всех этих областях на Англию, Францию, Соединенные Штаты и т. д.

Напротив Германии не представлено прав наибольшего благоприятствования, получается одностороннее взаимное благоприятствование и притом закрепленное на вечные времена, ибо содержащееся в мирном договоре. Повторение франкфуртского мира 1871 г. с той только разницей, что там оно имело двусторонний, взаимный характер.

Мало того, согласно ст. 297 в Версальского мира державы Согласия сохраняются за собой право ликвидировать все имущество и все права германских подданных или учрежденных ими товариществ в пределах территорий этих держав, их колоний и владений, в том числе и уступленных им Германией местностей. Они могут, следовательно, применять к немцам специальные нормы, не дозволяя им селиться, учреждать агентства, отделения фабрик или банков, устраивать выставки и экспортные склады и т. п. вообще лишать их возможности заниматься теми или иными промыслами в странах Антанты и ее колониях.

Глава десятая

Новейшие заключенные нами договоры.

В течение 1920 и 1921 г. г. правительством был заключен ряд договоров с иностранными государствами. Однако это не были договоры о торговле и мореплавании, это были мирные договоры и договоры политического характера, в которых предусматривалось лишь заключение в ближайшем будущем и специальных торговых трактатов. Устанавливаются и основные принципы, которые должны быть положены в основу будущего торгового договора. В соглашениях с Эстонией, Латвией и Литвой выдвигаются те же три принципа: наибольшее благоприятствование, свободный транзит который имеет для нас в настоящее время первостепенное значение, так это свободу транзита необходимо было особо оговорить, не довольствуясь одним наибольшим благоприятствованием, и наконец, и фрахтовые тарифы на транзитные товары, которые не должны превышать фрахтовых тарифов на однородные товары местного назначения.

В договоре с Эстонией (ст. 16, п. 2 а) подробно перечисляется, к каким объектам должен быть применен этот принцип наибольшего благоприятствования — для граждан, торгово-промышленных и финансовых предприятий и обществ, для судов и их грузов, для произведений почвы и для продуктов сельского хозяйства и промышленности другой договаривающейся стороны, а также в отношении привоза и вывоза своих товаров на территорию другой стороны. Судя по договору с Эстонией, принцип этот должен применяться весьма широко — он касается и таможенного тарифа, и права привоза и вывоза, и судов и грузов, и прав граждан по торговле и промыслам, и наконец, всякого рода обществ и товариществ, но недостатком является отсутствие указания в этом договоре на то, что все предоставленные какой-либо державе права этого рода распространяются на договаривающуюся сторону безусловно немедленно и безвозмездно. В договоре с Литвой (ст. XVI. 2) это выражено,

хотя и не достаточно ясно („без особого соглашения распространяются"), а в то же время там не перечислены объекты на которые распространяется наибольшее благоприятствование — говорится о предоставлении тех же прав договаривающейся стороне и ее гражданам, о товарах и судах ничего не упоминается, не сказано ничего и о предприятиях, обществах и т. д., так что напр. установленный нами для финляндских товаров беспошлинный привоз не касается литовских товаров. Наконец, в соглашении с Латвией принцип наибольшего благоориятствования выражен еще менее ясно — не указаны ни объекты ни характер благоприятствования (является ли оно безусловным). В будущих договорах придется, очевидно, заполнить все эти пробелы.

Мало того, установление принципа наибольшего благоприятствования снабжено однако в приведенных договорах оговоркой, которая в сильной степени способна подорвать его значение. Прибавлено, что договаривающиеся стороны не заявят притязаний на преимущества, которые одна из сторон предоставит третьей стороне, связанной с нею таможенным или каким-либо иным союзам. Такое ограничение вполне правильно — как мы видели — поскольку речь идет о таможенном союзе (во избежание сомнений следовало бы сказать: полном таможенном союзе), ни в коем случае нельзя ставить наравне с ним „какой-либо иной" союз. Недопустимо, чтобы политический союз был сопряжен с предоставлением членам союза каких-либо особых, не распространяющихся на прочие государства, преимуществ. Политический союз может повести к возникновению новых политических образований, но только в том случае, если последние сопряжены с созданием единой таможенной территории, входящие в его состав прежде самостоятельные государства освобождаются от обязанностей предоставления своим контрагентам права наибольшего благоприятствования. В противном случае какой-нибудь политический союз в роде тройственного союза повел бы к особым льготам в пользу членов союза; но ни Германии, ни Австро-Венгрии, ни Италии это и в голозу не приходило и возможность бездействия права наибольшего благоприятствования, в случае образования такого союза, никогда не предусматривалась.

В приведенных трех договорах, кроме указанных трех основных пунктов, содержатся еще некоторые другие, как напр. взаимное обязательство принимать меры для ограждения безопасного широкого торгового судоходства в своих

водах путем установки огней и знаков ограждения и предоставления лоцманов (дог. с Эстонией, ст. 17, дог. с Латвией, ст. 18), право торговых судов обеих сторон взаимно пользоваться гаванями на равных правах (дог. с Литвой, ст. 13, п. 4), обязанность Эстонии предоставить России районы и места в открываемых ею вольных гаванях (ст. 16, п. 3), а равно взаимное предоставление прав на определенные концессии; в последнем случае однако необходимо в каждом отдельном случае еще особое соглашение для выработки условий данной концессии, и от того, состоится ли оно, будет зависеть возможность осуществления этого права.

В отличие от трех приведенных договоров, заключенные нами с Польшей и Финляндией договоры не содержат постановления о наибольшем благоприятствовании и в сущности ограничиваются, впредь до заключения специального торгового трактата, одними правилами относительно транзита. В ст. 22 договора с Польшей установлена взаимная свобода транзита, изъятия из которой допускаются лишь для предметов вооружения, военного снаряжения и боевых припасов (за исключением боевых припасов, не предназначенных для военных целей), или в интересах охранения народного здравия, борьбы с эпивоотией (под видом последней — как мы видели — осуществлялись иные цели) и с заразой растений. Далее никакие транзитные пошлины ни иные сборы не допускаются. Если, таким образом, в смысле допущения всякого рода товаров и свободы их от сборов гарантирована свобода транзита, то существенное ограничение установлено в том смысле, что транзит предоставлен по всем железнодорожным и водным путям, открытым для транзита. Последнее обозначает, что могут быть и пути закрытые в отношении транзита, как это было в России до войны (закрытие транзита в Персию и Закавказье). Для России, вопрос о транзите еще гораздо более существен, чем для Польши, ибо речь идет о наших сношениях с Западной Европой и такое ограничение может оказаться для нас чрезвычайно убыточным.

Столь же невыгодная для нас статья о транзите (свободный транзит „по всем открытым и впредь открываемым для тванзита путям сообщения") содержится и в нашем договоре с Финляндией (ст. 32, п. 1). Далее, хотя в договоре с Финляндией и говорится о свободном транзите, из чего следует заключить, что никакие транзитные пошлины или сборы не допускаются, но последние нигде определенно не

выражено, а в п. 2 ст. 32 (как и в договоре с Польшей и прочими странами) говорится лишь о том, что фрахтовые тарифы и сборы с транзитных товаров не могут быть выше установленных за провоз товаров местного назначения; что же касается до других сборов с транзитных товаров, то в отношении их применяется принцип наибольшего благоприятствования. Надо думать, что под „другими сборами" не подразумеваются транзитные пошлины, которые уже давно вышли из употребления и свобода от которых предусмотрена и в договоре с Польшей и в трех других упомянутых выше договорах; повидимому речь идет лишь о весовых, складочных канцелярских и т. п. сборах, но все же под видом последних могут возродиться тарифные пошлины.

В договоре с Финляндией находим впрочем и иные постановления, касающиеся экономических взаимоотношений договаривающихся сторон. Так предусматривается свобода привоза и вывоза и запрещение того или другого допускается лишь из соображений общественной безопасности, санитарных, народной трезвости (запрещение содержащих алкоголь веществ — новая прабавка в щетных договорах не содержавшиеся), а также регулирования хозяйственной жизни каждой страны. Последнее, вызванное национализацией внешней торговли у нас, которая не допускает свободы привоза и вывоза, конечно, сводит на-нет все постановление. Если это правило представляет интерес только для нас, давая нам свободу привоза и вывоза в Финляндии, но не для последней (хотя и она под видом соображений регулирования хозяйства может обойти ее, тем более, что наибольшее благоприятствование в этом отношении нам не предоставлено), то другие два постановления, содержащиеся в п. п. 6 из сс. 32, имеют односторонний, выгодный для одной Финляндии характер. Одно из них и формулировано односторонне: Финляндские произведения почвы, кустарные и промышленные изделия при ввозе их в Россию освобождаются от всякого рода пошлин и иных за ввоз сборов. Это лишает нас возможности установить в будущем какой бы то ни было таможенный тариф, будь то протекционный или фискальный (о последнем уже идет речь), ибо раз он не будет распространен на Финляндию, то он не может касаться и всех тех государств, которым мы предоставляли или предоставим право наибольшего благоприятствования. Очевидно, избегнуть этого возможно лишь при заключении полного

таможенного союза с Финляндией. Ссылка же на то, что Финляндия являлась до самого последнего времени составной частью Российской Империи, едва ли будет принята кем-либо во внимание, ибо вместе с выходом части страны из другой политической единицы и образованием его самостоятельного государства (такого принципа руководствовались до сих пор) прекращается и таможенное единство, если, конечно, из этих самостоятельных политических единиц не образуется нового таможенного союза.

Другое постановление с виду имеет двусторонний характер, на самом же деле преследует интересы одной лишь Финляндии. Суда договаривающихся сторон могут входить во все порты другого государства, пользоваться портовыми устройствами и следовать по всем территориальным и внутренним водам, рекам и каналам другой страны, которые открыты для судоходства, причем сборы, взимаемые с судов другой стороны и их грузов, а также сборы за пользование портовыми сооружениями не могут быть выше, чем соответствующие сборы с судов наиболее благоприятствуемого государства и его грузов. Вместо прежнего равноправия с туземными судами здесь гарантируется равное положение лишь с судами и грузами прочих наций. При этом финляндским судам открыто плаванье по всем русским рекам, что никогда не предусматривалось прежними договорами ни у нас ни в Западной Европе (кроме плаванья по таким рекам, которые протекают чрез несколько стран, как Дунай или Рейн и где плаванье иностранных судов регулировано особыми соглашениями). К этому прибавлено, что хотя это право не распространяется на каботажные и рыболовные суда, но каботажным плаваньем не считается плаванье между портами Балтийского моря и портами прочих граничащих с Россией морей. Таким образом, каботаж принципиально составляет попрежнему исключительную привиллегию русского торгового флота, как малый, так и большой, но для себя Финляндия пробила брешь в исключительном праве России на большой каботаж, поскольку речь идет о сношениях между Балтийским и иными морями, ибо именно эти сношения представляют интерес для Финляндии.

Все эти правила, содержащиеся в договоре с Финляндией, могут быть однако, денонсированы с предупреждением за 6 месяцев вперед, без нарушения мирного договора, к которому они присоединены. Они, следовательно, не имеют вечного характера, как прочие постановления мирного до-

говора (почему включение постановлений об экономических взаимоотношениях в мирный договор столь нежелательно; они могут быть заменены специальным торговым трактатом, заключение которого предусмотрено мирным договором.

От рассмотренных выше постановлений, включенных в мирные трактаты с окраинными государствами, отличается торговое соглашение с Англией 16 марта 1921 г. Как видно уже из самого названия (Trade Agreement), последнее в отличие от приведенных — имеет целью регулирование специально торговых сношений между обеими странами — оно является соглашением о возобновлении торговли (Agreement for the resomption of trade and commerce), установленным однако же лишь временно, впредь до заключения формального общего мирного договора (conclusion of a formal general Peace Treaty). Соглашение установленное на год и по истечении последнего может быть в любой момент денонсировано сторонами с предупреждением за 6 месяцев (ст. XIII). Вопросы политического характера впрочем и здесь затронуты, но все же торговым сношениям отведено гораздо больше места, чем в иных заключенных нами в последнее время трактатах.

Основным положением этого „торгового соглашения" является (ст. I) устранение обеими сторонами „препятствий к возобновлению торговли всякими товарами, законом дозволенными к вывозу из их территорий во всякое иное иностранное государство или к привозу в их территории из всякого иного иностранного государства и не ставить такую торговлю в менее выгодное положение по сравнению с торговлей, ведущейся с любым иностранным государством, а также не чинить никаких препятствий банковским, кредитным и финансовым операциям совершаемым в интересах такой торговли, но всегда подлежащим действию законодательства, обычно применяемого в каждой стране". К этому прибавлено в ст. XI, что товары привозимые из одной страны в другую, не подлежат принудительной реквизиции. Здесь выражен принцип наибольшего благоприятствования в отношении привоза и вывоза товаров: каждая из договаривающихся сторон предоставляет другой стороне права в области привоза и вывоза, которыми пользуется или будет пользоваться какое-либо иное государство, причем в отношении кредитных и финансовых операций это положение о наибольшем благоприятствовании не выражено достаточно ясно (говорится лишь об устранении препятствий в этой области).

Впрочем и касательно товаров нет достаточной ясности — „не ставить в менее выгодное положение" может означать не облагать более высокими привозными и вывозными пошлинами, но может быть истолковано и в смысле обязанности допускать лишь привоз и вывоз всех тех товаров, привоз и вывоз которых будет предоставлен какому-либо иному государству, сохраняя за собою однако же право взимать с них более высокие пошлины, чем с товаров прочих государств (или вывозимых в прочие государства) или облагать их вообще при отсутствии пошлин для других стран. При последнего рода толковании мы можем взимать пошлины с привозимых из Англии товаров, не облагая финляндские товары, согласно договора с Финляндией. И самое содержание соответствующих постановлений, распространяющихся в равной мере на все государства, совершенно не определяется; каждая сторона может устанавливать законодательство относительно привоза и вывоза по своему усмотрению. Не имеется даже той общей фразы о свободе привоза и вывоза, которая содержится в договоре с Финляндией и которая тут же аннулируется прибавкой о допустимости запрещения привоза или вывоза из соображений регулирования хозяйственной жизни страны.

В следующей статье (ст. II) устанавливаются и права судов, их капитанов и грузов каждой из договаривающихся сторон в пределах другой. Они пользуются „правами, преимуществами, удобствами, неприкосновенностью и покровительством, обычно предоставляемым, по установившейся среди торговых наций практике, иностранным коммерческим судам, их капитанам, экипажам и грузам". Далее перечисляются более детально те права, которые им предоставлены (в отношении „технических приспособлений для пополнения запасов угля и воды, лоцманской службой, пользования якорными стоянками, пристанями, сухими доками, подъемными кранами, приспособлениями для починок, складами и вообще всеми услугами, приспособлениями и помещениями, связанными с торговым судоходством"). Неопределенным является здесь выражение о правах, предоставляемых „по установившейся среди торговых наций практике" (which are usnally accorded by the etablished practice of foreign nations). Эта практика выражалась, как мы видели выше, в предоставлении иностранным судам и грузам тех же прав, какими пользовались туземные суда и их грузы. Но тогда проще было сказать, что иностранный флаг приравнивается к собственному, причем это равенство

не только касалось пользования различными приспособлениями, но распространялось и на уплату различных сборов с судов, о чем в рассматриваемом соглашении ничего не упоминается.

Далее идет речь уже о лицах занимающихся торговыми операциями, о подданных одной стороны, приезжающих с коммерческими целями на территорию другой стороны. При этом не устанавливается общего права их приезда в пределах, допускаемых законодательством другого государства, и на началах наибольшего благоприятствования. Нет, взамен такой формальной взаимности (далеко не обозначающей равенства, ибо это зависит от содержания постановлений, издаваемых каждым государством) вводятся правила, определенно регламентирующие приезд этих лиц в пределы другой страны, причем правила эти одинаковы в обоих государствах. Таким образом, нормируется самое содержание их и сторонам не предоставляется свободы действия в этой области. Права же, которые дарованы или будут дарованы в этом отношении подданным других стран, совершенно игнорируются; о наибольшем благоприятствовании в отношении прав подданных нет речи.

Прежде всего число таких приезжающих с торговыми целями лиц определяется в каждом отдельном случае по взаимному соглашению сторон. Мало того, каждому отдельному лицу может быть отказано в разрешении на въезд или пребывание в другой стране и не только вследствие нарушения условий рассматриваемого или предшествующих соглашений, но и просто по причине нежелательности этого лица (persona non grata). Таким образом к коммерсантам, прибывающим из Англии в Россию или наоборот, применяются в настоящее время правила, которые прежде касались лишь дипломатических агентов: определялось число последних и они могли быть отозваны по требованию государства, в котором находились. Мало того, даже если такие лица допущены, им может быть закрыт доступ в определенные местности на территории другой стороны.

Установлены, следовательно однородные правила как для англичан, отправляющихся с торговыми целями в Россию, так и для русских приезжающих ради торговых операций в Соединенное Королевство. Если приведенные выше стеснительные постановления применены к первым, то это вполне понятно, имея в виду ограничения в области товарообмена, установленные у нас, как и весь уклад нашей хозяйственной

жизни; к тому же никакие иные иностранцы до сих пор правом торговли в пределах России не пользуются, так что никакого умаления прав англичан в этом отношении не происходит. Но совершенно иначе обстоит дело с русскими торговцами в Англии. В настоящее время напр., лицам, берущим в аренду фабрично-заводские предприятие, предоставлено право привозить из заграницы необходимое для этих предприятий сырье, предметы оборудования и т. д. Если эти лица пожелают отправиться для закупки этих товаров в Англию, что весьма вероятно не только потому, что Англия обладает необходимыми им предметами, но и по той причине, что с ней уже заключено торговое соглашение и русским предоставлено право вывозить (как и привозить) все законом разрешенные товары (см. выше, ст. I) — то они могут встретить различные препятствия на своем пути. Вместо того, чтобы пользоваться в этом отношении теми же правами, как и прочие иностранцы, им придется испрашивать каждый раз особое разрешение, их будут допускать лишь в определенном числе, могут не принять или заставить уехать до окончания торговых операций, закрыть им доступ в те или иные местности Англии.

В этом отношении ст. I является для нас гораздо более выгодной: она дает возможность русским торговцам вывозить из Англии (как и привозить туда) все те товары, которые могут вывозить (или привозить) подданные других держав, как и производить всякого рода кредитные и финансовые операции. В то время, как англичане в России, в силу характера нашего законодательства, в этом отношении значительно стеснены, русские в Англии находятся в весьма благоприятном положении — им гарантирована та же свобода, что и прочим иностранцам. В ст. IV применен уже совершенно иной принцип: установлены равные условия для подданных обоих государств. Англия не согласилась предоставить нам больших льгот, чем мы ей даем, а быть может — из политических соображений — сама пожелала установить такого рода ограничения именно для русских торговцев, в противоположность всем прочим иностранцам.

Поскольку те или другие лица допущены на территорию другой страны (или в определенный район), они освобождаются от всякого рода обязательных повинностей, гражданских, морских, военных, как и от заменяющих их налогов, в натуральной или денежной форме. Им предоставляется право пользования почтой, телеграфом, телефоном, радио-

Они пользуются правом свободного выезда заграницу. Наконец, им обеспечивается всяческая защита, права и пользование удобствами, необходимыми для того, чтобы они могли вести торговлю, при условии однако подчинения их общему действующему в данной стране законодательству.

Из этих прав, предоставляемых иностранцам, приезжающим с торговыми целями, только освобождение от обязательных повинностей встречалось и в прежних договорах (см. выше), все же остальное, свобода выезда, охрана, пользование почтой и телеграфом, само собою разумелось и обо всем этом являлось излишним особо упоминать в торговых договорах.

Ст. V представляет собою своего рода предварительную консульскую конвенцию. В ней идет речь „об оффициальных агентах", которые допускаются в числе, установленном по взаимному соглашению сторон, которые могут быть не допущены другой стороной или отозваны по ее требованию и которые пользуются особыми льготами: свободой от уплаты налогов на основах права наибольшего благоприятствования, свободой от арестов и обысков (приезжающим для торговли лицам последние права не предостивлены) и правом свободных сношений со своим правительством и представителями его в других странах, в том числе посредством шифрованных телеграмм и курьеров с запечатанными чемоданами (весом однако же не свыше 5 килогр. в неделю); наконец правом, отправки внеочередных телеграмм на равных с представителями других держав основаниях.

Из приведенного содержания важнейших постановлений по торговле, имеющихся в заключенных нами в самое последнее время (1920 и 1921 гг.) соглашениях можно усмотреть, что эти договоры во многом отличаются от прежних трактатов относительно торговли и мореплавания. Сравнение вообще сильно затрудняется тем фактом, что в настоящее время речь идет лишь о предварительных соглашениях, включаемых в мирный договор или временных торговых соглашениях, устанавливаемых впредь до общего трактата. Но поскольку сопоставление все же можно сделать, вывод получается тот, господствовавшие прежде в договорах принципы приравнения к собственным подданным и судам и к товарам, привозимым из других стран, применяются здесь в гораздо более слабой степени. О равноправии подданных договаривающейся стороны с собственными подданными в отношении прав в области торговли и промышленности ни-

где нет речи, о равноправии судов другой стороны с собственными упоминается лишь в договоре с Финляндией, так что в сущности этот принцип почти совершенно исключен из приведенных соглашений. Другой принцип — приравнения подданных, судов и товаров контрагента к подданным, судам и товарам прочих иностранных держав, т. е. принцип наибольшего благоприятствования, хотя и применяется, но далеко не во всех договорах и притом в применении лишь к некоторым объектам и выражен он в недостаточно ясной и определенной форме. Чем же заменены приведенные принципы? Отчасти вообще отсутствуют постановления, регулирующие те или другие моменты, отчасти установлены специальные правила, нормирующие товарообмен данной страны с нами на особых основаниях, отличных от тех, которые выговорены в трактатах с другими державами. Наиболее резко это выражено в приведенном договоре с Англией.

Такой образ, действия со стороны иностранных государств вполне понятен — они не желают давать больше, чем сами получают. Для нас же применение принципа наибольшего благоприятствования является несомненно гораздо более выгодным, ибо в этом случае теми стеснениями, которыми у нас обставлены иностранцы, соответствует напротив свобода деятельности русских подданных заграницей, та же свобода, которая там предоставлена подданным всех прочих государств. Это и есть принцип безусловного наибольшего благоприятствования, тогда как в первом случае создается в сущности не что иное, как система т. наз. условного или ограниченного наибольшего благоприятствования, хотя и выраженная в несколько иной форме, но та же по существу. Нам даются те же права, которые мы предоставляем противной стороне и если мы пожелаем получить больше, то вынуждены будем с своей стороны прибавить еще. Это и выражается обычно в пресловутых словах, что каждая сторона воспользуется всеми выгодами, предоставляемыми какой-либо третьей державе, притом безвозмездно, если третья держава получит их безвозмездно и за эквивалент, если третья держава представит такой эквивалент. Здесь этой прибавки вовсе нет — о том, что будет, если кому-либо иному будут даны большие права, умалчивается. Ясно, что для получения их — как и при системе эквивалента — нужно будет особое соглашение. Мало того, здесь уже имеются в момент заключения договора значительно большие права на стороне третьих держав, и мы все же ими не пользуемся.

Для того, чтобы ими воспользоваться необходимо право безусловного наибольшего благоприятствования. Принцип эквивалента дает, правда, нам возможность бережливо обращаться с предоставлением каждому контрагенту различных прав, осторожно отмеривать их по заслугам, в этом смысле он отличается гибкостью и эластичностью. Но не надо забывать, что так же поступает и обратная сторона, а если такой образ действия со стороны других государств вообще для нас едва ли может быть приятен, то в настоящее время он особенно опасен. За каждую льготу, предоставляемую контрагентом третьей державе, мы должны платить новым преимуществом в его пользу, иначе мы не получим того же. Но если мы ничего не можем дать ему взамен — а в настоящее время это вполне мыслимо — то как быть тогда? Об этом, к сожалению, забывают сторонники принципа т. наз. условного наибольшего (т. е. вовсе не наибольшего) благоприятствования.

ОГЛАВЛЕНИЕ

СТРАН.

Глава VI. Пошлины с цены и пошлины специфические. 3

„ VII. Содержание торговых договоров 20

„ VIII. Система наибольшего благоприятствования 40

„ IX. Система наибольшего благоприятствования (продолжение). 76

„ X. Новейшие заключенные нами договоры 120