

[Статья Б. Э. Нольде о международном положении Монголии к 1915 году и о переговорах между Россией, Китаем и Монголией]

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ МОНГОЛИИ

1.

1. Договоры, подписанные 25 мая этого года в Кяхте представителями России, Китая и Монголии, завершают ряд актов рождения монгольского государства. Теперь можно дать себе отчет в том, какое положение займет новая государство в системе старых международных правоотношений. Монголия — дитя дипломатических уговоров в гораздо большей степени, чем результат процессов внутренней жизни объединенного новой государственной формой населения. Она — не единственный пример первенства при появлении новых государств внешних сил, сил международных над внутренними, государственными. Последние, родившиеся до Монголии, новые государства, Албания и Панама, равным образом понадобились, прежде всего, ради целей международных и были произведениями дипломатов. Напрасно было бы всегда говорить об «искусственности» такого рождения. Требования международной жизни так же естественны, как и требования внутреннего развития народов. Надо только, чтобы международная постройка не оказалась пустой, и чтобы внутренние силы политического развития, любые, лишь бы живые и здоровые, наполнили ее содержанием. Это мало удалось в Албании, но нет оснований думать, что это не удастся в Монголии.

Понадобилось почти четыре года, чтобы довести до конца дело образования монгольского государства. Осенью 1911 г. началась китайская «революция», сразу же расшатавшая старый механизм китайской государственности. Одним из результатов революции было провозглашение монголами так называемой «Внешней Монголии» своей независимости от Китая. Событие это поставило перед Россией вопрос о том, как отнестись к совершавшемуся на границах Сибири политическому перевороту.

Ответ, который был дан и которому, в его основаниях, наша политика оставалась верной на протяжении следующих лет, был подробно и с откровенностью изложен в речи министра иностранных дел в государственной думе 13 апреля 1912 г. Для уяснения истории возникновения монгольского государства необходимо привести выдержку из этой речи.

«Одним из последствий разразившейся во внутреннем Китае смуты — читаем мы в ней, — было отложение от него Монголии, или, скорее, северной ее части, так называемой Халхи. Провозгласив свою независимость, монголы обратились к России с просьбой о поддержке. Общественное мнение и печать с большой страстностью обсуждали и обсуждают до сих пор положение, которое нам следует занять в этом вопросе. С одной стороны, указывалось, что Россия должна взять Монголию под свой протекторат; с другой стороны, говорилось, что всякое наше участие в судьбе Монголии будет авантюрой, что Китай легко расправится с независимой Монголией, и нам предстоит или иметь с китайцами целый ряд затруднений из-за этого чуждого нам дела, или остаться зрителями такой расправы и принять на себя нравственную ответственность за нее. В этом вопросе надо разобраться.

Монголия велика; ее племенной состав разнообразен; географически и административно положение отдельных ее частей различно. Те монгольские области, которые прилегают к внутреннему Китаю и Маньчжурии, так называемая Внутренняя Монголия, отчасти уже вошли в состав китайских провинций и, во всяком случае, подверглись сильному китайскому влиянию. В значительной своей части Внутренняя Монголия тяготеет к южно-маньчжурской железной дороге и в этой ее части создались японские интересы. Географически и административно вся восточная часть Внутренней

Монголии принадлежит к Маньчжурии и, несомненно, рассматривается державами как составная часть последней. Попытки объединения Внутренней и Внешней Монголии, разобщенных географически и живущих уже давно в совершенно различных условиях существования, едва ли могут привести их к возможности общей политической жизни. Напротив, северная Монголия, Халха, отделенная от Китая пустыней Гоби, до сих пор сохранила свой самобытный строй; жители ее по-прежнему ведут кочевой образ жизни и управляются своими князьями; китайцев там немного, и они составляют скорее пришлый элемент. Попытки нарушить этот строй, которые были сделаны китайским правительством, расположить в главнейших центрах Халхи китайские войска, колонизировать китайцами-землепашцами земли китайских монгол, ввести в крае китайский административный строй вызвали протест со стороны монголов Халхи и повели их к отторжению от Китая. Во главе этого движения стал ургинский хутухта, духовный глава халхаских монголов, пользующийся среди них значительным авторитетом и сумевший объединить их для общего дела.

Переворот в Урге и последовавший за ним переворот в Улясутае, центре западной Халхи, совершились бескровно: требование удалиться, предъявленное монголами китайским властям, было ими выполнено беспрекословно. Уже по одному этому можно судить, как слаба была китайская власть над Халхой: она держалась разрозненностью монголов и престижем памяти великих завоевателей первой эпохи маньчжурской династии. Но со своей стороны и Халха не подготовлена своей историей к самостоятельному государственному бытию. Кочевники по образу жизни, привыкшие в течение столетий повиноваться пекинскому правительству, монголы Халхи не имеют ни войска, ни финансовой организации, ни деятелей, без которых невозможно, немислимо самостоятельное государство. Оторвать их от Китая — значит, поэтому, взять на себя задачу создать из них государство, задачу тяжелую, требующую крупных денежных затрат и огромного труда. А тем временем Халха была бы под постоянной угрозой обратного завоевания китайцами и на нас лежала бы обязанность защищать их силой нашего оружия. Полный разрыв между Халхой и Китаем поставил бы нас перед дилеммой или оккупировать ее, или уйти оттуда и вновь допустить туда китайцев на правах завоевателей. Этой дилеммы мы постарались избегнуть и согласились на посредничество между китайцами и монголами для заключения между ними такого компромисса, который удовлетворял бы в пределах возможного желание халхасцев сохранить свой самобытный строй и желание Китая восстановить свой суверенитет в Монголии. Зная недоверие монголов к китайским обещаниям и предвидя, что мир в Халхе, столь необходимый для наших там торговых интересов, наступит только тогда, когда халхасцы будут сознавать, что оба их сильных соседа, Россия и Китай, согласились относительно их участи, мы предложили наши дружеские услуги для установления и проведения в жизнь тех мер, которые потребуются для блага этой страны»¹⁰.

2. Задача, которая ставилась русской дипломатией, заключалась, таким образом, в создании «сохраняющей самобытный строй» Монголии под «суверенитетом» Китая, причем пределы автономии первой и власти второго не предreshались. Путь к достижению этой задачи намечался как посредничество России в улажении китайско-монгольских отношений. Последовательным рядом усилий задача была достигнута, но достигнута несколько иным путем, чем предполагалось. Это изменение пути оказало, в свою очередь, влияние на пределы разграничения между «самобытным» строем Монголии и «суверенностью» Китая: теперь мы не вправе больше употреблять эту терминологию и должны говорить уже о монгольской «государственности» и лишь о «сюзеренитете» Китая.

Изменение средств решения монгольского вопроса сравнительно с теми, которые указывались в речи С. Д. Сазонова, вызвано было тем, что китайцы, впервые заговорившие о посредничестве России в их споре с монголами, вовсе не придавали ему такого значения, которое ему дано

¹⁰ Изв. Мин. Ин. Д., 1912 г., III, 80 ст.

было в Петрограде. Китайская просьба о посредничестве состояла, как явствует из первого правительственного сообщения по монгольским делам 29 декабря 1911 г., в том, что «назначенный пекинским правительством для переговоров сановник Куэ-фан обратился к российскому поверенному в делах в Пекине с запросом, может ли он рассчитывать на дружеское посредничество Императорского консульства в Урге при сказанных переговорах»¹¹; посредничества в том смысле и с той программой, как было намечено Россией, китайцы принять не хотели и прибегли к обычному методу своей дипломатической техники, а именно, к затягиванию переговоров. Такой оборот дела нетрудно было предвидеть, и еще в конце 1911 г., т. е. в самом начале переговоров о посредничестве, с нашей стороны была высказана угроза, что мы можем оказаться вынужденными «вести с монгольским правительством деловые сношения» (прав. сообщ. 29 декабря 1911 г.). Решение заменить «посредничество» прямыми переговорами с не существовавшим с формальной точки зрения монгольским государством было действительно принято в августе 1912 г., т. е. после почти года бесплодных объяснений в Пекине. Мотивы этого нового решения были совершенно ясны. Они изложены в инструкции И. Я. Коростовцу, который был отправлен в Ургу для переговоров, в следующих словах: «... мы согласились выступить посредниками между китайским правительством и ургинским хутухтой и неоднократно указывали китайцам на нашу готовность содействовать их примирению с монголами, если Халхе будет обеспечено сохранение ее самобытного строя. Однако все наши попытки в этом направлении не привели к сколько-нибудь осязательным результатам. Пекинское правительство прибегло к уклончивости с явным расчетом устранить посредничество России. ... Убедившись в невозможности договориться с китайцами, не желающими считаться с изменившимся положением в Монголии, Императорское правительство решило войти в непосредственное сношение с ургинским правительством и путем соглашения с ним установить условия, гарантирующие автономию Халхи. Этим самым мы признаем Монголию договаривающейся стороной и санкционируем ее притязание на автономию»¹².

И. Я. Коростовцу перед отъездом в Ургу были переданы выработанные в Петрограде проекты политического соглашения с Монголией и протокола о правах русской торговли. Эти проекты, текст которых не обнародован, им были переданы 23 сентября 1912 г. министрам, которыми обзавелась к тому времени Монголия, и послужили предметом довольно долгих и трудных переговоров с ними. Миссия русского уполномоченного не могла не произвести в Урге большого впечатления; но вместе с тем признание Монголии, которое она знаменовала, окрыляло такие надежды, на удовлетворение которых с русской стороны не было достаточных оснований. Главные из возникших затруднений сводились к двум вопросам: во-первых, монголы чрезвычайно широко намечали границы своего будущего государства; во-вторых, они искали признания их полной независимости от Китая. Оба вопроса представляли, конечно, очень существенное значение. Что касается территории, то в петроградском проекте она определялась как «Внешняя Монголия»; напротив того, монголы хотели, чтобы их будущее государство обнимало, кроме Внешней, еще и Внутреннюю Монголию, Баргу и другие местности, которые они считали присоединившимися к Урге. Разноречие по этому вопросу не было — мы знаем из вышеприведенных заявлений русского министра иностранных дел в государственной думе — только местным, русско-китайским и русско-монгольским спором; некоторые части той Монголии, на которую претендовали в Урге, входили в сферу японских интересов и, само собой разумеется, не могло быть и речи о их включении в монгольское государство. Монгольское дело велось в общих рамках нашей внешней политики и должно было в них остаться. И. Я. Коростовцу разрешено было согласиться на замену слов «Внешняя Монголия» словом «Монголия», но под условием

¹¹ Текст этого правительственного сообщения в Изв. Мин. Ин. Д., 1912, кн. III, 85.

¹² С. Д. Сазонов И. Я. Коростовцу, С.-Петербург, 23 августа 1912 г. Этот и другие документы, на которые я ниже ссылаюсь, в (оранж. кн.) Сборник дипломатических документов по монгольскому вопросу, 1914.

одновременной передачи монголам ноты с оговоркой, что Россия оставляет за собой право определить, на какие области, кроме самой Халхи, оно распространяет даваемые Монголии гарантии. Другое стремление монгол при переговорах с И. Я. Коростовцом, сводившееся к признанию их независимости от Китая, также встретило отпор. Мотивы отказа совершенно ясны как из предшествовавшего, так и из последующего хода событий: по монгольскому вопросу имелось в виду достигнуть соглашения с Китаем, а для того надо было иметь возможность уступить ему фикцию сохранения хотя бы номинальной китайской власти в Монголии. В конце концов, затруднения по этому предмету были преодолены путем редакции, которая ничего не предвещала ни относительно пределов независимости Монголии, ни относительно власти Китая.

Соглашение и приложенный к нему протокол о торговле, выработка которого не вызвала слишком серьезных трудностей, были подписаны в Урге 21 октября 1912 г. И. Я. Коростовцом и пятью монгольскими министрами «по уполномочению Повелителя Монгольского народа, монгольского правительства и князей-правителей». Соглашение так кратко, что его можно воспроизвести здесь целиком:

«Ст. 1. Императорское Российское правительство окажет Монголии свою помощь к тому, чтобы она сохранила установленный ею автономный строй, а также право содержать свое национальное войско, не допуская на свою территорию китайских войск и колонизации своих земель китайцами.

Ст. 2. Повелитель Монголии и монгольское правительство предоставят русским подданным и русской торговле по-прежнему пользоваться в своих владениях правами и преимуществами, перечисленными в прилагаемом протоколе. Само собою разумеется, что другим иностранным подданным не будет предоставлено в Монголии более прав, чем те, которыми пользуются там русские подданные.

Ст. 3. Если бы монгольское правительство сочло нужным вступить в отдельный договор с Китаем или другим иностранным государством, то новым договором ни в коем случае не могут быть нарушены или изменены статьи настоящего Соглашения и Протокола без согласия на то Императорского Российского правительства.

Ст. 4. Настоящее дружественное Соглашение войдет в силу со дня его подписания» (собр. узак., 1912, ст. 2288).

Одновременно с подписанием этого акта и протокола о торговле русский уполномоченный передал монголам объявление, где было сказано, что «Императорское правительство признает за собой право определить, на какие области, кроме самой Халхи, распространяются даваемые монгольскому правительству гарантии автономных прав».

3. Содержание ургинского соглашения само по себе, даже совершенно независимо от известных нам из обнародованных документов его мотивов, свидетельствовало, что на почве его считалось необходимым договориться с Китаем. Монголия была признана в нем в качестве политической единицы, но степень ее независимости определена была формулой весьма гибкой. Было лишь условлено, что она сохранит свой автономный строй и будет иметь национальное войско. Это, конечно, недостаточно, чтобы заполнить собой полный круг государственной самостоятельности. Незанятую часть круга было заранее решено заполнить китайским содержанием, в той мере, конечно, в какой он не заполнялся особыми правами, которые были выговорены соглашением в пользу России, а именно, русской гарантией автономии, правами русской торговли и правом России возражать против всяких соглашений Монголии, хотя бы с Китаем, противоречащих ургинскому акту. Но при указанной растяжимости формулы автономии данное Монголии международное положение могло сочетаться с более или менее широкой властью Китая. События привели к тому, что китайские права оказались достаточно узкими.

Через три дня после заключения ургинских актов русскому посланнику в Пекине В. Н. Крупенскому было поручено заявить об этом китайскому правительству и при этом указать, что полное

отложение Монголии от Китая «пока» Россией не признано, и выразить надежду, что Китай «не встретит препятствий» к тому, чтобы присоединиться к принципам ургинского уговора. Китайцы ответили, что не могут признать силы за соглашением, заключенным иностранной державой с одной из составных частей их государства, но все же согласились на переговоры. Эти переговоры длились год и закончились подписанием в Пекине 23 октября 1913 г. декларации о признании автономии Монголии.

История этих переговоров, приведших ко второму этапу на пути создания Монголии, распадается на две части.

В течение первого периода переговоры велись на основании проектов, предлагавшихся Китаем. После того, как, приступая к ним, русский посланник передал китайскому правительству «основные положения», которые должны были служить содержанием русско-китайского соглашения, китайцы противопоставили им свои проекты. Таких проектов ими было выставлено последовательно общим числом три, но два первых были явно неприемлемы и не обсуждались, и лишь третий вызвал ответ русского правительства. Этот третий контр-проект вдохновлялся, как и все остальные — более ранние и позднейшие — пожелания Китая по монгольскому вопросу, мыслями китайского «легитимизма», желанием в пределах возможного упразднить акты провозглашения монгольской независимости и признания монгольской автономии Россией; но он шел в этом направлении очень далеко, и китайская «законность» реставрировалась не только внешним, формальным образом, но, несомненно, и по существу. Кроме признания Монголии «нераздельной частью Китая» и обязательства России уважать «исторические права» Китая на Монголию, третий контр-проект выражал согласие на принятие добрых услуг России только «для достижения отмены незаконным образом провозглашенной Хутухтой в Урге независимости и установления отношений в стране» на основах «исторических прав» и требовал утверждения Китаем силы заключенного Россией с Ургой соглашения о торговле и сохранения за Китаем ведения всех остальных внешних сношений Монголии. Само собой разумеется, в этой форме китайский контр-проект не был принят, но желание русского правительства поскорее довести до конца переговоры побуждало искать некоторого приближения к китайской точке зрения. Пределом предложенных в ответе на контр-проект уступок надо считать следующий, переданный в Пекин проект постановления на замену китайского текста о русском посредничестве: «Желая пользоваться мирными средствами для достижения осуществления своих прав над Внешней Монголией, Китай заявляет о своей готовности принять добрые услуги России для установления на вышеизложенных основаниях принципов его отношений с Внешней Монголией и для признания центральной властью этой страны своего исторического характера местной власти китайского государства»¹³.

Переговоры так дальше этого пункта и не пошли. Китайское правительство сделало попытку использовать, как некоторое средство давления на Россию с целью добиться дальнейших уступок, свой новый представительный строй и занялось выработкой окончательного контр-проекта в палате представителей и в сенате. Так прошло еще несколько месяцев, в течение которых китайский министр иностранных дел время от времени приходил к посланнику и рассказывал ему всякого рода сомнения китайских депутатов. Нет надобности гадать, были ли конституционные колебания китайского правительства добросовестными или же просто ими затягивались переговоры — отмечу только, что во второй стадии русско-китайских переговоров, к которой я сейчас перейду, с парламентом больше не разговаривали; во всяком случае, скоро обнаружилось, что, продолжая переговоры в той форме, в которой они были начаты, не приходишь к цели. В Петрограде было решено резко повернуть вопрос. В конце июня 1913 г. русскому посланнику в Пекине было предписано заявить китайцам, что «Императорское правительство, отклоняя последние предложения Китая об отдельных изменениях редакции,

¹³ С. Д. Сазонов В. Н. Крупенскому, С.-Петербург, 24 апреля 1913 г.

вынуждено с искренним сожалением признать, что переговоры не привели к желательным результатам, и возвращает себе свободу действий в этом вопросе». Одновременно посланнику был передан текст заново составленного проекта соглашения с Китаем по монгольскому вопросу и поручено сказать, что на основах этого нового проекта переговоры могут быть возобновлены¹⁴.

Июньский проект соглашения открывает собой второй фазис русско-китайских переговоров. Этот проект, послуживший, мы увидим, основанием окончательного соглашения с Китаем, гораздо более отчетливо, чем ранее обсуждавшиеся, выражает основную мысль русского правительства. В нем было сказано: «Китай признает автономию Монголии (за исключением областей, входящих в состав Внутренней Монголии). — Россия признает сюзеренитет Китая над Монголией. — Признавая исключительное право монголам самим ведать внутренним управлением автономной Монголии и решать все касающиеся этой страны вопросы, относящиеся к торговой и промышленной областям, Китай обязуется не вмешиваться в эти дела и посему не будет посылать войск в Монголию, не будет содержать там никаких гражданских или военных властей и будет воздерживаться от всякой колонизации этой страны. Условлено, однако, что командированный китайским правительством сановник может проживать в Урге, имея при себе необходимый подчиненный штат и конвой, не превышающий ста человек. — Китай выражает готовность принять добрые услуги России для установления своих отношений с монгольским правительством согласно началам, изложенным в русско-монгольском соглашении и протоколе 21 октября 1912 года. — Касающиеся интересов России и Китая в Монголии вопросы, порождаемые новым положением вещей в этой стране, составят предмет последующих переговоров между тремя правительствами, которые в этих видах изберут место, где съедутся их делегаты».

Резкий перерыв переговоров оказался полезным. Через несколько дней к русскому посланнику в Пекине явился сановник китайского министерства иностранных дел и сказал, что совет министров под председательством президента решил отказаться от мысли добиться подписания соглашения в прежней редакции и готов принять новый проект, что старый министр иностранных дел подал в отставку, и с назначением нового переговоры будут возобновлены¹⁵. На самом деле, переговоры на новой почве пошли гораздо успешнее. Настаивая в первом их фазисе на таком уговоре, который был бы по существу отменой всего, что раньше совершилось в Урге, китайцы во втором, открывшемся теперь фазисе почти исключительно заботились о форме, о дополнении соглашения такими текстами, которые маскировали их отказ от полной власти в Монголии.

В этом направлении ими было высказано несколько пожеланий. Прежде всего, китайцы очень хотели, чтобы в соглашении было сказано, что Монголия составляет часть китайской территории. Затем они просили, чтобы в соглашении слово «Монголия» было заменено термином «Внешняя Монголия». Далее, им неприятно было упоминание в соглашении об ургинских актах 1912 г. Наконец — и в этом единственном пункте китайцы касались уже не формы, а существа дела — они просили оговорить, что «политические и территориальные вопросы, касающиеся Монголии, признаются входящими в ведение китайского правительства».

Особенных споров все эти пожелания китайцев не возбудили. О том, что Монголия — часть китайской территории, было условлено заявить в особой ноте, приложенной к декларации, и в самом деле это положение вытекало из мысли о китайском «сюзеренитете», на которой был построен русский проект второго фазиса переговоров. Слово «Монголия» было заменено словами «Внешняя Монголия», но при этом попутно была в общих чертах определена территория этой последней. Выше было указано значение территориального вопроса для России, в частности, было упомянуто, что с самого начала переговоров Россия, по ряду весьма веских оснований, толковала понятие «Монголия» именно

¹⁴ С. Д. Сазонов В. Н. Крупенскому, Петроград, 28 июня 1913 г.

¹⁵ В. Н. Крупенский С. Д. Сазонову, Пекин, 11 июля 1913 г.

как «Внешнюю Монголию», и что она оговорила свое толкование в особой ноте И. Я. Коростовца монгольскому правительству. Определенные теперь границы Монголии представляли лишь более точное выражение того, что разумелось ранее. Ссылка на ургинские акты не была вычеркнута целиком: не упомянуто было лишь о соглашении и осталось упоминание о торговом протоколе; однако в той связи, в которой в проектах говорилось об этом, отсутствие ссылки на ургинское соглашение по существу дела ничего не меняло.

Последнее из более существенных китайских пожеланий, а именно признание подведомственности Китаю всех территориальных и политических дел Монголии, принято не было. «Право китайского правительства, — говорилось в ответе А. А. Нератова, — единолично решать касающиеся Монголии политические и территориальные вопросы не вытекает из его сюзеренных прав. Нельзя лишить монгольское правительство права голоса в этих вопросах. Поэтому для 4-й статьи мы предлагаем следующую редакцию: Вопросы политического и территориального характера, касающиеся Внешней Монголии, будут разрешены переговорами между русским, китайским и монгольским правительствами»¹⁶. Китайцы согласились на такое постановление, несмотря на то, что между их первоначальным пожеланием и тем, что теперь было сказано, лежала целая пропасть; конечно, и в русском тексте для них заключалась некоторая политическая гарантия, хотя она и без того разумелась в формуле «сюзеренитета» Китая над Монголией. По желанию китайцев предложенное Россией постановление было изменено лишь в том смысле, что, во-первых, оно было помещено не в тексте соглашения, а в особых нотах и, во-вторых, в нем вместо «монгольское правительство» говорилось о «властях Монголии».

Так возникла декларация 23 октября 1913 г. и приложенные к ней обмененные с китайским правительством ноты.

Декларация гласила в русском официальном переводе с французского подлинника:

«I. Россия признает, что Внешняя Монголия находится под сюзеренитетом Китая.

II. Китай признает автономию Внешней Монголии.

III. Признавая исключительное право монголов Внешней Монголии самим ведать внутренним управлением автономной Монголии и решать все касающиеся этой страны вопросы, относящиеся к торговой и промышленной областям, Китай обязуется не вмешиваться в эти дела и посему не будет посылать войск во Внешнюю Монголию, не будет содержать там никаких гражданских или военных властей и будет воздерживаться от всякой колонизации этой страны. Условлено, однако, что командированный китайским правительством сановник может проживать в Урге, имея при себе необходимый подчиненный штат и конвой. Кроме того, китайское правительство в случае надобности может содержать в некоторых местностях Внешней Монголии, подлежащих определению при предусмотренных в V статье настоящего соглашения переговорах, агентов для защиты интересов своих подданных.

Россия с своей стороны обязуется не содержать войск во Внешней Монголии, за исключением консульских конвоев, не вмешиваться в какую-либо отрасль управления этой страны и воздерживаться от ее колонизации.

IV. Китай выражает готовность принять добрые услуги России для установления своих отношений с Внешней Монголией согласно вышеизложенным началам и постановлениям русско-монгольского торгового протокола 21 октября 1912 года.

V. Касающиеся интересов России и Китая во Внешней Монголии вопросы, порождаемые новым положением вещей в этой стране, составят предмет последующих переговоров».

Приложенные к соглашению ноты, формальная обязательность которых равна обязательности соглашения, устанавливали следующее:

¹⁶ А. А. Нератов В. Н. Крупенскому, С.-Петербург, 11 сентября 1913 г.

«1. Россия признает, что территория Внешней Монголии составляет часть территории Китая.

2. Что касается политических и территориальных вопросов, то по ним китайское правительство будет условливаться с русским правительством путем переговоров, в которых власти Внешней Монголии будут принимать участие.

3. Предусмотренные в V статье декларации переговоры будут происходить между тремя заинтересованными сторонами, которые в этих видах изберут место, где съедутся их делегаты.

4. Автономная Внешняя Монголия будет состоять из областей, находившихся в ведении китайского амбана в Урге, улясутайского цзянь-цзюня и китайского амбана в Кобдо. Ввиду того, что не существует подробных карт Монголии, и что границы административных делений этой страны неопределенны, условлено, что точные границы Внешней Монголии, равно как и разграничение между Кобдоским округом и Алтайским округом, составят предмет позднейших переговоров, предусмотренных в V статье декларации» (Собр. узак., 1913, ст. 2801).

4. Пекинская декларация 23 октября 1913 г. заключала в себе ссылку на необходимость нового, третьего по счету акта для окончательного завершения дела образования Монголии, а именно, тройственного договора между Россией, Китаем и Монголией. Мысль о таком заключительном тройственном договоре первоначально, по-видимому, не возникала и была выдвинута более или менее случайно, но она оказалась плодотворной. В начальном фазисе переговоров между Россией и Китаем, до разрыва их первую и возобновления на новых основаниях, предметом споров с Китаем был, между прочим, русско-монгольский протокол о торговле 1912 г. Россия предлагала, чтобы этот протокол был без изменений приложен к русско-китайскому соглашению по монгольскому вопросу; напротив того, китайцы хотели его пересмотра по существу и замены новым, русско-китайским, который и определял бы положение русской торговли в Монголии. Чтобы избежать затруднений по этому поводу, русское правительство, возобновляя на новых основаниях переговоры с Китаем, предложило в воспроизведенном выше проекте соглашения, чтобы касающиеся интересов России и Китая в Монголии вопросы были разрешены впоследствии особыми переговорами с участием монгол. Такая постановка вопроса не только позволяла успешнее и скорее покончить соглашение, но и представляла ту выгоду, что, если бы в ургинском торговом протоколе пришлось сделать какие-либо перемены, то они сделаны были бы с участием монгол и не пришлось бы еще отдельно договариваться с этими последними об изменении ургинского акта. Эта остроумная мысль получила по ходу переговоров с китайцами дальнейшее развитие.

Со стороны монгол было выражено желание принять непременно участие в окончательном акте, определяющем их судьбу¹⁷. С другой стороны, и китайцы предпочитали прямому отказу в признании за ними тех или иных прав в Монголии обещание, что соответствующий вопрос будет разрешен с их участием в последующем соглашении. Так они согласились разрешить затруднение с «политическими и территориальными вопросами» Монголии, на котором я уже останавливался; в частности, точное определение границ Внешней Монголии сразу было отнесено к тройным переговорам. В результате эти тройные переговоры получили довольно длинную программу. Согласно ст. V декларации, к ним отнесены были «касающиеся интересов России и Китая во Внешней Монголии вопросы, порождаемые новым положением вещей в этой стране»; согласно п. 2 ноты, сюда добавлены «политические и территориальные вопросы» без ближайшего определения их содержания; согласно п. 5, «точные границы Внешней Монголии, равно как и разграничение между Кобдоским округом и Алтайским округом»; наконец, хотя прямо и не говорилось, что «добрые услуги России для установления своих отношений с Внешней Монголией» будут оказаны Китаю опять-таки в форме тех же тройных переговоров, но это вытекало из существа дела.

¹⁷ А. Я. Миллер С. Д. Сазонову, Урга, 24 августа 1913 года.

Эту программу и выполнила кяхтинская конференция русских, китайских и монгольских представителей, приведшая к подписанию «Тройного соглашения об автономной Внешней Монголии» 25 мая 1915 г. (собр. узак., 1915, ст. 1712). Пока не обнаружено никаких данных о ходе сказанных переговоров, но текст соглашения достаточно понятен и без исторического комментария, опирающегося на документы, связанные с его возникновением. Постановка монгольского вопроса была настолько выяснена двумя предшествующими актами, ургинским и пекинским, что в основном — не говорю о подробностях — значение акта 1915 г. исчерпывается окончательным оформлением ранее предрешенного. В первой статье тройного соглашения, которая могла бы, по существу дела, заменить все соглашение в его политических постановлениях и которая составляет как бы его ось, сказано:

«Внешняя Монголия признает Русско-Китайскую декларацию и ноты, обмененные между Россией и Китаем 23 октября 1913 года 5-го числа 11-го месяца 2-го года Китайской республики».

Монголия, как признанная уже не одной Россией, но и Китаем договаривающаяся сторона, с одной стороны, и сохранение в силе русско-китайского договора, с другой — этими двумя моментами предрешено все содержание кяхтинского акта. Дальнейшие статьи только развертывают сказанное в приведенной формуле. Главные основания порядка, который таким образом освящен, изложены в соглашении так:

«Ст. 2. Внешняя Монголия признает над собой сюзеренитет Китая. Россия и Китай признают автономию Внешней Монголии, составляющей часть китайской территории.

Ст. 3. Автономная Монголия не имеет права заключать с иностранными державами международных договоров, касающихся политических и территориальных вопросов. Что касается политических и территориальных вопросов, относящихся к Внешней Монголии, то китайское правительство обязуется сообразоваться со 2-й статьей нот, обмененных между Россией и Китаем 23 октября 1913 г., 5-го числа 11-го месяца 2-го года Китайской республики.

Ст. 5¹⁸. Россия и Китай, согласно 2-й и 3-ей статьям русско-китайской декларации 23 октября 1913 года, 5-го числа 11-го месяца 2-го года Китайской республики, признают за автономным правительством Внешней Монголии исключительное право ведать всеми делами своего внутреннего управления, а равно и заключать с иностранными державами международные договоры и соглашения по всем вопросам, касающимся торговли и промышленности автономной Монголии.

Ст. 6. Согласно той же статье 3-ей декларации, Россия и Китай обязуются не вмешиваться в существующий во Внешней Монголии автономный строй внутреннего управления.

Ст. 11. Территорию Внешней Монголии составляют, согласно 4-й статье нот, обмененных между Россией и Китаем 23 октября 1913 года, 5-го числа 11-го месяца 2-го года Китайской республики, области, находившиеся в ведении китайского амбана в Урге, цзянь-цзюня в Улясутае и китайского амбана в Кобдо, причем границей с Китаем служат границы хошунов четырех аймаков Халхи и Кобдоского округа, определенных: на востоке — с Хулун-Буирским округом, на юге — с Внутренней Монголией, на юго-западе — с Синьцзянской провинцией и на западе — с Алтайским округом. Формальное разграничение между Китаем и автономной Внешней Монголией будет произведено особой комиссией из делегатов России, Китая и автономной Внешней Монголии, причем к началу работ по разграничению будет приступлено не позже двух лет со дня подписания настоящего соглашения.

Ст. 21. Постановления русско-китайской декларации и нот 23 октября 1913 года 5-го числа 11-го месяца 2-го года Китайской республики, равно как и русско-монгольского торгового протокола 21 октября 1912 года остаются в полной силе».

¹⁸ В работе Б. Э. Нольде пропущена ст. 4 Соглашения: «Титул «богдо чжебцзун дамба хутухта хан Внешней Монголии» жалуетс президентом Китайской Республики, календарь коей применяется в официальных бумагах наравне с монгольским календарем с циклическими знаками». — С. К.

Приведенные основные правила кяхтинского тройного договора сопровождаются еще другими, в которых частью развиваются эти главные правила, иногда в направлениях, бросающих яркий свет на значение отдельных подробностей международно-правовой характеристики Монголии, а частью затронуты правовые, административные и торговые вопросы существенного практического значения, но не имеющие столь же прямого отношения к политическому статусу Монголии.

Кяхтинское тройное соглашение, завершая образование монгольского государства, позволило как бы снять часть лесов, при помощи которых возникла новая политическая постройка. Мы видели, что оно подтверждает силу пекинского соглашения и ургинского торгового протокола, но совершенно умалчивает об ургинском политическом договоре. Мы знаем, что такое умолчание было первоначально допущено в пекинском соглашении по настоянию китайцев, не желавших дать признания акту 1912 г. по соображениям своего легитимизма; кяхтинское соглашение следует тому же образцу, очевидно, по тем же основаниям. Но то обстоятельство, что ургинский политический договор формально вычеркнут таким образом из числа обязательных для совокупности ближайше заинтересованных в судьбах Монголии государств, едва ли представляет пробел по существу. Если ургинский политический договор навсегда останется основным актом в истории монгольского вопроса, то с формальной точки зрения он теперь более не нужен. Мы знаем, что он давал монгольской государственности формулу весьма растяжимую: пределы автономии Монголии и границы ее территории могли и после него быть и очень широки, и очень узки. Только пекинский акт определил сколько-нибудь точное содержание первоначальной растяжимой формулы, определил, я указывал, значительно шире, чем сначала намечалось русской дипломатией. Все, что было создано пекинским актом, было сохранено кяхтинским. Поэтому, если бы тройное соглашение и подтвердило силу ургинского уговора, то это ровно ничего не прибавило бы по существу дела. Следует лишь оговорить, что ургинский уговор остается в силе для двух сторон, которые его подписали, вне¹⁹ России и Монголии, и если бы — что, конечно, вне разумного предвидения — почему-либо отпала сила пекинского и кяхтинского актов, то положение Монголии стало бы вновь определяться с формальной точки зрения ургинским политическим договором.

Проф. бар. Б. Э. Нольде.

(Окончание следует).

[*Право*. 1915, № 34, с. 2153–2168]

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ МОНГОЛИИ²⁰.

§ 2.

1. Пекинский и кяхтинский договоры определяют международное положение Внешней Монголии (таково международно-обязательное официальное наименование нового политического организма) так:

«Внешняя Монголия признает над собой сюзеренитет Китая. Россия и Китай признают автономию Внешней Монголии, составляющей часть китайской территории» (Кяхт. дог., ст. 2).

«Россия признает, что Внешняя Монголия находится под сюзеренитетом Китая» (Пек. дог., ст. 1).

Что значат все встречающиеся здесь термины и откуда они взялись?

¹⁹ По-видимому, опечатка: надо читать «в» — С. К.

²⁰ См. «Право», № 34.

Для того, чтобы описать отношения между Монголией и Китаем, акты 1913 и 1914 гг. прибегли к классической формуле международного договорного права XIX века — они говорят о «сюзеренитете» Китая над автономной Монголией. Это формула, при помощи которой совершался процесс последовательного расчленения Турции и рождения новых государств Ближнего Востока. В тот первый раз, когда в трактатах прибегли к слову «сюзеренитет» для обозначения зависимости одного государства от другого, было дано никогда не повторявшееся позднее пояснение его значения. Оно содержалось в договоре об Ионических островах, заключенном Россией и Османской Портой 21 марта 1800 г., где было сказано: «Его Величество Император Всероссийский, приемля во уважение, что прежде бывшие Венецианские острова, по приближенному положению их к Морею и Албании, имеют великое влияние на безопасность Порты Османской и спокойствие ея владений, соизволяет, чтобы оные образовались в республику, наподобие Рагузейской, правом верховной власти Порте Османской подверженную (*soumise à titre de Suzeraineté à la Sublime Porte*) и управляемую знатнейшими и почетнейшими из обывателей своих. Его Величество Император Всероссийский обещает за Себя и Высоких преемников Своих ручательствовать целость владений вышесказанной республики, соблюдение ее конституции, по предварительному рассмотрению и утверждению оной от обеих Высокодоговаривающихся сторон, и сохранение навсегда даваемых ей привилегий. А Его Величество Император Османский, принимая на Себя и Высоких преемников своих качество Верховных властелинов новой республики по вассальству ее, то есть, области зависящей, подчиненной и Блистательную Порту покровительствуемой, обязуется свято хранить долг такового покровительства (*Sa Majesté l'Empereur Ottoman et Ses Successeurs étant Suzerains de la susdite Republique, c'est à dire Seigneurs, Princes et Protecteurs, et ladite Republique étant Vassale de la Sublime Porte, c'est à dire dépendante, soumise et protégée, les devoirs de cet protection seront religieusement observés par la Sublime Porte en faveur de la susdite Republique*)» (ст. 1). Дальнейшие постановления развивали это основное правило. «Вследствие сказанного в 1 артикуле, острова: Корфу, Зант, Кефалония, Санта-Мавра, Итака, Паксу, Цериги и все прочие, большие и малые, обитаемые и необитаемые острова, противу берегов Мореи и Албании лежащие, от преждебывшей Венецианской республики отторженные и ныне обоюдным оружием приобретенные, будучи подвластны Блистательной Порте (*étant soumise à la Sublime Porte*), под названием Республики Седьми соединенных островов, сказанная республика и подданные ее имеют пользоваться, в рассуждении политических своих дел, внутренней их конституции и торговли всеми преимуществами, которыми пользуется республика Рагузейская и ее подданные»... (ст. 2). «Вышесказанная Республика Седьми соединенных островов, сохраняя в точности верность и повиновение, коими по вассальству своему обязана к Блистательной Порте (*ses devoirs de fidélité et d'obéissance auxquels elle est tenue en raison de son Vasselage*), имеет пользоваться во всем внутренним и внешним расположениям своим совершенно теми же правами и преимуществами, которыми пользуется республика Рагузейская»... (ст. 3). «Вышесказанная республика в знак вассальства своего и верховной власти Его Величества Султана (*pour donner une marque de son vassalage envers la Sublime Porte et reconnaître sa Suzeraineté*), обещает платить в казну его всякие три года 75.000 пиастров. Дань сия (*cette redevance*) будет предоставляема через торжественное посольство к Блистательной Порте, по примеру республики Рагузейской...» (ст. 4) (Martens, R.S., II, 276; п. с. з., 19.336). Здесь, с большим богатством фразеологии, раскрывается источник термина «сюзеренитет». Понятия «сюзеренства» и «вассальства» пояснены противопоставлением «сеньор, государь и покровитель», с одной стороны, и «зависимость, подчинение и состояние под покровительством», «верность и повиновение», с другой. Вся совокупность идей западноевропейского феодального права здесь перенесена русскими дипломатами Павловского царствования на Восток, с сохранением старинной феодальной

терминологии²¹. Власть и покровительство сеньора над владельцем феода, верность и повиновение последнего — разве это не коренные устои феодализма? До сих пор точно не исследовано, как и почему совершилось это заимствование феодальных терминов и идей для характеристики отношений Турции к зависевшим от нее государственным образованиям. Но оно оказалось весьма удачным, и возрожденным на новой почве институтам удалось утвердиться. Не знаю, насколько повинен в этом местный мусульманский феодализм, на который иногда ссылаются при описании рассматриваемого явления²²; во всяком случае, с постепенным ростом числа зависимых от Турции автономных политических единиц делается общепринятым описание их, как единиц «под сюзеренитетом» Порты или Султана. В 20-х годах ищут разрешения греческого вопроса и говорят о сюзеренитете Турции над Грецией (Лондонский договор 1827 г. между Францией, Англией и Россией). Как известно, Греция вопреки этому договору получила полную независимость, но термин не умер, и через два года русско-турецкий Адрианопольский договор в ст. V устанавливает «сюзеренитет» Турции уже в отношении Молдавии и Валахии, пользовавшихся автономией с давних пор. То же повторяют последующие акты относительно дунайских княжеств, а именно, Парижский трактат 1856 г. (ст. 22) и Парижская конвенция 1858 г. (ст. 1). Международная конвенция 1862 г. называет «сюзеренитетом» власть Порты над Сербией. Берлинский трактат 1878 г. определяет, что под «сюзеренитетом» Турции находится Болгарское княжество (ст. 1). Договор между Англией и Трансваалем, заключенный в Претории в 1881 г., признает автономию республики «под сюзеренитетом» английской королевы.

Таким образом, когда договоры говорят теперь о «сюзеренитете» одной страны в отношении другой, мы имеем дело с своеобразною пересадкою старинной феодальной терминологии для характеристики возникавших лишь к началу XIX в. явлений взаимной зависимости государств. Любопытно заметить, что таким же терминологическим пережитком феодализма представляется и та другая основная формула, к которой прибегают в XIX веке для описания явлений зависимости государств друг от друга, а именно «протектората». Это понятие имеет те же исторические корни, что и понятие сюзеренитета. Согласно феодальным идеям, столь ярко выраженным в договоре 1800 г. об Ионических островах, отношения между сюзереном и вассалом сводятся именно к покровительству, оказываемому первым, и повиновению, оказываемому вторым; покровительство и сюзеренитет — по своему происхождению термины совершенно одинакового порядка.

Заимствовав старый термин, договоры XIX века не могли связывать их с понятием сюзеренитета того именно содержания, который он имел в феодальном праве. Совокупность идей, которая находила себе выражение в статьях договора об Ионических островах, была слишком далека от условий, в которых складывались отношения между государствами в новейшее время, и не могла послужить материалом при построении институтов современного международного права. «Покровительство», «верность» и «подчинение» пришлось перевести на какие-либо более точные и менее антикварные юридические величины. Каждый из последующих договоров, в которых встречалась рассматриваемая терминология, поэтому старался сам дать некоторое пояснение тому, что он разумел под сюзеренитетом. Напрасно было бы ждать, конечно, этих разъяснений в сколько-нибудь подробной и доктринальной форме. Политические договоры пишутся не теоретиками, а практиками, для которых забота о точном чекане международно-правовых положений не существенна. Если бы мы хотели поэтому найти абстрактную характеристику вассальных отношений в новом договорном праве, то нам пришлось бы разочароваться. Самое большее, что мы найдем в них — это лишь поверхностный очерк

²¹ Историко термина «сюзеренитет», который вошел в употребление в конце феодального строя (XV–XVII вв.), исследовал Kelke, *Feudal suzerains and modern suzerainty*, the *Law Quarterly Review*, 5th series, XII (1896); ср. Boghitchevitch, *Halbsouveränität* (1903, 85); Stubbs, *Suzerainty: medieval and modern*, the *Law Quarterly Review*, 4th series, VII (1881–1882), 279.

²² Boghitchevitch, 57; Grünau, *Die staats- und völkerrechtliche Stellung Egyptens*, 1903, 210.

того, что должен был значить сюзеренитет одного государства над другим, скорее свидетельствующий о том направлении, в котором работала мысль дипломатов, чем дающий определенные юридические результаты этой работы.

Возьму по очереди трактаты, в которых нашла себе выражение формула сюзеренитета и очерчивалось ее содержание. Договор 1800 г. об Ионических островах, если оставить в стороне феодальную фразеологию, видел конкретное выражение сюзеренитета в том, 1) что Турция (совместно с Россией) утверждала «внутреннюю конституцию» республики, и 2) в том, что вассальная республика должна была платить дань Турции (ст. 2. и 4). Договор 1827 года о Греции считал последствиями сюзеренитета Турции в отношении этой страны: 1) опять-таки дань и 2) некоторое участие, ближе не определенное, сюзерена в назначении греческих властей (ст. 2). Более сложным было понимание сюзеренитета Турции в отношении Дунайских княжеств. В особом акте, приложенном к Адрианопольскому трактату 1829 г., верховные права Порты понимались как право: 1) утверждать органическое законодательство Молдавии и Валахии, 2) давать пожизненную инвеституру избранным государям каждого из княжеств и 3) получать с них дань и, сверх того, сумму, заменяющую прежние личные повинности населения в пользу турецкого правительства. По Балта-Лиманской конвенции 1849 г., которая дополняет предшествующую, сюзеренитет Турции над княжествами дает ей право: 1) назначать (после соглашения с Россией) государей, 2) утверждать и изменять органический устав княжеств, 3) временно содержать в княжествах свои войска для поддержания порядка (на равных основаниях с Россией) и 4) иметь (опять-таки наравне с Россией) в княжествах особого чрезвычайного комиссара для дачи советов государям в случае злоупотреблений или беспорядков (ст. ст. 1, 2, 4 и 5). В Парижском трактате 1856 г. никаких других прав из сохраненного в силе сюзеренитета Турции не выводится, кроме формального права утвердить после предварительного соглашения с великими державами особым хатти-шерифом государственный устав княжеств и созвать учредительные диваны (ст. ст. 24 и 25). Наконец, конвенция 1858 г. признает последствиями сюзеренитета: 1) дань княжеств, 2) инвеституру государей, 3) право Турции (по соглашению с державами) защищать территорию княжеств и 4) обязательность для княжеств международных трактатов Турции (ст. 8, ср. ст. 9). Сюзеренитет Турции над Болгарией, установленный Берлинским договором 1878 г., выражается, с точки зрения этого акта, в праве султана утверждать болгарского князя и в обязанности Болгарии платить Турции дань (ст. ст. 1 и 3). Наконец, сюзеренитет Англии над Трансваалем по конвенции 1881 г. сводится к праву первой: 1) назначать в Трансвааль своего резидента, 2) проводить в случае войны свои войска через территорию Трансвааля и 3) контролировать внешние сношения республики, которая обязана сноситься с иностранными государствами исключительно через английских дипломатических или консульских агентов (ст. 2).

Изложенного достаточно, чтобы показать, что при выяснении в новом договорном праве понятия сюзеренитета его феодальные источники — идея *homagium feodale* — не играли, в сущности, никакой роли. Институт развивался совершенно по-новому, в непосредственной зависимости от своеобразных политических условий, к которым он прилагался, главным образом, обстановки турецкого Востока. И в этом развитии основной чертой была именно непосредственность отражения конкретных политических данных на истолковании тем или иным договором термина сюзеренитет. Каждый из этих договоров понимает сюзеренитет по-своему. Даже наиболее часто встречающееся в них условие — дань вассала сюзерену, кстати сказать, совершенно чуждое подлинному феодализму — неизвестно, например, в отношениях Англии и Трансвааля по договору 1881 г. и фактически никогда не действовало в отношениях между Турцией и Болгарией.

Если можно найти в договорах, которые я приводил, какую-либо одну общую черту, то это — стремление выразить формулой сюзеренитета, что между политическими единицами устанавливается

гораздо более поверхностная связь, чем та, которую выражают подлинным понятием власти — суверенитетом. Все договоры о сюзеренитете построены на той основной мысли, что вне определенно выговоренных в них полномочий сюзерена «вассальная» политическая единица пользуется полной автономией и самостоятельно определяет свою политическую жизнь. Сюзеренитет с точки зрения современного договорного права есть как бы презумпция полноты прав²³ подчиненного государства: за исключением немногого, что предоставлено сюзерену, все принадлежит вассалу.

Пекинский и кяхтинский договоры, провозглашая сюзеренитет Китая над Монголией, имели в виду прежде всего это основное понимание предшествующих договоров, а отнюдь не те или иные характеристики ранее возникавших в XIX в. вассальных отношений. Это совершенно ясно выражено в дипломатической переписке, связанной с заключением пекинского договора. Поручая русскому уполномоченному в Урге ознакомить монгол с положением переговоров в Пекине в начале 1913 г., министр иностранных дел телеграфировал: «При таких условиях признаваемый нами сюзеренитет Китая над Внешней Монголией будет лишь юридическим, и о восстановлении китайской власти в прежнем виде не может быть и речи»²⁴. Та же мысль и в тех же словах выражена в телеграмме в Ургу, отправленной вслед за подписанием пекинского договора. «Благоволите ознакомить, — сказано в ней, — монгольское правительство с содержанием подписанных в Пекине декларации и нот, выразив надежду, что оно встретит их с удовлетворением. Мы с самого начала предупреждали монголов, что не можем отстаивать для них полной независимости от Китая. Признаваемый нами сюзеренитет Китая над Монголией является скорее юридической связью между этими двумя странами, ибо не лишает монгольское правительство права внешних сношений по всем вопросам, не исключая даже политических, обязуя его лишь вести переговоры по этим последним при участии китайского правительства»²⁵.

2. Описывая сюзеренитет, как «лишь юридический», русская дипломатия хотела, очевидно, выразить мысль, что связь между Китаем и Внешней Монголией будет правовой формулой, лишенной положительного содержания и выливающейся в правах и обязанностях более формального, чем материального свойства. Так ли это на самом деле?

Пекинский и кяхтинский договоры представляют, быть может, самую подробную характеристику вассальных отношений, когда-либо дававшуюся международным договорным правом. Из международных актов о вассальных государствах, пожалуй, только парижская конвенция 1858 г. о дунайских княжествах может быть поставлена наряду с ними по полноте своих положений.

Права сюзерена сводятся по актам 1913 и 1915 гг. к трем основным: во-первых, к участию во внешних сношениях Монголии; во-вторых, к инвеституре монгольского хутухты Китаем и, в-третьих, к содержанию Китаем в Урге особого сановника, представляющего сюзерена преимущественно с церемониальной точки зрения.

Права контроля над внешними сношениями Монголии, принадлежащие Китаю, описаны в договорах так:

«Автономная Монголия не имеет права заключать с иностранными державами международных договоров, касающихся политических и территориальных вопросов. Что касается политических и территориальных вопросов, относящихся к Внешней Монголии, то китайское правительство обязуется сообразоваться со 2-й статьей нот, обмененных между Россией и Китаем 23 октября 1913 г./5-го числа 11-го месяца 2-го года Китайской республики» (ст. 3 ч. 1 кяхт. дог.).

²³ Boghitchewitch, 291, защищает положение: *praesumptio est semper pro suzerano*; оно находится в самом резком противоречии с пониманием института в новом договорном праве.

²⁴ С. Д. Сазонов И. Я. Коростовцу, С.-Петербург, 22 января 1913 г.

²⁵ С. Д. Сазонов А. Я. Миллеру, С.-Петербург, 25 октября 1913 г.

«Россия и Китай... признают за автономным правительством Внешней Монголии исключительное право... заключать с иностранными державами международные договоры и соглашения по всем вопросам, касающимся торговли и промышленности Автономной Монголии» (ст. 5 кяхт. дог.).

«Что касается политических и территориальных вопросов, то по ним китайское правительство будет условливаться с русским правительством путем переговоров, в которых власти Внешней Монголии будут принимать участие» (ст. 2 пек. нот).

Чтобы понять значение этих постановлений, надо иметь в виду, что ими все внешние сношения Монголии логически делятся на две части: сношения по вопросам политическим и территориальным, с одной стороны, и сношения по вопросам торговли и промышленности, с другой. Практика немногих лет монгольской автономии показала, что вторая группа вопросов должна пониматься весьма широко. Ургинский торговый протокол 1912 г., признанный в своей силе кяхтинским тройным договором, кроме вопросов торговли и промышленности в собственном смысле слова, разрешает ряд вопросов правовых и административных, которые тем самым отнесены к области сношений Монголии без участия Китая; затем, 17 сентября 1914 г. Монголия заключила с Россией соглашение относительно железных дорог (собр. узак., 1914, ст. 2719) и относительно устройства телеграфной линии между Монды и Улясутаем (собр. узак., 1914, ст. 2720): оба соглашения опять-таки значительно расширяют буквальное понятие договоров о торговле и промышленности, самостоятельно заключаемых Монголией. Пределы самостоятельных международных сношений Урги, таким образом, практически обнимают все, что не может быть названо политическими и территориальными договорами в самом узком смысле этого слова. Лишь эти последние подлежат некоторому контролю со стороны сюзерена.

Этот контроль осуществляется совершенно своеобразно. Мы знаем, что и другие вассальные государства были иногда подчинены в своих внешних сношениях власти сюзерена: Дунайские княжества были связаны турецкими трактатами, все внешние сношения Трансвааля были переданы Англии. Совершенно иначе поставлен контроль Китая в отношении Монголии. Из приведенных выше текстов вытекает, что Китай заключает политические и территориальные договоры за Монголию, но всякое такое соглашение не может быть заключено без предварительного согласия России и самой Монголии. Таков, по моему мнению, смысл сложной редакции взаимно переплетающихся постановлений пекинского и кяхтинского актов. Как практически будет осуществляться заключение таких договоров, не вполне ясно. Надо полагать, что сложность конструкции права Китая заключать договоры за Монголию лишь по уговору с Россией и Монголией приведет на практике к тому, что никаких договоров по политическим и территориальным вопросам иначе, как в круге самих участников тройного договора заключаться не будет. А договоры с Россией политического и территориального содержания будут заключаться в форме новых тройных актов, так, как уже были разрешены вопросы о границе Монголии в кяхтинском соглашении и как предстоит еще в будущем проводить окончательное разграничение.

Об инвеституре монгольского хутухты Китаем договоры говорят:

«Титул Богдо Чжебцзун Дамба-Хутухта Хан Внешней Монголии» жалуется президентом Китайской республики»... (ст. 4 кяхт. дог.).

Если обычное в отношениях сюзеренитета право утверждения сюзереном главы вассального государства на практике часто сводилось к простой фикции, то в редакции только что приведенного постановления фикция возведена в договорное правило: всякому хутухте механически должен быть пожалован этот титул.

Наконец, третье основное право сюзерена — содержание сановника — описано в договорах с большим богатством подробностей, свидетельствующих, что китайцами ему придавалось большое значение:

«...командированный китайским правительством сановник может проживать в Урге, имея при себе необходимый подчиненный штаб и конвой. Кроме того, китайское правительство в случае надобности может содержать в некоторых местностях Внешней Монголии, подлежащих определению при предусмотренных в V-й статье настоящего соглашения переговорах, агентов для защиты интересов своих подданных...» (ст. 3 пек. декл.).

«При предусмотренном статьей 3-й вышеупомянутой декларации китайском сановнике в Урге будет состоять военный конвой численностью не более 200 человек. При его помощниках в Улясутае, Кобдо и монгольской Кяхте военные конвои не будут превышать 50 человек каждый. В случае назначения по соглашению с автономным правительством Внутренней Монголии²⁶ помощников китайского сановника в другие местности Внешней Монголии, военные конвои не будут превышать 50 человек каждый» (ст. 7 кяхт. дог.).

«Во всех торжественных или официальных случаях китайскому сановнику предоставляется первое почетное место. Он имеет право, в случае надобности, представляться его святейшему Богдо-Чжубцун-Дамба-Хутухте Хану Внешней Монголии в отдельной частной аудиенции»... (ст. 9 кяхт. дог.).

«Китайский сановник в Урге и его помощники в разных местностях Внешней Монголии, предусмотренные статьей 7-й настоящего соглашения, имеют общий надзор за тем, чтобы деятельность автономного правительства Внешней Монголии и подчиненных ему властей не нарушала суверенных прав и интересов Китая и его подданных в автономной Монголии» (ст. 10 кяхт. дог.)²⁷.

Фигура комиссара, резидента, здесь — «сановника» есть неизменная принадлежность всех отношений вассальной зависимости. Это — не дипломатический представитель одного государства в другом, а носитель полномочий сюзерена, верховного главы того двойственного целого, каким является Китай вместе с Внешней Монголией. Естественно, положение его должно определяться в зависимости от прав самого сюзерена. Лучшим показателем истинного объема прав сюзерена явится поэтому всегда положение его представителя. Китайский сановник в Урге снабжен пышными церемониальными правами; его конвой превышает конвой русского дипломатического агента. Но за этим фасадом скрывается немногое. Сановник следит за тем, чтобы не умалялись сюзеренные права и интересы Китая — не более.

Указанными правами исчерпывается содержание сюзеренных прав Китая. Спрашивается, какое положение заняла в системе государств подчиняющаяся правам столь узкого объема Внешняя Монголия.

3. В старой доктрине международного права, помнившей еще о подлинных феодальных отношениях, шел спор о том, пользуется ли вассал правами суверена. Некоторые, как Гроций, отвечали утвердительно, другие, как Боден — отрицательно²⁸. Теперь мы условились понимать суверенитет как неограниченную правоспособность, полную независимость государства, и не вправе поэтому признать политическое целое, находящееся в сюзеренной зависимости от другого, «суверенным» государством, как бы ни были малы права сюзерена. Но аналогичный спор мы можем вести и теперь: признавая, что существуют не суверенные государства, мы спрашиваем себя, есть ли вассальная политическая единица государство, или нет.

Договоры о Внешней Монголии не решают самого этого вопроса, но они дают достаточно данных для решения. Положение Монголии в них описано так:

²⁶ Опечатка: должно быть: «Внешней Монголии» — С. К.

²⁷ Оставляю пока в стороне участие китайских чиновников в отправлении правосудия над китайцами и в смешанных делах, а равно и право их пользоваться квартирами и почтовыми станциями (ст. ст. 13, 14, 16, 19 и 20 кяхт. дог.).

²⁸ Stubbs, 283 ss.

«Россия и Китай... признают за автономным правительством Внешней Монголии исключительное право ведать всеми делами своего внутреннего управления, а равно и заключать с иностранными державами международные договоры и соглашения по всем вопросам, касающимся торговли и промышленности автономной Монголии» (ст. 5 кяхт. дог.).

«... Россия и Китай обязуются не вмешиваться в существующий во Внешней Монголии автономный строй внутреннего управления» (ст. 6 кяхт. дог.).

«Признавая исключительное право монголов Внешней Монголии самим ведать управлением автономной Монголии и решать все касающиеся этой страны вопросы, относящиеся к торговлей и промышленной областям, Китай обязуется не вмешиваться в эти дела и посему не будет посылать войск во Внешнюю Монголию, не будет содержать там никаких гражданских или военных властей и будет воздерживаться от всякой колонизации этой страны...» (ст. 3 пек. дог.).

Итог этих прав Восточной Монголии²⁹ — полная ее независимость во внутренних государственных делах и свобода внешних сношений в вопросах торговли и промышленности. Этого достаточно, чтобы налицо было государство — достаточно, какой бы из двух одинаково законных критериев государства мы ни брали, государственно-правовой или международно-правовой. С первой точки зрения Внешняя Монголия есть государство потому, что ее высшая государственная власть совершенно самостоятельна и независима в пределах очерченного ей ее международной учредительной хартией ведомства³⁰. Не менее существенна международно-правовая точка зрения. Внешняя Монголия — несомненное государство и в смысле международного лица. Ее правоспособность не полна, но нельзя отрицать эту правоспособность. Она договаривается с другими государствами и может поддерживать с ними дипломатические сношения в широко истолкованных практикой пределах «торговли и промышленности», включая сюда все правовые и административные вопросы. Но и за пределами их там, где, по выражению договоров, начинаются вопросы «политические и территориальные», она, хотя и подчиняясь контролю, в то же время не может оказаться связанной никакими обязательствами помимо своей собственной воли³¹.

Признанию Внешней Монголии государством не препятствует то, что, как мы знаем, ее территория называется в договорах частью территории Китая. Это положение не значит, конечно, что у Внешней Монголии нет своей территории: очерченные в договорах области суть одновременно, во-первых, территория Монголии, и, во-вторых, территория Китая. Совершенно ясно первое: монгольская земля есть публично-правовая собственность монгольского государства³²; но что значит второе? Из договора совершенно ясно, что монгольская территория признается территорией китайской потому, что Китай обладает в отношении Монголии сюзеренными правами. Это вывод, который часто делается из сюзеренитета и в предшествующей практике³³, и едва ли мы ошибемся, если скажем, что к нему в особенности применимо то, что говорилось в дипломатической переписке о сюзеренитете: речь идет о «чисто-юридическом» положении, иначе говоря, о формальном и лишенном самостоятельного содержания, дополнительном выражении установленной договором связи между Китаем и Внешней Монголией.

²⁹ Опечатка: должно быть — «Внешней Монголии» — С. К.

³⁰ Здесь не место, конечно, обсуждать, что есть критерий государства. Я беру распространенный и, по-моему, правильный. Ср. Кокошкин, Лекции по общему государственному праву, 1911 г., 204; Löning, Allgemeine Staatslehre, Н. St., VII, 1911, 710.

³¹ Я считаю международно-правовой критерий совершенно независимым от государственно-правового. Эту мысль я доказываю в «Постоянно нейтральном государстве», 1905, 591, и надеюсь вернуться к ее дальнейшему обоснованию.

³² Или, если угодно, в новейшей формулировке — пределы местного ведомства государства. Еще спор, который трудно решать; ср. новую работу Сакетти, Основные учения о территориальности государства, Изв. МИД, 1915, 1. 204.

³³ Ср. Tkalac, Das Staatsrecht des Fürstenthums Serbien, 1858, 25.

Важно отметить, что пекинский и кяхтинский договоры не делают вывода, который в прежней практике иногда делался из существа отношений сюзеренитета: не говорят, что подданные Монголии суть в то же время, посредственно, подданные Китая³⁴. Отсутствие подобного положения имеет существенное практическое значение. Из него следует, что монголы Внешней Монголии не подчинены, как были подчинены подданные многих вассальных государств, за границей — ведомству дипломатов и консулов сюзеренной страны, а внутри Монголии не приходят в соприкосновение с «сановником» сюзерена и его помощниками. Единственный след сюзеренитета в вопросе о населении Монголии — обособленное положение в стране китайцев. «Гражданские и уголовные дела, возникающие между китайскими подданными, проживающими в автономной Внешней Монголии, будут рассматриваться и решаться Китайским сановником в Урге и его помощниками в других местностях автономной Внешней Монголии», говорит ст. 13 кяхтинского договора. Мысль, которая лежит в основе этого постановления, очевидно, заключается в том, что подданные сюзерена не должны подлежать суду вассала. Строго говоря, если развивать идею сюзеренитета в чистом виде, то можно было бы прийти к обратному положению, а именно, рассуждать, что силы³⁵ вассальной Монголии юридически суть суды Китая и, следовательно, подсудность им китайцев не противоречила бы основам отношений между Китаем и Внешней Монголией. Понятно, однако, почему последовательность фикции сюзеренитета в этом вопросе не была выдержана. Монголия есть страна консульской юрисдикции, и иностранцы — русские³⁶ подданные, например, по силе ургинского торгового протокола не подчинены местному суду. Подчинение последнему китайцев умаляло бы положение последних по сравнению с иностранцами, и рядом с этими соображениями логические выводы из природы сюзеренитета, естественно, должны были бледнеть. И надо заметить, что в практике вассальной зависимости подобная непоследовательность — отнюдь не единственный случай³⁷.

4. Сюзеренитетом Китая не исчерпываются особенности международного положения Внешней Монголии. Договоры связали ее еще особыми узами с Россией. Россия для Монголии — не просто иностранное государство, заключающее с ней договоры подобно тому, как может такие договоры заключить с ней всякое другое государство. Эти особые связи заключаются в том, что, во-первых, Россия участвует в учредительных актах монгольского государства и, таким образом, международное положение Монголии и ее отношения с Китаем не могут быть изменены без согласия русского правительства и, во-вторых, в том, что она совместно с Китаем участвует в контроле над внешними сношениями Монголии. Нет надобности текстами доказывать участие России в учредительных монгольских актах, ибо оно представляет краеугольный камень всех изученных выше правовых положений. Контроль над внешними сношениями Монголии, который принадлежит России, опирается на два положения. Одно из них — уже рассмотренные выше правила относительно внешних сношений Монголии по вопросам политическим и территориальным. Я указывал, что договоры по делам этого рода заключаются за Монголию Китаем, но что такие договоры не могут быть заключены иначе, чем с предварительного согласия России. Таким образом, контроль сюзерена конкурирует здесь с контролем России. Второе положение, на которое опирается русский контроль над внешними сношениями Монголии, вытекает из следующего правила ургинского соглашения 1912 г.:

«Повелитель Монголии и монгольское правительство предоставят русским подданным и русской торговле по-прежнему пользоваться в своих владениях правами и преимуществами, перечисленными в прилагаемом протоколе. Самой собой разумеется, что другим иностранным подданным

³⁴ Ткалас, 41.

³⁵ Очевидно, опечатка: должно быть «суды» — С. К.

³⁶ В оригинале опечатка: «куские» — С. К.

³⁷ Ткалас, 53.