

Учреждение Карнеги для Международного Мира

ОТДѢЛЪ МЕЖДУНАРОДНАГО ПРАВА

ДЕКЛАРАЦІЯ НЕЗАВИСИМОСТИ СТАТЬИ КОНФЕДЕРАЦІИ КОНСТИТУЦІЯ СОЕДИНЕННЫХЪ ШТАТОВЪ

СЪ ВСТУПИТЕЛЬНОЮ ЗАМѢТКОЙ.
JAMES BROWN SCOTT
ДИРЕКТОРЪ

NEW YORK
CHARLES SCRIBNER'S SONS
1919

Вступительная замѣтка

Въ исторіи Соединенныхъ Штатовъ есть три основныхъ документа, которымъ суждено быть основными въ эволюціи міра, если они еще не стали таковыми. Эти документа суть Декларация Независимости (1776), Статьи Конфедерации (1781) и Конституція Соединенныхъ Штатовъ (1789). Въ виду ихъ важности можетъ оказаться страннымъ — но это тѣмъ не менѣе фактъ — что ихъ трудно найти въ объемѣ одного тома безъ примѣси посторонняго матеріала. И такъ они здѣсь собираются и печатаются въ удобной формѣ безъ примѣчаній и замѣтокъ, и только въ введеніи придано нѣсколько словъ насчетъ этихъ безсмертныхъ документовъ.

Три побудительныя причины оправдаютъ и требуютъ ихъ изданіе въ настоящее время.

Международный миръ желателенъ и можетъ быть проченъ только въ томъ случаѣ, если онъ зиждется на справедливости. Чтобы достигнуть эту цѣль, понятіе о государствѣ, обладающемъ неограниченною властью, должно быть отмѣнено въ пользу другого понятія о государствѣ, служащемъ какъ посредникъ народа, творящаго его, подчиняющаго его закону, а именно закону своего же творчества, — понятія, никогда не представленнаго въ болѣе ясной, болѣе краткой и революціонной формѣ, чѣмъ въ Декларации Независимости Соединенныхъ Штатовъ. На такомъ государствѣ мы должны воздвигнуть наше зданіе, и общество народовъ должно состоять изъ народовъ подвергаемыхъ закону, если тѣ начала справедливости, которыми управляютъ поведеніемъ людей, должны тоже управлять дѣйствіями народовъ.

Статьи Конфедерации Соединенныхъ Штатовъ даютъ намъ примѣръ лиги независимыхъ штатовъ, входящихъ въ союзъ для ограниченныхъ и опредѣленныхъ цѣлей. Союзъ, установленный Статьями, былъ дипломатическаго, а не конституціоннаго рода, и поэтому онъ интересенъ и важенъ для тѣхъ, которые бы хотѣли основать лигу штатовъ дипломатическаго рода. Кромѣ того Статьи важны тѣмъ,

что онѣ предоставляютъ способъ улаживанія споровъ между штатами посредствомъ временныхъ комитетовъ, въ родѣ того способа, который въ послѣдствіи былъ признанъ Первою Гаагскою Мировою Конференціею въ 1899 году.

Конституція Соединенныхъ Штатовъ представляетъ примѣръ верховныхъ, свободныхъ и независимыхъ штатовъ, творящихъ общее посредничество, которое ихъ выборные назвали Соединенными Штатами, довѣряя имъ пользованіе известными верховными правами и въ десятой поправкѣ удерживая за штатами верховенство вмѣстѣ съ пользованіемъ тѣми верховными правами, которыя не были прямо или косвенно предоставлены Союзу и отъ пользованія которыхъ штаты не отказались. Подобно Статьямъ Конфедерации Конституція знаменательна, даже болѣе знаменательна, своимъ способомъ улаживанія споровъ между штатами. Между тѣмъ какъ Статьи Конфедерации предлагали улаживаніе посредствомъ временныхъ комитетовъ, Конституція улаживаетъ ихъ посредствомъ постоянного суда.

Чтобы документы, здѣсь напечатанные, имѣли вѣсъ для читателя, интересующагося международной организаціею, надо показать, что штаты, объявившіе свою независимость, были штатами въ смыслѣ международного права; что штаты, образовавшіе конфедерацию, тоже были штатами въ смыслѣ международного права, и что штаты, собравшіеся въ конференціи 1787 года съ цѣлью формулированія болѣе совершеннаго союза, были штатами въ смыслѣ международного права и ихъ представители были делегатами конференціи въ томъ смыслѣ, въ которомъ это выраженіе употребляется въ дипломатіи. Чтобы уяснить это и чтобы разрѣшать сомнѣнія, могутъ возникать въ читателѣ въ отношеніи къ этимъ вопросамъ, будетъ полезно сослаться на подходящія мѣста въ Декларации Независимости, Статьяхъ Конфедерации и Конституціи Соединенныхъ Штатовъ. Обязательно тоже показать, что въ болѣе прочномъ Союзѣ по Конституціи штаты, его образовавшіе, передали этому болѣе совершенному Союзу только известныя, точно упомянутыя права верховенства и сохранили всѣ остальные верховныя права, которыя они не передали и отъ которыхъ они не отказались. Ибо, если штаты, образовавшіе

Союзъ подѣ Конституціею, суть только провинціи, то эта Конституція едва ли заинтересуетъ людей, интересующихся международной организаціею и старающихся видѣть въ организаціи американскаго Союза прототипъ для будущей организаціи общества народовъ. Характеръ Союза и отношеніе штатовъ къ ихъ посреднику, Соединеннымъ Штатамъ, лучше всего уяснится посредствомъ рѣшеній верховнаго суда Соединенныхъ Штатовъ, который въ американской системѣ толкуетъ Конституцію, трактаты, конгрессные законы и конституціи и законы штатовъ въ тѣхъ дѣлахъ, въ которыхъ затрагивается федеральный вопросъ.

Въ вступленіи къ Декларации Независимости революціонные дѣятели порвали политическую связь, которая ихъ соединяла съ прародиной, для того чтобы «занять наравнѣ съ остальными державами земли самостоятельное и независимое положеніе, на которое имъ даютъ право естественное и Божескіе законы». Это и было цѣлью Декларации. Результатъ ея умѣстно выражается въ послѣднемъ параграфѣ этого безсмертнаго документа:

Въ силу всего этого, мы, представители Соединенныхъ Штатовъ Америки, собравшіеся на общій конгрессъ, призывая Верховнаго Судію міра въ свидѣтели правоты нашихъ намѣреній, объявляемъ отъ имени и по уполномоченію народа этихъ колоній, что эти соединенныя колоніи суть и по праву должны быть свободныя и независимыя штаты; что съ этого времени онѣ освобождаются отъ всякаго подданства британской коронѣ, и что всякая политическая связь между ними и Великобританскимъ Государствомъ совершенно порывается; и что въ качествѣ свободныхъ и независимыхъ штатовъ онѣ приобрѣтаютъ полное право объявлять войну, заключать миръ, вступать въ союзы, вести торговлю и совершать все то, на что имѣетъ право всякае независимое государство.

Вторая статья въ Статьяхъ Конфедерации объявляетъ что «каждый штатъ сохраняетъ свое верховенство, свою свободу и независимость равно какъ всю власть, всю юрисдикцію и всѣ права, которыя не предоставлены точно этой конфедераціею Соединеннымъ Штатамъ, собравшимся на конгрессъ.»

Десятая поправка Конституции Соединенных Штатов определяет, что «права, не предоставленные конституцией Соединенным Штатам и не отняты ею у штатов, принадлежать отдельным штатам или народу». Смысл, в котором выражения «штаты» и «народ» употребляются в Конституции и отношения штатов к Соединенным Штатам, объясняется в следующих выписках из решений верховного суда, касающихся этих вопросов.

В главном деле *Sturges против Crowninshield* (4 Wheaton, 122, 192), разрешенном в 1819 году, главный судья Marshall, подавая мнение суда, сказал:

До образования новой конституции мы были разделены на независимые штаты, которые были соединены для известных целей, но в общем остались верховными. . . . Когда американский народ сотворил народное законодательное собрание, с известными, точно определенными правами, не было ни необходимо, ни уместно определять те права, которые штаты удержали за собою. Эти права не истекают из народа Америки, а из народа отдельных штатов, и остаются после утверждения конституции теми, чьм онъ были прежде, если онъ не точно ограничен этимъ документомъ.

В главном деле *Gibbons против Ogden* (9 Wheaton, 1, 187), разрешенном в 1824 году, верховный судья Marshall, подавая мнение суда, сказал:

Во вступительных очень разумных прениях о конституции, слышанных нами от защитников и имеющих известное влияние на конституцию, речь дошла до политического состояния этих штатов до их образования. Было выражено мнение, что они были верховные, вполне независимые и соединенные друг с другом только посредством лиги. Это правда.

В главном деле *McCulloch против штата Мэриленда* (4 Wheaton, 316, 403), разрешенном в 1819 году, верховный судья Marshall, подавая мнение суда, сказал:

Конвент, начертавший конституцию, действительно был выбран законодательными собраниями штатов, но документ, вышедший из их рук, был только предложением, без обяза-

тельной силы и без претензий на нее. Онъ был доставлен въ тогдашній конгрессъ Соединенных Штатов съ просьбою, чтобы онъ былъ «предложенъ конвенту делегатовъ, избранныхъ въ каждомъ штатѣ его народомъ, по рекомендаціи его законодательнаго собранія, для ихъ согласія и утвержденія.» Эта процедура была принята, и документъ былъ предложенъ народу конвентомъ, конгрессомъ и законодательными собраниями штатовъ. Народъ созвалъ конвентъ для его осмотрѣнія, ибо это былъ единственный способъ, представившійся ему для безопаснаго, эффективнаго и разумнаго рѣшенія такого вопроса. Правда, люди собрались въ своихъ отдельныхъ штатахъ, гдѣ же имъ было собраться, если не тамъ? Никакому политическому мечтателю не пришло бы въ голову уничтожить границы между штатами и перемѣшать американскій народъ въ одно нераздѣльное цѣлое. Поэтому то народъ дѣйствуетъ по штатамъ. Тѣмъ не менѣе мѣры, принимаемыя штатами, не перестаютъ быть мѣрами самого же народа и дѣлаются мѣрами законодательныхъ собраній штатовъ.

Конституція получаетъ свой цѣлый авторитетъ отъ этихъ конвентовъ. Управление идетъ прямо отъ народа, оно «вводится и утверждается» во имя народа и вводится именно для того, чтобы «образовать болѣе прочный союзъ, утвердить правосудіе, обезпечить внутреннее спокойствіе и обезпечить блага свободы и для себя и для своего потомства.» Согласіе штатовъ, въ ихъ верховномъ качествѣ, подразумѣвается въ самомъ собраніи конвента и въ предоставленіи документа народу. Но народъ имѣлъ полную свободу принять или отбросить его, и его дѣйствіе было окончательно. Оно не требовало утвержденія правительствами штатовъ и не могло быть отмѣнено ими. Принятая такимъ образомъ конституція имѣла полную обязательную силу и вмѣстѣ съ тѣмъ перенесла это обязательство на верховную власть штатовъ.

Въ томъ же главномъ деле *McCulloch против штата Мэриленда* (ст. 45) верховный судья Marshall, подавая мнение суда, сказал:

Всѣми признается, что это правительство зиждется на исключенныхъ правахъ. Этотъ принципъ, что оно можетъ пользоваться только тѣми правами, которыя ему были предоставлены, кажется очевиднымъ и не нуждающимся въ тѣхъ доказательныхъ усиліяхъ,

которые были потрачены его просвѣщенными друзьями, когда онъ подвергался народному разсужденію. Этотъ принципъ теперь всенародно признается. . . .

Въ Америкѣ верховныя права раздѣляются между правительствами Союза и штатовъ. Они остаются верховными въ отношеніи къ пѣлямъ, предоставленнымъ не имъ, а другимъ.

Тѣмъ не менѣе извѣстную долю помощи для опредѣленія правдиваго смысла конституціи можно получить отъ установленія вѣрнаго понятія того, что составляетъ штатъ или государство, независимо отъ союза или конфедераціи съ другими штатами. Бѣдность языка часто заставляетъ насъ употреблять одно и то же выраженіе въ разныхъ смыслахъ, для чего едва ли можно найти болѣе поразительный примѣръ, чѣмъ въ употребленіи слова, нами рассматриваемаго. Было бы безопасно предпринять исчисленіе всѣхъ смысловъ, въ которыхъ это слово употребляется. Мы ограничимся только нѣкоторыми изъ нихъ.

Въ главномъ дѣлѣ штата Тексаса противъ White (7 Wallace, 700, 720), разрѣшенномъ въ 1868 году, верховный судья Chase, подавая мнѣніе суда, сказалъ:

Слово «state» иногда выражаетъ народъ или общество лицъ, болѣе или менѣе тѣсно связанныхъ въ политическую связь и временно или постоянно обитающихъ въ томъ же краю; часто оно обозначаетъ только страну или территорію, занятую такимъ обществомъ; нерѣдко оно относится къ правительству, подъ которымъ народъ живетъ; но бывають случаи когда оно представляетъ союзъ идей народа, территоріи и правительства.

Не трудно видѣть, что во всѣхъ этихъ значеніяхъ первичное понятіе есть «народъ» или «общество». Народъ, живущій въ извѣстной территоріи, будь временно, будь постоянно, и организованный подъ хорошо устроеннымъ правительствомъ или соединенный посредствомъ болѣе слабыхъ и менѣе опредѣленныхъ узъ, составляетъ государство или штатъ.

Это несомнѣнно и есть основная идея, на которыхъ зиждутся республиканскія институціи нашей страны, какъ было высказано очень ясно знаменитымъ судьей (судьей Paterson въ дѣлѣ Penhallow противъ Doane's Admrs., 3 Dallass, 93) въ одномъ изъ раннихъ тяжбныхъ дѣлъ, разрѣшенныхъ этимъ судомъ и намъ не извѣстно какое-либо позднѣйшее разрѣшеніе, которое бы допустило другое опредѣленіе.

Въ Конституціи слово «штатъ» въ большинствѣ случаевъ обозначаетъ только что выраженную совмѣстную идею народа, территоріи и правительства. Штатъ, въ обыкновенномъ смыслѣ въ Конституціи, есть политическая община свободныхъ гражданъ, занимающихъ территорію съ опредѣленными границами и организованныхъ подъ правительствомъ, утвержденнымъ и ограниченнымъ писанной конституціей и основанной съ согласія управляемыхъ. Союзъ такихъ-то штатовъ, подъ общей конституціей, составляетъ ту отличную и большую единицу, которую Конституція именуется Соединенными Штатами, и дѣлаетъ изъ народа и штатовъ этого состава одинъ народъ и одну страну.

Употребленіе этого слова въ такомъ значеніи едва ли нуждается въ дальшемъ разъясненіи. Примѣры этого употребленія въ Конституціи можно найти въ тѣхъ предложеніяхъ, которыя ограничивають права штатовъ въ тѣхъ случаяхъ, когда они заключаютъ трактаты, выпускають кредитные билеты и налагають пошлины на корабельные грузы, и которыя гарантируютъ штатамъ представительство въ палатѣ представителей и въ сенатѣ. Другіе примѣры легко придуть на умъ каждому.

Но оно тоже употребляется въ своемъ географическомъ значеніи, какъ напримѣръ въ тѣхъ предложеніяхъ, которыя требуютъ отъ представителя въ конгрессѣ, чтобы онъ былъ жителемъ того штата, въ которомъ онъ выбирается, и что разбирательство за преступленіе должно происходить въ томъ штатѣ, въ которомъ оно было совершено.

Есть случаи, въ которыхъ главное значеніе слова оказывается тѣмъ нами упомянутымъ первичнымъ, когда оно обозначаетъ народъ или политическую общину, въ противоположность къ правительству.

Въ этомъ послѣднемъ значеніи это слово очевидно употребляется въ предложеніи, въ которомъ говорится о томъ, что Соединенные Штаты должны обезпечить каждому штату въ Союзѣ республиканскую форму правленія и должны охранять каждый штатъ отъ неприятелискихъ нашествій.

Въ этомъ предложеніи дѣлается явное различіе между штатомъ и правленіемъ штата.

Опредѣливъ такимъ образомъ тѣ значенія, въ которыхъ слово «штатъ» употребляется въ Конституціи, мы теперь будемъ разсматривать свойственное примѣненіе нами сказаннаго.

Въ томъ же главномъ дѣлѣ Тексаса противъ White (ст. 724) главный судья Chase, подавая мнѣніе суда, сказалъ:

Союзъ штатовъ никогда не былъ чисто искусственнымъ и произвольнымъ отношеніемъ. Онъ начался въ колоніяхъ и развился изъ общаго происхожденія, обобщенныхъ сочувствій, товарищескихъ принциповъ, подобныхъ интересовъ и географическихъ сношеній. Онъ былъ утвержденъ и усиленъ военною необходимостью и получилъ опредѣленную форму и характеръ и одобреніе посредствомъ Статей Конфедерации. Онъ-то торжественно заявили, что этотъ Союзъ долженъ быть «вѣченъ», и когда эти Статии оказались недостаточными для нуждъ страны, Конституція была утверждена для того, чтобы «образовать болѣе прочный союзъ». Трудно выразить идею неразрывнаго единства яснѣе чѣмъ этими словами. Что можетъ быть неразрывно, если это не есть вѣчный союзъ, сдѣланный болѣе прочнымъ?

Но вѣчность и неразрывность союза никакъ не совмѣщаютъ потерю отдѣльнаго и личнаго существованія или права самоуправления для каждаго штата. По Статьямъ Конфедерации каждый штатъ удержалъ свое верховенство, свою свободу и независимость, и каждую власть, юрисдикцію и право, не нарочно предоставленныя Соединеннымъ Штатамъ, хотя подъ Конституціей права штатовъ были очень ограничены, тѣмъ не менѣе всѣ права, не предоставленныя Соединеннымъ Штатамъ и не отнятыя у штатовъ, были предоставлены отдѣльнымъ штатамъ или народу. Намъ уже пришлось замѣтить въ союзѣ съ этимъ выраженіемъ, что «народъ каждаго штата составляетъ штатъ, имѣющій собственное управленіе и обладающій всѣми функциями, нужными для особеннаго и независимаго существованія» и что «безъ союзнаго штатовъ не могло существовать то политическое тѣло, которое называется Соединенными Штатами». (Округъ Lane противъ штата Орегона, выше, ст. 76.) И такъ не только не можетъ быть потеря отдѣльной и независимой автономіи штатовъ по причинѣ своего союза подъ Конституціей, но и можно сказать не безмысленно, что охрана штатовъ и обезпеченіе ихъ управленій точно также входятъ въ планъ и заботу Конституціи, какъ охрана Союза и обезпеченіе національнаго управленія. Конституція въ своихъ правилахъ имѣетъ въ виду неразрывный Союзъ, состоящій изъ неразрывныхъ штатовъ.

Сравненіе Статей Конфедерации съ Конституціей Соединенныхъ Штатовъ касательно права заключать трактаты и опредѣленіе должностей верховнаго суда какъ толкователя и примѣнителя трактатовъ тоже покажутъ международный характеръ Конституціи и ея примѣнимость къ обществу народовъ. Для настоящихъ цѣлей это будетъ видно лучше всего изъ ссылокъ на нѣкоторыя части этихъ двухъ документовъ безъ всякихъ длинныхъ разсужденій.

Начнемъ со Статей Конфедерации:

Собравшимся на конгрессъ Соединеннымъ Штатамъ принадлежитъ полное и исключительное право . . . отправлять и принимать пословъ и заключать трактаты и союзы (Статья 9, первый параграфъ).

Безъ согласія собравшихся на конгрессъ Соединенныхъ Штатовъ ни одинъ штатъ не долженъ отправлять пословъ къ какому-нибудь королю, принцу или государству, не долженъ принимать отъ нихъ пословъ и не долженъ вступать съ ними въ совѣщанія, въ соглашенія, въ союзы, или заключать договоры. (Статья 6, первый параграфъ.)

Два или болѣе штата не могутъ заключать между собою трактаты конфедерации или союзъ безъ согласія собравшихся на конгрессъ Соединенныхъ Штатовъ и не объяснивши подробно, съ какою цѣлью они составляются и какъ долго они должны оставаться въ силѣ. (Статья 6, второй параграфъ.)

Въ федеральномъ письмѣ къ штатамъ, приготовленномъ Джономъ Джеемъ, тогдашнимъ секретаремъ департамента иностранныхъ дѣлъ, и утвержденномъ въ конгрессѣ конфедерации 13 апрѣля 1787 года (Тайные журналы актовъ и засѣданій конгресса, томъ 4ый, ст. 329-338), было указано на исключительное право заключать трактаты, которое было предоставлено конгрессу, и на дѣйствіе штатовъ, которое противилось праву заключать трактаты и чуть ли не уничтожало право, предоставленное конгрессу и его пользованіе этимъ правомъ. «Надо помнить», говорилось въ этомъ письмѣ, «что эти тринадцать независимыхъ верховныхъ штатовъ, посредствомъ точнаго предоставленія права творили и передали намъ общее, хотя и ограниченное, верховенство для тѣхъ общихъ и національныхъ цѣлей, которыя упоминаются въ Конфедерации.»

Ссылаясь на девятую статью, которая предоставляет конгрессу «полное и исключительное право разрѣшать вопросы касательно войны и мира и заключать трактаты и союзы,» и заявляя, что трактатъ, конституционно заключенный, утвержденный и обнародованный конгрессомъ,» тотчасъ же дѣлается обязательнымъ для цѣлой націи и прибавочнымъ къ законамъ страны» и что «ни одинъ отдѣльный штатъ не имѣетъ права посредствомъ законодательныхъ актовъ разрѣшать и указать смыслъ, въ которомъ его личные граждане и суды должны понимать такую то статью трактата,» письмо приходитъ къ заключенію, что «противное ученіе не только ратовало бы противъ обыденныхъ и установленныхъ правилъ и идей касательно этого предмета, но оказалось бы не менѣе неудобнымъ въ практикѣ, чѣмъ оно неразумно въ теоріи; ибо въ этомъ случаѣ одна и та же статья даннаго трактата могла бы получить по закону одинъ смыслъ въ Нью-Гемпширѣ, другой въ Нью-Йоркѣ и ни одинъ и ни другой въ Георгіи.»

Въ этомъ же весьма важномъ документѣ секретарь иностранныхъ дѣлъ и конгрессъ признались, что окончательный трактатъ мира отъ 19 сентября 1783 года между Великою Британіею и Соединенными Штатами былъ нарушенъ въ некоторомъ образомъ и что было бы невозможно заключать трактатъ съ иностранными государствами, если бы они не наблюдались вѣрно и не толковались въ томъ смыслѣ, въ которомъ они понимались народами, заключающими договоры, во время ихъ ратификаціи. По этому предмету письмо говоритъ (ст. 333):

Договоры между народами, подобно контрактамъ между особами, должны исполняться дословно, даже если бы мечъ съ одной стороны и законъ съ другой не принуждали къ этому. Честныя націи, подобно честнымъ людямъ, обходятся безъ принужденія въ своихъ праведныхъ дѣйствіяхъ и хотя безнаказанность и необходимость иногда искушаютъ людей къ тому, чтобы подвести договоры подъ требованія удобства, это безусловно ведетъ къ потерѣ почтенія, довѣрія и кредита, которые безконечно важнѣе чѣмъ всѣ тѣ временныя выгоды, которыя приобрѣтаются этими способами.

Поэтому конгрессъ рекомендовалъ штатамъ принять слѣдующее рѣшеніе (ст. 336):

Да будетъ рѣшено . . . и симъ рѣшено его властью, что акты или части актовъ, находящіяся въ противоположности къ трактату мира между Соединенными Штатами и Его Британскимъ Величествомъ, должны быть и симъ суть отмѣнены; и далѣе, что должно требоваться и симъ требуется отъ судовъ по закону и по справедливости въ этомъ штатѣ, чтобы во всѣхъ дѣлахъ и вопросахъ, подлежащихъ ихъ вѣдомству и происходящихъ отъ вышесказаннаго трактата или касающихся до него, они рѣшали и судили по смыслу, истому намеренію и значенію его, вопреки какому бы то ни было противному рѣшенію въ сихъ актахъ или частяхъ актовъ.

Выгода этого рѣшенія высказывается въ выраженіяхъ, предвидящихъ судъ болѣе прочнаго союза:

Отмѣняя въ общихъ выраженіяхъ всѣ акты и предложенія, противныя трактату, работа передается надлежащему департаменту, то есть, судебному, и суды не найдутъ труднымъ разрѣшать, противенъ ли данный актъ или предложеніе, или нѣтъ. Кромѣ того, беря въ соображеніе, что судьи вообще люди съ характеромъ и ученые и что они не только знаютъ, но и сознаютъ свои должности и цѣну репутаціи, нѣтъ причины сомнѣваться въ томъ, что ихъ поведеніе и ихъ сужденія касательно ихъ и другихъ судебныхъ дѣлъ будутъ разумны и честны.

Въ письмѣ къ секретарю Джэю подъ 15 августомъ 1786 г. отъ Джорджа Вашингтона, тогда жившаго въ уединеніи, находится слѣдующее мѣсто: «Если вы скажете законодательному собранію, что оно нарушило трактатъ мира и вторгнулось въ область конфедераціи, оно вамъ будетъ смѣяться въ лицо» (Жизнь Джона Джэя, Вильямъ Джэй, томъ I, ст. 248). Въ отвѣтъ на вопросъ Вашингтона, «Что же надо дѣлать?» Джонъ Джэй сказалъ въ письмѣ отъ 7 января 1787 года:

Такой верховный [Соединенные Штаты, собравшіеся на конгрессъ], не смотря на то, что онъ теоретически отвѣтственъ, на дѣлѣ не можетъ быть дѣйствителенъ своими департаментами и должностными лицами безъ соответственныхъ судебныхъ властей.

Поэтому я не ожидаю ничего путного от перемѣны, которая не подраздѣляетъ верховенство на надлежащіе департаменты. Пусть конгрессъ издастъ законы, пусть другіе исполняютъ, а третьи судятъ. (Гамъ же, ст. 256.)

Теперь обратимся къ Конституціи:

Ни одинъ изъ штатовъ не имѣетъ права заключать трактаты, вступать въ союзъ или конфедерацію. (Статья I, Отдѣлъ 10, параграфъ 1.)

Ни одинъ изъ штатовъ не имѣетъ права, безъ согласія конгресса . . . вступать въ какія либо соглашенія или договоры съ другимъ штатомъ или съ иностраннымъ правительствомъ (Статья I, Отдѣлъ 10, параграфъ 2).

Ему [президенту] должно принадлежать право заключать трактаты по совѣту и съ согласія сената съ тѣмъ, чтобъ это согласіе было выражено двумя третями присутствующихъ сенаторовъ. (Статья II, Отдѣлъ 2, параграфъ 2.)

Судебная власть должна простирается на всѣ дѣла, разрѣшаемыя по закону и по справедливости, какія могутъ возникнуть по поводу этой конституціи, законовъ Соединенныхъ Штатовъ и по поводу трактатовъ, которые заключены или будутъ заключены подѣ ихъ вѣдомствомъ. (Статья III, Отдѣлъ 2, параграфъ 1.)

Эта конституція и тѣ законы Соединенныхъ Штатовъ, которые будутъ издаваться въ исполненіе ея, равно какъ всѣ трактаты, которые заключены или будутъ заключены подѣ властью Соединенныхъ Штатовъ, должны считаться верховнымъ закономъ страны, а судьи въ каждомъ штатѣ должны подчиняться этому закону, хотя-бы нѣкоторыя постановленія въ конституціи или въ законахъ какаго-либо штата и находились въ противорѣчій съ нимъ. (Статья VI, параграфъ 2.)

Эта судебная власть Соединенныхъ Штатовъ можетъ исполняться только въ судѣ. По Статьямъ Конфедераціи не было суда, и въ нынѣшнемъ обществѣ народовъ нѣтъ такого суда. При отсутствіи суда народы тогда, какъ и теперь, прибѣгали къ оружію. По Конституціи верховный судъ имѣетъ апелляціонную юрисдикцію. Въ будущемъ союзѣ народовъ апеллація должна обращаться къ постоянному суду, «доступному всѣмъ среди независимыхъ властей,» какъ говорится въ вступленіи конвента для мирнаго улаживанія между-

народныхъ споровъ, начертаннаго Первой Гаагской Мировой Конференціей и принятаго всѣми членами общества цивилизованныхъ народовъ.

Хотя трактаты и были закономъ страны и хотя характеръ, примѣнимость и толкованіе закона были надлежащими предметами для разрѣшенія судомъ, не было еще, какъ было сказано, никакого суда конфедераціи, отличнаго отъ судовъ штатовъ, ее составляющихъ, и поэтому не было авторитетнаго судебного толкованія, которое бы обязывало и конфедерацію и штаты.

Въ болѣе прочномъ союзѣ Конституція была основанъ судъ этого союза подѣ названіемъ верховнаго суда, и разница между конфедераціей безъ суда и прочнымъ союзомъ съ верховнымъ судомъ выясняется въ главномъ дѣлѣ *Ware противъ Hylton* (3 Dall. 199, 237), разрѣшенномъ въ 1796 году и дающемъ однообразное и національное толкованіе трактата 1783 года между Великобританіей и Соединенными Штатами, который конгрессъ конфедераціи не былъ въ состояніи удержать ненарушимымъ. Судья Chase, говоря о природѣ и примѣнимости шестой статьи Конституціи, насколько она касается вопроса о томъ, что трактаты считаются закономъ страны, сказалъ:

Четыре вещи оказываются очевидными при разборѣ этой шестой статьи національной конституціи: 1. что она имѣетъ обратную силу и должна быть разсматриваема въ томъ свѣтѣ, какъ будто конституція была установлена до заключенія трактата 1783 года; 2. что конституція или законы любого изъ штатовъ, въ томъ случаѣ, когда они противорѣчатъ трактату, въ силу этой статьи уничтожаются трактатомъ; 3. что, вслѣдствіе этого, трактатъ 1783 года имѣетъ высшую власть чѣмъ законодательное собраніе какаго-либо штата, потому что никакое законодательное собраніе какаго-либо штата не имѣетъ никакой власти надѣ конституціей, которая была его творителемъ; 4. что судьямъ штатовъ ставится въ должность признавать незаконными и недействительными какою бы то ни было конституцію или законы штата, которые окажутся въ противорѣчій къ этому трактату (или другому трактату), заключенному подѣ властью Соединенныхъ Штатовъ. Национальные или федеральные судьи по обязанности и присягѣ обязаны сдѣлать то же.

Въ главномъ дѣлѣ Foster противъ Neilson (2 Peters 253, 314), разрѣшенномъ въ 1829 году, главный судья Marshall, говоря за судъ, сказалъ:

Трактатъ по своей природѣ есть контрактъ между двумя народами, а не законодательный актъ. Онъ самъ по себѣ обыкновенно не достигаетъ той цѣли, которую онъ имѣетъ въ виду, особенно въ той степени, въ которой онъ дѣйствуетъ внутри территоріи, но онъ приводится въ исполненіе верховною властью обѣихъ сторонъ этого документа. Въ Соединенныхъ Штатахъ утверждается другое начало. Наша Конституція объявляетъ, что трактатъ есть законъ страны. Въслѣдствіе этого онъ считается передъ судомъ тождественнымъ съ законодательнымъ актомъ во всѣхъ случаяхъ, когда онъ дѣйствуетъ самъ по себѣ, безъ помощи законодательнаго предписанія. Но когда условія, заключенныя въ немъ, имѣютъ силу контракта, то есть, когда любая изъ сторонъ берется исполнить извѣстный актъ, тогда трактатъ обращается къ политической, а не судебной части, и законодательное собраніе должно исполнить контрактъ прежде, чѣмъ онъ можетъ сдѣлаться правиломъ для суда.

Какъ законъ страны онъ естественно можетъ мѣняться въ тѣхъ случаяхъ, когда Соединенные Штаты заботятся о новомъ, противящемся ему законѣ. Въ дѣлѣ о поголовныхъ деньгахъ (112 U. S. 580, 599), разрѣшенномъ въ 1884 году, судъ рассмотрѣлъ отношеніе, состоящее между закономъ страны, происходящимъ отъ трактата, и закономъ страны, установленнымъ конгрессомъ въ уставѣ. Судья Miller, говоря за судъ, сказалъ по этому предмету:

Трактатъ заключается президентомъ и сенатомъ. Уставы издаются президентомъ, сенатомъ и палатой представителей. Придача послѣдняго къ первымъ двумъ при издаваніи закона понятно не дѣлаетъ его менѣе достойнымъ почтенія въ дѣлѣ его отмененія или поправки, чѣмъ трактатъ, который заключается только двумя первыми. Если должна быть какая-нибудь разница въ этомъ отношеніи, она казалось бы должна быть въ пользу акта, въ которомъ участвуютъ всѣ три. Это дѣйствительно случается при объявленіи войны, которое должно дѣлаться сенатомъ и послѣ того, какъ оно сдѣлалось, обыкновенно прекра-

щаетъ на время или уничтожаетъ существующіе трактаты между воюющими народами.

И такъ мы того мнѣнія, что такъ какъ трактатъ, заключенный Соединенными Штатами съ иностраннымъ народомъ, можетъ сдѣлаться предметомъ судебного рассмотрѣнія въ судахъ этой страны, онъ подвергается тѣмъ актамъ, которые конгрессъ можетъ устанавливать для его укрѣпленія, поправки или отмененія.

Но между тѣмъ какъ актъ конгресса, противорѣчащій трактату, есть законъ страны, такой актъ не можетъ уничтожить или измѣнить право, данное чужому народу посредствомъ трактата. Актъ конгресса можетъ имѣть вліяніе на народную обязанность, но онъ не можетъ вліять на международную обязанность, и чужой народъ можетъ требовать пользованія правами трактата какъ и прежде и можетъ достигать исполненіе этихъ требованій посредствомъ дипломатическихъ способовъ или физической силы. Нѣтъ суда народовъ, который бы рѣшалъ вопросы между народами, и пока такой общій судъ не существуетъ, каждый народъ обязанъ въ крайнемъ случаѣ разрѣшать лично вопросъ о правѣ.

Ссылаемся опять на главное дѣло Foster противъ Neilson (2 Peters 253, 307), разрѣшенное въ 1829 году, когда главный судья Marshall, говоря за судъ, сказалъ:

Въ спорѣ между двумя народами насчетъ границъ странъ немислимо, чтобы суды этихъ народовъ отказались отъ соблюденія мѣръ, взятыхъ ихъ правительствами. Такъ какъ нѣтъ общаго суда для разрѣшенія спора между ними, каждый изъ нихъ рѣшаетъ свои собственные вопросы права и, если они не могутъ улаживать свои распри мирнымъ образомъ, право остается на сторонѣ сильнѣйшаго.

Вопросы по закону и по справедливости, выражаясь языкомъ Конституціи, или судебные вопросы, выражаясь языкомъ дипломатіи, часто возстаютъ между народами. Если они не разрѣшаются, они огорчаютъ ихъ взаимныя сношенія и, если они не ведутъ прямо къ войнѣ, они тѣмъ не менѣе становятся причинами, ведущими къ войнѣ. Делегаты американскихъ штатовъ, собравшіеся въ Филадельфіи въ

1787 году, отказались от права, имъ принадлежащаго какъ верховнымъ, свободнымъ и независимымъ штатамъ, улаживать свои споры посредствомъ переговоровъ, и они отказались для своей общей выгоды отъ права объявлять войну, которое они требовали въ Декларации Независимости и которымъ они пользовались противъ Великой Британіи. Но тогда они могли улаживать свои распри, которыя безъ сомнѣнія возстали бы между ними, только посредствомъ дипломатіи или посредствомъ войны. И такъ, чтобы улаживать свои споры мирнымъ образомъ, они сотворили судъ, неизвѣстнаго до тѣхъ поръ посредника такого рода, въ которомъ они согласились быть приведенными къ отвѣтственности во всѣхъ дѣлахъ по закону и по справедливости, могущихъ возникать между ними. Любовный судъ они замѣнили судебнымъ приговоромъ и изъ временнаго они сдѣлали судъ вѣчнымъ.

Въ качествѣ штатовъ, считающихъ себя верховными, свободными и независимыми,—они точно высказали эти притязанія въ Конфедерации, предшествовавшей болѣе прочному союзу Конституціи,—они соглашались на то, чтобы ихъ судили, но по видимому не хотѣли, чтобы ихъ принуждали къ явѣ въ судѣ своего же творчества; поэтому верховный судъ Соединенныхъ Штатовъ можетъ приглашать подсудимый штатъ, но не можетъ принуждать его къ явѣ. Равнымъ образомъ, и по той же причинѣ, приговоръ верховнаго суда есть рекомендація, а не приказъ проигрывающему штату, который долженъ быть исполненъ посредствомъ грубой силы.

Судьи верховнаго суда разумно рѣшили, что главное дѣло въ спорѣ между штатами состоитъ въ томъ, чтобы споръ былъ рассмотрѣнъ судебнымъ образомъ, чтобы факты были опредѣлены, принципъ закона примѣненъ и приговоръ провознесенъ. И чтобы это случилось съ наименьшимъ подстрекательствомъ, судъ позволяетъ обвиняющему штату приступать къ дѣлу въ отсутствіи подсудимаго штата, приглашеннаго явиться, но не явившагося.

Хотя я долженъ ограничиться въ своей замѣткѣ, я еще скажу, что верховный судъ долженъ начать съ того, чтобы опредѣлить, что подлежащій вопросъ есть судебного характера, другими словами, онъ долженъ разрѣшить не только, что споръ затрагиваетъ законъ и спра-

ведливость, но тоже, что онъ не политическаго характера, ибо штаты согласились только на то, что ихъ можно судить только въ дѣлахъ по закону и по справедливости, и судамъ было предоставлено право разрѣшать только судебные, но не политическіе вопросы, Онъ также долженъ рѣшать, есть ли данный споръ споръ между штатами, ибо одинъ штатъ можетъ тягаться только съ другимъ штатомъ въ верховномъ судѣ Соединенныхъ Штатовъ.

Я осмѣливаюсь утверждать, что, если послѣ разгрома дипломатіи государства, составляющія общество народовъ, столь же страстно желаютъ разрѣшать свои споры судебного характера безъ того, чтобы прибѣгать къ войнѣ, какъ это желали оригинальные штаты американскаго союза, они найдутъ подъ руку образецъ въ верховномъ судѣ, коего процедура есть свойственное посредничество между штатами, потому что онъ былъ основанъ верховными штатами, которому они могутъ безопасно предоставлять для разрѣшенія свои споры судебного характера, позволяя ему приглашать ихъ къ явѣ, но не принуждать ихъ къ ней, въ которомъ тяжба можетъ быть начата обвинительнымъ государствомъ противъ подсудимаго государства безъ содѣйствія другихъ государствъ, и въ которомъ приговоръ будетъ рекомендаціей, а не приказаніемъ, ибо «должное уваженіе къ мнѣнію человечества» едва ли можетъ назваться приказаніемъ. Если народы сомнѣваются въ возможности разрѣшать спорные вопросы посредствомъ надлежащаго судопроизводства, если они пытаются недовѣріе къ характеру и объему судебной власти, если они требуютъ практическое опредѣленіе судебного вопроса въ противоположность къ политическому и если они нуждаются въ установленныхъ примѣрахъ судебныхъ рѣшеній и въ формахъ справедливаго судопроизводства, то имъ только надо брать во вниманіе опытъ Соединенныхъ Штатовъ и углубляться въ страницы обнародованныхъ рѣшеній верховнаго суда Соединенныхъ Штатовъ.

Въ полной вѣрѣ, что эти документы, цѣнные сами по себѣ и оживляющіе одинъ материкъ, способны къ болѣе обширному примѣненію именно потому, что они указываютъ дорогу къ международной организаціи, если они въ дѣйствительности не опредѣляютъ ея формы

и объема, Декларация Независимости, Статьи Конфедерации и Конституция Соединенных Штатов собираются въ настоящемъ томѣ, отдѣльно и независимо отъ всякаго другаго матеріала, и предлагаются публикѣ безъ замѣчаній и безъ толкованій таѣ, чтобы они могли разсматриваться, разбираться и сравниваться съ величайшей легкостью и при самыхъ выгодныхъ условіяхъ.

Мы жили въ неуправленномъ мірѣ, мы должны жить въ управляемомъ мірѣ. Общество народовъ должно имѣть свой законъ и свои учрежденія, и опытъ Соединенныхъ Штатовъ—«неразрывный союзъ, состоящій изъ неразрывныхъ штатовъ»—не можетъ не интересоваться мыслящихъ людей, стоящихъ въ ужасѣ передъ распаденіемъ общества и ошеложенныхъ при зрѣлищѣ народовъ, видимо находящихся въ агоніи разрушенія.

JAMES BROWN SCOTT.
Директоръ Отдѣла Международнаго Права.

Вашингтонъ, Д. К.
21 апрѣля 1917 года.

КОНСТИТУЦІЯ СОЕДИНЕННЫХЪ ШТАТОВЪ—1787 ГОДА¹

Мы, народъ Соединенныхъ Штатовъ, вводимъ и утверждаемъ эту конституцію для Соединенныхъ Штатовъ Америки съ цѣлью образовать болѣе прочный союзъ, утвердить правосудіе, обезпечить внутреннее спокойствіе, принимать мѣры для общей обороны, способствовать общему благосостоянію и обезпечить блага свободы и для себя и для нашего потомства.

Статья I.

Отдѣлъ 1. Всѣ законодательныя права, предоставляемыя этой конституціей, должны принадлежать конгрессу Соединенныхъ Штатовъ, который долженъ состоять изъ сената и изъ палаты представителей.

Отдѣлъ 2. ⁽¹⁾ Палата представителей должна состоять изъ членовъ, избираемыхъ разъ въ каждые два года народомъ различныхъ штатовъ, а въ каждомъ штатѣ выборщики должны удовлетворять тѣмъ условіямъ, какія требуются отъ выборщиковъ самой многолюдной составной части законодательнаго собранія штата.

⁽²⁾ Не можетъ быть представителемъ тотъ, кто не достигъ двадцатипятилѣтняго возраста, кто не былъ въ теченіе семи лѣтъ гражданиномъ Соединенныхъ Штатовъ и кто во время выборовъ не принадлежитъ къ числу жителей того штата, въ которомъ онъ избранъ.

^{(3)*} [Представители и прямыя налоги должны быть распределены между различными штатами, могущими вступить въ этотъ Союзъ, соразмѣрно съ ихъ населеніемъ; а чтобы опредѣлить число этого населенія, слѣдуетъ къ общей цифрѣ свободныхъ людей, со включеніемъ людей, поступившихъ въ услуженіе на опредѣленное число лѣтъ, и за

¹Текстъ Конституціи, ея поправки, приданныя замѣтки и указатели взяты изъ пересмотрѣнныхъ уставовъ Соединенныхъ Штатовъ 1878 года и изъ сенатскаго документа № 12 63го конгресса, первой сессіи.

Числа, стоящія передъ отдѣльными предложеніями Конституціи въ скобкахъ, не находятсѣ въ текстѣ подлинника.

*Предложеніе въ скобкахъ отмѣнено вторымъ отдѣломъ четырнадцатой поправки [ст. 52 этой книги].