

12. Там же. Л. 187.
13. Angriff. 1938. 1. Sept.
14. Angriff. 1938. 2. Sept.; Frankfurter Zeitung. 1938. 3. Sept.
15. Angriff. 1938. 3, 4. Sept.; Frankfurter Zeitung. 1938. 6. Sept.; Völkischer Beobachter. 1938. 3, 4, 8, 9, 14, 16, 17, 18, 20, 21. Sept.; Deutsche Allgemeine Zeitung. 1938. 2, 5, 6. Sept.
16. Völkischer Beobachter. 1938. 11. Sept.
17. Цит. по: *Шупер У.* Берлинский дневник. Европа накануне Второй мировой войны глазами американского корреспондента. С. 111.
18. Völkischer Beobachter...1938. 12 Sept.
19. Ibid. 1938. 17, 21, 23, 24, 25. Sept.
20. *Hagemann W.* Publizistik im Dritten Reich. S. 363.
21. Nationalzeitung, Deutsche Allgemeine Zeitung. 1938. 14, 15, 16. Sept.
22. Völkischer Beobachter. 1938. 13, 14, 16, 18, 22, 27. Sept.
23. РГВА. Ф. 1493 К. Оп. 1. Д. 9. Л. 197, 198.

А.М. Фомин

США и система мандатов Лиги Наций на Ближнем Востоке. 1920–1924 гг.

Лига Наций была одним из международно-правовых нововведений, Версальской системы. Во время войны президент США В. Вильсон был одним из наиболее активных и, пожалуй, самым авторитетным сторонником создания Лиги как международной организации, способствующей поддержанию мира. В числе важнейших задач Лиги еще до ее создания фигурировало «справедливое решение колониальных вопросов», в первую очередь судьбы заморских колоний Германии и территорий, отторгаемых от Османской империи. По представлениям не только Вильсона, но и значительной части либеральной общественности, эти вопросы должны были решаться на основе принципа «согласия управляемых». Система мандатов рассматривалась как форма, позволявшая сочетать этот принцип с установлением фактического

контроля той или иной державы над захваченной у врага территорией в Азии или в Африке. Предполагалось, что мандатарий будет управлять вверенной ему территорией не как колонизатор, а как доверенное лицо всего Человечества, выразителем интересов которого выступала Лига. Как известно, Устав Лиги Наций предусматривал три типа мандатов: А — Ближний Восток, В — большинство африканских колоний Германии, и С — острова Тихого океана и юго-западная Африка — современная Намибия.

Предметом нашего внимания станут ближневосточные мандаты. В 1919 г. США имели возможность принять непосредственное участие в создании мандатной системы. В. Вильсон попытался на практике реализовать заложенное в ст. 22 Устава Лиги наций положение, гласящее, что мнение народов стран Ближнего Востока будет «учитываться при выборе мандатария». Летом 1919 г. в Сирию, Ливан, Палестину и Киликию направилась американская комиссия для выяснения этого вопроса, но результаты ее работы практического значения не имели. Добровольное самоустранение США из Версальского миропорядка, выразившееся в отказе от ратификации договора с Германией, а также победа республиканцев на президентских выборах 1920 г., сильно изменили ситуацию. Теперь потенциальные державы-мандатарии не имели сильного соперника, который от имени Лиги мог бы требовать большей «интернационализации» системы мандатов. В итоге она оказалась гораздо ближе к классическому колониализму, чем можно было первоначально ожидать. Решение о распределении мандатов было принято в апреле 1920 г. на конференции в Сан-Ремо.

США, однако, вовсе не собирались отказываться от экономических возможностей, которые открывались на Ближнем Востоке. Госдепартамент выступил защитником интересов треста «Стандарт Ойл» (точнее — его «наследников»). Американская сторона направляла в британский Форин-офис жалобы на действия оккупационной администрации в Месопотамии, которая искусственно создавала для британских «нефтяных интересов» исключительно благоприятные условия в ущерб американским. Американский посол в Лондоне, ссылаясь на «общественное мнение» своей страны, требовал от британцев строгого соблюдения принципа «открытых дверей» в отношении оккупированных и подмандатных территорий¹.

Подписание в Сан-Ремо англо-французского соглашения о разделе нефтяных богатств Месопотамии в соотношении 75%/25% вызвало в Вашингтоне резко отрицательную реакцию, расценив его как создание искусственной «монополии», несовместимой с мандатным принципом. Англичане отвергали такие обвинения, указывая, что лишь пошли навстречу пожеланиям Франции в обмен на сотрудничество в строительстве нефтепровода через Сирию.

По уверению Керзона, это соглашение никак не ограничивало прав третьих стран в отношении нефтяных ресурсов Месопотамии, верховные права которые должны принадлежать будущему правительству этой страны². Американцев такое объяснение не удовлетворило, поскольку в самом соглашении было указано, что новая нефтяная компания «будет под постоянным британским контролем»³.

Этот обмен мнениями положил начало длительному процессу переговоров. Основанием для американских претензий был принцип «открытых дверей» или, иначе выражаясь, «равного отношения» (equal treatment), который, согласно американской трактовке, был положен в основу самой идеи мандатов. Главным британским козырем была концессия на разработку месопотамской нефти, предоставленная Высокой Портой буквально накануне войны «Турецкой нефтяной компании», которая была на три четверти британским предприятием и на четверть — германским (германская доля была «унаследована» Францией). Американская сторона упорно отказывалась признавать эту концессию, под предлогом того, что она не была должным образом оформлена. Долгий спор закончился компромиссом — знаменитым соглашением «красной линии» 1928 г. Группа американских нефтяных компаний получила свою долю в «Иракской нефтяной компании» (23,75%), но на английских условиях — ни о каком принципе «открытых дверей» речи не шло.

Нефтяной спор был самым заметным, но не единственным примером американской заинтересованности в ближневосточных делах. Недовольство Вашингтона вызвало и Трехстороннее соглашение, подписанное одновременно с Севрским договором. Оно, с согласия Великобритании, делило Турцию на сферы влияния Франции и Италии, что противоречило все тому же принципу «открытых дверей». По запросу госдепартамента французский МИД в самом начале 1921 г. дал разъяс-

нение, что это соглашение является не более чем «обязательством самоограничения» и, следовательно, прав третьих (точнее, «четвертых») стран никак не затрагивает⁴.

Живейший интерес госдепартамента вызвала судьба системы капитуляций на отторгнутых турецких территориях. Эта система была одним из самых очевидных признаков международного неполноправия Османской империи. Важнейшим ее проявлением была подсудность иностранцев не турецким, а специальным консульским судам. С началом войны турецкое правительство отменило режим капитуляций⁵. В 1918 г. победители заставили султанское правительство возобновить суды на тех территориях, которые ему были еще подвластны, но все не считали нужным делать это на оккупированных (будущих подмандатных) землях. Все проекты мандатов содержали положения об упразднении капитуляционного режима.

Соединенные Штаты оказались ревностными защитниками института капитуляций. Они не признавали правомочность судов, созданных властями союзников на оккупированных территориях. Всякий раз, когда в одной из ближневосточных стран (чаще всего в Палестине) происходил какой-нибудь чисто уголовный инцидент с участием американского гражданина, это становилось поводом для дипломатической переписки со страной-мандатарием по поводу того, какой суд имеет право этого гражданина судить. Американцы настаивали, что вплоть до ратификации мирного договора должно быть восстановлено юридическое положение вещей, существовавшее до войны, а следовательно, и капитуляции, и консульские суды. Англичане в конечном итоге согласились на это, по возможности предпочитая не связываться с американскими гражданами и быстро доказывая их невиновность⁶.

Вопрос о будущем системы капитуляций напрямую затрагивал тексты мандатов, которые совместно разрабатывались летом и осенью 1920 г. английскими и французскими экспертами. В феврале 1921 г. госдепартамент потребовал от Совета Лиги наций, чтобы проекты были предоставлены американской стороне еще до их рассмотрения Советом. США соглашались признать законность этих мандатов лишь при условии их предварительного согласования с Вашингтоном, хотя и не являлись членом Лиги. Проекты мандатов были готовы уже к концу 1920 г., но не были утверждены, и американская дипломатия

получила возможность высказать свои соображения об их условиях. Соответствующее заявление последовало 4 августа 1921 г. В отношении ближневосточных мандатов замечания сводились к нескольким пунктам: сохранение консульских судов до формирования в подмандатных странах новой судебной системы; немедленное возобновление режима капитуляций сразу же по окончании действия мандатного режима; распространение на США принципа «открытых дверей», который предусматривался в проектах мандатов для стран – членов Лиги (в частности, США требовали установить прямой запрет на создание искусственных монополий для своих компаний державы-мандатария); гарантии беспрепятственной деятельности в подмандатных странах религиозных миссий, благотворительных и образовательных учреждений из США; участие США в консультациях по поводу любых изменений условий мандатов⁷. Таким образом, американцы соглашались на упразднение капитуляций на период мандата (иная позиция была бы явным неуважением к европейским партнерам), но настаивали, чтобы этот режим был немедленно и полностью восстановлен сразу же после завершения этого периода, тем самым давая понять, что рассматривают систему мандатов как временное и недолговечное явление.

Обсуждение американских требований заняло у англичан несколько месяцев. Лишь 29 декабря 1921 года за подписью Э. Кроу, постоянного заместителя главы Форин офиса Керзона, появился официальный ответ. Британская сторона в принципе соглашалась с американскими требованиями, но предлагала не менять ради них условия мандата, а ограничиться официальными заявлениями, в которых давались бы все необходимые заверения американской стороне. Режим капитуляций англичане соглашались не отменять, а лишь приостановить его действие на период мандата. Англичане готовы были официально заверить США, что американские граждане в Палестине во всех важных делах будут иметь дело только с судами, состоящими в основном из британских (а не местных) судей. При этом англичане не соглашались включить в текст палестинского мандата особые «антимонопольные» статьи, как того требовали американцы, так как это могло создать трудности для предусмотренного мандатом Еврейского агентства которое должно было заниматься хозяйственным развитием страны. Вопрос о Месопотамии вообще был вынесен «за рамки» мандатной темы⁸.

А. Дж. Бальфур, представлявший в этот момент интересы Великобритании на Вашингтонской конференции по морским вооружениям, неофициально пытался убедить американского госсекретаря Хьюза не чинить дальнейших препятствий утверждению мандатов, так как юридическая неопределенность делала почти невозможным нормальное управление Палестиной с ее ворохом религиозных и политических проблем⁹. Хьюз сочувствовал британцам, но требовал, чтобы вопрос с режимом капитуляций был решен — они должны быть возобновлены сразу по завершении мандатного периода. Он предложил решить все сложные вопросы в специальном англо-американском договоре. Кроме того, соглашаясь снять возражение против «монополий» в отношении Палестины, Хьюз настаивал, что оно остается в силе в отношении других подмандатных территорий (речь шла, разумеется, об Ираке). В итоге обмена посланиями между Лондоном и Вашингтоном в мае 1922 г. было решено изменить только статью 8 палестинского мандата (о режиме капитуляций) и приступить к переговорам будущей конвенции относительно мандатов на Ближнем Востоке. Эти «заочные» переговоры фактически были трехсторонними, так как одновременно госдепартамент вел консультации с Францией по поводу аналогичной конвенции по Сирии и Ливану, а Лондон и Париж в этом вопросе действовали сообща. Франция соглашалась пойти навстречу США в вопросах режима капитуляций и экономического равенства иностранных компаний в Сирии и Ливане и готова была подтвердить это отдельным заявлением, но не менять текст мандата. В то время как британцы вели с Вашингтоном интенсивную переписку, французы предпочитали от малчиваться. Франко-американская переписка возобновилась лишь в июне–июле 1922 г., когда приближалось очередное заседание Совета Лиги Наций, а вместе с ним — надежда утвердить, наконец, мандаты группы А. МИД Франции направил в Вашингтон проекты сирийско-ливанского мандата и франко-американской конвенции¹⁰. Американцы, опираясь на результаты переговоров с англичанами, настояли, чтобы интересующие их формулировки во всех документах оказались абсолютно идентичными, а также исключили из конвенции любые намеки на возможное в будущем присоединение США к Лиге Наций¹¹.

Таким образом, весной и летом 1922 г. был, наконец, открыт путь к официальному утверждению Лигой условий ближневосточных

мандатов (кроме Ирака). США, добившись своего в вопросе о режиме капитуляций (ст. 8 палестинского мандата и ст. 5 сирийско-ливанского), не настаивали на дальнейших изменениях в этих документах.

Но позиция США была не единственной причиной задержки с окончательным оформлением мандатной системы. Севрский договор от 10 августа 1920 г., служивший правовой основой ближневосточных мандатов, с момента подписания оказался фактически недействительным, так как его отказалось признать Великое национальное собрание Турции во главе с М. Кемалем, обладавшее тогда реальной властью в большей части Малой Азии. Перспективы реализации договора таяли на глазах по мере успехов кемалистов в войне с греками.

Свою роль сыграла и позиция Италии, для которой крах Севрского договора означал потерю единственного приобретения на Востоке — сферы влияния на юго-западе Турции. Поэтому итальянские представители в Совете Лиги наций систематически блокировали обсуждение мандатов на том основании, что Севрский договор оставался не ратифицированным. В начале 1922 г. итальянцы сменили тактику и потребовали в обмен на утверждение мандатов заключения особых конвенций о правах Италии в подмандатных странах с Великобританией и Францией. Совет Лиги наций утвердил ближневосточные мандаты в июле 1922 г., но по настоянию Италии их вступление в силу было отложено до заключения франко-итальянской конвенции. Бурные события как в Италии (приход к власти Б. Муссолини), так и в Турции (окончательная победа кемалистов) вызвали более чем годовую задержку с вступлением мандатов в силу.

Когда осенью 1923 г. это, наконец, произошло¹², французское и британское внешнеполитические ведомства возобновили переговоры с США о заключении «мандатных» конвенций. Консультации между США и Францией начались уже в декабре 1923 г. и продолжились в первые месяцы следующего года.

Американцы требовали распространить на Сирию и Ливан консульскую конвенцию и договор об экстрадиции, которые действовали на тот момент между США и Францией. Французы не выдвинули принципиальных возражений, но с их точки зрения соответствующие заверения лучше было дать в отдельном письме. Франко-американская консульская конвенция позволяла каждой стороне назначать консулов

в любые города другой стороны по своему усмотрению. Французы готовы были предоставить США ту же привилегию в Сирии и Ливане, но если бы это было сделано публично, другие страны могли бы потребовать таких же условий. Это дало бы им возможность «назначать консулов во всех маленьких приграничных городках, где они могли бы сеять смуту»¹³. Вероятно, речь шла в первую очередь о Турции, которой при определенных условиях могла быть выгодна «смута» в приграничной полосе французской Сирии. Франко-американская конвенция была подписана в Париже 4 апреля 1924 г. и вступила в силу после ратификации в августе 1924 г. В тот же день Р. Пуанкаре направил американскому послу Херрику заранее согласованное письмо, в котором содержались все необходимые гарантии для консульской службы США в Сирии и Ливане¹⁴.

Весь 1923 год продолжались англо-американские препирательства по поводу консульских судов в Палестине. С американской точки зрения, даже окончательное вступление мандатов в силу не означало немедленной отмены консульской юрисдикции: это могло произойти только после ратификации соответствующей конвенции между мандатарием и США, подготовка которой заняла больше времени, чем в случае с Францией. Отчасти это было связано с неустойчивой внутривнутриполитической обстановкой в Великобритании в период краткого пребывания у власти первого лейбористского правительства (в 1924 г.).

Активные консултации начались только после подписания франко-американского документа, который Вашингтон рассматривал как образец для договоренности с Великобританией. На сей раз вопрос о консульствах и экстрадиции не вызвал затруднений. Англичане легко согласились внести соответствующую статью в текст конвенции. В связи с утверждением особого статуса Трансиордании в рамках палестинского мандата, американцы настояли, чтобы действия конвенции распространялось и на нее, и все существенные изменения в ее статусе согласовывались бы не только с Советом Лиги Наций, но и с правительством США. Конвенция была подписана в Лондоне 3 декабря 1924 г.¹⁵, но вступила в силу лишь год спустя, после ратификации.

Обе конвенции в преамбуле воспроизводили текст соответствующих мандатов. Британцы настояли, чтобы и собственная преамбула палестинского мандата в конвенции воспроизводилась полностью,

включая цитату из Декларации Бальфура. Так американская сторона косвенным образом признавала свою поддержку этой декларации. Как мы уже говорили, «британская» версия включала особую статью о консулах и экстрадиции, которую во «французской» заменяло отдельное письмо Пуанкаре. В остальном документы были идентичны. Согласно им, США признавали мандатный режим в ближневосточных странах, а две европейские державы гарантировали экономическое и юридическое равноправие США со странами-членами Лиги Наций в Ливане, Сирии и Палестине. Конвенции гарантировали неприкосновенность частной и государственной американской собственности, а также свободу деятельности американских благотворительных, медицинских и образовательных учреждений. Любые изменения условий мандатов никак не должны были затрагивать положений этих конвенций без согласования с США.

Итак, в 1920–1924 г. развернулось интенсивное дипломатическое взаимодействие между США с одной стороны, и ведущими державами Европы – с другой, относительно формы и способов гарантий соблюдения прав США в подмандатных странах. Это обстоятельство заставило европейские державы несколько скорректировать свою позицию в отношении некоторых подмандатных стран, а также значительно затянуло процесс юридического оформления мандатной системы. В результате США, не являясь членом Лиги наций, стали полноправным участником региональной подсистемы международных отношений на Ближнем Востоке, хотя их интересы здесь ограничивались лишь экономическими и правовыми вопросами.

Примечания

1. Documents relating to the Foreign Relations of the United States. 1920, V. 2. Davis to Curzon. 12.05.1920. P. 651–655 (далее – FRUS).
2. FRUS 1920, V. 2. Curzon to Davis, 11.08.1920. P. 663–667.
3. FRUS 1920, V. 2. Colby to Curzon. 12.05.1920. P. 672–673.
4. FRUS 1920, V. 2. Leygues to Wallace. 12.01.1921. P. 674–675.
5. *Алиев Г.З.* Турция в период правления младотурок. М., 1972. С. 238–243.
6. Именно так произошло, когда в декабре 1920 г. некий американец по фамилии Дана был обвинен в автомобильном наезде на еврейскую женщину в Палестине, которая в результате погибла. См. FRUS

- 1920, V. 2. P. 676–678. Дело другого неназванного американца, обвиненного в Палестине в подделке документов, было по настоянию Госдепартамента передано в американский консульский суд. См. FRUS 1921, V. 2. P. 120–121.
7. FRUS 1921, V. 2. Hughes to Harvey. 04.08.1921. P. 107–108.
8. FRUS 1921, V. 2. Crowe to Harvey. 29.12.1921. P. 115–116.
9. FRUS 1922, V. 2. Balfour to Hughes. 13.01.1922. P. 268–269.
10. FRUS 1922, V. 2. Poincaré to Herrick. 29.06.1922. P. 118–120; Draft Mandate for Syria and Lebanon. // Ibid. P. 120–125; Draft convention between the United States and France Regarding Mandate for Syria and Lebanon. P. 125–127.
11. FRUS 1922, V. 2. The Department of State to the French Embassy. Memorandum. 12.07.1922. P. 127–131; Draft convention between the United States and France Regarding Mandate for Syria and Lebanon. P. 131–133.
12. В связи с подписанием франко-итальянской конвенции.
13. FRUS, 1924, Vol. 2. Herrick to Hughes. 16.01.1924. P. 731–732.
14. Тексты см. FRUS, 1924, Vol. 2. P. 738–746.
15. Текст см. FRUS, 1924, Vol. 1. P. 212–222.

А.А. Сагалова

**«Великая авантюра» или «великий эксперимент»:
британские лейбористы о причинах несостоятельности
Лиги Наций как системы коллективной безопасности**

Становление внешнеполитической платформы Лейбористской партии Великобритании происходило в годы Первой мировой войны, когда молодая партия начала отделяться от либералов и формировать собственные взгляды на проблемы международных отношений. Ключевым элементом стратегии британских социалистов в межвоенный период стала «идея Лиги Наций» — совокупность представлений о многостороннем объединении, которое должно было, по замыслу