

А.М. ФОМИН

ФОРМИРОВАНИЕ МАНДАТНОЙ СИСТЕМЫ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ ПОСЛЕ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ. 1920–1924 годы

Одним из последствий Первой мировой войны стало отделение от побежденной Османской империи значительных территорий в Азии с преобладающим арабским населением. Впоследствии там были созданы шесть новых политических образований, из которых пять – Сирия, Ливан, Палестина, Трансиордания и Ирак – были переданы под управление, соответственно, Франции и Великобритании на основе так называемого мандата Лиги Наций, а шестому (Хиджазу) была суждена совсем недолгая самостоятельная жизнь. Таким образом, мандатная система сыграла решающую роль в формировании послевоенной карты Ближнего Востока, получившей очертания, весьма близкие к современным. Именно она заложила основы государственности современных стран региона. При этом, хотя территория арабских провинций Османской империи была уже в конце войны полностью оккупирована силами стран Антанты (преимущественно британскими), режим мандатов формально вступил в законную силу лишь в 1923 г. (в отношении большинства территорий) или даже в 1924 г. (в отношении Ирака).

Наша задача состоит в анализе сложного и длительного процесса формирования мандатного режима в ближневосточных странах в контексте развития ситуации внутри региона и в рамках международной системы в целом. В отечественной и в зарубежной историографии имеются многочисленные работы, освещающие этот вопрос в отношении либо отдельных стран региона, либо отдельных великих держав¹, но обобщающая работа, насколько нам известно, пока отсутствует.

Ближневосточная политика великих держав в ходе войны и в первые полтора года после ее окончания останется за рамками данной работы. Она достаточно освещена в многочисленных исследованиях, в том числе и принадлежащих автору этих строк². За точку отсчета мы возьмем решение конференции в Сан-Ремо о формальном распределении мандатов (25 апреля 1920 г.). Верхней хронологической рамкой станет 22 сентября 1924 г. – утверждение Советом Лиги Наций англо-иракского договора в качестве документа, определяющего условия британского мандата на Ирак.

Фомин Александр Михайлович – кандидат исторических наук, доцент кафедры новой и новейшей истории исторического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

¹ См.: *Луцкий В.Б.* Национально-освободительная война в Сирии (1925–1927). М., 1964; *Мантешашвили А.М.* Ирак в годы английского мандата. М., 1969; *Louis R.* The United Kingdom and the Beginning of the Mandates System, 1919–1922. – *International Organization*, 1969, v. 23, № 1; *Nevakivi J.* Britain, France and the Arab Middle East. London, 1969; *Федченко А.Ф.* Ирак в борьбе за независимость. М., 1970; *Судейкин А.Г.* Политика Англии на Ближнем Востоке в 1920–1930 гг. и ее советская историография. – Проблемы Британской истории. М., 1984; *Шевелев С.С.* Палестина под мандатом Великобритании (1920–1948). Симферополь, 1999.

² *Фомин А.М.* Война с продолжением. Великобритания и Франция в борьбе за “Османское наследство”. 1918–1923. М., 2010.

Установление мандатного режима на Ближнем Востоке имело довольно длительную предысторию. Уже в таком сугубо “империалистическом” документе, как соглашение Сакса–Пико от 1916 г., была “в первом приближении” намечена схема “непрямого” управления великих держав в арабских странах – зоны “А” и “В”, отводившиеся под создание “арабского государства или федерации таких государств” в сферах влияния, соответственно, Франции и Великобритании³. В дальнейшем, по мере захвата все новых арабских территорий, Великобритания взяла курс на пересмотр этого документа, одним из проявлений которого в ноябре 1917 г. стала не менее знаменитая “Декларация Бальфура” о создании в будущем еврейского “национального очага” в Палестине. Летом 1918 г. в британском руководстве начался активный поиск такой юридической формы, которая не противоречила бы популярному лозунгу “самоопределения”, но при этом обеспечила бы надежный контроль победителей над захваченными у врага территориями в Азии и Африке. В этой связи все чаще упоминалась идея “доверительного управления” великих держав над этими территориями от имени всего международного сообщества. К концу 1918 г. эта идея трансформировалась в идею “мандатов Лиги Наций”, которая в декабре 1918 г. была обоснована Я.Х. Смэтсом в брошюре “Лига Наций: практические соображения”⁴. Примечательно, что Смэтс планировал использовать эту схему именно на Ближнем Востоке, и как представитель Южно-Африканского союза на Парижской конференции он категорически возражал против ее применения к Юго-Западной Африке. Именно Смэтс предложил “спасительную” идею разделения мандатов на три класса⁵ и нашел подходящую формулировку, которая легла в основу статьи 22 Устава Лиги Наций.

Эта статья оставалась главным международно-правовым документом, определявшим права и обязанности мандатариев в отношении подмандатных территорий на протяжении всего существования Лиги Наций. Не случайно это одна из самых длинных статей Устава, состоящая из 9 параграфов. Первые два параграфа содержат “моральное” оправдание мандатной системы с точки зрения “священной миссии цивилизации”. Параграфы 3–6 посвящены особенностям каждого из “классов” подмандатных территорий. Для нас наиболее интересен параграф 4, сформулированный следующим образом: “Некоторые общества, ранее принадлежавшие Турецкой империи, достигли такой ступени развития, при которой их существование как независимых наций может быть предварительно признано при условии поддержки и административных советов со стороны Мандатария до того момента, пока они не смогут существовать самостоятельно. Пожелания этих обществ должны учитываться в первую очередь при выборе Мандатария”. Таким образом, в отличие от бывших германских колоний, ближневосточным странам была обещана перспектива полной независимости, хоть и в отдаленном будущем, а их мнение предполагалось учитывать при выборе мандатария. Три последних параграфа касаются взаимоотношений держав-мандатариев с Лигой Наций. На державы налагалось единственное обязательство, касавшееся всех типов мандатов, – каждый год направлять в Совет Лиги Наций отчеты об управлении той или иной территорией. Для их изучения создавалась специальная комиссия, которая могла высказывать свои соображения и направлять их в Совет. Тот же Совет должен был определить “степень власти, контроля и управления” мандатария в каждом конкретном случае (параграф 8). Дальнейшие события во многом определялись различной интерпретацией, которую вкладывали в эти положения заинтересованные стороны.

³ Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях, ч. 2–3. М., 1926, ч. 2, с. 37–43; Documents on British Foreign Policy 1919–1939 (далее – DBFP), ser. 1, v. IV, p. 241–250.

⁴ Smuts J. C. The League of Nations. A Practical Suggestion. London, 1918.

⁵ Три группы подмандатных стран различались по степени политической “зрелости”. В группу “А” входили бывшие турецкие владения, в группу “В” – большинство германских колоний в Африке, в группу “С” – острова в Тихом океане и Юго-Западная Африка (современная Намибия).

Когда 25 апреля 1920 г. конференция в Сан-Ремо утверждала окончательное распределение мандатов, она действовала преднамеренно “закрыв глаза” на то, что реально происходит на арабском Востоке, поскольку на самом деле мандаты были давно уже поделены. В частности, еще в сентябре 1919 г. англичане официально отказались от всякого участия в делах Сирии, фактически бросив на произвол судьбы своего верного союзника, но убежденного врага Франции эмира Фейсала-аль-Хашими, вождя “Арабского восстания” 1916 г., главу созданного в конце войны правительства Сирии. Накануне конференции Фейсал был провозглашен в Дамаске сирийским королем, но это только ускорило драматическую развязку.

Принятая в Сан-Ремо резолюция о мандатах укладывалась в несколько строк⁶. Но она была неотделима от ряда других документов, одобренных той же конференцией. Речь прежде всего идет об известном “нефтяном” соглашении между Великобританией и Францией (так называемое соглашение Лонга – Беранже). Согласно этому документу, Франция получала 25% нефтяных богатств Мосульского района, а Великобритания – 75%. Это соотношение могло выражаться либо в физическом объеме добытой нефти (если добычей будет заниматься государственная организация), либо в акциях нефтяной компании. Франция, таким образом, целиком получала ту долю, которой перед войной в “Турецкой нефтяной компании” владела Германия.

Другим важным документом было “Трехстороннее соглашение” между Великобританией, Францией и Италией, согласно которому французы и итальянцы получали сферы экономического влияния в Малой Азии (т.е. за пределами арабских земель) в границах территорий, которые “гарантировались” им тайными соглашениями военного времени. Великобритания таких сфер не получала, но для нее принципиально важной была статья 6 этого документа, согласно которой “в отношении территорий, отторгнутых от бывшей Турецкой империи и переданных под мандат согласно мирному договору с Турцией, держава-мандатарий будет пользоваться, поскольку это касается других договаривающихся сторон, теми же правами и привилегиями”, которые они имеют в своих “признанных” зонах в Малой Азии. На практике это означало отказ держав от экономической деятельности на “чужих” подмандатных территориях, хотя Устав Лиги Наций декларировал принцип “открытых дверей” для мандатов группы “А”.

Третьим документом был сам Севрский договор с Османской империей. Это был не только мирный договор с побежденным врагом, но в какой-то мере и договор между победителями. Статья 94 провозглашала статус Сирии и Месопотамии как подмандатных территорий, причем воспроизводилась формулировка об их “предварительном признании” как “независимых” государств. Статья 95, касавшаяся Палестины, такой цитаты не содержала, но зато дословно воспроизводила текст Декларации Бальфура, превращая ее в международно-правовой акт. Статья 96 гласила, что условия мандатов “будут сформулированы главными Союзными державами и переданы в Совет Лиги Наций для утверждения”. Так незаметно видоизменялось, если даже не нарушалось положение 8 параграфа 22 статьи Устава, по которому Совет сам должен был определять условия мандатов. Такая подмена вряд ли была бы возможна, если бы США остались членом Лиги, но теперь Великобритания и Франция должны были сами решить, какие ограничения и обязательства от имени Лиги наложить на самих себя. Согласно той же статье мандатарий Палестины (т.е. Великобритания) должен был назначить специальную комиссию для разбора всех споров и претензий различных “религиозных общин”, причем состав ее должен был учитывать все существующие “религиозные интересы”, а председатель назначался Советом Лиги Наций⁷.

Претворение в жизнь принятых в Сан-Ремо решений растянулось на несколько лет. Необходимые условия их для реализации были созданы несколькими событиями лета 1920 г. Во-первых, 24–25 июля французские войска при молчаливом согласии

⁶ DBFP, ser. 1, v. 8, № 16, Meeting in San Remo, 25/04/1920, p. 172–177.

⁷ Севрский мирный договор и акты, подписанные в Лозанне. М., 1927.

англичан ликвидировали правительство эмира Фейсала в Дамаске и заняли город. Сам эмир бежал в Палестину, а затем – в Лондон. Во-вторых, 10 августа делегация Османской империи подписала со странами Антанты Севрский договор.

Ряд обстоятельств существенно “омрачал” картину. Во-первых, французы установили контроль лишь над северной частью бывших “владений” Фейсала, в то время как их южная часть (будущая Трансиордания), признанная британской “сферой влияния”, на деле оставалась “ничейной землей” и прибежищем для бежавших из Дамаска сирийских националистов. Во-вторых Севрский договор практически сразу обнаружил свою несостоятельность. Османское правительство, подписавшее его, на деле никакой властью в стране уже не обладало. В Анкаре существовало альтернативное правительство Великого национального собрания Турции во главе с М. Кемаль-пашой (Ататюрком). Оно сразу же отвергло Севрский договор, что ставило под сомнение легитимность мандатной системы. Наконец, в-третьих, в июле 1920 г. в Месопотамии началось широкомасштабное, хоть и неорганизованное, восстание против британских оккупационных властей, подавление которого требовало полноценных боевых действий с применением авиации.

Тем не менее дипломаты в Лондоне и Париже приступили к юридическому оформлению мандатной системы. Перед ними стояли две задачи: во-первых, подготовить юридические условия своих мандатов и “провести” их через Совет Лиги Наций; во-вторых, добиться признания нового положения дел со стороны США, которые хоть и остались добровольно за рамками Лиги, но все же были важнейшим партнером стран Антанты, интересы которого нельзя было игнорировать. Вскоре эксперты приступили к подготовке текстов трех мандатов: одного французского (на Сирию и Ливан вместе) и двух британских (один на Палестину, другой на Месопотамию). Британцы и французы работали в тесном взаимодействии, стараясь не допускать серьезных разногласий. Одновременно в Париже велись переговоры между представителями двух внешнеполитических ведомств (Ф. Бертело и Р. Ванситтартом) о территориальном разграничении французских и британских подмандатных территорий. Главным “камнем преткновения” был вопрос о северных границах Палестины⁸. Мы рассмотрим подробнее историю подготовки и содержание мандатных “хартий”, которые, по первоначальному замыслу, должны были оговаривать права и обязанности держав-мандатариев.

С момента окончания войны Палестина, полностью оккупированная британскими войсками, была самым надежным оплотом британского влияния в регионе. Однако определение ее статуса в 1920 г. вызвало наибольшие затруднения⁹. Проблема заключалась в интерпретации понятия “национальный очаг” для евреев. Текст мандата должен был, наконец, разъяснить его смысл в точных юридических терминах. Однако точки зрения на этот вопрос были диаметрально противоположны. Сионистская организация во главе с Х. Вейцманом практически не скрывала своих планов в отношении страны: под прикрытием британского мандата организовать широкую еврейскую иммиграцию, чтобы затем превратить ее в еврейское государство. Еще на Парижской конференции 1919 г. сионисты представили свой “набросок” палестинского мандата¹⁰. Согласно ему державы должны были признать “исторические права” еврейского народа на Палестину и содействовать ее превращению в “автономное образование”. Для этого держава-мандатарий должна была всячески поощрять еврейскую иммиграцию и тесно взаимодействовать со специальным еврейским Советом, предоставляя ему приоритет во всех экономических проектах. За этим планом легко читалось намерение

⁸ См. подробнее: *McTague J.* Anglo-French Negotiations over the Boundaries of Palestine, 1919–1920. – *Journal of Palestine Studies*, 1982, v. 11, № 2; *Фомин А.М.* Проблема Палестины в англо-французских отношениях в 1917–1920 годах. – *Восток – Оrients*, 2006, № 4.

⁹ *McTague J.* Zionist-British Negotiations over the Draft Mandate for Palestine, 1920. – *Jewish Social Studies*, 1980, v. 42, № 3/4.

¹⁰ *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States. V. 4. The Paris Peace Conference, Council of Ten Meeting, 27/02/1919*, p. 161–166.

сионистов просто использовать Британию в своих интересах, хотя Лондон полагал, что это он использует сионистов.

Проект стал предметом интенсивных закулисных переговоров между сионистами и Форин офисом, который выделил для этой цели специального представителя – А. Форбс-Адама. Промежуточным итогом стал проект мандата, согласованный к 11 декабря 1919 г., в основном учитывавший сионистские требования¹¹. Правда, в нем признание “исторических прав” евреев на Палестину было заменено на признание “исторической связи” с ней, но зато евреи теперь могли не просто создавать в Палестине свой национальный очаг, но и “преобразовать Палестину как свой национальный очаг”. Еврейский “Совет” был заменен “еврейским агентством”, под которым понималась сионистская организация. Во всех спорных ситуациях решающим аргументом сионистов была ссылка на их влиятельных единомышленников в США. Этот вариант мандата, однако, англичане не согласились признать окончательным. После Сан-Ремо началась активная работа по доработке проекта и его приспособлению к британским интересам. При этом англичане, не дожидаясь окончания работы над текстом мандата, 7 июня ввели в Палестине гражданское управление. Во главе администрации встал первый верховный комиссар Г. Сэмюэль – англичанин еврейского происхождения, который, хоть и сочувствовал сионизму, но сам сионистом не был и всегда ставил британские интересы выше еврейских.

При разработке проекта палестинского мандата в полной мере проявились три обстоятельства. Во-первых, в случае с Палестиной не могло быть и речи о любой форме политического самоопределения местных жителей, иначе на сионистской программе можно было поставить крест. Во-вторых, Франция, с которой следовало согласовать проект, превратилась в жесткого противника сионистских планов. В-третьих, что более важно, в самом британском руководстве не было единства мнений. Если Д. Ллойд Джордж, хоть и не безусловно, но поддерживал проекты сионистов, то лорд Керзон, сменивший у руля Форин офиса А. Бальфура, автора известной декларации, стремился всячески ограничить их влияние. Серьезные расхождения в позициях наблюдались и среди чиновников “среднего звена”. В этих условиях процесс подготовки палестинского мандата превратился в мучительный поиск компромиссных формулировок и длительных переговоров с Францией, с США (несколько позже) и в особенности с сионистской организацией, которая фактически стала “негосударственным субъектом” международных отношений.

Новый проект, подготовленный по указанию Керзона к 10 июня 1920 г. сводил к минимуму “обязательства” Великобритании перед сионистами. Никакого упоминания об “исторической связи” евреев с Палестиной он не содержал. Британская администрация избавлялась от необходимости предварительных консультаций с “еврейским агентством” по поводу экономических проектов в Палестине (хотя сионисты и сохраняли приоритет в получении концессий), а в будущем Палестину ожидало не превращение в “автономное образование”, а лишь развитие “институтов самоуправления”. Неудивительно, что этот проект вызвал резко отрицательную реакцию сионистов, которые начали борьбу за восстановление утраченных позиций. В то же время французам проект показался излишне “просионистским”. Керзон, обычно ревниво относившийся к любым попыткам Парижа скорректировать британскую политику на Востоке, на сей раз был даже рад, поскольку французская позиция давала ему новый аргумент в спорах с сионистами¹².

Р. Ванситтарт взялся за новую переделку проекта, работая в тесном контакте с французским МИД. В новой версии от 2 августа сионистская организация (она же Еврейское агентство) лишалась даже преимущественного права на концессии. Правда, Ванситтарт по собственной инициативе восстановил упоминание в преамбуле об “исторической связи” евреев с Палестиной в надежде, что после этого сионисты легче

¹¹ DBFP, ser. 1, v. 4, № 397, Draft Mandate for Palestine, 11/12/1919, p. 571–577.

¹² *McTague J. Zionist-British Negotiations*, p. 286.

“проглотят” неблагоприятные для них изменения текста. Керзон был недоволен такой самодеятельностью. Невинная на первый взгляд фраза в будущем могла создать почву для “претензий любого рода”. Свое мнение Керзон выразил так: “Я не признаю, что связь евреев с Палестиной, которая закончилась 1200 лет назад, дает им какие-либо права. При таком подходе у нас есть более обоснованные претензии на некоторые части Франции”¹³. Ванситтарт же не был принципиальным противником сионистов. Он понимал, что проект им может не понравиться, но считал (и доказывал в разговорах с ними), что некоторые изменения текста мандата, сделав его менее “провокационным”, дадут британской администрации больше свободы маневра в проведении прежней, по сути, просионистской политики.

В оставшиеся месяцы 1920 г. скрытая борьба вокруг палестинского мандата продолжалась. Пресловутая фраза преамбулы про “историческую связь” то появлялась, то снова исчезала из проекта. По предложению специального междепартаментского комитета по мандатам привилегии сионистской организации ставились в зависимость от благорасположения к ней мандатной администрации, которая при желании могла сформировать или привлечь и другое “Еврейское агентство”¹⁴. Новый проект, представленный на рассмотрение Кабинета в ноябре и опубликованный в декабре, носил компромиссный характер. Он хоть и содержал фразу об “исторической связи”, во всем остальном соответствовал пожеланиям Керзона. Французы продолжали считать его слишком “просионистским”, но признавали за англичанами право самим создавать себе проблемы. Сионисты были отчасти разочарованы, англичане же получали возможность трактовать многие туманные формулировки по своему усмотрению. Декабрьский текст, однако, тоже не стал окончательным, но его дальнейшая судьба оказалась теснейшим образом связана с судьбой мандатов на соседние арабские страны.

Подготовка проектов мандатов на Ирак и Сирию шла параллельно с вооруженным “умиротворением” этих стран англичанами и французами. Сложность заключалась в том, что по предварительной договоренности тексты этих мандатов должны были быть если не идентичными, то, во всяком случае, очень близкими. Между тем колониальные “традиции” Великобритании и Франции были весьма различны. Неравнодушными были и подходы руководителей двух держав к будущему управлению на подмандатных территориях, разной была и обстановка “на местах”.

Ликвидация правительства Фейсала прошла для Франции достаточно легко. Сразу после этого было назначено лояльное французам правительство, имевшее чисто декоративный характер. Премьер-министр А. Мильеран, поздравляя генерала А.Ж. Гуро с победой, писал, что “все следы режима, импровизированного Фейсалом без всякого на то права, должны исчезнуть, и никакой законной силы не может быть признано за постановлениями этого псевдоправительства, все органы которого вы должны распустить”¹⁵. Получив контроль над Сирией, французы приступили к организации управления на свой манер. В другой депеше на имя Гуро Мильеран наметил план такой организации: страну следовало разделить на несколько автономных “государств” с чисто декоративными местными органами власти, а единственная связь между ними заключалась в персоне французского верховного комиссара¹⁶. Этот план в дальнейшем последовательно проводился французами в жизнь. Таких “государств” было создано четыре: государство Дамаска на юге, государство Алеппо на севере, государство Алавитов на северо-западе и (с 1921 г.) государство Друзов на юго-западе страны.

Для Франции особую проблему представлял собой Ливан¹⁷. Французы рассматривали его как главный оплот своего влияния в регионе и плацдарм для экспансии в глубь

¹³ DBFP, ser. 1, v. 13, № 295, Vansittart to Curzon, 2/08/1920, p. 326–330.

¹⁴ *McTague J.* Zionist-British Negotiations, p. 287.

¹⁵ Documents Diplomatiques Français (далее – DDF), 1920, t. 2, № 263, Millerand á Gouraud, 29/07/1920, p. 338.

¹⁶ DDF, 1920, t. 2, № 310, Millerand á Gouraud, 7/08/1920, p. 395–396.

¹⁷ См. подробнее: *Zamir M.* The Formation of Modern Lebanon. London, 1985; *Khoury G.* La

Сирии. Традиции особых связей Франции с Ливаном и в особенности с влиятельной общиной христиан-маронитов восходили к средневековью, а существовавший до войны автономный санджак Горный Ливан своим возникновением в 1861 г. был обязан французской политике и в дальнейшем пользовался особым покровительством Парижа. После войны французы долго не могли определиться, что им выгоднее – полностью независимый от Сирии Ливан с отдельным мандатом или автономный Ливан в составе Сирии в рамках общего мандата. После ликвидации правительства Фейсала “ливанский вопрос” вновь встал перед французскими властями. С одной стороны, очевидны были выгоды от предоставления Ливану привилегированного положения как главного “бастиона” Франции в регионе. С другой стороны, французы не допускали и мысли, что их контроль над собственно Сирией мог быть в чем-то слабее или менее продолжителен по времени, чем над Ливаном. В итоге они попытались объединить выгоды от обоих возможных решений. 1 сентября 1920 г. верховный комиссар Франции генерал Гуро торжественно провозгласил в Бейруте создание “независимого” (от Сирии) государства Великий Ливан под французским мандатом в расширенных границах, которые можно видеть на карте и поныне. Его статус, таким образом, был в чем-то выше, чем у “государств” Дамаска, Алеппо и алавитов, “независимость” которых никто не провозглашал. Но в то же время и Ливан, и Сирия находились под юрисдикцией одного верховного комиссара с резиденцией в Бейруте. Для них разрабатывался общий проект “Мандата на Сирию и Ливан”. Поскольку англичане раньше начали работу над своими мандатами, французы после захвата Дамаска с готовностью согласились принять за основу своего мандата “месопотамский” проект англичан.

Первый проект месопотамского мандата был подготовлен рабочей группой Форин офиса еще в мае 1920 г. 10 июня за подписью Керзона он был распространен среди членов Кабинета. Согласно ему “Союзные державы формируют Месопотамию в качестве независимого государства под гарантией Лиги Наций и доверяют Великобритании мандат на то, чтобы советовать и помогать новому государству Месопотамии в его развитии”. Великобритания, приняв мандат, должна была “исполнять” его от имени Лиги Наций на определенных условиях. В течение двух лет следовало ввести в действие “органический закон”, выработанный после консультаций с “местными властями”. Он должен был облегчить путь Месопотамии к полной независимости и вступлению в Лигу Наций. Держава-мандатарий могла набирать вооруженные силы из местного населения, но только на добровольной основе и только для защиты самой страны¹⁸.

В ходе дальнейших обсуждений и согласований текст был заметно изменен, но основная суть осталась прежней. Основной “вектор” редакционной работы состоял во все большем “упрощении” текста и сведении к минимуму любых формальных ограничений, которые документ мог накладывать на державу-мандатария. Поддерживался постоянный контакт между французами и англичанами с целью максимально приблизить проекты мандатов друг к другу. С британской стороны эту работу координировал Р. Ванситтарт, который одновременно вел переговоры по территориальным вопросам¹⁹. Этот спор также отразился в проектах. Первоначально французы в первую статью своего проекта ввели описание южных границ Сирии и Ливана в соответствии с собственными пожеланиями. Впоследствии им пришлось отказаться от этой идеи – территориальные вопросы было решено урегулировать особой конвенцией. В целом же сотрудничество двух держав в этом вопросе было весьма конструктивным. Обе

France et l'Orient Arabe. Naissance du Liban moderne. Paris, 1993.

¹⁸ Great Britain, National Archives, Cabinet Papers (далее – NA CP), 24/107, Curzon to the Cabinet. Draft Mandate for Mesopotamia, 10/06/1920, p. 271–274. – <http://nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers>

¹⁹ Vansittart to Curzon, 2/08/1920. – Palestine Boundaries 1833 – 1947, v. 2. London, 1989, p. 623–624.

они были заинтересованы в скорейшем вступлении в силу мандатного режима и не склонны были отдалять этот момент взаимными претензиями.

В британском руководстве будущий статус Месопотамии вызвал острую полемику, которая дополнялась межведомственными спорами между министерством по делам Индии, Форин офисом и военным министерством. Мощное антианглийское восстание в Месопотамии (преимущественно шиитское), которое вспыхнуло в июле 1920 г., чрезвычайно обострило эту полемику. Правительству пришлось испрашивать у парламента дополнительные ассигнования на его подавление в тот самый момент, когда лозунгом дня было сокращение колониальных и военных “обязательств” по всему миру ввиду скудости бюджета. Подавление восстания с применением авиации заняло около полугода. Это восстание очевидно продемонстрировало непригодность прежних чисто военных методов управления на только что завоеванных территориях, а также необходимость скорейшей “легализации” британского присутствия в стране.

В октябре 1920 г. британским верховным комиссаром в Месопотамии стал опытный колониальный администратор и дипломат Перси Кокс. Новые тенденции в британской политике обозначились практически сразу. Уже 11 ноября 1920 г. был сформирован Временный государственный совет Ирака²⁰. Это было переходное арабское правительство, в ведении которого находились лишь второстепенные внутренние вопросы. Однако тенденция была очевидна – в Сирии французы ликвидировали национальное правительство и приступили к расчленению страны, а в Месопотамии англичане такое правительство создавали и явно были заинтересованы в образовании единого государства.

18 октября 1920 г. состоялось совещание ключевых британских министров, на котором обсуждались уже практически готовые проекты мандатов. Было решено отказаться от первоначального намерения ограничить использование набранных в Месопотамии арабских воинских частей границами страны и уведомить французов, что они тоже могут не ограничиваться подобными условиями. В целом же ранее согласованный текст остался без изменений и был одобрен²¹, но один из ключевых членов кабинета, министр по делам Индии Э. Монтегю оказался принципиально против предложенных проектов. Они, по его мнению, противоречили самой идее мандатной системы²². Он считал, что задача Великобритании в Месопотамии состояла в том, чтобы создать там эффективное арабское правительство, а затем “уйти” из страны. Предложенные проекты преследовали прямо противоположную цель – сохранить британское присутствие на неопределенный срок. Такая политика неминуемо провоцировала новые восстания, подавлять которые могли только войска из Индии, что могло вызвать возмущение уже в самой Индии с непредсказуемыми последствиями. Однако кабинет не внял аргументам Монтегю. По мнению лорда Керзона, месопотамский мандат уже в ноябре был готов для утверждения Лигой Наций вместе с мандатом на Палестину и французским мандатом на Сирию и Ливан²³.

К ноябрю 1920 г. работа над текстами ближневосточных мандатов в основном была закончена. И хотя дальнейшая судьба этих документов была различна, их сопоставление представляет большой исторический интерес.

Проекты сирийского и месопотамского мандатов совпадали почти дословно. По сравнению с первоначальным английским проектом серьезно изменилась преамбула. В ней содержалась ссылка на отказ Турции от соответствующих стран согласно Севрскому договору; указание на 22 статью Устава Лиги Наций, а также на решение союзных держав (т.е. конференции в Сан-Ремо) о передаче данного мандата соответствующей державе. Первая статья возлагала на мандатария обязательство разработать

²⁰ Туманян Т.Г. Ирак в системе международных отношений на Ближнем Востоке. 1921–1941. СПб., 1996, с. 24.

²¹ NA CP, 23/23, Conference of Ministers, 18/10/1920, p. 45 – 48.

²² NA CP, 24/114, Circular note by Montagu, 22/10/1920, p. 128.

²³ NA CP, 24/115, Memo by Curzon, 30/10/1920, p. 435–440.

в течение трех лет “Органический закон” для соответствующей территории, который должен был “принимать во внимание права, интересы и пожелания” местного населения. Кроме того, мандатарий обязался принять меры для “облегчения прогрессивного развития” соответствующей подмандатной страны в качестве независимого государства. Французский проект содержал одно важное положение, которого не было в британском: “Мандатарий будет, насколько позволяют обстоятельства, поощрять местную автономию”. Таким образом, юридически закреплялась французская политика по раздроблению Сирии.

Дальнейшие статьи мандатов были, скорее, декларациями о намерениях держав в отношении соответствующих стран. Мандатарий мог содержать в подмандатной стране свои войска и создавать вооруженные формирования из местного населения. Англичане оговорили свое право использовать их и за пределами страны, от чего французы отказались. Мандатарий представлял подмандатную страну в международных отношениях и обеспечивал ее жителям консульскую защиту в третьих странах. Капитуляции в подмандатных странах отменялись²⁴, однако иностранная консульская юрисдикция сохранялась до вступления в силу новых гражданских законов, которые мандатарий должен был разработать в соответствии с современными правовыми нормами. Особое внимание уделялось религиозным правам местного населения: гарантировалась полная свобода совести, неприкосновенность религиозных святынь и собственности религиозных организаций (вакфов), объявлялась свобода миссионерской деятельности (французы оговорились – “если эта деятельность ограничивается религиозной сферой”, т.е. не является политической). На подмандатные страны распространялось действие всех международных соглашений и конвенций по разным общим вопросам (транспорт, коммерция, почта, навигация, транзит, оборот оружия и наркотиков, запрет работорговли и т.п.). После введения в действие “Органического закона” подмандатная страна должна была возместить мандатарию все понесенные к этому времени расходы по управлению страной и ее развитию. Повторялось обязательство мандатария посылать в Лигу Наций ежегодные отчеты об управлении страной.

Проект мандата на Палестину отличался большим своеобразием. О некоторых его особенностях, связанных с планами сионистов в отношении Палестины и неоднозначным отношением к ним британского руководства, мы уже сказали выше. Однако и сам юридический статус Палестины радикально отличался от того, который предусматривался для других стран региона. Уже первая статья документа предоставляла Великобритании полные суверенные права в отношении Палестины. Ни слова не говорилось ни о каком “Органическом законе”, зато содержалось положение о поддержании местного самоуправления. В документе, в отличие от двух других проектов, также отсутствовало положение об “облегчении” развития страны в качестве “независимого государства”. Таким образом, для Палестины изначально предусматривался гораздо более жесткий и прямой контроль со стороны мандатария, чем для Месопотамии, Сирии и Ливана. Причина этого вполне очевидна – реализация “сионистской программы” (даже в том ограниченном виде, в каком ее допускали англичане) была абсолютно несовместима с предоставлением хотя бы минимальных политических прав большинству местного населения в масштабах всей страны. Вместе с тем отсутствие указаний на будущий статус Палестины позволяло англичанам увереннее себя чувствовать при весьма частых выяснениях отношений с теми же сионистами.

Принципиальное значение имела также англо-французская конвенция о границах подмандатных территорий, подписанная 23 декабря 1920 г.²⁵ Она стала результатом долгих и трудных переговоров. Французской стороне удалось отвергнуть все притязания англичан и сионистов на долину р. Литании, но взамен пришлось пойти на уступки в некоторых других вопросах. Линия границы, установленная этой конвенцией, просуществовала до отмены мандатов и впоследствии легла в основу границ незави-

²⁴ Впоследствии это условие было изменено.

²⁵ Международная политика новейшего времени..., ч. 3, вып. 2, с. 74–75.

симых государств Ближнего Востока. Статья 5, по сути, была отдельным соглашением из 6 пунктов, касавшимся вопросов транспортного сообщения между Месопотамией и Средиземным морем. Французы согласились на свободное использование британцами существующей железнодорожной линии на сирийской территории и строительство нефтепровода вдоль нее. Англичане заявляли о своем намерении построить в будущем железную дорогу и нефтепровод из Палестины в долину Евфрата, причем, если бы по технической необходимости дорога где-либо пересекала сирийскую территорию, Франция соглашалась признать ее экстерриториальность (дорога так никогда и не была построена). Франция также соглашалась направить на ирригацию северных районов Палестины “излишки” вод р. Ярмук и верхнего Иордана. Обе державы получали право сохранить на подмандатной территории партнера существовавшие до войны школы, однако без права открытия новых. Соответствующая статья конвенции содержала прямые ссылки на уже разработанные, но еще не утвержденные тексты мандатов.

Проект французского мандата в дальнейшем претерпел лишь незначительные изменения. В то же время послуживший для него основой британский проект мандата на Месопотамию оказался “мертворожденным”. Хотя лорд Керзон предлагал представить все мандаты группы “А” на рассмотрение Совета Лиги Наций уже в ноябре 1920 г., этого так и не произошло во многом из-за ситуации вокруг Месопотамии.

Опыт восстания 1920 г. наглядно показал англичанам, что эффективно и, главное, дешево управлять этой страной невозможно без надежного местного правителя, который был бы лоялен по отношению к Великобритании, но вместе с тем пользовался бы авторитетом у населения. Идея предложить трон Месопотамии эмиру Фейсалу возникла почти сразу после его изгнания французами из Дамаска. Несмотря на то, что французов эта идея приводила в ярость, в британском руководстве она постепенно набирала популярность.

В начале 1921 г. У. Черчилль добился от кабинета передачи всех дел, связанных с политикой на арабском Востоке, в ведение министерства колоний, которое он же и возглавил. По его инициативе в Каире в марте 1921 г. состоялась конференция британских колониальных деятелей с целью определить направление дальнейшей политики в арабских странах. “Шерифское решение” месопотамской проблемы всем участникам представлялось уже как единственно возможное. Было решено предложить Фейсалу титул короля Месопотамии и одновременно попытаться найти общий язык с его братом эмиром Абдаллой, который по указанию своего отца, короля Хиджаза Хусейна, возглавил поход на Дамаск с целью восстановить там правительство Фейсала, но по требованию англичан остановился на полпути – в небольшом селении Амман к востоку от Иордана.

За короткий срок англичане смогли превратить Фейсала из политэмигранта в короля нового государства, и 23 августа 1921 г. он был коронован в качестве монарха страны, которая по этому случаю была переименована в Ирак. Однако такое развитие событий вновь поставило вопрос о будущем мандата. До момента коронации англичане по-прежнему собирались управлять страной на основе мандата и даже попутно вносили в его проект незначительные изменения²⁶. Однако, соглашаясь на иракский трон, Фейсал поставил условие, чтобы его отношения с Великобританией определялись не односторонним мандатом, а двусторонним договором. Англичане согласились, но, как вскоре выяснилось, их взгляд на характер этого договора кардинально отличался от того, каким его видел Фейсал. В результате между коронацией нового монарха и подписанием договора прошло больше года. В течение этого периода весь план “шерифского решения” не раз оказывался под угрозой срыва, а мандаты группы “А” так и оставались неутвержденными. Фундаментальное различие в подходах заключалось в том, что в Лондоне смотрели на договор как на дополнение к мандату и инструмент его выполнения. Фейсал же смотрел на будущий документ как на договор о дружбе и

²⁶ Papers Relating to the Foreign Relations of the United States (далее – FRUS), 1921, v. 1, Draft Mandate for Mesopotamia, p. 105, note 32.

союзе между суверенными государствами. Конечно же, признание подчиненного положения Ирака было неизбежно, но оно должно было выглядеть как добровольное, а не навязанное силой. Фейсал хотел, чтобы договор не дополнял, а полностью отменял мандат и заменял его собой. Долгие месяцы продолжались сложные переговоры между Фейсалом и П. Коксом. Они проходили в обстановке напряженной политической борьбы в Ираке между “умеренной” (сторонники мандата) и “экстремистской” (его противники) партиями. Фейсал при этом то ли преднамеренно опирался на “экстремистов”, то ли находился под их постоянным давлением, которому не мог противостоять. В апреле переговоры были на грани срыва. Фейсал говорил о своем возможном отречении, а англичане угрожали Фейсалу не силовыми мерами, а, напротив, своим полным уходом из Ирака. Это поставило бы новоиспеченного короля один на один с неизбежной анархией. По словам Черчилля, “Фейсалу долго придется искать третий трон”²⁷.

Текст договора был, наконец, подготовлен к августу 1922 г. Он воспроизводил многие положения отвергнутого мандата, но без упоминания этого слова. Но тут Фейсал вновь выступил с требованием, чтобы англичане формально объявили о прекращении мандата если не немедленно, то в ближайшем будущем. Черчилль в частной телеграмме Коксу согласился на разъяснение английской стороной статьи 6 договора, в которой говорилось о будущем вступлении Ирака в Лигу Наций, которое автоматически означало прекращение мандата²⁸. Но до этого договор и дополнительные соглашения к нему (финансовое, военное и т.п.) должны были быть ратифицированы, Великобритания должна была определить границы нового государства и обеспечить вступление в силу “Органического закона”²⁹. Фейсал вполне удовлетворился подобным заверением, но британский кабинет никак не мог высказаться по этому поводу. Его внимание вскоре было отвлечено событиями в Малой Азии. Победа турецких националистов над греками в сентябре 1922 г. создавала потенциальную опасность и для Ирака: в случае англо-турецкого конфликта кемалистские войска вполне могли появиться в районе Мосула, который турки продолжали считать своим. Это обстоятельство заставляло Фейсала быть более уступчивым в отношениях с англичанами, которые оказывались единственными гарантами территориальной целостности страны. Англо-иракский договор был подписан только 10 октября 1922 г.³⁰ – за девять дней до того, как Черчилль в результате правительственного кризиса лишился поста министра колоний. Однако до вступления договора в силу прошло еще два года, поскольку для этого требовалась парламентская ратификация.

Принятое на Каирской конференции “Хашимитское решение” арабских проблем касалось не только Ирака. Падение хашимитского правительства в Сирии косвенным образом способствовало появлению на карте другого хашимитского государства – Трансиордании. Брат Фейсала Абдалла в 1921 г. был с отрядом бедуинов направлен своим отцом Хусейном на помощь изгнанному из Дамаска брату. Но когда Абдалла остановился, не дойдя до цели, в небольшом селении Амман, англичане настоятельно рекомендовали ему не двигаться дальше. Поскольку регион наводнили бежавшие из Сирии сторонники Фейсала, он мог превратиться в плацдарм для арабских отрядов, ведущих перманентную войну с Францией. Англичан такая перспектива вовсе не устраивала. Однако вместо того, чтобы, проявив солидарность с французами, изгнать Абдаллу обратно в Хиджаз, они решили воспользоваться ситуацией и обратить ее в свою пользу. Они даже отказались от идеи направить в Трансиорданию небольшой отряд британских войск, на чем настаивали не только французы, но и Г. Сэмюэль – верховный комиссар в Палестине.

²⁷ NA CP, 24/136, Churchill to Cox, 20/04/1922, p. 316.

²⁸ NA CP, 24/138, Churchill to Cox, 29/08/1922, p. 409.

²⁹ Ibid., p.35–36.

³⁰ Iraq. Treaty with King Feisal. London, 1922.

Заиорданье оставалось “белым пятном” на карте. Англичане считали его частью Палестины, но даже сионисты не распространяли своих претензий дальше Хиджазской железной дороги, а англичане решили ограничить еврейский “национальный очаг” западным берегом библейской реки. В то же время западная граница Ирака, очевидно, не могла проходить так далеко, а допустить возникновение разрыва между своими подмандатными владениями англичане никак не могли. В этой ситуации появление в Аммане эмира Абдаллы пришлось весьма кстати. Впоследствии Черчилль писал, что в Каире он “создал Трансиорданию кончиком своего карандаша”. Конференция решила предоставить Абдалле некий официальный статус в Трансиордании, сделав его правителем области, в которую его занесла судьба³¹. Хотя Черчилль уже тогда проводил параллели между Ираком и Трансиорданием, о создании отдельного политического образования в Трансиордании речь не шла. Абдалла должен был стать лишь губернатором, подотчетным Г. Сэмюэлю. Детали этого плана Черчилль в конце марта 1921 г. обсуждал в Иерусалиме с самим Абдаллой, а также с Сэмюэлем, полковником Лоуренсом и другими “заинтересованными” британцами. Для начала Черчилль предложил Абдалле оставаться в Аммане, стараясь пресечь там всякую антифранцузскую и антисионистскую деятельность в течение шести месяцев, после чего, по согласованию с Абдаллой, в страну будет назначен арабский губернатор. Последним аргументом стало обещание единовременной выплаты 180 000 ф. ст. Абдалла согласился на эту “временную” схему³², которая в итоге оказалась наиболее долговечным творением британской политики в регионе. Однако вся эта схема оказалась под угрозой после того, как 22 июня 1921 г. возле г. Кунейтра было совершено покушение на жизнь генерала Гуро. Нападавшие скрылись в Трансиордании. Французское правительство стало требовать их немедленной выдачи. Англичане же не только не могли сами арестовать виновных, но и не могли заставить Абдаллу сделать это. Абдалла в Аммане оказался в той же ситуации, в которую дважды (сначала в Дамаске, а потом в Багдаде) попадал его брат Фейсал – между “молотом” великих держав и “наковальней” арабского национализма. Французы, разумеется, подозревали англичан в двойной игре, а их неприязнь к новому южному соседу Сирии только возрастала.

В последующие месяцы между английскими колониальными деятелями велась напряженная полемика о дальнейшей судьбе Абдаллы. Его неспособность сдерживать “экстремистов” указывала на его слабость как администратора, но альтернативы у англичан не было. Абдалла тем временем уже привык к своей новой роли, но при этом не терял надежды занять (с согласия французов) трон в Дамаске, окончательно ставший “вакантным” после “приглашения” его брата в Багдад. В итоге в октябре, когда истек “испытательный” шестимесячный срок, было решено продолжить эксперимент и одновременно сделать официальное заявление, что “сионистские” статьи палестинского мандата не будут применяться к востоку от Иордана³³. Эта идея была еще в марте одобрена юридическими экспертами министерства колоний и Форин офиса и с тех пор активно обсуждалась в обоих ведомствах. Сионистские лидеры, которых в конце апреля информировали об этой идее, были, разумеется, от нее не в восторге. Однако для них сохранявшееся “единство” Палестины было важнее. В результате в проекте Палестинского мандата появилась новая статья (25), по ней мандатарий получал право “отложить или отменить” применение на части палестинской территории к востоку от Иордана тех статей мандата, которые “он мог посчитать неприменимыми к местным условиям и предпринять такие меры для управления этих территорий, которые он мог посчитать подходящими для этих территорий, при условии, что не будет сделано ничего несовместимого со статьями 15, 16 (свобода совести. – *А.Ф.*), и 18 (использование местных вооруженных сил. – *А.Ф.*)”. Нарочито туманная формулировка не уточняла,

³¹ Klieman A.S. Foundations of British Policy in the Arab World. The Cairo Conference of 1921. Baltimore–London, 1970, p. 110–111.

³² Ibid., p. 129–132.

³³ Ibid., p. 226.

что именно следовало “отложить и отменить”, но все понимали, что это касалось положений о “еврейском национальном очаге” и деятельности “еврейского агентства”. Двойственное положение Трансиордании, ее формальная зависимость от палестинской мандатной администрации чрезвычайно тяготили Абдаллу, который стремился заключить с англичанами прямой договор, подобный тому, который готовился для Ирака. Однако с британской точки зрения положение было настолько запутанным, что официальная позиция Лондона до осени 1922 г. заключалась в абсолютном молчании по этому поводу³⁴.

Тем временем к эмиру Абдалле в качестве британского представителя был представлен один из лучших специалистов в восточных делах Г. Филби. Трансиордания продолжала считаться частью Палестины, основная территория которой находилась под прямым британским управлением. Филби, хоть и имел большую “свободу рук”, формально подчинялся не Лондону, а верховному комиссару в Палестине Г. Сэмюэлю. При этом в Трансиордании не было британских сухопутных войск³⁵, и англичане обладали лишь ограниченными возможностями для воздействия на ситуацию там. Так, они более двух лет не могли добиться от Абдаллы выдачи организаторов покушения на генерала Гуро и вообще прекращения антифранцузской деятельности на транс-иорданской территории. Это, разумеется, не способствовало налаживанию отношений между британскими и французскими властями на местах. В апреле 1922 г. Филби лично посетил Бейрут и был хорошо принят французами, но это несколько не улучшило их отношения к Абдалле и Хашимитам вообще. Французы требовали, чтобы эмир выступил с публичной декларацией об отказе от всяких претензий относительно Сирии, но Абдалла так и не решился на это. Он и сам был бы рад избавиться от окружавших его “сирийцев”, но ничего не мог поделать, не рискуя потерять даже свою номинальную власть. Еще одной проблемой оставались границы нового политического образования. Они были более или менее точно определены только на западе и на севере. Но на востоке (с Ираком) и на юге (с Хиджазом и Недждом) границы определены не были. Правитель Неджда Абдулазиз ибн Сауд вообще не признавал Трансиорданию, а подчиненное, но не всегда подчинявшееся ему фундаменталистское братство “ихван” регулярно совершало нападения на трансиорданскую территорию. В августе 1922 г. его отряды захватили вادي Шихран – наиболее удобный караванный путь, связывавший Трансиорданию с Ираком³⁶.

Решение всех этих проблем упиралось в неопределенность юридического статуса Трансиордании, но среди британских колониальных деятелей не было единства по этому поводу. Филби выступал за полное и окончательное разделение Трансиордании и Палестины, тогда как У. Дидс, главный секретарь верховного комиссариата в Иерусалиме, напротив, высказывался за интеграцию двух территорий³⁷. К этой же точке зрения склонялся и Г. Сэмюэль. Поскольку к осени 1922 г. невозможность применения “сионистских” статей мандата к Трансиордании стала вполне очевидна, было принято решение закрепить этот факт юридически. На очередном заседании Совета Лиги Наций 16 сентября 1922 г. Бальфур представил специальный меморандум, согласно которому, во исполнение статьи 25 палестинского мандата, к Трансиордании не будут применяться те статьи этого документа, которые имели отношение к еврейскому “национальному очагу” (ст. 4, 6, 13, 14, 22, 23 – полностью; ст. 2, 7, 11 и преамбула – частично). Также оговаривалось создание особой администрации Транс-

³⁴ Ibid., p. 232–234.

³⁵ В стране находилась только база королевских ВВС, а из местных жителей началось формирование “резервных сил” – предшественника будущего Арабского легиона.

³⁶ Guckian N.J. British Relations with Trans-Jordan. 1920–1930. A Thesis submitted in Fulfillment for the Requirement of the Degree of Philosophiae Doctor, in the Department of International Politics, University of Wales (Aberystwyth), May 1985.

³⁷ Ibid., p. 77–78.

иордании, отдельной от администрации Палестины³⁸. Представители других держав не высказали возражений, но француз Г. Аното уточнил, что в Трансиордании должен все же сохраняться “общий режим” палестинского мандата³⁹. После этого меморандум Бальфура обрел статус международно-правового документа и стал своеобразным “приложением” к палестинскому мандату. С точки зрения Лиги Наций Трансиордания оставалась частью британского мандата на Палестину, но мандатарий имел законную возможность для их административного разделения.

Хотя резолюция Совета и вносила некоторую ясность в международный статус Трансиордании, статус эмира Абдаллы и его “правительства” нигде оговорен не был. Чтобы урегулировать этот вопрос, Абдалла, с ведома и согласия Г. Сэмюэля, лично отправился в Лондон. Эмир пробыл в британской столице с середины октября до середины ноября 1922 г., ведя переговоры с министерством колоний, во главе которого теперь стоял герцог Девонширский (В. Кэвендиш). От британских партнеров Абдалла хотел добиться не только независимости своего государства от Палестины, но и предоставления ему выхода к Средиземному морю, а также подтверждения приверженности Великобритании “арабскому единству”. Такая программа не могла найти поддержки в Лондоне. После более чем недели переговоров Абдалле удалось добиться от министерства колоний только весьма расплывчатой декларации, которая заслуживает полного цитирования: “При условии одобрения Советом Лиги Наций правительство Его британского величества признаёт существование независимого правительства Трансиордании под руководством его высочества эмира Абдаллы ибн Хусейна, при условии, что это правительство будет конституционным и сделает возможным для правительства Его британского величества выполнить свои международные обязательства в отношении этой территории посредством соглашения, которое будет заключено между двумя правительствами”⁴⁰.

Эта декларация намечала целую программу действий: формирование в Трансиордании “конституционного” правительства (т.е. некоего подобия парламента); заключение англо-трансиорданского договора, сохраняющего основные принципы мандатного управления; одобрение этого нового порядка в Совете Лиги Наций. Однако все это предполагалось в будущем. Декларация никак не меняла ни юридического, ни фактического положения Абдаллы по отношению к мандатным властям. Более того, направив ее текст Абдалле лично, британское правительство отказалось ее публиковать, поскольку Форин офис опасался негативной реакции Франции. Неспособность Абдаллы решить проблему с выдачей организаторов покушения на генерала Гуро делала французов почти непримиримыми врагами эмира. Лишь после добровольной сдачи французским властям (и немедленного помилования) друзского лидера Султана аль-Атраша⁴¹, несколько месяцев скрывавшегося в Трансиордании, дело сдвинулось с мертвой точки. Декларация была опубликована 25 мая 1923 г., и, таким образом, было оформлено первое англо-трансиорданское соглашение⁴², но до полноценного договора, аналогичного англо-иракскому, было еще далеко. Такой документ был подписан лишь в 1928 г., а до этого времени статус вновь созданного эмирата оставался неурегулированным и по-прежнему определялся теми статьями палестинского мандата, действие которых в отношении Трансиордании не было отменено в сентябре 1922 г.

³⁸ NA CP, 24/138, Memo by Balfour, 14/07/1922, p. 445–446.

³⁹ NA CP, 24/139, Mandate for Palestine. Note by Secretary, Cabinet. Meeting of the Council of the League of Nations, 16/09/1922, p. 184–184.

⁴⁰ Guckian N.J. Op. cit., p. 85.

⁴¹ Султан аль-Атраш был близким другом эмира Фейсала. Он не участвовал в покушении на Гуро, но помог скрыться одному из нападавших, а когда тот был арестован, попытался его освободить. Впоследствии Султан аль-Атраш стал одним из лидеров сирийского национального восстания 1925–1927 гг.

⁴² Guckian N.J. Op. cit., p. 88.

Длительной задержкой в утверждении ближневосточных мандатов Великобритании и Франция в немалой степени были обязаны своим союзникам в недавно завершившейся войне – Италии и США. В ходе войны Италия рассчитывала приобрести солидный кусок турецкой территории на юго-западе Малой Азии. Это было закреплено в соответствующих соглашениях с Великобританией и Францией. Однако, как и в Европе, в Азии Италия оказалась “проигравшим победителем”. Ее единственным приобретением оказалось Трехстороннее соглашение, подписанное одновременно с Севрским договором. Вместо новых заморских территорий оно давало Италии лишь сферу экономического влияния в том же регионе. Однако судьба этого соглашения была неразрывно связана с судьбой самого Севрского договора, надежды на реализацию которого таяли по мере успехов турецких националистов. В то время как у Великобритании и Франции были гарантированные приобретения в виде Сирии, Месопотамии и Палестины, Италия рисковала не получить вообще ничего. Ее единственный рычаг воздействия на союзников заключался в формальном членстве в Верховном Совете Антанты и Совете Лиги Наций и, следовательно, в столь же формальном праве вето на их решения.

Когда в декабре 1920 г. Великобритания и Франция представили в Совет Лиги первые проекты своих мандатов группы “А”, итальянский представитель заблокировал их рассмотрение на том основании, что Севрский договор, на который ссылались эти проекты, еще не вступил в силу. В течение 1921 г. на всех сессиях Совета Лиги Наций позиция Италии оставалась неизменной. Однако к началу 1922 г. из проектов мандатов были удалены все упоминания о Севрском договоре и итальянцы вынуждены были сменить тактику. Теперь они стали защитниками интересов подмандатных стран, которые в представленных проектах явно нарушались. Итальянцы вдруг заметили, что тексты мандатов явно противоречат положению Устава Лиги Наций о том, что ближневосточные страны “могут быть предварительно признаны в качестве независимых государств”. В связи с этими возражениями англичане весной 1922 г. несколько скорректировали текст палестинского мандата, удалив из первой статьи упоминание о своем неограниченном суверенитете в стране.

В мае 1922 г. на сессии Совета Лиги Наций в Париже итальянцы дали понять, что не будут возражать против утверждения мандатов до вступления в силу мирного договора с Турцией, если державы-мандатарии пойдут на удовлетворение некоторых специфических итальянских требований на подмандатных территориях⁴³. Они включали допуск итальянских компаний к экономической деятельности в подмандатных странах, “цивилизованное” (т.е. европейское, а не местное) правосудие для итальянских подданных, свободу деятельности религиозных, благотворительных, образовательных и медицинских учреждений и организаций итальянского происхождения. Британский Форин офис не возражал против этого, и проект соответствующего соглашения был довольно быстро выработан. Он касался только Палестины, но приложенная к нему дополнительная статья оговаривала, что итальянские интересы в Ираке будут защищены на схожих условиях.

Как вскоре выяснилось, итальянцы решили “продать” свое согласие на беспрепятственное утверждение мандатов гораздо дороже и сделать палестинский вопрос только частью обширного общеполитического соглашения с Великобританией по проблемам Средиземноморья, однако к такому повороту событий англичане оказались не готовы. В начале июля К. Шанцер направил в Форин офис проект такого соглашения⁴⁴. Сама идея возражений не вызвала, но предложенный К. Шанцером текст, по мнению британцев, совершенно не годился. К 5 июля Бальфур подготовил собственный вариант⁴⁵, составленный таким образом, что по большинству пунктов четкие обязательства заменялись расплывчатыми обещаниями, обставленными множеством условий и ого-

⁴³ Prassi italiana di diritto internazionale. – <http://prassi.cnr.it/prassi/laBancaDati.html>

⁴⁴ NA CP, 23/36, Memo by signor Schanzer, p. 102–103.

⁴⁵ Ibid., British counter-draft, 05/06/1922, p. 114–130.

ворок. В итоге общее соглашение так и не было подписано, но проект конвенции по Палестине, очевидно, устроил обе стороны.

Вопрос об окончательном утверждении ближневосточных мандатов обсуждался Советом Лиги Наций 19–24 июля 1922 г. в Лондоне. К этому времени оставался нерешенным только один вопрос – о принципе формирования предусмотренной палестинским мандатом комиссии по рассмотрению статуса Святых мест. После непродолжительной дискуссии формулировка была изменена так, что этот вопрос оставался открытым для обсуждения и после вступления мандата в силу. Однако главной неожиданностью стало заявление итальянского представителя маркиза Имперали о том, что Италия не согласится на утверждение мандатов, пока не будет заключено соглашение с Францией относительно Сирии и Ливана, подобное тому, которое только что было выработано с Великобританией относительно Палестины. После того, как прошло первое возмущение будущих мандатариев таким сюрпризом, британский представитель А.Дж. Бальфур предложил “соломоново решение”: Совет утверждал тексты мандатов⁴⁶, но их вступление в силу откладывалось до момента заключения франко-итальянского соглашения⁴⁷. Никто не сомневался, что это дело нескольких недель, но оно затянулось более чем на год.

С осени 1922 г. развитие событий не только вокруг ближневосточных мандатов, но и вокруг всей ситуации в регионе вступило в завершающую стадию. Стремительное наступление турецких войск в Малой Азии и их полная победа над греками, чанаковский кризис, едва не толкнувший Великобританию к войне с Турцией один на один и стоивший постов Ллойд Джорджу и Черчиллю, наконец, перемирие в Мудании и подготовка Лозаннской конференции – все эти события окончательно похоронили Севрский договор, служивший правовым основанием для ближневосточных мандатов. Кроме того, их вступление в силу фактически зависело от позиции Италии, а в ней в самом конце октября к власти пришел Б. Муссолини. Ряд важных событий произошел и на арабском Востоке. 10 октября 1922 г. был подписан англо-иракский договор, в котором не было ни единого слова о мандате, и теперь англичанам предстояла борьба за его ратификацию, для чего предстояло создать первый в истории Ирака парламент. Эта задача осложнялась нерешенностью Мосульского вопроса и сложной обстановкой в курдских регионах.

Последнюю точку в мирном урегулировании на Ближнем Востоке должна была поставить Лозаннская конференция, открывшаяся 20 ноября 1922 г. Из всех стран, побежденных в Первой мировой войне, только Турция добилась обсуждения условий будущего мира на равных со странами Антанты. Ее задача состояла в обеспечении границ в соответствии с “национальным обетом”, которые примерно соответствовали фактическому положению дел на момент заключения Мудросского перемирия в октябре 1918 г. Судьба подмандатных стран в Лозанне практически не обсуждалась, если не считать спора о принадлежности Мосула, в котором Великобритания защищала интересы Ирака. Конференция завершилась 24 июля 1923 г. подписанием мирного договора с Турцией. Лозаннский договор, в отличие от своего предшественника, не содержал никаких статей о статусе арабских территорий. Турция просто отказывалась от всех прав на земли, лежавшие за пределами ее новых границ, причем границу между Турцией и Ираком только предстояло определить путем арбитража Лиги Наций (вопрос о Мосуле на конференции так и не был решен). Подписание Лозаннского договора открыло для Великобритании и Франции возможность для окончательного урегулирования сохранявшихся спорных вопросов с Италией и США, которые все еще задерживали полноценное функционирование мандатной системы.

⁴⁶ Окончательные тексты см.: *Pic P. Syrie et Palestine. Mandats français et anglais dans le Proche-Orient*. Paris, 1924. Мандат на Палестину относится к числу наиболее часто публикуемых исторических документов.

⁴⁷ NA CP, 24/138, Mandates for Palestine and Syria. Provisional Minutes of a Private Meeting of the Council of the League of Nations, 19/07/1922, p. 59–70; Note by Secretary, Cabinet, p. 139–142.

Франко-итальянские переговоры по вопросу о мандатах возобновились только осенью 1923 г. и закончились подписанием конвенции, гарантировавшей “права” Италии в Сирии и Ливане. Первым и, очевидно, самым важным из них для итальянской стороны было обязательство Франции не требовать смены гражданства проживавшими в Сирии иностранцами⁴⁸. Италия традиционно рассматривала свою многотысячную диаспору в странах Востока как важнейший внешнеполитический ресурс. В телеграмме послан в Лондоне и Париже Муссолини особо подчеркивал, что соглашение дает “гарантию против опасности денационализации итальянских элементов в Сирии”, и вместе с тем настаивал, что оно не заменяет собой будущего “дополнительного рассмотрения общих вопросов”, связанных с положением трех союзных держав в Восточном Средиземноморье после заключения Лозаннского мира⁴⁹.

Гораздо более серьезным фактором была заинтересованность США в некоторых аспектах мандатной системы. Несогласие Вашингтона с англо-французским соглашением по месопотамской нефти положило начало долгому процессу переговоров. Формальным основанием для американских претензий был принцип “открытых дверей” или, иначе выражаясь, “равного отношения”, который, согласно американской трактовке, был положен в основу самой идеи мандатов Лиги Наций. В конечном итоге долгий спор закончился компромиссом – знаменитым соглашением “красной линии” от 1928 г. Американцев допустили к иракской нефти, но на английских условиях. Группа американских нефтяных компаний получила свою долю в “Иракской нефтяной компании” (23,75%), но ни о каком принципе “открытых дверей” в отношении иракской нефти речи даже не шло.

Соединенные Штаты оказались ревностными защитниками такого явно “империалистического” института, как существовавший до войны режим капитуляций, важнейшим проявлением которого была неподсудность иностранцев турецким судам (для них создавались особые консульские суды). С началом войны Турция отменила капитуляции. В конце 1918 г. союзники заставили побежденное султанское правительство возобновить их на тех территориях, которые ему были еще подвластны, но они вовсе не считали нужным возобновлять режим капитуляций на оккупированных (будущих подмандатных) землях. Все проекты мандатов предусматривали упразднение этого режима. Между тем США отказались признавать правомочность судов, созданных военными 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, какой суд имеет право судить этого гражданина. Американцы настаивали, чтобы вплоть до ратификации мирного договора было восстановлено юридическое положение вещей, существовавшее до войны. Англичане в конечном счете согласились на это, но по возможности предпочитали просто не связываться с американскими гражданами и быстро доказывали их невиновность⁵⁰.

Гораздо более сложным был вопрос о будущем системы капитуляций, поскольку он напрямую затрагивал тексты мандатов. Требования США состояли в сохранении консульских судов до формирования в подмандатных странах новой судебной системы; немедленном возобновлении режима капитуляций сразу же по окончании действия мандатного режима; распространении на США принципов “открытых дверей”,

⁴⁸ FRUS, 1923, v. 2, Poincaré to Herrick, 2/10/1923, p. 4–6.

⁴⁹ Documenti Diplomatici Italiani, ser. 7, v. 2, № 412, Mussolini a Avezzana e della Toretta, 30/09/1923, p. 269.

⁵⁰ Именно так было, когда в декабре 1920 г. некий американец по фамилии Дана был обвинен в автомобильном наезде на еврейскую женщину в Палестине, которая в результате инцидента погибла, его оправдали. – 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. – FRUS 1921, v. 2, p. 120–121.

который предусматривался для стран – членов Лиги запрет на создание там искусственных “монопольей” для “своих” компаний державы-мандатария; гарантии беспрепятственной деятельности в подмандатных странах не только религиозных миссий, но и благотворительных и образовательных учреждений из США; участия США в консультациях по поводу любых изменений условий мандатов⁵¹. Лондон и Париж не возражали против начала переговоров на этой основе. В тексты мандатов было внесено положение об автоматическом возобновлении капитуляций сразу по окончании действия режима мандата. Все остальные вопросы вместо изменения текстов мандатов было решено урегулировать в рамках отдельных конвенций.

Их проекты были в основном готовы еще летом 1922 г., однако после победы кемалистов над греками рассмотрение конвенций было отложено до момента завершения мирного урегулирования. В итоге франко-американская конвенция была подписана в Париже 4 апреля 1924 г. и вступила в силу после ратификации в августе 1924 г.⁵², англо-американская конвенция была подписана в Лондоне 3 декабря 1924 г.⁵³, но вступила она в силу после ратификации лишь год спустя. Обе конвенции в преамбуле воспроизводили текст соответствующих мандатов, а их основное содержание было почти идентичным. США признавали мандатный режим в ближневосточных странах, а две европейские державы гарантировали равноправие США со странами – членами Лиги Наций в Ливане, Сирии и Палестине. Конвенции гарантировали неприкосновенность американской частной и государственной собственности, а также свободу деятельности американских благотворительных, медицинских и образовательных учреждений. Любые изменения условий мандатов не должны были затрагивать положений этих конвенций без согласования с США. С подписанием этих конвенций политико-правовое оформление мандатной системы можно было считать законченным.

Особый случай представлял собой Ирак. Подписанный в октябре 1922 г. договор вызвал огромное возмущение в стране, причем особое недовольство вызывал срок действия документа – 20 лет. Стало очевидно, что этот договор может разделить судьбу Севрского и не дойти даже до ратификации. Пример Турции показывал, что западные державы уже не имели возможности безоглядно навязывать свою волю народам Ближнего Востока. В результате после интенсивных консультаций было принято радикальное решение – сократить срок действия договора в пять раз. Согласно специальному протоколу, подписанному 30 апреля 1923 г., договор прекращал свое действие сразу по вступлении Ирака в Лигу Наций, но не позднее чем через четыре года после вступления в силу мирного договора с Турцией. Протокол подлежал ратификации вместе с договором и фактически становился его частью. В официальном сообщении по этому поводу говорилось, что столь радикальная перемена произошла потому, что “иракское правительство сделало огромные шаги на пути к стабильному и независимому существованию и смогло успешно принять на себя административную ответственность”⁵⁴. Это была типичная попытка “сделать хорошую мину при плохой игре”.

27 марта 1924 г. открылось Учредительное собрание Ирака, т.е. уже после вступления в силу Лозаннского договора с Турцией. Первые заседания этого органа показали, что перспектива отказа от ратификации была весьма реальна. Англичанам пришлось прибегнуть к прямому шантажу, заявив, что в случае отказа от ратификации они откажутся от дипломатической борьбы с Турцией за Мосульский вилайет и выведут свои войска, оставив молодое государство один на один с сильным северным соседом. Этот явный блеф подействовал. 10 июня 1924 г. договор был ратифицирован, а 22 сентября 1924 г. он был официально одобрен Советом Лиги Наций как полностью отвечающий обязательствам Великобритании в качестве мандатария Ирака.

⁵¹ FRUS 1921, v. 2, Hughes to Harvey, 4/08/1921, p. 107–108.

⁵² FRUS, 1924, v. 2, p. 738–746.

⁵³ Ibid., v. 1, p. 212–222.

⁵⁴ Great Britain. Parliament. Parliamentary debates. House of Commons, ser. 5, v. 163. London, 1923, col. 1597–6000.

Чтобы новый региональный порядок на Ближнем Востоке обрел окончательную форму, требовалось зафиксировать границы новых государств. Этот процесс затянулся до 1926 г., и его результаты были отражены в целом ряде международно-правовых документов: англо-французской конвенции 1920 г.; Анкарском договоре 1921 г. между Францией и Турцией; Лозаннском мирном договоре 1923 г.; англо-саудовских соглашениях, заключенных в Укайре, Бахре и Хадде (закреплялись южные границы Ирака и Трансиордании)⁵⁵; англо-турецком договоре от 5 июня 1926 г., закреплявшем нефтеносный район Мосула за Ираком.

Итак, формирование мандатной системы на Ближнем Востоке было длительным и сложным процессом. Система была задумана как альтернатива традиционному колониализму. Ее “идеология” состояла в том, что впервые на развитые страны возлагались международно-правовые обязательства по отношению к населению подчиненных стран. В мандатах группы “А” этот аспект проявился наиболее четко – эти страны “предварительно признавались” независимыми государствами, и, следовательно, мандатный режим здесь априори носил временный и наиболее ограниченный характер. На деле же разница между колониальным и мандатным управлением часто была так мала, что была практически незаметна и местному населению, и сторонним наблюдателям, и последующим историкам. Возникает вопрос: можно ли считать систему мандатов лишь ширмой для обыкновенного колониализма? Нам представляется, что это было не так.

Система, в том виде как она сложилась к середине 1920-х годов, действительно налагала на страны-мандатарии ряд серьезных обязательств. Но это были обязательства не столько по отношению к народам этих стран или к Лиге Наций, сколько по отношению друг к другу. Это были взаимные обязательства великих держав – как двух стран-мандатариев между собой, так и их обеих по отношению к державам, мандатов не имевшим, – США и Италии. В случае с Палестиной речь шла и о договоренности с “негосударственным” субъектом международных отношений – сионистской организацией. Эти обязательства были закреплены не только в текстах самих мандатов, но и в целом ряде двусторонних конвенций и соглашений, начиная с “нефтяного” соглашения и англо-французской пограничной конвенции 1920 г. и заканчивая конвенциями 1923–1924 гг. с Италией и США.

Главным из международных обязательств, закрепленных в мандатной системе, был принцип “открытых дверей” не только в отношении экономической деятельности, но и в отношении благотворительной и культурной активности третьих стран на мандатной территории. США также придавали большое значение системе капитуляций, а Италия – сохранению связей со своей обширной диаспорой на Ближнем Востоке. Великобритания и Франция в 1920 г. договорились о взаимном ограничении в этой сфере, но “безмандатные” страны так высоко ценили эти инструменты “мягкой силы” (выражаясь современным языком), что смогли добиться значительной отсрочки окончательного оформления мандатной системы.

Если бы мандаты были только прикрытием простого раздела арабских территорий между Францией и Великобританией, они могли бы вступить в силу уже в конце 1920 г. Из-за противодействия Италии и США это произошло лишь осенью 1923 г. При этом Рим и Вашингтон пользовались разными рычагами для достижения своих целей. Единственным “козырем” Италии было ее формальное право “вето”, а США использовали явную заинтересованность Великобританией и Францией в сотрудничестве с заокеанским партнером по самому широкому кругу международных проблем. Нельзя также забывать, что США были их крупнейшим кредитором.

С точки зрения устава Лиги Наций юридическое положение всех стран, подпадавших под мандат группы “А” было идентичным. Однако на практике международ-

⁵⁵ Подробнее см.: *Clayton G.F. An Arabian Diary. Barcheley – Los Angeles, 1969, p. 270 – 279; Kostner J. Britain and the Northern Frontier of the Saudi State, 1922–1925. – The Great Powers in the Middle East. 1919–1939. New York – London, 1988, p. 29–46.*

но-правовое оформление этой системы оказалось чрезвычайно пестрым. Образец мандата, первоначально разработанный для Месопотамии, на деле был применен в Сирии, а в Ираке был отвергнут. Ливан был официально провозглашен французами “независимым” от Сирии, однако находился в ведении того же верховного комиссара на основании того же документа. Палестина официально находилась под прямым управлением мандатных властей, и ей было отказано даже в “предварительном признании” будущей независимости. Трансиордания существовала в некоем правовом вакууме: статья 25 Палестинского мандата указывала лишь на то, какие нормы не должны были там применяться, но ничего не говорила о том, какой эта страна должна быть. Наконец, Ирак находился в “привилегированном” положении: в его договоре с Великобританией слово “мандат” вообще отсутствовало. По сути, юридический статус каждой из пяти ближневосточных стран был уникальным и отражал как итоги ее исторического развития к этому моменту, так и особенности процесса установления мандатного режима после окончания Первой мировой войны.