

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина»

На правах рукописи



Акчурина Ольга Сергеевна

Великобритания и создание Лиги Наций. 1914-1919 гг.

Специальность 07.00.03 – Всеобщая история соответствующего периода

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата исторических наук

Научный руководитель
доктор исторических наук, профессор
Демидов С.В.

Рязань - 2017

Содержание

Введение	3
Глава I. Зарождение и развитие идеи всемирной международной организации в Великобритании	17
1. Рождение идеи Лиги Наций в Великобритании.....	17
2. Британская дипломатия и идея Лиги Наций во время Первой мировой войны. 1914-191 гг.	39
3. Распространение идеологии британского движения за Лигу Наций в 1917 г.	62
Глава II. Великобритания и конституирование международной организации	85
1. Лорд Сесил и взаимодействие с США в 1918 г.	85
2. Подготовка к мирной конференции и проект Лиги Наций	105
3. Британский вклад в выработку Пакта Лиги Наций	129
Глава III. Изменение контуров Лиги Наций на Парижской мирной конференции.....	160
1. Борьба за учет национальных интересов Великобритании	160
2. Изменения в Пакте Лиги Наций	186
Заключение	218
Примечания	225
Список использованных источников и литературы	239
Приложение	252

Введение.

Проблема зарождения идеи Лиги Наций и претворения ее в жизнь сохраняет свою актуальность и сегодня, почти 100 лет после начала деятельности этой первой универсальной международной организации. Роль в ее организации президента США В. Вильсона достаточно хорошо изучена и освещена отечественной исторической наукой¹, в то время как участие в этом процессе, катализатором которого стала Первая мировая война, Великобритании практически остается вне поля внимания исследователей. Проблемы, связанные с выработкой и утверждением новых принципов международных отношений, приобретают на современном этапе трансформации международного сообщества особую актуальность.

Данное исследование, проведенное с привлечением ставших доступными новых документов, посвящено анализу дебатов в Великобритании по вопросу организации Лиги Наций в годы войны и политической борьбы, развернувшейся во время подготовки и проведения Парижской мирной конференции и сопровождавшей создание первой всемирной организации, целью деятельности которой стало исключение войны из практики международных отношений.

Объектом исследования являются политическая и дипломатическая борьба по вопросу создания первой универсальной международной организации по поддержанию мира – Лиги Наций.

Предметом исследования стал вклад Великобритании в создание Лиги Наций. Анализ помещается в контекст более широкой дискуссии о британской стратегии накануне войны, ожесточенных дебатов о целях войны, сотрясавших британскую общественность в военные годы, и обсуждения планов будущего послевоенного мира и системы международной безопасности в британских правительственных кругах.

Цель диссертационного исследования – на основе анализа взглядов и политики британских государственных деятелей и дипломатов оценить

вклад Великобритании в создание Лиги Наций. Достижение поставленной цели предопределило решение следующих **исследовательских задач**:

- проанализировать степень популярности либерально-интернациональной парадигмы во внешнеполитической мысли Великобритании накануне Первой мировой войны;

- выявить непосредственные истоки зарождения идеи Лиги Наций во время войны;

- провести анализ деятельности британской дипломатии в контексте развития идея Лиги Наций;

- изучить идеологию британского Движения за Лигу Наций;

- выяснить отношение к идее Лиги Наций и ее реализации ведущих политиков, государственных и общественных деятелей, таких как премьер-министр Д. Ллойд Джордж, министры иностранных дел Э. Грей, А. Бальфур, лорд Керзон и др.,

- проанализировать взаимовлияние движений в поддержку Лиги Наций в Великобритании и США и роль лорда Сесила в налаживании взаимодействия с США по этому вопросу;

- проанализировать подходы к проекту Лиги Наций британских политиков и дипломатов во время подготовки к мирной конференции, нашедших свое отражение в предложении различных моделей международной организации;

- оценить британский вклад в подготовку Пакта Лиги Наций и показать борьбу за учет национальных интересов Великобритании при обсуждении и принятии изменений в него;

- показать место Лига Наций в послевоенной стратегии национальной безопасности Великобритании.

Хронологические рамки исследования охватывают период от начала Первой мировой войны, драматические события которой стимулировали выработку и обсуждение проектов международной организации по сохранению мира, до подписания Устава Лиги Наций в 1918 г.

Методологической основой диссертации стали принципы историзма, научности и объективности. Исследование проводилось на основе междисциплинарного подхода, с учетом достижений истории, философии, политологии и международно-правовой науки. В качестве общенаучного метода использовался системный анализ, в качестве специально-исторических – историко-генетический, историко-сравнительный, историко-описательный и биографический.

Научная значимость и новизна исследования обусловлена тем, что представленная работа является первым в отечественной историографии комплексным изучением роли Великобритании в создании Лиги Наций, в ней показано зарождение идеи универсальной международной организации, главной задачей которой делалось исключение войн из практики международных отношений. Изучение широкого круга архивных и опубликованных источников по данной проблеме позволяет дать объективную картину деятельности первых английских общественных организаций в поддержку Лиги Наций, их взаимодействия и взаимовлияния с подобными организациями в США, первых попыток британского правительства выработать свои планы в отношении Лиги Наций и их претворения в жизнь в ходе Парижской конференции. Анализ и сопоставление различных исследовательских подходов в советской, современной российской и зарубежной историографии разных направлений дает возможность переосмыслить и уточнить ряд традиционных оценок и выработать наиболее объективную концепцию места Великобритании в процессе создания Лиги Наций.

Положения, выносимые на защиту.

1. Большинство руководителей и советников британского правительства стремились к созданию такой модели Лиги Наций, которая дополняла бы традиционную британскую стратегию, основанную на военно-морской гегемонии и незыблемости Империи, при сохранении приверженности Европейскому балансу сил.

2. Многочисленные британские проекты Лиги Наций и редакции ее Устава, от созданных по инициативе общественных организаций до выработанных специальными правительственными комитетами, имеют весьма ярко выраженную преемственность, хотя и отражают различия в подходах к организационным принципам организации и ее месту в оборонной стратегии Великобритании и Британской империи в целом.

3. Идея Лиги Наций, имевшая непосредственные истоки в пацифистском движении XIX в. и довоенной политике британских радикалов и диссидентов всех мастей, представляла прямой вызов традиционным стратегиям и интересам. Для его многочисленных сторонников, проект Лиги позволял Великобритании преодолеть недостатки и опасности ее традиционной стратегии и заложить основы для мира во всем мире и британской безопасности в рамках новой стратегии либерального интернационализма.

4. Учитывая роль президента Вильсона, как поборника «Новой дипломатии», идея Лиги предлагала заманчивую перспективу прочного *пакта Англо-Американа*. Дебаты по вопросам будущего мироустройства и признание новой роли США, как одной из великих мировых держав, во многом обеспечившей победу Антанты, выявили стремление части британского руководства, как либералов, так и консерваторов, способствовать установлению «атлантической солидарности» – налаживанию англо-американского сотрудничества в будущей мировой политике.

5. Превращение идеи Лиги Наций в практическое направление внешней политики Великобритании подтверждает концепцию о влиянии внутривнутриполитической ситуации в стране на формирование ее внешнеполитического курса. Идея Лиги получила массовую поддержку в британском обществе, после 1917 г., с наступлением революционной эпохи, социальные и идеологические последствия войны сделали невозможным

формирование внешней политики, только исходя из деклараций необходимости победы любой ценой и задач сохранения Империи.

6. Так как Великая война привела к подъему мощного движения в поддержку Лиги Наций, утверждению в британском обществе приверженности идеологии «Новой дипломатии», необходимо рассматривать британские дебаты по вопросу Лиги в широком социальном и стратегическом контексте.

7. Движение в поддержку Лиги Наций стремилось к воплощению своей ближайшей цели – созданию Лиги на Парижской мирной конференции, но идеи диссидентов и адептов Лиги военного времени оказали мощное воздействие на все политические установки и ценности британского общества послевоенного периода. Триптих Лиги Наций – коллективная безопасность, арбитраж и разоружение – оказал непреодолимое воздействие на внутренние основы межвоенной британской внешней политики. По образному выражению А.Дж.П. Тейлора, «ересь одного поколения, как правило, становится православием следующего». Сильное влияние общественности на стратегическое планирование значительно усложнило задачу определения принципов британской внешней и оборонной политики в период, когда фактор соотношения сил и традиционная стратегия отвергались в пользу коллективной безопасности под эгидой Лиги Наций.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования его материалов для дальнейшей разработки проблемы международных отношений в Европе между двумя мировыми войнами и политики европейских государств в межвоенный период. Выводы работы могут быть полезны при рассмотрении международных проблем современного мира и политики государств-участников ООН, а также при анализе и оценке проблем ООН и перспектив ее реформирования.

Материалы представленного диссертационного исследования могут найти применение в учебном процессе при разработке соответствующих тем и курсов как по международным отношениям межвоенного периода, так и по

истории Великобритании; использованы в подготовке учебно-методических разработок, а также при разработке тем курсовых и выпускных квалификационных работ.

Материалы представленного исследования могут быть актуальны для смежных наук, таких как социология, конфликтология и международное право.

Степень изученности темы исследования.

Исследование истории Лиги Наций в нашей стране было начато в советский период, но, как и изучение многих других проблем международных отношений, носило печать крайней идеологизации. Академик В.Г. Трухановский отмечал, что в советской историографии «работ, специально посвященных Лиге наций, почти нет»². Недолгая история членства СССР в первой универсальной международной организации также не способствовала популярности этой темы среди советских исследователей, соответственно не разрабатывалась и проблема роли Великобритании в создании Лиги Наций. Интересующий нас аспект кратко отражен в работе видного историка-международника, заведующего сектором стран Британской империи Института мирового хозяйства и мировой политики Л.Н. Иванова³, в последствии академика. Разрозненные идеи и планы пацифистов относительно создания Лиги Наций, отмечал историк, были приведены в систему и сформулированы в качестве официальной основы для политики и для будущего мира президентом Соединённых Штатов В. Вильсоном.

Лишь упомянуто английское влияние на выработку проектов Лиги Наций в небольших брошюрах О. Афанасьевой и А. Кольского⁴. Не восполняла указанного пробела и переведенная с французского языка весьма обстоятельная монография К. Кольера⁵, основное внимание в которой уделено международно-правовым вопросам деятельности Лиги Наций, ООН и других международных организаций.

Особого упоминания заслуживает статья известного советского дипломата, историка-международника профессора Б.Е. Штейна «Из истории подготовки устава Лиги наций»⁶, которая представляет собой готовившуюся автором к печати монографию «История Лиги наций», так и не увидевшую свет. Отмечая, что «устав Лиги наций содержал постановления, достаточные для проведения политики коллективной безопасности и коллективной борьбы против агрессии», автор перечисляет некоторые наиболее важные проекты устава и поддерживает тезис о том, что президент США В. Вильсон не являлся его автором, а выступал лишь в качестве его «издателя или компилятора»⁷. Кратко характеризуя некоторые английские проекты Устава Лиги Наций, Б.Е. Штейн не связывает их друг с другом и не показывает внутривнутриполитической борьбы по вопросу идеологических и организационных особенностей Лиги Наций и определения ее места в послевоенных планах Великобритании. Ценность этой работы заключается в скрупулезном изложении хода обсуждения проектов Лиги Наций на сессиях Парижской мирной конференции.

Блестяще написанная монография старшего научного сотрудника Института всеобщей истории АН СССР кандидата исторических наук Р.М. Илюхиной почти целиком посвящена «разоблачению буржуазных концепций истории международных организаций и политики империалистических кругов в Лиге наций»⁸.

В последнее десятилетие прошлого века ситуация изменилась и проблемы истории Лиги Наций находят отражение на страницах серьезных исследований отечественных историков, становятся предметом диссертационных исследований. Среди них – работы заведующего кафедрой всеобщей истории Ярославского государственного педагогического университета им. К.Д. Ушинского профессора А.С. Ходнева⁹, по мнению которого «действия британских политиков в 1914-1920 гг. показывают, что в центре их внимания были проблемы выстраивания мирового порядка XX в. с ключевой ролью Лиги Наций, но не обязательно основанной на

коллективной безопасности». Одним из самых реальных проектов Лиги Наций профессор А.С. Ходнев называет проект генерала Я.Х. Смэтса¹⁰. В заключение подчеркнем, что в отечественной историографии специальной работы, исчерпывающе рассматривающей проблему английского вклада в создание Лиги Наций до сих пор не создано.

Зарубежная историография насчитывает несоизмеримо больше книг, посвященных истории Лиги Наций и, в частности, вопросов, связанных с ролью Великобритании в ее создании. Заметим, что в данном обзоре мы останавливаемся только на этих трудах, представляющих интерес для разработки предмета нашего исследования. Первые работы, посвященные исследованию зарождения планов создания Лиги Наций и борьбы за их претворение в жизнь, были созданы непосредственными участниками событий. Так доверенное лицо В. Вильсона и его пресс-секретарь на Парижской мирной конференции американский журналист и историк Р.С. Бэйкер в своем трехтомном труде¹¹ скрупулезно описал все события, свидетелями которых он стал. Несомненный литературный дар автора часто приводит к излишней драматизации событий, а его убежденный антиимпериализм заставляет подозрительно искать злонамеренность в позициях Ж. Клемансо и Д. Ллойд Джорджа, изображая их противниками «Новой дипломатии» Вильсона и идеи Лиги Наций. Совершенно справедливо, на наш взгляд, такие пассажи в труде Р.С. Бэйкера заслуживают критику со стороны другого участника событий, правового советника американской делегации Д.Х. Миллера, одного из непосредственных создателей Устава Лиги Наций. Его труд «Выработка Устава»¹² вместе с изданными частным образом материалами Парижской конференции¹³ является также и весьма ценным источником для анализа предмета нашего исследования. Не пытаясь проследить ранние идеи о создании Лиги Наций, Миллер анализирует британские правительственные проекты, начиная с проекта лорда Филлимора, и рассматривает все последующие предложения, включая различные проекты Вильсона,

Я. Смэтса и лорда Р. Сесила. Изменения, внесенные во время мирной конференции по результатам дискуссии в Комиссии по Лиге Наций, проанализированы им в мельчайших подробностях. Автор использует его собственные воспоминания и значительное количество ранее неопубликованных материалов. Второй том целиком посвящен публикации сорока из самых важных документов, связанных с принятием Устава, что делает его источником первостепенной важности.

Бывший заместитель Генерального секретаря Лиги Наций Ф.П. Уолтерс в своем ставшем классическим труде, переиздающемся до сих пор¹⁴, обосновал положение, согласно которому создание Лиги Наций явилось следствием реализации британскими политиками в той или иной степени различных философских концепций и пацифистских проектов. Одновременно Ф. Уолтерс подчеркивал важный опыт международных конгрессов и многосторонней дипломатии XIX в.

Американский специалист в области истории международных организаций XX в., ныне профессор кафедры истории Университета Британской Колумбии Д. Эджертон, показывая британский вклад в создание Лиги Наций¹⁵, особенно подчеркивает тот факт, что политическая элита Великобритании противилась претворению в жизнь модели, представленной на Парижской мирной конференции, всячески отрицая статьи Устава Лиги, направленные на создание системы «коллективной безопасности», предпочитая ей основанную на традиционной британской стратегии систему «функционального сотрудничества». Д. Эджертон подробно анализирует вклад в выработку британской позиции в отношении Лиги Наций таких ее апологетов, как лорд Р. Сесил и сэр Э. Кроу.

В нынешнем столетии изучение вопросов истории Лиги Наций продолжается на новом уровне. Книга профессора Университета Торонто М. Макмиллан, ставшая бестселлером в США и Великобритании и удостоенная множества престижных номинаций и премий¹⁶, представляет собой попытку апологетики Версальского договора. Автор – правнучка Д.

Ллойд Джорджа – сосредоточила основное внимание на анализе поведения в ходе Парижской конференции «Большой Четверки»: В. Вильсона, Д. Ллойд Джорджа, Ж. Клемансо и В. Орландо. Для нас эта книга интересна анализом перипетий политической борьбы вокруг проекта Устава Лиги Наций. Автор с явной симпатией относится к усилиям сделать послевоенный мир более безопасным.

Профессор истории Университета Ольстера А. Шарп в книге, посвященной становлению Версальской договорной системы¹⁷, дает анализ позиции делегации Британской империи в отношении Лиги Наций на основе привлечения новых архивных материалов. Второе издание книги дополнено анализом новейших исследований проблемы и обширным библиографическим списком.

Книга британского историка профессора университета Папуа Новая Гвинея П. Йервуда¹⁸, над созданием которой он трудился более 35 лет, существенно меняет направленность интерпретации вопроса о происхождении Лиги Наций и формирования британской политики в отношении нее. По мнению автора, британские политики совершенно не противились идее Лиги Наций, более того рассматривали ее инструментом решения практических проблем. П. Йервуд показал, что Лига Наций для многих политиков в Лондоне выглядела не чем иным, как новыми рамками политики «антлантизма», стремлением укрепить отношения с США в области безопасности. Он бросает вызов распространенной точке зрения, что в Лондоне неохотно приняли проект Лиги Наций в ответ на давление со стороны В. Вильсона и британского общественного мнения и с подозрением относились к идее коллективной безопасности. П. Йервуд рассматривает, как Лондон активно продвигал идею укрепления англо-американского сотрудничества во время войны и обеспечения англо-американской гегемонии после ее окончания. Книга открывает новые горизонты в изучении того, насколько Лондон попытался использовать Лигу во время кризисов начала 1920-х годов, как Р. Сесил, Р. Макдональд и О. Чемберлен

пытались разрешить франко-германские противоречия посредством Лиги. Показывая место проблемы Лиги Наций в британской внутренней политике, автор называет ее центральным вопросом внешней политики Великобритании с 1914 по 1920-е гг.

Книга преподавателя Университета Королевы Марии (Лондон) Х. Маккарти¹⁹, исследующая глубокое влияние деятельности Союза Лиги Наций на общественное мнение и политическую культуру Великобритании и формирование внешнеполитического курса страны во многом дополняет работу профессора истории Университета Нью-Йорка (Олбани) Д.С. Берна по той же теме²⁰ в части анализа интернационалистских настроений британской общественности.

Лауреат престижной международной премии Кандилла в области исторической литературы за 2015 г. профессор Колумбийского Университета (Нью-Йорк) С. Педерсен в своей увлекательно написанной и восторженно принятой научным сообществом книге рисует ожесточенную битву, развернувшуюся в ходе Парижской мирной конференции за судьбы колониальных империй²¹. Автор изображает создание мандатной системы Лиги Наций результатом противостояния алчных победителей и массового антиимпериализма, на который опирался В. Вильсон. Применительно к предмету нашего исследования книга Педерсен содержит анализ мировоззрения и побудительных мотивов представителей европейских элит в отношении Лиги Наций.

Источниковая база исследования.

Источниковую базу исследования составили несколько групп источников различного характера: I) архивные материалы британской внешней политики; II) документы Архива внешней политики Российской Федерации (АВП РФ) и Российского государственного архива социально-политической истории (РГАСПИ); III) документальные публикации британской и американской внешней политики; IV) документальные

публикации советской внешней политики; V) парламентские отчеты Великобритании; VI) мемуары, письма, дневники; VII) материалы прессы.

I. Документы британской внешней политики. Основной массив использованных архивных источников относится к фондам Форин оффис и британского Военного кабинета. Это протоколы заседаний английского кабинета, различных правительственных комитетов, меморандумы Форин оффис, военного ведомства и Адмиралтейства, памятные записки ведущих сотрудников аппарата Уайтхолла, дипломатическая переписка (донесения из английских посольств и консульств, указания и ответные телеграммы руководителей Форин оффис)²². Документы указанных архивов содержат богатый фактический материал, связанный с интерпретацией и реализацией внешнеполитических задач Великобритании в 1914-1919 гг., располагают данными межведомственной дискуссии по вопросам определения тактических приоритетов Великобритании на международной арене, дают возможность увидеть английскую позицию по вопросу Лиги Наций, а также по другим острым проблемам внешней политики.

II. Наряду с английскими источниками в диссертационном исследовании используются документы Архива внешней политики Российской Федерации (АВП РФ) и Российского государственного архива социально-политической истории (РГАСПИ)²³, фонды которых содержат важную информацию по начальному периоду взаимоотношений с Великобританией, а также (в отдельных телеграммах и донесениях) обзор английских внутривнутриполитических событий и международной ситуации в Европе в целом.

III. Документальные публикации британской и американской внешней политики. Важнейшим собранием британских дипломатических документов является изданная в трех сериях публикация под названием «Documents on British Foreign Policy 1919-1939»²⁴, подготовкой которой в 1947 – начале 1980-х гг. руководили авторитетные английские историки-международники Э.Л. Вудворт, В.Н. Меддикот, Р. Батлер и М.Е. Ламберт. В этой публикации,

каждый том которой содержит более 500 документов, представлен широкий материал, несущий политическую, дипломатическую и военную информацию и позволяющий проанализировать многие аспекты формирования английского внешнеполитического курса и его дипломатического обеспечения.

Американские источники представлены следующими публикациями: «Papers relating to the foreign relations of the United States, 1919. The Paris Peace Conference»²⁵, «Papers relating to the Foreign Relations of the United States. The Lansing papers, 1914-1920»²⁶. Эти документы дают картину взаимоотношений США с государствами-участниками Антанты и характеризуют позицию США в вопросе Лиги Наций.

IV. Документы советской внешней политики дополняют картину опубликованных источников. Первые два тома солидной документальной публикации, осуществленной в 1957-1978 гг. МИД СССР и продолженная в 1992-1998 гг. МИД Российской Федерации под названием «Документы внешней политики СССР (ДВП СССР)» содержат материал (в числе которого находятся документы английской дипломатии, не вошедшие в английские издания), позволивший шире и глубже раскрыть некоторые аспекты английской внешнеполитической и дипломатической деятельности, а также понять особенности внутривнутриполитической жизни Великобритании в 1917-1919 гг.²⁷

V. Парламентские отчеты Великобритании²⁸. Эти источники содержат материалы различных комиссий и комитетов, документы по вопросам внешней политики. Сюда же относятся и официальные заявления премьер-министров перед парламентариями, которые освещают внешнеполитическую программу правительства. Дебаты парламентариев дают информацию об оценках этой деятельности различными политическими силами Великобритании.

VI. Мемуары, дневники и письма. Автор привлек мемуары политиков, парламентариев, военных, дипломатов, публицистов, так или иначе

участвовавших в формировании английского внешнеполитического курса, прежде всего О. Чемберлена, Р. Ванситтарта, Г. Никольсона, У. Черчилля, М. Хэнки, Н. Гендерсона, Г. Уэллса и др.²⁹

Использованные воспоминания и записи позволяют понять и объяснить мотивы, планы, цели тех или иных внешнеполитических мероприятий британского правительства, скрытые механизмы его функционирования, роль конкретных личностей в британской дипломатии. Кроме того, использованы воспоминания и дневниковые записи представителей других стран различной идеологической направленности, которые дают достаточно яркое представление как о международной обстановке тех лет, так и об отдельных эпизодах обсуждения и принятия Устава Лиги Наций³⁰.

Хотя данные материалы носят субъективный характер, именно они могут рассказать о деталях, которые могли не найти отражения в официальных документах, представить сведения о том, как оценивались, воспринимались исследуемые нами события, как мотивировались и принимались интересующие нас решения. Авторы мемуаров излагают не только свои впечатления о происходивших событиях, но и используют личные архивы, записи бесед, не вошедшие в официальные издания.

VII. Материалы прессы («Таймс», «Дэйли Экспресс», «Дэйли Мэйл», «Морнинг Пост», «Спектэйтор», «Ивнинг Стандарт», и др.). Особое значение имеют материалы, выражающие мнение правительств Великобритании или проправительственных сил по исследуемому вопросу. Можно сказать, что периодические издания отражают основную линию государственной политики, являются индикатором общественного интереса к проблеме, отражают общественное мнения и в свою очередь влияют на его формирование. Ценность газет и журналов как исторического источника состоит в том, что в них можно найти хронику политических событий, внешнеполитические обзоры, используемые для воздействия на общественность.

Глава I.

ЗАРОЖДЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИДЕИ ВСЕМИРНОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

1. Рождение идеи Лиги Наций в Великобритании

Вступление Великобритании в Первую мировую войну для представителей радикально настроенной британской интеллигенции виделось катастрофой, которую им не удалось предотвратить, несмотря на все старания. Лидеры радикалов находили слабое утешение, выводя причины войны из правительственной внешней политики и системы мировой дипломатии в целом. «Разве мы не предупреждали, – напоминали они, – об опасности гонки вооружений, империалистической политики, секретной дипломатии, системы блоков и решения кабинета бороться за сохранение баланса сил?»¹ В первые недели войны группа радикальных лидеров вместе с членами Лейбористской партии, которые не желали, чтобы их с головой накрыла волна шовинистической пропаганды, организовали Союз Демократического Контроля (СДК)². Группа основателей включала А. Понсоби, Ч. Тревельяна, Е.Д. Мореля, Дж. Хобсона, Г.Н. Брейлсфорда, Н. Энджелла и Р. Макдональда. Отвергая догму о германской и австрийской ответственности за развязывание войны, СДК сосредоточился на борьбе против идеи о том, что полная победа над врагом может стать единственной дорогой к длительному миру. Чтобы донести до общественности свое видение основ послевоенного мирного устройства, СДК в сентябре 1914 г. опубликовал программу четырех «Решающих Условий». Эти условия были следующими: 1. Никакая провинция не может быть отторгнута одним государством у другого без согласия на то населения этой провинции, выраженного путем плебисцита или иным путем. 2. Не может быть заключено никакого договора, соглашения или принято обязательство от имени Великобритании без санкции на то Парламента. Должен быть создан действенный механизм демократического контроля внешнеполитической

деятельности. 3. Внешняя политика Великобритании не должна иметь целью поддержание баланса сил, она должна быть направлена на согласование действий с другими державами, на создание Международного Совета, чья деятельность и решения должны быть публичными и который должен иметь механизм обеспечения международных договоренностей в качестве гарантий неизменного мира. 4. Великобритания должна предложить как составную часть Мирного договора план существенного сокращения вооружений всех воюющих государств и для обеспечения этой политики провести полную национализацию предприятий военной отрасли и установить международный контроль над экспортом вооружений»³.

Активисты СДК организовали образовательную программу, направленную на ознакомление британской общественности с обязательными условиями и предпосылками длительного международного мира. Эта деятельность встречала враждебность ярых националистов, которые гневно клеймили пацифистов как пораженцев или пособников германцев⁴. Правительство и либералы, поддерживавшие курс на войну, также не видели никакой пользы в деятельности СДК, который сознательно обратил свою пропаганду и разъяснительную работу к левым. Лейбористская партия была в основном настроена националистически и поддерживала военные усилия правительства, оставаясь совершенно глухой к требованиям инакомыслящих в первые два года войны. В то же время программа СДК встретила понимание у Независимой Лейбористской партии. На наш взгляд, деятельность СДК во многом способствовала переходу наиболее радикальных либералов в стан лейбористов. Позднее, когда лейбористы начали задумываться о цене военных усилий страны, они многое взяли из программы СДК, формулируя принципиальные положения декларации Лейбористской партии о целях войны и будущем послевоенном устройстве мира. Несмотря на трудный старт, к концу 1915 г. СДК установил связи более чем с 50 общественно-политическими организациями и с учетом участия в нем лейбористов мог похвастаться более чем 300 тыс. членов⁵.

Будучи первой массовой организацией с последовательной программой послевоенного устройства мира, посредством многочисленных публикаций, в том числе в своем ежемесячном журнале, СДК много сделал для распространения и укоренения концептуальных положений теории и идеологии того, что называли «Новой Дипломатией».

Хотя третий пункт программы СДК предусматривал создание международной организации или международного совета для гарантии мира, основная энергия его членов была сосредоточена на пропаганде других пунктов, в особенности идеи демократического контроля над внешней политикой. Другая часть британских либералов взяла на себя развитие и популяризацию идеи Лиги наций.

Идея создания международной организации к 1914 г. имела длительную историю. Практически все значительные войны нового времени вызывали к жизни проекты «вечного мира». Идея Лиги Мира в общих чертах обрела свои очертания в недрах пацифистского движения XIX в. и включала такие основополагающие моменты как арбитраж, главенство международного права и разоружение⁶. Правительства великих держав оказались явно не в состоянии избежать очередного разрушительного конфликта, выявилась необходимость кооперации усилий общественности, не ограниченной рамками национальных границ, и идея создания международной организации вновь привлекла всеобщее внимание и поддержку.

В первые недели войны было множество упоминаний о Лиге Мира, но первенство в развитии идеи создания Лиги Наций принадлежит видному либеральному политическому мыслителю Г.Л. Дикинсону, профессору Кингз колледжа Кембриджского университета⁷. В своих трудах он еще до Первой мировой войны рисовал образы гармоничного и мирного устройства международного сообщества, в котором свободно и в полной мере мог развиваться человеческий дух: «Близится эпоха, когда народы отринут их политические разногласия, когда они будут связаны друг с другом мирным соперничеством в торговле; национальные барьеры, присущие эре зари

человечества, растают в лучах науки и искусства; грохот пушек не будет более заглушать мерного стрекотания ткацких станков; блуза художника и рубаша хлебопашца будут более почетны, чем мундир военного; многонациональная армия торговцев заменит полчища смерти; те, кого Господь создал жить в единстве, не будут более разделены невежеством, глупостью, безрассудством и порочностью; плоды труда и изобретений одного будут принадлежать всем; народы Земли не будут более сходить в смертельной схватке на поле брани, для решения всех проблем они будут посылать своих делегатов, как сказал наш величайший поэт в «Парламент Человечества, Федерацию Мира»⁸.

Разразившаяся война нанесла сокрушительный удар по этой идиллической картине, но вера Дикинсона в силу человеческого разума вскоре взяла свое, и он решил работать на благо реформирования международной системы и создания с этой целью Лиги Наций. Через две недели после начала войны он первым опубликовал систематическое изложение принципов создания «постоянной Лиги Наций Европы». Главным моментов этого плана было создание системы обязательного международного арбитража. Центральный совет организации, открытый для всех государств, должен был контролировать вооруженные силы стран-участниц и обеспечивать решение всех споров путем арбитража. Совет будет работать гласно, под постоянным контролем общественности⁹.

Г.Л. Дикинсон вступил в СДК в ноябре 1914 г., но его подлинной страстью оставалась идея создания Лиги Наций. В сентябре и октябре он собирает группу либеральных профессоров, политиков и журналистов для обсуждения этой идеи¹⁰. Хотя в эту группу входили Хобсон и Понсонби, ее программа была весьма далека от программы СДК. Вскоре она стала известна как «группа Брайса», после того как лорд Брайс, авторитетный ученый и либеральный политик, бывший посол в Вашингтоне (1907-1913 гг.), стал ее председателем. В группу также входили сэр В.Х. Дикинсон, видный деятель довоенного пацифистского движения, Р. Кросс, квакер и

исполнительный директор еженедельника «Нэйшн», Г. Уоллэс, профессор политологии Лондонской школы экономики¹¹.

Члены группы активно обсуждали различные варианты послевоенной международной организации и вскоре создали несколько ее детальных планов, авторами которых стали Г.Л. Дикинсон, лорд Брайс, Хобсон, Понсонби и В.Х. Дикинсон. Кросс, секретарь группы, смог создать синтез их основных идей и представил для ознакомления всем членам группы.

Дальнейшее обсуждение зимой 1914-1915 гг. имело результатом издание небольшим тиражом брошюры «Предложения по искоренению войны», которая распространялась среди членов группы и либеральных ученых, журналистов и политиков. Эти предложения послужили основой для обсуждения идеи Лиги Наций среди сходных по идеологии политических групп и либерально настроенной общественности в Великобритании и США. «Предложения по искоренению войны» предусматривали создание после войны организации из шести европейских великих держав, а также США и Японии и всех государств, которые решат присоединиться впоследствии. Эта международная организация должна была обеспечивать мирное разрешение международных споров. Предусматривалось, что все споры будут делиться на две категории: «правовые» («justiciable»), подлежащие рассмотрению в суде и «не правовые» («nonjusticiable»). Члены международной организации должны были обязаться передавать все «правовые» споры на рассмотрение Постоянного Арбитражного Суда в Гааге или иного арбитражного трибунала и принимать его вердикты к обязательному исполнению. «Правовые» споры могли касаться вопросов «интерпретации международных договоров или применения принципов международного права, либо установления обстоятельств нарушения международных обязательств и компенсаций или репараций за подобные нарушения».

В случае «неправового» спора его участники должны были передавать дело на рассмотрение постоянного Совета по примирению. Совет по примирению должен был быть составлен из числа членов, назначаемых на

определенный срок, по три представителя от каждой великой державы и по одному от всех прочих государств. Совет после рассмотрения спора должен был опубликовать отчет с рекомендациями по мирному и взаимоприемлемому урегулированию и должен был обязательно включать предложения по ограничению или сокращению вооружений. Так как членами Совета будут назначаться деятели с безупречной международной репутацией, не зависящие напрямую от правительств своих стран, их решения будут объективными и беспристрастными.

Государства-члены международной организации должны будут обязаться не прибегать к силе для решения спора до истечения 12 месяцев после передачи дела на рассмотрение арбитражного Суда или Совета по примирению или 6 месяцев после опубликования отчета о рассмотрении любым из этих органов. Если государство-член международной организации откажется передавать спор на рассмотрение Суда или Совета или прибегнет к силе до истечения предписанного срока, другие страны-участники организации «должны предпринять усилия по поддержке подвергшейся атаке стороны согласованными мерами дипломатического, экономического или военного характера, которые большинство из них сочтут приемлемыми в создавшейся ситуации»¹². И наконец, если страна-член организации не сможет или не захочет выполнить рекомендации Совета, другие страны-участницы должны рассмотреть вопрос о принятии, в случае необходимости, коллективной акции.

Таким образом, «Предложения по искоренению войны», хотя и ратовали за «подлинное и коренное переустройство» практики международных отношений¹³, не содержали конкретных предложений по созданию «мирового правительства» или хотя бы Европейской федерации. Не предлагалось создать никакого подобия международных полицейских сил, способных проводить операции по «принуждению к миру», никакого исполнительного органа предполагаемой международной организации. Все действия всех стран-участниц должны были предприниматься как

суверенными государствами через обычные дипломатические каналы, Совет по примирению обладал ограниченными исполнительными полномочиями. План предусматривал три важнейших обязательства: урегулировать все споры мирным путем; воздерживаться от применения силы до тех пор, пока спор не будет разобран международным органом; организовывать коллективный отпор любой стране, нарушившей первые два обязательства. Особые надежды возлагались на коллективные экономические санкции, так как считалось, что все страны скорее будут склонны прибегнуть к подобным мерам, а не к военной силе. Хотя подобная схема не исключала возможности возникновения войны, авторы «Предложений» считали, что «обязательный период запрещения военных действий, рассмотрение беспристрастным Советом, авторитет его рекомендаций, безусловно, будут способствовать привлечению международного общественного мнения на сторону мира и сделает войну, если она и разразится, по крайней мере, ограниченной»¹⁴.

«Предложения по искоренению войны» получили в либеральных кругах название «плана Брайса». План Брайса во многом отражал предвоенные настроения радикальных либералов, особенно содержащиеся в нем принципы арбитража, примирения, разоружения, гласности и открытости дипломатии. Предложение же коллективных экономических санкций или военных акций с целью обеспечения соблюдения мирных процедур разрешения споров шло дальше предвоенного радикализма. Эти два принципа вскоре стали основными для сторонников создания международной Лиги Наций. Сторонники Брайса приняли их только после ожесточенного спора, который выявил серьезные опасения ряда членов на их счет. «Предложения» не стали для них программой, скорее дали старт широкому обсуждению идеи создания международной организации¹⁵.

В мае 1915 г. появилась другая группа, которая, в отличие от группы Брайса, активно принялась пропагандировать идею создания международной организации, называя ее «Лигой Наций». 4 февраля 1915 г. около тридцати сторонников этой идеи собрались в Лондоне в доме либерального политика и

финансиста В. Ри¹⁶. Главной темой для обсуждения на этом собрании стала статья радикального публициста и члена парламента А. Вильямса «Предложения по организации Лиги Мира и взаимной защиты наций», опубликованной в ноябрьском номере «Современного обозрения» за 1914 г. В следующий раз эта группа собралась в доме Ри 10 марта 1915 г. уже имея название «Общество Союза государств». Был образован временный комитет для выработки программы «Общества», его членами стали А. Вильямс, В.Х. Дикинсон, Д.Л. Дикинсон, Ф.Н. Кин, Р. Анвин и супруги Кларемонт¹⁷. К концу апреля комитет выработал проект программы, и 3 мая 1915 г. общее собрание приняло ее как основу деятельности Общества Лиги Наций. Лорд Шоу, известный либеральный политик и авторитетный юрист, согласился занять пост президента нового общества. В.Х. Дикинсон, Эрнст Рис и А. Вильямс были назначены соответственно исполнительным председателем, казначеем и секретарем. На протяжении 1915 г. Общество Лиги Наций популяризировало свои идеи и распространяло программу в либеральных кругах и к ноябрю насчитывало 148 членов¹⁸. Первое общее собрание состоялось 29 ноября 1915 г. и утвердило документ, названный «Цели Общества», который содержал следующие положения:

1. Должен быть заключен договор о создании Лиги, в которую войдут государства, обязующиеся использовать мирные средства для решения всех споров между ними.

2. Мирные средства подразумевают:

а) все споры, касающиеся вопросов международного права или интерпретации межгосударственных договоров должны передаваться на рассмотрение Гаагского Арбитражного Суда или другого международного трибунала, чьи решения будут окончательными и подлежащими исполнению спорящими сторонами.

б) все прочие споры должны передаваться в Совет по примирению, который исследует вопрос и публикует свой доклад с предложениями по урегулированию спора. Совет образуется государствами-членами Лиги.

3. Государства-члены Лиги должны быть едины в любой акции, необходимой для обеспечения выполнения обязательств данного Договора любым членом Лиги.

4. Государства-члены Лиги должны обеспечить совместные оборонительные дипломатические, экономические или военные акции в случае атаки одного из них государством, не являющимся членом Лиги и не принимающим решение трибунала или Совета по примирению.

5. Любое цивилизованное государство, желающее стать членом Лиги, будет принято в ее ряды¹⁹.

Как мы видим, программа Общества Лиги Наций во многом сходна с принципами, поддерживавшимися группой Брайса. Многие его сторонники стали активными участниками Общества. Разделение международных споров на «правовые» и «неправовые» воспроизводит соответствующее положение плана Брайса. Положение о формировании Совета по примирению из представителей государств-членов Лиги выглядит более консервативно, по сравнению с независимым Советом в плане Брайса. В то же время, положение программы Общества Лиги Наций о совместных оборонительных акциях сформулировано в более ясных и недвусмысленных выражениях. Как бы то ни было, оба плана предусматривали минимальные изменения существовавшей системы международных отношений, так как обе группы, разрабатывавшие их, понимали, что никакой вариант предложения «мирового правительства» не имеет шансов на принятие общественностью, как в Великобритании, так и в других странах. У активистов обеих групп была сильна вера в действенность системы коллективных экономических или военных мер для защиты миролюбивых государств и для принуждения к решению международных споров мирными средствами.

В течение первых двух лет войны члены Общества Лиги Наций развернули «нешумную, но не неэффективную» программу по популяризации идеи создания международной лиги государств²⁰.

В течение 1916 г. Количество членов Общества возросло до 400²¹. Новые члены рекрутировались главным образом из среды высокообразованных и хорошо организованных либеральных средних слоев. Ученые, публицисты, юристы, университетские преподаватели и школьные учителя становились активистами Общества наряду с видными либеральными политиками. Либерально настроенные священнослужители также вносили свой вклад в распространение идеи Лиги. Пацифисты, хотя и с симпатией относились к идее лиги миролюбивых государств, были настроены против любых проектов применения принудительных, особенно военных, санкций²². Либералы, входившие в Общество, были умеренными, более близкими к группе Асквита-Грея, чем к радикалам.

Таким образом, Союз Демократического контроля и Общество Лиги Наций шли различными путями, хотя и имели некоторое совпадение в членстве. Члены Общества не склонны были критиковать правительство и не желали прослыть пацифистами или сторонниками сепаратных переговоров. Тем не менее, довольно сдержанная работа Общества часто вызывала подозрение и враждебность общественности²³. Учитывая поглощенность нации военными усилиями, Общество Лиги Наций предпочитало в первые годы войны вести сдержанную просветительскую работу, нежели широкомасштабную пропагандистскую кампанию. Вплоть до 1917 г. обстоятельства не позволяли организовать широкое общенациональное движение в поддержку создания Лиги Наций.

В США вскоре после начала Первой мировой войны также сформировалась группа, близкая по целям Обществу Лиги Наций. Ее лидером стал глава Нью-Йоркского Общества Мира, редактор «*Independent*» Хамилтон Холт. Весной 1915 г. Холт присоединился к группе видных республиканцев, включавших бывшего президента Вильяма Ховарда Тафта, президента Гарвардского университета Лоуренса Лоуэлла и бывшего американского посла в Бельгии Теодора Марбурга. Они образовали Лигу Защиты Мира²⁴.

Учитывая нейтралитет США, лидеры американской Лиги Защиты Мира имели больше свободы при представлении общественному мнению своих взглядов, чем их британские единомышленники. Лига Защиты Мира начала энергичную и широкомасштабную кампанию популяризации своих идей, организовав местные комитеты во многих крупных городах и получая значительную поддержку в восточных штатах²⁵. Несмотря на то, что в руководстве организации преобладали республиканцы, многие видные демократы также присоединились к Лиге Защиты Мира. Президент США В. Вильсон воспользовался первым национальным Конгрессом Лиги Защиты Мира и на одном из его заседаний в мае 1916 г. обнародовал свою программу Лиги Наций.

В то время как Лига Защиты Мира и Общество Лиги Наций сосредоточили свои усилия по созданию массового движения в поддержку идеи Лиги Наций, британское Фабианское общество опубликовало первое за время войны всестороннее исследование вопросов, связанных с международной организацией. В начале 1915 г. Фабианское общество поручило Л. Вулфу изучить проблему и представить исчерпывающий отчет²⁶. После нескольких месяцев напряженных исследований и консультаций с Гобсоном, Д.Л. Дикинсоном, Гроссом и Анвином Вулф в июне 1915 г. представил свой отчет. Он и С. Вэбб затем составили детальный план организации международной организации, которую следовало создать после окончания войны²⁷. Отчет Вулфа и фабианский проект создания международной организации были опубликованы в специальных приложениях «Нью Стэйтмэн» 10 и 17 июля 1915 г.²⁸

Большая часть отчета Вулфа содержала анализ развития международных отношений и международного права, в нем был очерчен круг проблем, стоявших, на пути создания новых международных институтов, и намечены возможные пути их преодоления. Вулф весьма оптимистично заключал, что, четко определенные юрисдикции Международного Суда и регулярной Международной Конференции помогут прорваться через тернии

национального суверенитета и принципа единогласия, которые часто парализовали дипломатические конференции прошлого. В основном отчет Вулфа и план, предложенный в публикации «Нью Стэйтмэн» 17 июля, следовал «Предложениям», составленным Брайсом, включая ключевую роль санкций, как главного инструмента предлагаемых международных институтов. Помимо этого фабианский проект предлагал детально продуманные структуру, полномочия и процедуру действий Международного Высшего Суда и Международной Конференции. План также особенно подчеркивал важность развития норм международного права, в проекте разрабатываемых и принимавшихся Конференцией и применяемых Судом. Фабианский проект также предусматривал постоянно действующий Международный Секретариат. Планировалось, что этот орган станет выполнять служебные функции Международного Совета, отвечая за связи с государствами-членами, ведение протоколов заседаний, переводы и подготовку официального периодического издания. В официальном издании должны будут публиковаться все международные договоры, зарегистрированные Международным Судом. Без этой регистрации ни один договор не будет считаться вступившим в силу. Планировалось, что Секретариат также должен будет заниматься администрированием финансов Суда и Совета.

После публикации этих предложений Вулф продолжал работать под эгидой Фабианского Общества над вопросами, связанными с проблемами создания международной организации. Он исследовал международные отношения в широком смысле, как отношения между различными нациями, включавшими широкий спектр различных видов взаимодействий и интересов, зачастую не имевшими ничего общего с официальными политическими отношениями между государствами. Вулф одним из первых предложил подход, называемым сейчас «функциональным подходом» к международным организациям. Результаты его исследования были опубликованы в 1916 г. вместе с его ранним отчетом и фабианским проектом

международной организации под общим заголовком «Международное правительство». Детально описывая и анализируя международные институты и взаимодействие государств в XIX в. по вопросам средств связи, торговли, финансов, труда, науки, искусства, здравоохранения и борьбы с преступностью, Вулф приходил к заключению, что ядро международного правительства почти сформировалось. Он подчеркивал, что преобладавшие до того времени «правовые, политические и дипломатические теории независимости и суверенитета государств были ошибочными». Народы в большей мере заинтересованы в сотрудничестве, чем в конфликтах и вся история развития интернационализма свидетельствует, что народы могут сотрудничать, не теряя своей независимости. Если национальные правительства смогут понять и принять эту мысль, если существующие начальные структуры международного сотрудничества смогут развиваться в подлинное Международное правительство, считал Вулф, откроется новая эра в истории человеческого общества. Таким образом, функциональное международное сотрудничество наряду с Международным Судом и Международным Советом рассматривалось Вулфом как наиболее важное условия для установления длительного международного мира²⁹. Отчеты Вулфа и фабианский проект представляли собой самые первые и доскональные исследования проблемы создания международной организации, были весьма информативны, понимали самые важные вопросы и предлагали далеко идущие решения. Эти публикации привлекли внимание широкой общественности и изучались чиновниками Форин оффис. Фабианские идеи о необходимости использовать при создании универсальной международной организации существовавшие уже институты оказали весьма существенное влияние на тех из них, кто в конечном счете подготовил британские предложения по институализации Лиги Наций в ходе Парижской мирной конференции³⁰.

Другие лидеры британских левых радикалов шли дальше предложений Вулфа в своих планах всеобъемлющего международного правительства.

Проекты, предложенные Д. Гобсоном и Х.Н. Брэйлсфордом, предусматривали наделение Лиги Наций широкими полномочиями и властью в сфере принятия международно-правовых норм, контроля над их выполнением и рассмотрения спорных вопросов³¹. Эта власть была необходима, прежде всего, для урегулирования экономических и национальных вопросов, которые, по убеждению Гобсона и Брэйлсфорда лежали в основе международных конфликтов. Их предложения были противоречивым синтезом классических либеральных экономических и политических идей и постулатов о необходимости экономического планирования и контроля в мировом масштабе. Эти предложения, особенно идеи Брэйлсфорда, встречали живой отклик в левых кругах и некоторые из них, например, о необходимости модернизации колониальной администрации и защиты прав национальных меньшинств нашли отражение в Пакте Лиги Наций. Г. Уэллс также проявил огромный энтузиазм и воображение при описании проблем мирового правительства, опубликовав во время войны несколько весьма детальных планов, привлечших самое широкое внимание читающей публики³².

В то время как представители левых стремились развить идеи создания Лиги Наций далее планов Вулфа, консервативно настроенные британские политики, те, кто не демонстрировали полностью скептическое или враждебное отношение к проблеме, настаивали на необходимости более осторожного подхода к созданию новой международной организации. Они настаивали на необходимости придерживаться старой политики сохранения при помощи «европейского концерта» баланса сил в Европе и Британской Империи вне континента. Ф. Керр, редактор «Круглого Стола» и лидер одноименной влиятельной ассоциации организаций, выступавшей за тесный союз Британии и ее самоуправлявшихся колоний, вдохновляемый лордом Милнером, пропагандировал идеалы Британского Содружества Наций и имперской консолидации и отстаивал необходимость проведения после окончания войны регулярных международных конференций, которые и

будут способны разрешить все спорные вопросы. Эти конференции будут проводиться представителями заинтересованных стран исключительно на добровольной основе и к всеобщему благу. Это ни в коем случае не должно стать попыткой создания мирового парламента, конференции не должны обладать законодательными, исполнительными и судебными функциями. Хотя подобный подход не мог безусловно обеспечить мир, он мог снизить риск возникновения новых войн посредством развития международного взаимопонимания и сотрудничества³³.

Лидеры большинства обществ и групп, пропагандирующих идеи международной организации, необходимой для предотвращения войн, понимали опасность навредить делу, пытаясь слишком быстро предложить общественности слишком далеко идущие планы трансформации всей системы международных отношений. Планы создания действенного мирового правительства поэтому не получали большой поддержки движения за Лигу Наций. В то же время руководители движения и главные теоретики полагали, что можно и нужно добиваться гораздо большего, чем просто возрождения Европейского Концерта наций в том или ином виде. К 1916 г., несмотря на различия в подходах, группа Брайса, Общество Лиги Наций, фабианцы и Лига Защиты Мира в основном договорились относительно принципов создания новой международной организации. Их планы сближало то, что все они содержали три принципиальных момента. Во-первых, они постулировали основные принципы международных отношений, обязательные для всех их участников, и устанавливали определенные процедуры ведения международной деятельности, приверженность которым должны будут высказать все государства. Главными среди этих новелл международного права предусматривалось сделать обязательной передачу всех «правовых» (или «судебных») споров на рассмотрение Международного суда, а рассмотрение всех прочих вопросов – на рассмотрение Международного Совета. Члены международной организации должны были обязаться соблюдать мораторий на любые военные действия во время

рассмотрения их спора. Во-вторых, эти планы впервые предусматривали создание и действие постоянных международных институтов – Международного Суда и Международного Совета – для решения всех сорных вопросов и обеспечения международного сотрудничества. В-третьих, все планы предусматривали совместные международные экономические и военные акции для обеспечения мирных процедур разрешения споров, для наказания любой агрессии и гарантии безопасности миролюбивых государств. Именно в этом третьем пункте – использовании коллективных усилий в интересах мира и безопасности – планы первых лет войны шли гораздо дальше всех проектов довоенного времени. Сама идея коллективных действий по обеспечению международных договоров и поддержанию мира, конечно же, не была новой. Она, так или иначе, фигурирует в проектах Дюбуа, Сюлли, аббата Сэн-Пьера, Руссо, Питта и многих других. Некоторые международные договоры европейски предусматривали разработку процедуры коллективного обеспечения их условий. Идея всеобщего гарантийного договора, так называемого «Альянса Солидарности», серьезно обсуждалась на Венском конгрессе. Движение в защиту мира в XIX в. периодически поднимало вопрос о санкциях в качестве меры укрепления престижа международного права и защиты от агрессии³⁴. И именно идея санкций всегда встречала сопротивление со стороны британских пацифистов, которые по религиозным и моральным соображениям отвергали возможность использования силы в деле защиты мира. В начале XX в. идея о необходимости создания военной силы, организованной на международной основе, была высказана сразу несколькими видными общественными деятелями. А. Нобель после участия в нескольких международных конгрессах осудил идеализм существовавшего движения в защиту мира и заключил, что «единственным верным решением может стать конвенция, согласно которой все государства обяжутся участвовать в коллективной защите любой атакованной страны»³⁵. В 1904 г. Э. Карнеги предложил тринадцатому Всеобщему Конгрессу Мира принять резолюцию о

заклучении Великобританией, Францией, Германией, США и странами, которые присоединяться к ним, соглашения о коллективном противодействии агрессии и обеспечении мирного урегулирования всех спорных вопросов. В этом случае, полагал он, «с войнами на Земле будет покончено»³⁶. Наиболее знаменитое предложение о военном обеспечении мира содержалось в речи Т. Рузвельта на церемонии вручения ему Нобелевской Премии Мира в 1910 г. Тогдашний президент США заявил: «Было бы замечательно, если великие державы, искренне приверженные миру, создадут Лигу Мира не только для урегулирования споров между собой, но и для защиты его, если понадобится и силой, от посягательств других держав»³⁷. Идеи, высказанные Нобелем, Карнеги и Рузвельтом, не имели немедленного заметного влияния на миротворческие теории. Только ужасы мировой войны оказались способны развеять неоправданный оптимизм сторонников защиты мира. Паралич дипломатии и неспособность мирного движения эффективно действовать во время кризиса 1914 г., который привел к войне, показали, что планов по созданию международного арбитража и разоружению явно недостаточно, чтобы искоренить войну. Война породила новое радикальное течение в международном движении в защиту мира, течение отнюдь не пацифистское, поднявшее вопрос о применении силы в практике международных отношений. Результатом стало принятие тезиса, предложенного Т. Рузвельтом, о том, что мощь миролюбивых государств должна быть использована в интересах сохранения всеобщего мира и безопасности. Группа Брайса, Общество Лиги Наций, фабианцы и Лига Защиты Мира – все они подчеркивали необходимость создания системы коллективных экономических и, в случае необходимости, военных санкций, которые заставят все государства соблюдать принципы международного права и обеспечат защиту против агрессии. В проекте Общества Лиги Наций особо подчеркивалось, что без санкций «Лига станет фарсом, не будет никакой защиты от агрессивных государств»³⁸. Подобная парадоксальная идея – развязывать войну для сохранения мира – активно

дебатировалась во время обсуждения первых проектов международной организации в начальный период войны. Националисты и большинство консерваторов рассматривали любое предложение допустить возможность ущемления государственного суверенитета – политическими мерами, экономическими или военными – как лишенное практического смысла или даже предательское³⁹. Сама идея использования силы в любом виде, коллективном или ином, оставалась совершенно неприемлемой для пацифистов. Влиятельные радикалы и лейбористы критиковали идею коллективного применения силы против агрессора с прагматических и моральных позиций. Дебаты внутри группы Брайса весьма показательны при рассмотрении расхождений во мнениях относительно пункта применения военной силы для защиты мира. А. Понсонби наиболее четко сформулировал возражения против этого предложения. Во-первых, указывал Понсонби, коллективные обязательства объявить войну агрессору сделают военную мощь государств базисом всего проекта международной организации и «заменят моральные обязательства страхом». Подобная система обязательств о совместных военных действиях возродит высокие траты на вооружение, повлечет за собой создание могущественных флотов Великобританией и США, возобновит борьбу за сохранение баланса сил, на сей раз между членами Лиги и государствами вне нее. Обязательство вмешиваться во все споры приведет не к локализации войн, а к их универсализации, подчеркивал Понсонби, отмечая, что коллективные военные акции означают возрождение в новой форме «старого фальшивого *si vis pacem para bellum*». Более того, Понсонби высказывал сомнение, что угроза коллективных военных акций против агрессора станет эффективным фактором сдерживания. Указывая на события начала войны в 1914 г., он подчеркивал, что войны обычно начинаются с действий не одного какого-либо изолированного агрессора. Скорее войны возникают из комплекса противоречий и проблем и влекут столкновение блоков государств, которое никакие коллективные соглашения не смогут предотвратить. Понсонби, следуя линии СДК, называл

парламентский контроль, отказ от тайной дипломатии, разоружение и усилия по формированию общественного мнения в антивоенном духе самыми действенными мерами по обеспечению длительного мира. Создание коллективной воиной системы «в условиях ужасов организованного международного ханжества» будет явно неверным путем и сделает всю международную организацию бесполезной⁴⁰. Аргументы Понсонби получили активную поддержку СДК и его лейбористских союзников, а вопрос о применении коллективной военной силы против агрессора вначале расколол движение за создание Лиги Наций⁴¹. Тем не менее, оппозиция идее санкций была сломлена и сторонники коллективной военной силы возобладали. Л. Лоуэлл, президент Гарварда и лидер Лиги Защиты Мира так описывал в письме к Л. Дикинсону эту борьбу: «Мы считали, что единственным условием, которое может предотвратить войну, будет уверенность, что государство, дерзнувшее начать войну, столкнется с вооруженным мировым сообществом. Мы верили, что государство, убежденное, что в случае совершения враждебного акта против другого государства до рассмотрения предмета спора международным арбитражем, ему придется сражаться со всем миром, не будет совершать подобного враждебного акта, и поэтому подобной всеобщей войны никогда не возникнет. В то же время мы полагали, что международное соглашение о простом рассмотрении спорных вопросов не будет иметь эффекта, если определенная страна намеренно будет вести дело к решению их военной силой. Все закончится множеством дипломатических переговоров не более эффективных, чем дипломатическая переписка между нейтральными странами в преддверии нынешней войны... По моему мнению, репрессивная акция Лиги должна предусматриваться автоматически, чтобы быть эффективной, и единственной действительно эффективной автоматической акцией должна стать всеобщая война против агрессора. Международное соглашение, составленное на таких условиях, никогда не придется применять в действительности»⁴². Брайс в ходе обсуждения принципа коллективного применения силы пришел к пониманию

следующей дилеммы. В записи 9 января 1915 г. он отметил, что не верит в то, что государства-члены международной организации согласуют какую-либо схему военного давления на агрессора, а согласившись с такой схемой, станут честно выполнять взятые ими обязательства в случае угрозы их национальным интересам. Все же он отметил, что необходимо внести предложение о такой системе вооруженного воздействия на агрессора в случае, когда «все прочие меры оказываются бесполезны и неэффективны»⁴³. Обсуждая планы совместной защиты от агрессии, сторонники создания международной организации именно во время Первой мировой войны пришли к осознанию идеи, которая глубоко укоренилась в антивоенном движении XX в. – идеи коллективной безопасности. Хотя сам термин «коллективная безопасность» широко не применялся до середины 1930-х гг., базовые принципы этой системы были сформулированы в ходе дебатов о Лиге Наций в самом начале Первой мировой войны⁴⁴. Фундаментальной идеей системы коллективной безопасности стал постулат о том, что общая военная мощь миролюбивых членов международного сообщества всегда будет превосходить военную силу любого агрессора. Но мощь миролюбивых государств остается разобщенной и неорганизованной, что позволяет агрессивным странам расправляться со своими жертвами поодиночке. Выходом из этой ситуации станет организация совместных усилий миролюбивых государств посредством экономических и военных санкций против любого потенциального агрессора. Теоретически сама возможность таких совместных действий будет удерживать государства от проявлений агрессии и заставит их прибегать к мирным средствам разрешения спорных вопросов. Если какая-то из спорящих сторон прибегнет к агрессии, коллективные силы миролюбивых государств немедленно мобилизуются, чтобы защитить жертву агрессии и наказать самого агрессора. Система, таким образом, предусматривала, что коллективное желание сохранить мир будет всегда превалировать над национальными интересами отдельных государств. Позднее сторонники коллективной безопасности настаивали на

идее неделимости мира. Угроза одному члену международного содружества, какой бы призрачной она не была, является угрозой всеобщей безопасности. Только если миролюбивые государства окажутся в состоянии общими усилиями защищать мир, они смогут наслаждаться плодами коллективной безопасности. Сторонники системы коллективной безопасности рассматривали ее как первый возможный в тех условиях шаг на пути к международным полицейским силам. Они видели аналогии в развитии британской и американской судебной системы и юстиции. Также как существовала простая, но эффективная система, главным элементом которой в Британии было объявление преступника вне закона, а на американском Западе – создание шерифами отрядов для борьбы с преступниками, так и на международном уровне миролюбивые государства могут объединяться *ad hoc* для собственной защиты и соблюдения справедливости. Впоследствии, так же как развилась британская и американская юстиция, из такого применения коллективных военных усилий «по случаю» разовьется система международной юстиции⁴⁵. Одним словом, все очевидные трудности по претворению в жизнь планов создания коллективной военной защиты мира перевешивались в глазах ее сторонников безусловными преимуществами, которые она сулила. Планы по созданию условий поддержания мира при помощи военной силы, предлагаемые различными группами в поддержку Лиги Наций, были поддержаны чрезвычайно успешными пропагандистскими компаниями. Общественность все больше убеждала, и она убеждалась, в том, что идея коллективной военной защиты мира проста, как все гениальное, вполне осуществима и, главное, совершенно необходима для спасения оказавшегося за гранью мирового катаклизма человечества. Поддержка президентом В. Вильсоном идеи коллективной безопасности чрезвычайно способствовала росту ее популярности. На протяжении всей Первой мировой войны по мере усиления движения в поддержку Лиги Наций, когда различные планы ее создания быстро множились, идея коллективной безопасности постепенно стала центральным вопросом всех дебатов о

создании международной организации. Можно сказать, что это стало началом утверждения нового принципа международных отношений в XX в.

Таким образом, идея создания международной организации (Лиги в английской терминологии) для защиты мира была возрождена британскими либералами как ответ на ужасы разразившейся мировой войны. Идеи и предложения мирного движения предвоенного времени, поддерживаемого британскими радикалами, легли в основу планов по созданию Лиги Наций. Те же самые разногласия, которые разобщали движение в защиту мира до войны, осложняли и разработку планов Лиги Наций. Убежденные пацифисты не принимали и противились любому проекту, предусматривавшему военные меры по обеспечению мира⁴⁶. Радикалы и лейбористы из СДК поддерживали идею создания Международного Совета взамен системы баланса сил, но оставались верны яростной критике правительственного внешнеполитического курса, что делало все их программы более негативными, чем позитивными. Главными сторонниками и пропагандистами идеи создания международной организации были либерально настроенные представители средних слоев, формировавшие группу Брайса и Общество Лиги Наций. Основным вопросом для них стало заручиться поддержкой британских лейбористов и одновременно с этим привлечь к идее Лиги Наций симпатии консерваторов, которые уже вполне различали маячивший за разрушениями мировой войны зловещий призрак революции. Неизменной темой всех дебатов о Лиги Наций начального периода Первой мировой войны стало обсуждение необходимости участия в ней США, равно как необходимость для президента В. Вильсона возглавить усилия либералов всех стран по реформированию международно-правовой системы. Как результат, обсуждение планов создания Лиги Наций вскоре стало играть ведущую роль в развитии англо-американских отношений. В этом свете понятно, что британское правительство проявило внимание к идее Лиги Наций под воздействием со стороны США, и предприняло первое официальное исследование проблемы создания международной организации.

2. Британская дипломатия и идея Лиги Наций во время Первой мировой войны. 1914-1916 гг.

В течение первых месяцев войны британское правительство было полностью поглощено проблемами организации отправки экспедиционного корпуса на континент и обеспечения безопасности метрополии. После стремительного наступления германских армий на Париж, когда ценой больших усилий союзникам удалось сорвать реализацию плана Шлиффена, ситуация на Западном фронте обернулась окопной войной на истощение. В конечном счете, развертывание Британского экспедиционного корпуса в Бельгии и отчаянные попытки остановить продвижение превосходящих немецких войск подтвердило правильность континентальной стратегии вмешательства. Сторонники исключительно военно-морских усилий не имели успеха при формировании стратегической линии Великобритании в начальный период войны, и следующий год был отмечен дальнейшим укреплением Западной стратегии, в то время как «восточники» дискредитировали себя в неумело организованной Дарданелльской операции. Стратегия Великобритании основывалась в целом на довоенном планировании, но ужасные потери были совершенно непредвиденными.

Сторонники создания Лиги Наций как инструмента предотвращения войн не стремились пропагандировать свои идеи на ранних стадиях войны. Они надеялись, тем не менее, что лидеры либерального правительства будут положительно реагировать на их программу. Премьер-министр Асквит, выступая в Дублине 25 сентября 1914 г., определенным образом обнадежил их, когда он призывал возвратиться к идее Гладстона о необходимости формирования международно-правовой системы, основанной на принципах общественного права, и предложил создать после окончания войны «настоящую систему европейского партнерства, основанного на принципе равноправия наций и установленного и обеспечиваемого единой волей»¹. Асквит позже утверждал, что «зародыш Лиги Наций» содержался именно в этих его замечаниях².

Наибольшие надежды сторонники идеи Лиги Наций связывали с министром иностранных дел Э. Греем. Внешнеполитическая линия Грея подвергалась жесткой критике со стороны крайних радикалов, но он представлялся образцом дипломатичности и приверженцем примирения и морали для умеренных радикалов и либералов. Он снискал поддержку многих радикалов за усилия по поддержанию «европейского концерта» и мира во время балканских войн, и его роль во время августовского кризиса 1914 г. снискала практически всеобщее одобрение.

В марте 1914 г. Грей утверждал, что «угроза будет постоянно перед самым нашим порогом, пока мы не организуем международную систему безопасности и правопорядка»³. Неудача всех попыток созвать международную конференцию в августе 1914 г. заставила Грея симпатизировать идее создания Лиги Наций, и в 1915 г. он установил неофициальные контакты с лидерами движений в защиту Лиги Наций в Великобритании и Соединенных Штатах. Необходимо отметить, что сочувствие Грея идее Лиги, так же как и его симпатии к довоенным радикальным темам, было всецело подчинено его концепции национальных интересов Великобритании.

С самого начала Грей интерпретировал идею Лиги в данном контексте, считая, что эта она может быть полезной для укрепления дружбы с американским правительством, от чьего благожелательного нейтралитета Великобритания быстро стала зависимой. Два письма в конце 1914 г. Т. Рузвельту иллюстрируют направление мысли Грея. Он предположил, что, если бы Америка поддержала незыблемость договоров накануне войны, Германия могла бы быть остановлена и милитаризм побежден. Далее необходимо было достичь договоренность среди европейских великих держав воздерживаться от нападения друг на друга, ограничить свои вооружения, и передавать все возникающие споры на рассмотрение арбитража. Условием такого соглашения должно было стать обязательство всех стран «объединить силы» против страны, отказавшейся от арбитража.

Грей также выразил поддержку предложения Рузвельта о создании международных сил нейтральных государств для поддержания мира, и утверждал, что в будущем умирающие Гаагские конвенции должны быть заменены новыми договорами «только при условии, что их участники примут на себя обязательства отстаивать их силой, если потребуется»⁴. Грей обменивался подобными идеями с полковником Хаузом, ближайшим политическим и дипломатическим советником президента В. Вильсона.

Перед самым началом войны, министр иностранных дел Великобритании обсудил планы разоружения и мира с Хаузом. После того, как Грей узнал, что полковник добивается возможности американском посредничества для прекращения войны и предполагает, что система взаимных гарантий может помочь в создании будущего мира, безопасности и разоружения, его ответ последовал незамедлительно. Через Спринг-Райса, британского посла в Вашингтоне, Грей информировал американцев, что, никаких мирных переговоров не может осуществляться до эвакуации германских войск с занятых территорий, восстановления Бельгии и умирения прусского милитаризма. В то же время он не исключал возможности начать переговоры о прекращении войны и заключении мира в случае, если США готовы присоединиться к европейским великим державам в их усилиях по созданию системы взаимной безопасности и «объединить усилия в подавлении того, кто нарушит договор»⁵. В противном случае, Грей не видел никакой надежды на прочный мир «без истощения одной или другой стороны»⁶.

Хауз изначально ответил, что Америка не может стать формальным участником соглашения, обязывающего его членом силой обеспечивать соблюдение договоров⁷. Тем не менее, миссия полковника в Европе в первые месяцы 1915 г. дала Грею новую возможность продвигать эти идеи⁸. По прибытию в Лондон, Хауз был поставлен перед вопросом о возможности американского участия в «некоторых общих гарантий для мира во всем мире»⁹. Хауз воздержался от каких-либо общих обязательств, а вместо этого

предложил доработать правила в духе Гаагских конвенций по защите прав нейтралов в военное время. После определенного нажима со стороны Грея, Хауз все же допустил возможность заключения «второй конвенции» для создания послевоенной системы поддержания мира. Грей в присущей ему эмоциональной манере назвал такую возможность «одной из величайших надежд человечества». Он заверил Хауза в том, что правительство Великобритании будет готово «пойти на большие уступки при заключении подобной конвенции в отношении правил международного судоходства, торговли, и т.д., в периоды войны»¹⁰.

Во время своего путешествия в Берлин Хауз с учетом этих предложений разработал план защиты принципа свободы морей, который предусматривал объединение наций, сформированное для реализации морских и торговых прав нейтральных государств. Немцы выказали предложениям Хауза теплый прием. Из дальнейшей переписки, однако, Хауз понял, что Грей готов рассматривать такие предложения только в более широком контексте послевоенной Лиги Наций, которая могла бы обеспечить общую безопасность на суше и на море. Грей заметил Хаузу, что любой план свободы морей, который позволит немецкой торговле «свободно осуществляться на море во время войны, в то время как сама Германия по своему усмотрению сможет осуществлять военные действия против других стран, не выглядит справедливым предложением»¹¹.

Потопление германской подлодки «Лузитании» 7 марта 1915 г. сделало дальнейшие мирные переговоры крайне затруднительными, и Хауз, будучи не в состоянии продвинуть проекты американского посредничества, вернулся в Америку. Грей дал ему понять, что ценой любого американского участия в мирных переговорах отныне может быть только четкие американские обязательства защищать конечные условия военными мерами и участвовать в предотвращении агрессии в будущем. Таким образом, идеи, высказанные Греем, хотя и не вполне отвечали намерениям американцев в тот момент,

создавали возможность для выработки общей позиции в англо-американских отношениях. Более того, Грей произвел прекрасное впечатление на Хауза¹².

На протяжении всего 1915 г., после резкого ухудшения германо-американских отношений, Грей поддерживал связь с Хаузом, внушая ему мысль о том, что участие в войне на стороне союзников гарантировало бы Америке решающий голос в обсуждении условий послевоенного мироустройства¹³. Идея Лиги Наций как необходимого условия для поддержания мира оформилась в постоянную тему в переписке Грея с полковником¹⁴.

Когда, в письме от 3 сентября, Хауз спросил Грея может ли президент выступить с мирными предложениями «на широкой основе ликвидации сухопутных и морских вооружений и возвращения, насколько можно ближе, к статус-кво», Грей ответил 22 сентября, поставив ряд важнейших вопросов: «Как много готовы Соединенные Штаты сделать в этом направлении? Предложит ли президент создать Лигу Наций, члены которой обязуются выступить против любого государства, которое нарушило договор, либо нарушило определенные правила ведения войны на море или суше (такие правила, конечно, должны быть составлены после этой войны), или которое отказалось, в случае спора, принять какой-либо другой способ его разрешения, чем война? ... Я не могу сказать, что правительства большинства стран будут готовы принять такое предложение, но я уверен, что правительство США является единственным правительством, которое могло бы ответственно сделать его»¹⁵.

Письмо Грея пришло как раз тогда, когда Хауз и Вильсон пересматривали планы посредничества в войне. После обсуждения с президентом, Хауз ответил Грею, предлагая замысловатый план посредничества США, условия которого должны были бы тайно согласовываться с Англией и союзниками. Если центральные державы проявят упрямство, Хауз пообещал, что «это, вероятно, сделает для нас необходимым присоединиться к союзникам и форсировать события»¹⁶.

Полковник считал это важным предложением, обещанием «практически обеспечить победу союзникам», но Грей в ответ телеграфировал 9 ноября, всего лишь спросив, означает ли это предложение, что Соединенные Штаты готовы присоединиться к Лиге Наций, как указано в его 22 сентября письмо, и присоединиться к гарантиям мирного урегулирования¹⁷.

Хауз проявил мудрость, поддерживая предложения Грея перед президентом, но последующая переписка между Греем и Хаузом, осуществлявшаяся до возвращения полковника в Европу в январе 1916 г., показала, что обе стороны преследуют различные цели. Американцы главное внимание уделяли посредничеству в целях прекращения войны, предлагая в качестве приманки свое участие в организации послевоенной Лиги мира при условии, что посредничество будет удачным. Грей по-прежнему скептически относится к идее посредничества и, продвигая идею Лиги, настаивал, что американцы подтвердят серьезность своих намерений, сделав твердые обещания поддерживать мир в будущем. 11 ноября 1915 г. Грей писал Хаузу, указывая на трудность принятия союзниками американского плана «без четкого осознания его условий, полагаясь на одно только обещание Соединенных Штатов вмешаться, если союзники согласятся»¹⁸. Впоследствии к этому непониманию добавились трудности, вызванные использованием Великобританией вооруженных торговых судов для защиты от германских субмарин, и усиливавшиеся протесты американцев против тактики морской блокады Германии. Все это усиливало подозрения союзников относительно прогерманских симпатий Вильсона.

Когда Хауз вернулся в Европу в январе 1916 г., он имел указания Вильсона предложить два основных базиса мирных переговоров, основанных на военном и военно-морском разоружении и Лиги Наций как инструменте предотвращения агрессии и обеспечения абсолютной свободы морей. Вильсон утверждал, что «нашим долгом будет использовать нашу величайшую моральную силу, чтобы обязать других сесть за стол переговоров, и я не представляю, как они будут выглядеть в глазах всего

мира, если они откажутся»¹⁹. В частных беседах с британскими лидерами, Хауз получил определенную поддержку со стороны Ллойд Джорджа, и Грей заявил о готовности рассмотреть вопрос о свободе морей, при условии, что Соединенные Штаты «присоединятся к общему мирному договору, чтобы обеспечить его поддержку и соблюдение»²⁰. Грей и Бальфур, первый лорд Адмиралтейства, были больше заинтересованы, однако, в том, как далеко Вильсон был готов пойти при заключении соглашения в отношении европейских дел. Хауз объяснил, что президент «вовсе не пойдет на это» но будет приветствовать соглашение «о защите мира в интересах и ради будущего каждого государства»²¹.

Главной заботой Хауза при этом было определить возможность американского посредничества. В Берлине он быстро уяснил, что германские цели войны были настолько обширны, что исключали всякую возможность примирения с союзными державами. Вернувшись в Лондон, Хауз, тем не менее, продолжал в дискуссиях с британскими лидерами настаивать на возможном американском посредничестве. Хотя англичане явно предпочитали прямое военное участие США американскому дипломатическому посредничеству, после длительных предварительных совещаний, 14 февраля 1916 г., во время ужина с Асквитом, Греем, Ллойд Джорджем, Бальфуром и Ридингом, главным судьей Англии, была достигнута договоренность о возможной американской мирной инициативы. Это соглашение, оформленное в меморандуме Хауза-Грея от 22 февраля 1916 г., предусматривало, что президент Вильсон, получив одобрение союзников, выступит с предложением созыва мирной конференции. Если Германия откажется, «Соединенные Штаты, вероятно, вступят в войну против Германии». Если такая конференция окажется не в состоянии обеспечить условия мира, благоприятные для союзников, «Соединенные Штаты покинут конференцию и присоединятся в качестве воюющей на стороны к союзникам»²².

Хауз вернулся в Америку, считая, что достигнутое в Лондоне соглашение сделает возможной американскую инициативу по прекращению военных действий и началу переговоров. После доклада Хауза, Вильсон восторженно одобрил меморандум Хауза-Грея. Телеграмма от 8 марта 1916 г. сообщила Грею об одобрении президента, правда добавление слова «вероятно», касательно американского вступления в войну на стороне союзников в случае провала конференции, несколько снижало общее значение договоренностей²³. Тем не менее, благожелательный прием полковника в Англии заставлял его преувеличивать симпатии британских лидеров американским инициативам. В Лондоне американские предложения интенсивно обсуждались Военным Комитетом в свете стратегических перспектив Великобритании и ее союзников на заседании 21 марта 1916 г.²⁴ Грей впоследствии писал Хаузу, что последнее немецкое наступление под Верденом сделало невозможным для Британии взять на себя инициативу предложить мирную конференцию французам²⁵.

Однако полковник Хауз не оставлял своих надежд настоять на американском посредничестве об окончании войны путем начала переговоров. Кажущееся улучшение в германо-американских отношениях, сопровождавшееся германским «обязательством по «Сассексу» 4 мая 1916 г., давало возможность Хаузу усилить его призывы к Грею. 10 мая он телеграфировал министру иностранных дел, что Вильсон готов был публично заявить о приверженности Соединенных Штатов идее Лиге Наций, как то было сформулировано в письме Грея от 22 сентября 1915 г., если, в то же время, президент будет иметь возможность объявить о своем намерении созвать мирную конференцию для начала переговоров об окончании войны²⁶. В своем ответе от 12 мая Грей намекнул, что союзники считают посредничество или проведение мирной конференции в нынешних обстоятельствах «преждевременным»²⁷.

Грей разделял чаяния президента и соглашался с его мыслью о том, что «его предложения в отношении Лиги Наций может быть принести

величайшую пользу человечеству», но министр иностранных дел явно сомневался в целесообразности увязки идеи Лиги с условием немедленного созыва мирной конференции. Горько разочарованный Хауз доверил своему дневнику замечание о том, что в течение двух лет Грей настаивал на том, что все зависит от готовности Соединенных Штатов принять участие в мировых делах. «Сейчас мы демонстрируем готовность сделать это, он останавливается, запинаясь и придумывает все новые отговорки»²⁸. Позже настоятельные уговоры Хауза также не возымели действия на Грея и Военный Кабинет в целом так как наступление на Сомме шло полным ходом²⁹.

Неоднократно обескураженный союзными державами в своем желании выступить в качестве миротворца Вильсон, тем не менее, решил изложить в одностороннем порядке американскую политику в отношении войны и будущей роли США в международных отношениях. Результатом стала знаменитая речь Вильсона от 27 мая 1916 г. перед членами Лиги Защиты мира. Вильсон заявил, что, хотя причины и цели войны не касались Америки, разрушительное воздействие на нейтральные страны и торговлю сильно затрагивают интересы США и заставляют их озаботиться окончанием боевых действий. Вильсон изложил принципы урегулирования, призванные обеспечить постоянный мир. Во-первых, каждый народ должен иметь возможность свободно выбирать, суверенитет, под которым он желает жить. Во-вторых, права малых наций должны были быть так же священны, как и великих держав. В-третьих, весь мир имеет право быть свободным от агрессии. Если урегулирование на основе таких принципов сможет быть достигнуто, президент пообещал американское участие в будущих гарантиях мира. Выступление вылилось в призыв к «всеобщему объединению наций с целью поддержания нерушимой безопасности и свободы морей для общего блага и беспрепятственного использования всеми народами мира, и предотвращения любой войны, развязываемой вопреки условиям договора или без предупреждения, с целью утвердить полное главенство мирового

общественного мнения – действительную гарантию территориальной целостности и политической независимости всех стран»³⁰.

Подобная поддержка идеи Лиги Наций была с энтузиазмом встречена различными группами в Британии и Америке. Официальный ответ союзных держав на речь президента, впрочем, был весьма прохладным и не продвинул дело об американском посредничестве ни на шаг. Особенно возмущала союзников склонность Вильсона к морализаторству в сфере международных отношений с позиции выгодного нейтралитета, в то время как союзники считали себя вовлеченными в борьбу на жизнь, а на смерть – борьбу в защиту именно тех принципов, о которых Вильсон так много говорил.

Утверждение Вильсона о том, что причины и цели войны не касались Америки, не прибавила никакого сочувствия союзников к речи президента. Спринг-Райс даже повторил свои предупреждения Грею о том, что нельзя доверять предложениям Вильсона. Спринг-Райс считал, что его речь была мотивирована политическими факторами в предвыборный год, и, в любом случае, президент не имел конституционных полномочий для вовлечения Америки в систему поддержания мира без одобрения Конгресса³¹.

На протяжении 1916 г., по мере того, как англичане усиливали блокаду Германии, и особенно после опубликования англичанами «черного списка» американских фирм, сотрудничавших с Германией, англо-американские отношения резко ухудшились. После жестокого подавления Пасхального восстания ирландский вопрос стал еще одним фактором, отравлявшим трансатлантические отношения. Президент Вильсон горько обижался на отказ союзников принять его посредничество в переговорах об окончании войны, у него постепенно усиливались подозрения относительно настоящей природы военных целей союзников. Грей оставался горячим приверженцем идеи создания после окончания войны Лиги Наций, как видно из его переписки с членами Лиги Защиты Мира и другими подобными группами. Он публично поддержал идею Лиги в двух больших интервью в прессе³². При этом он всегда ясно давал понять, что его взгляды на этот вопрос были

личными и неофициальными. Грей никогда не представляет свою точку зрения на рассмотрение кабинета министров, и он несколько раз отвергал предложения публично и официально одобрить идею Лиги, чтобы добиться симпатии нейтралов³³.

В письме Хаузу в августе 1916 г., Грей резюмировал свою позицию и объяснил, почему Великобритания не ответила на президентские инициативы. Письмо заканчивается откровенным высказыванием, что ни Великобритания, ни ее союзники не станут начинать переговоры о мире «пока военная ситуация продолжает улучшаться в их пользу, или есть хорошие перспективы такого улучшения»³⁴. Это письмо положило конец всякой надежде, что американцы все еще могли рассчитывать на посредничество в мирных переговорах между противоборствующими блоками в рамках соглашения от 22 февраля.

Грей знал, что его коллеги по кабинету министров имели неоднозначные взгляды на идею Лиги Наций. Холдейн, до его исключения из коалиционного правительства в мае 1915 г., распространил меморандум для кабинета, который призывал к серьезному рассмотрению проекта Лиги Наций. Лорд-канцлер утверждал, что, при всей необходимости разгрома германского милитаризма, никакие территориальные и экономические санкции не смогут предотвратить немецкого возрождение и попыток мести. Кроме того, возможны ухудшения в отношениях с союзниками, а новые угрозы, создаваемые развитием подводных лодок и самолетов, представляют особую опасность для безопасности Великобритании. Холдейн утверждал, что «жизненно важно для интересов Англии» договориться с великими державами, в том числе с ведущими нейтральными странами о каком-либо механизме обеспечения мирного урегулирования международных споров. Меморандум был составлен в духе предложений Брайса и рекомендовал коллективное дипломатическое, экономическое, и, при необходимости, военное давление, чтобы обеспечить соблюдение соглашений. Холдейн предположил, что официальные обязательства должны быть сведены к

минимуму для обеспечения суверенитета всех членов соглашения и привлечения американцев. Лорд-канцлер утверждал, что возврат к довоенным условиям не может гарантировать ни глобального мира, ни безопасности Великобритании после войны³⁵.

В ответ на меморандум Холдейна, Китченер, военный министр, распространил враждебный ответ, высмеивавший надежды лорд-канцлера «на установление тысячелетнего мира» и предсказывавший, что соперничество великих держав будет продолжаться и после окончания войны³⁶.

Первым членом правительства, давшим систематизированный критический разбор идеи Лиги Наций, стал Бальфур. Во время второй миссии Хауза в январе 1916 г. в меморандуме для членов кабинета первый лорд Адмиралтейства проанализировал возможности создания антивоенной федерации во главе с Америкой, действующей, чтобы предотвратить агрессию. Два момента – всеобщие территориальные гарантии и система обязательного арбитража – представлялись Бальфуру сопряженными с непреодолимыми трудностями. Первый заморозит территориальное статус-кво в то время как второй разобьется о трудности определения и обеспечения беспристрастного правосудия в сложных международных спорах. Бальфур высказывался за менее амбициозные, «скромные» и «практические» варианты отнесения споров к «конференции держав». Такая конференция могла бы быть бесконечно полезна, заставляя державы обсуждать спорные вопросы, но она не должна была бы заставлять державы обязательно соглашаться. Рассуждая о том, должна ли Лига обязательно применять военную силу по решению большинства ее членов против таких агрессивных стран как Германия и, если нет, то будет ли Лига эффективным инструментом сохранения мира, Бальфура отмечал, что эти вопросы было проще задать, чем ответить на них, особенно принимая во внимание, что миролюбивые и демократические нации, образовавшие Лигу, столкнутся с большими проблемами, так как действия по обузданию агрессии должны

быть быстрыми и решительными. Несмотря на эти трудности, Бальфур надеялся, что Америка откажется от ее традиционной изоляции и присоединится к Лиге Наций в попытке не допустить повторения войны³⁷.

Идея Лиги Наций снова оказалась в фокусе внимание правительства в мае 1916 г., когда Хауз возобновил попытки добиться согласия англичан на американское посредничество, указывая на то, что теперь Вильсон был готов объявить о своем желании видеть Америку участником Лиги Наций. Бальфур предложил дать понять президенту, что реализации его надежды на Лигу Мира лучше всего будет способствовать активное американское вмешательство в войну. Если американское посредничество приведет к неокончательному или неэффективному миру, планы любой большой международной организации будут разрушены³⁸.

М. Хэнки, влиятельный секретарь Военного Комитета, яростно напал на саму концепцию Лиги Наций в целом. В меморандуме от 25 мая Хэнки утверждал, что безопасность, обеспечиваемая подобными схемами, будет «полностью вымышленной» и породит опасные иллюзии, особенно в Великобритании. С его традиционным уважением к праву и святости международных договоров, британский народ будет особенно склонен доверить свою безопасность международной миротворческой организации. Для первых послевоенных поколений, учитывая всеобщую усталость от войны и искреннее желание мира, новая международная система будет, несомненно, хорошо работать. Такой рычаг в руках «энтузиастов социальных реформ, антивоенной политики и разоружения», опасался Хэнки, способствует «усыплению нации, которая будет уверена, что ее военные приготовления идут хорошо, и направит свои усилия в другие сферы, приносящие более быстрые плоды процветания»³⁹.

Немцы, их союзники, и, возможно, русские, во всяком случае, не станут жертвами таких иллюзий. Скорее, Хэнки чувствовал, что эти страны будут использовать новую международную систему как щит, за которым примутся трудиться над достижением нового превосходства в силе. В

соответствующий момент они нанесут удар – либо, парализовав обсуждения в международном совете, либо категорически отказавшись передать спор на его рассмотрение под предлогом умаления национальной чести. Можно ли будет ждать в таком случае коллективных международных действий с целью принудить Германию? По мнению Хэнки, народы мира либо разделятся по существу спора или будут слишком испуганы или эгоцентричны, чтобы действовать политически, экономически или в военном отношении против Германии.

Далее Хэнки утверждал, что нельзя будет рассчитывать ни на какую помощь со стороны Америки, которая никогда не свяжет себя обязательством участвовать в европейских делах. По словам Хэнки, американцы «настолько космополитичны, ослеплены верой во всемогущий доллар, что их не следует судить даже по сравнительно низкому стандарту других народов в отношении вопросов национальной чести». Даже если Америка и станет сотрудничать, она сделает это без энтузиазма, поскольку народы хорошо сражаются только «за свои жизненно важные интересы», а не за «абстрактные принципы или справедливость». В любом случае, военные действия, осуществляемые международными полицейскими силами в составе различных армий, нерешительными из-за различно понимаемых обязательств, вряд ли будут очень эффективны против нации, вдохновленной национальной идеей.

Хэнки приходит к выводу, что никакого преимущества, скорее всего, не получит ни Великобритания, ни мир в целом от принятия предлагаемой схемы международной организации. Неизбежно, эти схемы приведут к краху «и чем дальше этот крах будет отодвигаться, тем сильнее наша страна будет убаюкиваться». Вместо этого нации следует продолжать укреплять ее собственную оборону, как действительную гарантию ее безопасности⁴⁰.

Асквит, время от времени выказывал умеренное сочувствие идее Лиги Наций⁴¹, но в первом всеобъемлющем обзоре британских целей войны, инициированном премьер-министром в конце августа 1916 г., идее Лиги

Наций уделяется мало внимания⁴². Меморандум, подготовленный для этого обзора, описывал прогнозируемые условия мира, которые гарантировали бы безопасность Великобритании с точки зрения традиционной стратегии. Генеральный штаб пришел к выводу, что принципиальными основами мира должны стать поддержание Европейского баланса сил, независимость Бельгии и Нидерландов и английское морское господство⁴³. Меморандум Адмиралтейства подчеркивал важность именно такой стратегии и решительно выступал против того, чтобы британская безопасность сколь-нибудь существенным образом опиралась на международные соглашения⁴⁴. Меморандумы Форин оффиса и Бальфура при рассмотрении вопроса о послевоенном территориальном урегулировании, отмечает первостепенное значение сохранения европейского баланса сил между союзниками и потенциально опасной Германией⁴⁵. Все меморандумы предусматривали дальнейшее участие Великобритании в послевоенном союзе с Францией и Бельгией.

Ни один из этих меморандумов не выразил надежду, что Лига Наций могла бы в корне изменить послевоенную международную систему. Меморандум министерства иностранных дел позволяет понять это, когда поднимает вопрос о будущем сокращении вооружений. Создание Лиги Наций, «готовой применить силу против любой страны, которая отказывается от соблюдения международного права», может стать фактором в содействии сокращения вооружений. Но авторы меморандума утверждали, что не питают иллюзий, что такой инструмент будет эффективным до тех пор, пока германский милитаризм не окажется сокрушен и народы научатся, медленно и трудно, подчинять свои национальные интересы всеобщему благу международного сообщества. Меморандум, однако, указал на обнадеживающие признаки того, что Америка может отказаться от традиционной изоляции и принять участие в системе послевоенного мира, тем самым «повторяя попытку Каннинга привлечь Новый мир для восстановления равновесие в Старом». Авторы пришли к выводу, «если

удастся убедить Америку присоединиться к такой Лиге Наций, ее вес и влияние помогут материально обеспечить решение вопросов, для рассмотрения которых организация будет создана»⁴⁶.

Хотя, как видно из обсуждения целей войны, идея Лиги Наций оказала незначительное влияние на традиционное стратегическое мышление, к осени 1916 г. она получает новых высокопоставленных приверженцев. Лорд Роберт Сесил, парламентский заместитель государственного секретаря по иностранным делам, ставший членом кабинета в качестве министра блокады с февраля 1916 г., показывал растущий интерес к планам по поддержанию мира и послевоенного урегулирования. В августе, выступая в Кембриджском университете, он заявил, что после окончания войны должны быть приложены все усилия, чтобы спасти Европу от «международной анархии»⁴⁷. В сентябре он подготовил «Меморандум о предложениях по уменьшению риска возникновения будущих войн». Живописуя страдания и разрушения, вызванные войной, угрожающей самому существованию европейской цивилизации, и учитывая вероятность серьезных и многочисленных послевоенных споров, Сесил выступает за запрещение войны как средства разрешения международных споров. Ни уничтожение германского милитаризма, ни территориальное урегулирование на основе национализма не будет гарантировать мир. Исключив систему обязательного арбитража как вызывающую слишком большое количество возражений, Сесил утверждал, что те же возражения не возникнут при использовании упорядоченной и обязательной системы, действующей по принципу многосторонней международной конференции. Следуя предложениям некоторых групп сторонников идеи Лиги Наций, Сесил предположил, что определенные мирные процедуры при рассмотрении международных споров должны стать обязательными, прежде чем сторонам будет дозволено прибегать к боевым действиям. Он согласился с тем, что необходимо разработать и принять систему санкций для обеспечения мирных процедур и защиты законопослушных членов международного сообщества. Из своего опыта

Сесил надеется, что блокада является эффективной санкцией «которая может оказать значительное давление на непокорные державы, не вызывая чрезмерных рисков держав, использующих ее». Если подавляющее военно-морская и финансовая мощь могли бы быть объединены для укрепления системы поддержания мира, «ни одно современное государство, в конечном счете, не сможет устоять перед таким давлением». Кроме того, Сесил надеялся, что, хотя Америка не захочет, как ожидается, принимать участие в европейских делах, она может быть готова «присоединиться к организованным экономическим акциям, чтобы сохранить мир».

После этих предварительных замечаний Сесил формулирует «предложения для поддержания будущего мира». Во-первых, высокие договаривающиеся державы соглашаются поддерживать послевоенное территориальное урегулирование в течение пяти лет. В конце этого периода, или когда любая высокая договаривающаяся держава того потребует, должна быть созвана конференция держав для рассмотрения и проведения необходимых или желательных территориальных изменений. В рамках мирных договоров державы должны обязаться представлять любой международный спор на рассмотрение конференции, которая будет созвана сразу же в момент кризиса. Никакие действия не могут быть предприняты какой-либо державой, пока конференция не рассмотрит спорный вопрос и примет решение (либо окажется не в состоянии принять решение) до истечения трех месяцев. Любое решение, принятое конференцией, будет выполняться всеми высокими договаривающимися державами, как если бы это было одной из статей мирного договора. Каждая из сторон должна согласиться обеспечивать выполнение договора «в случае необходимости силой оружия». Если любая держава нарушит положения договора или прибегнет к применению силы без предварительной передачи спора на рассмотрение конференции, другие державы должны быть обязаны подвергнуть нарушителя коллективной торговой и финансовой блокаде.

Сесил заключил меморандум, уточняя те или иные положения, необходимые, чтобы сделать блокаду эффективной⁴⁸.

Как Сесил позже отмечал в своей автобиографии, составление этого меморандума ознаменовало собой начало нового этапа в его политической карьере⁴⁹. Младший сын маркиза Солсбери, Сесил был одним из лидеров консервативной партии, третьим по занимаемым постам и влиянию. Его приверженность делу Лиги Наций питалась из различных источников. Первым было мощное влияние отца, чья привязанность идеалу «европейского концерта» и вера в возможность заключения некоего всеобщего международного договора в целях обеспечения прочного мира и процветания оказали огромное влияние на образ политического мышления Сесила⁵⁰.

Вторым было моральное и религиозное влияние его семьи, заставлявшее Сесила смотреть на дело защиты мира, как на «обязанность христианина»⁵¹. Не менее важным было то, что его глубокий консерватизм и предвидение разрушительного воздействия войны на традиционные ценности и социальные структуры Европы, заставляли его поддерживать различные схемы для предотвращения войны⁵². Это приводило его к мысли о необходимости для защиты мира и порядка реформирования международной системы. В то же время, Сесил никогда не был послушным партийцем. Он выступал сторонником принципа свободной торговли и его интерес к либеральным внешнеполитическим темам значительно подкреплялся его восхищением идеями и личностью Грея, его начальника в Министерстве иностранных дел⁵³. То, что проект Лиги Наций был по большей части либеральной идеей и в основном поддержали его либералы, не мешало Сесилу стать либеральным интернационалистом в силу чисто консервативных причин. Именно это сделало Сесила страстным приверженцем идеи Лиги Наций, после войны он посвятил остаток своей долгой жизни делу укрепления международного мира, часто с большими издержками для собственной карьеры как консервативного политика.

Предложения Сесила не были представлены для рассмотрения членами кабинета министров до мая 1917 г., но они обсуждались в Форин оффис в октябре 1916 г. и вызвали пространную и обстоятельную критику сэра Э. Кроу, руководителя департамента Форин оффиса по борьбе с контрабандой. Кроу представил, пожалуй, наиболее систематический и проницательный за все военное время анализ многочисленных трудностей, с которыми схемы, подобные набросанной Сесилом, столкнутся на практике. Прежде всего, вызывала вопросы проблема членства. Если планируемая Лига Наций предусматривает универсальные территориальные гарантии, трудно понять, как какое-либо государство может быть исключено из участия в организации. Как показал опыт работы Гаагских конференций, такое объединение стран было бы громоздким, постоянно сталкивалось бы с препятствиями и было бы «совершенно не готово выступить локомотивом развития и целенаправленной работы ради прогресса». Кроме того, была сомнительной осуществимость на практике самих территориальных гарантий. Захотят ли государства участвовать в подобных гарантиях? Даже если они выразят свое согласие, что будет гарантировать выполнение обязательств? Коллективные гарантии, отмечал Кроу, не означают автоматически и абсолютно силы, достаточной для их воплощения. Такая сила будет определяться в каждом конкретном случае при группировке держав по какому-либо территориальному спору. Обычно, нации разделяются по принципу целесообразности и справедливости территориального урегулирования. Поддержат они, или воспротивятся изменению территориального статус-кво, решается в свете их национальных интересов и «с учетом баланса сил». В случае, когда группировка держав создает явный перевес в силе, «не может быть никакой уверенности, что их попытка изменить территориальное размежевание в свою пользу вызовет активное сопротивление со стороны остального мира».

Так же очевидно, что неэффективное обеспечение территориального статус-кво будет и невозможно, и нежелательно, отмечал Кроу, рассматривая

далее, как Сесил и другие авторы проектов международного мира предполагают осуществлять мирные территориальные изменения, а также разрешать нетерриториальные международные споры. Кроу, приходил к выводу, что Сесил верно исключил принудительный арбитраж как невыполнимое условие рассмотрения споров. При этом Кроу задает вопрос, что сможет сделать международная конференция, ограниченная в своей деятельности принципом единогласного решения, столкнувшись с международным спором, затрагивающим жизненно важные национальные интересы в сфере, где никакой компромисс не будет возможен? Кроу утверждал, что в таких случаях конференция держав будет бесполезна, пока державы не откажутся от своих ролей беспристрастных посредников и не образуют военную коалицию против агрессивной стороны для сдерживания войны. Снова, как и в прошлом, военная мощь станет решающим фактором в разрешении спора.

Далее Кроу описал реалистичные функции всеобщей международной конференциях. Такая конференция, отмечал он, может способствовать стимулированию сотрудничества между государствами с целью создания превосходящих по мощи группировок против потенциальных нарушителей мира. Она могла бы облегчить компромисс и дать время для дипломатических усилий по разрешению споров. Кроме того, когда нации возьмут за правило представлять спорные вопросы на рассмотрение конференции, «в которой всех слышат и никого не принуждают», шансы для мирного урегулирования возрастут. При этом Кроу отдавал себе отчет в том, что подобная конференция сама по себе не станет автоматическим решением всех проблем.

Меморандум Кроу особенно скрупулезно разбирает «один главнейший принцип», на котором, как он считал, базируются все схемы, типа предлагавшейся Сесилом, – принцип санкций, который подразумевал безусловное применение силы для сдерживания злонамеренных нарушителей мирного договора. Кроу наглядно проиллюстрировал неэффективность

любой системы, основанной исключительно на экономических санкциях и не подкрепленных военной силой. Вооруженные силы в распоряжении Лиги держав, однако, должны обладать действительным военным перевесом, чтобы быть эффективными. Теоретически, по состоянию на текущий момент, международные силы, разделенные географически, по национальному признаку, языковыми барьерами, без общего руководства и стратегической подготовки не дадут никакой основы для безопасности, подчеркивал Кроу. Такие выводы иллюстрируют последовательную приверженность принципу баланса сил, как неизменному принципу британской стратегии и дипломатии. Чтобы предотвратить возможность какого-либо одного государства или группы государств, преследующих, через войны и кровопролития, политику агрессии и доминирования, не поможет ничего, кроме адекватной силы. Арбитраж и конференции могут быть использованы в ограниченных целях. Их использование и эффективность, вероятно, будут неуклонно расти с развитием современной политической мысли. Но необходимым и предварительным условием нормального функционирования всеобщей конференции в качестве гаранта мира является обладание сообществом наций эффективно организованной военной силы для защиты международного права. Можно ли этого достичь и как, это в первую очередь военный вопрос⁵⁴.

Как уже отмечалось, интерес Сесила к проектам Лиги Наций был обусловлен его реакцией как консервативного политика, на ужасы и разрушения, причиненные войной. К началу зимы 1916 г., с провалом наступления на Сомме, разгромом Румынии, и растущим напряжением во французской и российской армии, перспективы союзников выглядели угрожающе мрачными. Великобритания столкнулась с возраставшей опасностью германских подводных боевых действий, которые угрожали разорвать линии жизнеобеспечения метрополии. Вдобавок ко всему этому нарастала враждебность американского правительства в то время, когда зависимости Великобритании от США в вопросах финансирования и

снабжения становилась критической. Было известно, что Вильсон во время предвыборной кампании снова предлагал идею американского посредничества для скорейшего прекращения войны. Ллойд Джордж отбросил все надежды на реализацию этой мирной инициативы в конце сентября, драматически призвав британцев к борьбе «до победного конца ... до нокаута» и заявив о том, что Великобритания не потерпит никакого внешнего вмешательства⁵⁵. Ллойд Джордж, однако, предпринял свой демарш без консультаций с Греем или премьер-министром, в тот самый последний месяц пребывания Асквита у власти, когда правительство интенсивно обсуждало военную стратегию⁵⁶.

Бывший консервативный министр иностранных дел лорд Лэнсдаун задал ключевой вопрос о том, оправдывает ли стратегическая ситуация продолжение борьбы, которая «медленно, но верно, губит лучшую часть мужского населения наших островов»⁵⁷. Полный опасений, как любой тори, по поводу социальных последствий продолжения боевых действий в таких масштабах, Лансдаун утверждал, что те, кто без нужды продолжают войну, виновны не менее тех, кто ее спровоцировал и что никакие предложения в пользу обмена мнениями о возможности мира не должны отвергаться. Грей присоединился к сомневающимся, призывая к пересмотру возможности американского посредничества на основе соглашений с Хаузом от предыдущего февраля, если военные советники больше не могут гарантировать быстрого поражения Германии⁵⁸.

Уже готовый, казалось, обсуждать мирные переговоры кабинет Асквита вскоре столкнулся с кризисом, занявшим все его внимание и приведшим к развалу правительства. Вялость премьер-министра в управлении войной и его тактические просчеты во время декабрьского политического кризиса привели к образованию 7 декабря 1916 г. новой коалиции, возглавляемой Д. Ллойд Джорджем, и поддержанной консервативной партией во главе с Э. Бонар Лоу. Новый кабинет выказывал решимость продолжать войну со всей возможной энергией и эффективностью. Отставки Асквита и Грея, в

сочетании с предшествовавшим этому выходу из правительства Холдейна, означали, что либеральные империалисты, которые проявили в кабинете наибольшую поддержку идее Лиги Наций были теперь не у власти. Только Сесил остался в новом правительстве, чтобы отстаивать дело Лиги.

Таким образом, к концу 1916 г., идея Лиги Наций привлекла широкое внимание официальных британских кругов и играла центральную роль в англо-американских отношениях в течение первых двух лет войны. Грей умело использовал идею Лиги для цементирования либеральной Антанты с нейтральной Америкой, используя американское стремление к посредничеству в мирных переговорах, и соглашением Хауза-Грея наметил контуры будущего сотрудничества на случай, если стратегическое положение союзников станет отчаянным. Идея Лига Наций была проанализирована политическими и военными руководителями в свете традиционных британских интересов и стратегии. Скепсис, который выразил Бальфур и враждебность Китченера и Хэнки прекрасно показали, что проекту Лиги придется преодолеть серьезные препятствия, чтобы добиться официального одобрения кабинета. Идея Лиги Наций, основанной на коллективных гарантиях, бросала вызов традиционной британской стратегии – в частности, приверженности политике свободы рук, исторической привязанности балансу сил, и опоре на военно-морскую гегемонию. В то же время британским дипломатическим традициям вполне соответствовало урегулирование международных споров в соответствии с методами «Европейского концерта», и идея Лиги давала однозначный посыл для прогресса в этом направлении. Холдейн, Грей и Сесил подчеркнули этот аспект идеи, так же, как Бальфур и даже Кроу. Кроме того, тот факт, что Вильсон поддержал идею Лиги Наций, не только вдохновил ее сторонников, но и добавил новое захватывающее измерение для британских политиков. Грей, заглядывая далеко вперед, видел в Лиге Наций средство создания Атлантического партнерства и нового мирового баланса сил.

Публичная поддержка Вильсоном идеи Лиги не привела, как он надеялся, к принятию Великобританией американского посредничества в переговорах об окончании войны. Тем не менее, Вильсон в очередной раз заставил союзников пересмотреть свои военные цели и возможности, открывавшиеся идей Лиги Наций в конце 1916 г.

3. Распространение идеологии британского движения за Лигу Наций в 1917 г.

Новое коалиционное правительство, возглавляемое Ллойд Джорджем, который пришел к власти 7 декабря 1916 г., было составлено из либеральных и консервативных политиков, которые разделяли решимость премьер-министра вести войну «до нокаута». Одной из первых задач, вставших перед новым правительством, однако, было отреагировать на мирные ноты из Германии и Америки. Германская нота от 12 декабря была с презрением отвергнута Великобританией и Францией. Нота Вильсона от 18 декабря 1916 г. требовала тщательного рассмотрения и продуманного ответа, учитывая исключительную зависимость союзников от американских финансов и снабжения. После переизбрания на новый президентский срок, опасаясь эскалации германской подводной войны, Вильсон решил прозондировать возможности переговоров о мире. Его нота призывала прояснить цели войны и мира воюющих сторон. Судя по публичным заявлениям, эти задачи виделись обеими сторонами очень похожими. Кроме того, обе стороны выразили заинтересованность в Лиге Наций в целях обеспечения мира. Вильсон обещал, что американский народ и правительство «готовы и даже жаждут» в полной мере сотрудничать в этом проекте, когда война закончится¹.

При подготовке подходящего ответа Вильсону, Сесил и Бальфур, занявший в новом правительстве пост министра иностранных дел, советовали выразить горячую симпатию стремлению президента к Лиге

Наций и потребовать более конкретных заверений, что американское правительство «проявит волю и способность, чтобы предоставить военную помощь для обеспечения решений любой подобной Лиги»². Кроме того, Вильсон должен был быть осведомлен о том, что проект Лиги Наций полностью зависит от удовлетворительного мира, а не в коем случае не может стать его заменителем.

Совместный ответ союзников Вильсону от 10 января 1917 г. был составлен в духе военной пропаганды и «призыва к демократии». Он содержал изложение целей войны, что предполагало полный разгром Германии и восстановление Европейского баланса сил. В то же время союзники, впервые публично заявили, что соглашаются «всем сердцем с планом создания Лиги Наций для обеспечения мира и справедливости во всем мире», которая могла бы претворить в жизнь санкции, необходимые для обеспечения соблюдения международных договоров³. В дополнительной ноте Бальфура Спринг-Райсу, которая должна была быть отправлена Вильсону и опубликована, британская сторона с усиленной настойчивостью выражала уверенность в том, что Вильсон осознает необходимость укрепления будущей международно-правовой системы определенными санкциями⁴. Таким образом, британская дипломатия ловко отвергала все усилия президента по навязыванию союзникам своего посредничества в мирных переговорах. Бальфур, как Грей определенно называл американцам цену, которую придется заплатить за Лигу Наций или прекращение войны путем переговоров.

Новое правительство не только было полно решимости усилить военный натиск на врага, оно также было обеспокоено более полным использованием потенциала доминионов. В новый Военный Кабинет, составленный всего из пяти человек, вошли два известных колониальных администратора, лорд Милнер и лорд Керзон, несколько ведущих соратников Милнера и членов «Круглого стола» получили влиятельные посты в государственной службе. Ф. Керр покинул редакцию журнала «Круглый стол» и занял должность

советника по имперским и иностранным делам в личном секретариате Ллойд Джорджа. Л. Эмери и М. Сайкс вошли в возглавляемый М. Хэнки секретариат военного Кабинета⁵. Можно сказать, это усиление националистически настроенных империалистов в государственной службе являлось сигналом о соответствующих изменениях в стратегии войны, в формулировании целей войны и в структуре имперских отношений. Это со всей очевидностью подтвердилось созывом Имперской военной конференции весной 1917 г. С самого начала войны сторонники Милнера, «милнериты», как их называли, добивались созыва имперской конференции для координации военных усилий различных частей империи. Милнер надеялся, что опыт совместной войны выковал бы монолитную империю, в то время как группа «Круглого стола», возглавляемая Л. Кертисом, распространяла разработанные ими предложения по имперской интеграции⁶.

Создание Имперского военного кабинета представляло собой частичное воплощение идеала Милнера, обсуждение в его узком кругу целей войны давало империалистам возможность наметить широкую программу модернизации Британской Империи. Эмери и Керзон настаивали на том, что основной упор должен быть сделан на обеспечении безопасности имперских владений в Индии и Африке, стратегически важных районов Ближнего Востока, и удовлетворении желания южных доминионов аннексировать близлежащие немецкие колонии⁷. Наряду с возрастанием имперских appetитов, лежащих в основе всех обсуждений Имперского Военного Кабинета и его подкомитетов, проявлялось желание добиться таких условий мира, которые оставят Германию достаточно сильной в Европе, хотя и лишенной всех своих заморских колоний. Этот план в определенной мере противоречил западной стратегии британского генералитета и озабоченности Форин оффис по поводу сохранения Европейского баланса сил. Имперская стратегия также не принимала во внимание военные цели европейских союзников Великобритании и потенциальных противников в лице либералов и левых, враждебных любым программам традиционного империализма.

Ллойд Джордж ясно дал понять членам Имперского Военного кабинета, что рекомендации, выдвигаемые ими в это время, являются лишь самыми общими набросками к конечной картине мира, которую еще предстоит создать в ходе переговоров⁸.

Результаты имперской конференции 1917 г. также были неоднозначны в отношении надежд империалистов. Хотя создание Имперского Военного кабинета был благоприятно воспринято лидерами доминионов, обсуждение будущего конституционного устройства империи была перенесено на специальную послевоенную сессию. Формула, предложенная для этой будущей конференции – «полное признание Доминионов как автономных наций Имперского Содружества» – показывала, что война в гораздо большей мере стимулировала национализм доминионов, чем имперские настроения⁹. Так или иначе, сторонники империализма не добились практически никаких результатов в проектировании стратегии Великобритании. Им не хватало внятной программы, и они мало что смогли сделать, чтобы переломить решимость генералов-«западников», сконцентрированных на Европе.

Вопрос Лиги Наций, также привлек значительное внимание Имперского Военного Кабинета при обсуждении целей войны. При подготовке повестки дня для заседаний правительства, Хэнки предложил три возможных варианта будущей международной организации. Первый вариант предусматривал создание «какой-нибудь международной организации, типа Лиги защиты мира». Если планы «принуждения к миру» покажутся радикальным отходом от традиционной системы международных отношений, правительство может попытаться создать «Лигу, подобную Концерту Европы, образованному после 1815 г.». Наконец, остается вариант простого возвращения к «чему-то в духе сохранения баланса сил»¹¹. В своем обзоре минимальных условий мира перед первым заседанием Имперского Военного Кабинета Ллойд Джордж, сославшись на публичные обсуждения проектов создания различных международных организаций для защиты мира, заявил, что «несомненно, мы должны стремиться к созданию Лиги такого рода»¹², но только после того,

как Германия будет побеждена и наказана, чтобы служить примером и предупреждением для будущих потенциальных агрессоров.

Вопрос Лиги Наций был передан в комитет, созданный для рассмотрения экономических и нетерриториальных целей войны. Этот комитет, возглавляемый Милнером, хотя и признал необходимость разработки средств, которые будут способствовать уменьшению вероятности войны, но предупреждал, что любой слишком сложный или слишком амбициозный проект для обеспечения мира на планете может оказаться не только невыполнимым, но и вредными. Предложением, сулившим лучшие результаты, признавалась система консультаций и конференций для урегулирования споров, которые не могут быть разрешены иным способом. В докладе комитета отмечалось, что договор о мире должен предусмотреть, что ни одна из подписавших его сторон не должна применять силу против других участников без предварительного представления их спора на рассмотрение конференции держав. «Комитет считает, что подробности такой схемы следует обсудить с нашими союзниками и, особенно, с Соединенными Штатами Америки, до завершения войны¹³. Этот доклад был рассмотрен Имперским Военным Кабинетом на заседании 26 апреля 1917 г. Премьер-министр выразил мнение, что комитет «будто обдал холодной водой идею Лиги Наций». Он также отметил, что комитет не смог справиться с проблемой разоружения и вопросом о возможных санкциях. Как всегда чувствительный к политическим последствиям проблемы, Ллойд Джордж заметил, что «общественность будет сильно разочарована, если создастся впечатление, что ничто не может быть сделано в этих направлениях после войны».

При продолжении обсуждения, Сесил отметил, что существует две основные альтернативы по вопросу о Лиге: «Международный Арбитражный Суд или система Международной конференции и консультаций». Сесил согласился с тем, что «вопросы, затрагивающие жизненные интересы Британской империи» не могут рассматриваться каким-либо международным

органом. Тем не менее, он полагал, что можно извлечь много пользы, если практика конференций и консультаций «прочно утвердится». Милнер поддержал Сесила и предположил, что отказ любой державы передать спор на рассмотрение конференции, должен рассматриваться как повод для войны всеми державами, которые являются участниками договора о Лиге. Однако, Милнер считал, что конференция не может действовать в качестве суда, обязывающего участвующие нации выполнять его решения. Борден, канадский премьер-министр, выразил сомнения в том, что любой договор сможет обеспечить максимальную защиту и заявил, что реальной основой мира должно стать мировое общественное мнение. При этом он подчеркнул важность англо-американского соглашения, которое «сможет сделать больше, чем что-либо другое для поддержания мира во всем мире»¹⁴.

1 мая, когда прения по Лиге были возобновлены, Милнер и Сесил утверждали, что максимум, что можно сделать – договориться об обязательном созыве конференции в момент кризиса. Сесил предложил добиваться внесения в окончательный вариант мирного договора пункта, который будет требовать обязательного созыва конференции и трехмесячного моратория на применение силового решения, если серьезный спор угрожает миру. Каждый из подписантов будет применять положения настоящего соглашения, порвав «все финансовые и коммерческие сношения с нарушителем»¹⁵. Затем последовало обсуждение вопроса о характере возможных санкций, но кабинет избегал принятия любого решения по этому сложному вопросу. В целом, дебаты в Имперском Военном Кабинете показали, что, хотя идея Лиги была признана достойной скрупулезного рассмотрения и обсуждения, позиция Сесила поддерживается меньшинством кабинета, и сторонникам Лиги предстоит решить нелегкую задачу, если они хотят обратить правительство в свою веру¹⁶.

В течение первых двух лет войны, группы сторонников идеи Лиги Наций сознательно ограничивали свою деятельность разработкой и уточнением проектов создания международной организации и программ ее

деятельности и распространением их ограниченных кругах. Такая тактика была вызвана пониманием, что делать больше было несвоевременным и контрпродуктивным, пока не будет достигнут большой прогресс в военных действиях¹⁷. Главной задачей при этом было отделить идею Лиги от требований радикалов немедленно начать переговоры об окончании военных действий. К началу 1917 г., тем не менее, многие из участников движения в защиту Лиги Наций почувствовали, что обстоятельства серьезно изменились, и стало возможно и необходимо провести широкую пропаганду Лиги. Поддержка Вильсона сделала идею Лиги респектабельной. Кроме того, политический облик нового правительства, каким он стал после ухода Асквита и Грея, делал более насущной задачу привлечения общественной поддержки идеи Лиги. Наконец, знание мрачной статистики потерь 1916 г., и боязнь их повторения в 1917 г., сделали британскую общественность более восприимчивой к планам постоянного мира.

Общество Лиги Наций организовало большое собрание 14 мая 1917 г. в Сэнтрал Холле, Вестминстер. Брайс, который председательствовал на заседании, привлек выдающихся ораторов, зал был переполнен. Генерал Смэтс, согласился произнести заглавную речь, и после внесения резолюции о необходимости формирования «Союза свободных наций для сохранения постоянного мира» Смэтс выдвинул аргументы в защиту новой послевоенной международной системы. Он предупредил, что вопрос будет трудным – «клочков бумаги» и планов новых институций будет недостаточно без кардинального изменения общественных настроений. «Добрый мир» должен стать абсолютно необходимым условием. Простой компромисс конфликтующих интересов неминуемо приведет к провалу. Смэтс выражал оптимизм, несмотря на все трудности. Война и ее угроза цивилизации, заявил он, сплотили визионеров и реалистов вместе. Наиболее плодотворный путь для обеспечения мира лежит в направлении создания Лиги для обсуждений и консультаций по всем жизненно важным вопросам. Такая Лига должна также предусматривать применение каких-либо санкций, которые, в крайнем

случае, обеспечат эффективность мирных процедур. Кроме того, было бы бесполезно пытаться предотвратить войну, если народы останутся вооруженными до зубов. В любом случае, закончил Смэтс, теперь настало «время действовать». Он призвал сформировать англо-американский комитет, чтобы изучить вопрос досконально¹⁸. После речи Смэтса последовали краткие выступления архиепископа Кентерберийского, лорда Бакмастера, и лорда Хью Сесила (младшего брата лорда Роберта Сесила). Собрание единогласно приняло резолюцию генерала Смэтса.

После этого митинга Общество Лиги Наций начало кампанию просвещения и пропаганды. Вопрос о Лиге постоянно представлялся для публичного обсуждения в нескончаемом потоке докладов, исследований, брошюр, статей и книг, по большей части опубликованных под эгидой общества¹⁹. Детали различных схем часто отличались, но было достигнуто полное согласие о желанной цели – Лиге Наций, которая могла бы заставить прибегнуть к мирному урегулированию международных споров²⁰. Д.Л. Дикинсон отстаивал идею Лиги в книге «Выбор за нами». Сборник самых выдающихся произведений в поддержку идеи создания международной организации был опубликован летом 1917 г. под названием «Проект Лиги Наций»²¹. Либеральные газеты и журналы открыли свои страницы для дискуссии об идее Лиги и, в большинстве случаев, обеспечили ей сильную редакторскую поддержку.

Вторая волна повышенной активности сторонников идеи Лиги Наций приняла форму многочисленных конференций и митингов. Некоторые встречи были предназначены для широкой публики и были отмечены выступлениями видных сторонников Лиги Наций. Другие конференции были организованы с целью обращения к конкретным группам. 17 июля 1917 г. конференция священнослужителей, представляющих англиканскую церковь, Римско-католическую церковь и другие деноминации (так называемые «свободные церкви»), созванная в Сэнтрал Холле, обсудила проблему Лиги Наций в свете христианских догматов. Епископ Оксфордский, который

председательствовал на совещании, решительно определил главную тему конференции – проект Лига Наций является необходимым продолжением этических положений всех христианских церквей. В результате был создан Комитет для содействия продвижению идеи Лиги через церкви²². Поддержка церквей, как традиционных, так и «свободных», была жизненно важна для повышения авторитета и влияния идеи Лиги Наций.

Еще одна конференция была организована с целью привлечь внимание представителей юридической профессии. Среди лидеров были видные юристы – лорды Пармор, Шоу, Бакмастер, Поллок и сэр Филлимор – каждый из которых сыграл значительную роль в развитии идеи Лиги. Обсуждение в значительной степени было сосредоточено на сложных международно-правовых вопросах создания Лиги. По его итогам было достигнуто принципиальное согласие о необходимости и целесообразности некоего типа миротворческой организации. Отчет о дискуссии на этой конференции был опубликован в виде отдельной брошюры Обществом Лиги Наций²³.

20 июля 1917 г. Общество Лиги Наций собралось на первое из его ежегодных заседаний, присутствовало 47 основных лидеров²⁴. Главным пунктом повестки дня был пересмотр первоначальных «целей общества». Были согласованы два главных изменения. Первое укрепило решимость применять силу, чтобы гарантировать мирные процедуры, второе предусматривало периодический созыв конференции членов Лиги для рассмотрения текущих международных проблем и кодификации норм международного права. Совершенно очевидно, что наметился отход от первоначальной схемы, которая предусматривала деятельность Лиги только в период кризиса. Общество также решило открыть постоянно действующее представительство.

Общество Лиги Наций, конечно же, ожидало, что правительство не ограничится простым одобрением идеи Лиги и озаботится проведением серьезных исследований вопроса и планированием конкретной программы действий. После митинга в Сэнтрал Холле В.Г. Дикинсон подвигнул

заметных общественных деятелей на сбор подписей под письмом с требованием правительственных действий. 8 августа 1917 г. лорд Брайс доставил на Даунинг стрит, 10 подписанную семнадцатью известными общественными деятелями петицию с требованием, чтобы правительство создало англо-американскую комиссию экспертов для досконального изучения вопроса Лиги Наций, с целью выработки практического плана действий²⁵. Активизация деятельности Общества Лиги Наций на протяжении всего 1917 г. привела к значительному увеличению ее членов и всплеску общественного интереса к идеалам Лиги. За период с марта 1917 по март 1918 г. членство в обществе выросло с 400 до 2000, было организовано более 170 митингов, для дальнейшего продвижения его программы. В отчете за 1917 г. отмечается, что в предыдущие двенадцать месяцев, идея Лиги Наций снискала признание самых передовых мужчин и женщин в союзных странах. Государственные лидеры также одобрили идею, что год назад было не более, чем «утопия»²⁶.

Отчеты Общества показывают, что, так же, как идея Лиги зарождалась и разрабатывалась в либеральных и радикальных кругах, руководство и сторонники движения вышли в основном из рядов Либеральной партии. Публикации Общества были обращены к высокопрофессиональным и гуманитарно настроенным представителям среднего класса. Либеральные газеты обеспечивали общественный форум для обсуждения программы Лиги, особенно газеты, близкие к фракции Асквита²⁷. К концу 1917 г. британский либерализм, в рамках официальной партии и вне ее, внес большой вклад в руководство, организацию и поддержку движения Лиги Наций, которое из месяца от месяца наращивало свое политическое влияние.

Движение Лига Наций продолжало получать немалое вдохновение от президента Вильсона в течение 1917 г., особенно после того, как Америка в апреле вступила в войну против Германии. К этому времени Вильсон четко обозначил свою позицию как поборника либерального интернационализма и Лиги Наций. 22 января 1917 г., после его неудачной попытки

посредничества, Вильсон огласил перед Сенатом свою концепцию «мира без победы», т.е. мира, достигнутого посредством переговоров между равными державами, переговоров, основанных на принципах демократии и справедливости. Для поддержания и гарантии такого мира, подчеркивал Вильсон, мир не должен вернуться к системе баланса сил, организованного соперничества, или запутанных альянсов. Вместо этого власть международного сообщества должна быть организована в виде «Лиги Мира», воплощающей мощь «настолько большую, чем сила, которой располагает сегодня любая нация или любой альянс, существующий или могущий возникнуть в будущем, такую мощь, которой ни одна нация, ни одно из потенциальных объединений наций не сможет грозить или противостоять»²⁸.

Немецкая подводная война разрушила надежды Вильсона на «переговоры о мире без победы», в результате чего США были втянуты в войну в качестве «присоединившейся державы», и президент продолжал формулировать американские цели войны языком либерального интернационализма. Америка, уверял он, сражается не из корыстных побуждений, стремления к завоеваниям или желания контрибуций, но в «интересах человечества», чтобы сделать мир «безопасным для демократии», и для «утверждения универсального торжества права таким сообществом свободных народов, которое принесет мир и безопасность всем странам и сделает наконец весь мир свободным»²⁹.

Выступления Вильсона были обращены к «либералам и друзьям гуманизма в каждой стране». Британский либерализм горячо и страстно ответил на программу Вильсона, тем более что основные темы его «Новой Дипломатии» имели корни в британской либерально-радикальной традиции³⁰. Усилия Вильсона привнести интернационалистскую либеральную идеологию в военную политику также оказали важное влияние на развитие политической программы левых сил в Великобритании и других союзных странах в 1917 г. Реакцией британских лейбористов на третий год

кровавой бойни стала их поддержка «Новой Дипломатии», что придало дополнительный импульс движению Лиги Наций³¹.

В течение первых двух лет войны основной линией британских лейбористов было лояльное сотрудничество с правительством. Лейбористы участвовали в коалиционном правительстве Асквита, и Хендерсон получил место в Военном Кабинете Ллойд Джорджа. Только Независимая Лейбористская Партия (НЛП) и СДК протестовали против оправдания войны правительством, но их программы находили мало сочувствия в широких рабочих кругах. Однако ряд факторов, проявившихся в течение 1917 г., соединившись, положили конец политическому бездействию трудящихся Великобритании. Либеральная риторика Вильсона завоевывала симпатии британских рабочих и контрастировала с отсутствием аналогичных вдохновляющих военных целей самой Великобритании. События в России после февральской революции, дискуссии о целях войны, и большевистский призыв к миру без аннексий и контрибуций возбуждали интерес и симпатии британских социалистов. После посещения России, Хендерсон уверял коллег по правительству, что пришло время для публичного пересмотра союзниками их военных целей, для того, чтобы удержать Россию в войне. Кроме того, внутренние факторы, такие как растущая усталость от войны, лишения и жертвы, вносят существенный вклад в политическую радикализацию рабочего движения Великобритании в 1917 г.³²

Одним из самых ранних признаков изменения отношения со стороны британских рабочих организаций была реакция на речь Вильсона от 22 января 1917 г. «Мир без Победы». НЛП и СДК приветствовали взгляды Вильсона. Сноуден, от имени обеих организаций, выразили «особое удовлетворение тем фактом, что глава величайшей нейтральной державы в мире пришел к поддержке той же идеи и предложений, которые они долгое время отстаивали»³³. Еще более важным событием стало то, что Лейбористская партия на своей ежегодной конференции в январе 1917 г., несмотря на отказ от линии НЛП–СДК годом ранее, единогласно приняла

резолуцию, призывающую к формированию «международной Лиги для принудительного поддержания мира согласно плану, пропагандируемому Президентом Соединенных Штатов и одобренному министром иностранных дел Великобритании; каждая страна-участница должна быть готова к сотрудничеству для сдерживания любыми средствами любого правительства или нации, которые действуют в нарушение законов и постановлений Международного суда»³⁴.

Вплоть до весны 1917 г., по мере того, как тяготы войны и ее идеологическая окраска росли, дебаты о целях войны все чаще будоражили британских лейбористских лидеров. Лейбористские органы формирования общественного мнения уделяли гораздо больше внимания проблеме послевоенной международной организации, как правило, выражая растущую симпатию идее Лиги Наций³⁵. После того, как НЛП развернула парламентскую кампанию в начале лета 1917 г. требуя от правительства раскрыть всю правду о целях войны и тайных обязательствах страны, позиция Лейбористской партии постепенно становилась все ближе к позиции НЛП³⁶. Переход на более радикальные позиции был продемонстрирован на специальной конференции Лейбористской партии 10 августа 1917 г. Под руководством Хендерсона конференция проголосовала подавляющим количеством голосов (75%) в пользу отправки делегатов на международные встречи с социалистами союзных, нейтральных и вражеских стран в Стокгольме для обсуждения целей войны – решение, которое быстро привело к выходу Хендерсона из военного кабинета³⁷.

Конференция, составившая проект заявления о целях войны, также высказалась в поддержку идеи Лиги. Проект международной организации отражал позиции НЛП и СДК. Членами Лиги будут все воюющие страны и, в конечном счете, все суверенные государства. Ее орудиями станут международный суд для урегулирования споров в судебном порядке (*justiciable disputes*) и эффективный механизм посредничества несудебных споров (*nonjusticiable disputes*). Конференция также предложила создать

Международный законодательный орган, с полномочиями по кодификации и расширению международного права. Члены Лиги будут обязаны решать все споры мирными средствами и объединяться против любого государства, нарушающего свои обязательства. Отметим, что проект заявления предусматривал, кроме того, что Лига Наций, будет выполнять важные колониальные и экономические функции.

Следуя антиимпериалистической традиции британских левых, конференция рекомендовала все колонии европейских держав в тропической Африке, а также территории бывшей турецкой империи, которые окажутся не в состоянии определить свою собственную судьбу, передать созданному сверхгосударственному органу или Лиге Наций для «управления беспристрастной комиссией, состоящей из специально подготовленных профессионалов». Такая администрация гарантировала бы принцип «открытых дверей» и равных возможностей для торговли всех наций, защиту коренного населения от эксплуатации, обеспечивала бы развитие территории и поддерживала ее постоянный нейтралитет. После войны Лига сможет играть важную роль в экономическом восстановлении и распределении ограниченных ресурсов. Этот проект, таким образом, свидетельствовал не только о поддержке британскими лейбористами идеи Лиги, но и об их стремлении придать Лиге важные экономические и колониальные функции³⁸.

Поздним летом 1917 г., с поступлением данных об огромных потерях в ходе неудачного британского наступления во Фландрии, а также после известия о разгроме итальянской армии при Капоретто в октябре, правительство столкнулось с необходимостью найти оправдание продолжению кровопролития. Октябрьская революция в России не только имела чудовищные стратегические последствия для союзников в результате выхода России из войны. Декрет о мире Ленина и опубликование Троцким тайных договоров бросили плохой свет на истинную природу союзных военных целей.

Учитывая стратегическую и политическую угрозы, с которыми столкнулись союзные правительства с наступлением зимы 1917 г., Лансдаун вновь затронул тему мирных переговоров, на этот раз публично. В известном письме в «Дейли Телеграф» от 29 ноября, экс-министр иностранных дел подчеркнул гибельность для европейской цивилизации непрекращающейся войны и поставил под сомнение разумность стремления к победе, которое доведет победителей, так же как и побежденных, до состояния истощения. Лансдаун выражал уверенность в том, что, если немцы будут уверены, что в намерение союзников не входит уничтожение их государственности или их экономики, мир можно будет достигнуть путем переговоров при более умеренных затратах со стороны Великобритании. Лансдаун выразил также поддержку проекта Лиги Наций, которая сможет заставить государства решать будущие споры путем арбитража³⁹. Лансдаун подвергся ожесточенной критике и его предложения были отвергнуты Консервативной партией, но его письмо добавилось к мощному давлению на правительство, которое вынуждено было оправдывать свою военную политику, чтобы противостоять растущей общественной подозрительности и отчуждению.

В декабре Лейбористская партия ясно дала понять правительству, что продолжение поддержки войны и дальнейших призывов живой силы для британской армии зависели от четкой и обоснованной формулировки британских военных целей⁴⁰. Мирная программа лейбористов была изложена в «Меморандуме о целях войны», утвержденном на специальной конференции Лейбористской партии и Конгресса тред-юнионов, состоявшемся 28 декабря 1917 г. В этом документе британские лейбористы целиком и полностью поддержали принципы, которые Вильсон обнародовал в начале года и которые НЛП и СДК отстаивали с самого начала войны. Меморандум утверждал, что фундаментальной причиной поддержки войны трудящимися Великобритании было «обеспечение демократии во всем мире». Основной целью войны было объявлено достижение условий, при которых «отныне на земле не должно быть больше войн». Эти условия

включают полную демократизацию всех стран, отказ от любых форм империализма, прекращения тайной дипломатии, установление строгого парламентского контроля над внешней политикой, международное ограничение и контроль вооружений, отмена всеобщей воинской повинности и частного производства боеприпасов. Лейбористы требовали, чтобы в рамках мирного договора был создан «Наднациональный орган, или Лига Наций, которая должна быть принята не только всеми теперешними воюющими сторонами, но которая также должна объединить все независимые суверенные государства». Лига должна создать Международный суд для разрешения споров в судебном порядке и выработать соответствующие процедуры, чтобы обеспечить посредничество в несудебных спорах. Должна быть создана международная законодательная коллегия, в том числе с включением определенного числа представителей каждого цивилизованного государства, для постепенного развития международного права. Все государства должны обязаться разрешать международные споры на основе предусмотренных процедур, и, при необходимости, «использования любые средства, имеющиеся в их распоряжении, чтобы обеспечивать соблюдение условий договора и обязательств»⁴¹. Меморандум, таким образом, подтвердил решимость лейбористов Великобритании поддерживать создание Лиги Наций с чрезвычайно широкими международными полномочиями и силой. Очевидно, правительство должно было реагировать, если оно хотело сохранить боевой дух и лояльность трудящихся слоев.

В начале декабря 1917 г. Керр посоветовал Ллойд Джорджу выступить с большой речью о правительственных планах послевоенного мирного устройства для воодушевления и привлечения на свою сторону промышленных рабочих и представителей среднего класса. Утверждение необходимости победы над Германией оставалось актуальным, но «старые аргументы в пользу войны» были теперь непригодны. Нужен был «государственный деятель, который сыграет роль Иисуса Навина и пойдет

вперед исследовать обетованную землю мира», укажет путь, чтобы добраться до нее. Керр предположил премьер-министру поставить создание «Лиги союзных Наций» в центр декларации о мирных целях. Основой Лиги может послужить Высший военный совет, который был недавно создан, Лига же объединит все народы в войне с Германией в постоянную международную организацию. Премьер-министр и правительство, тем не менее, продолжило жесткую линию, игнорируя тех, кто, как Лансдаун, выступал за достижение мира путем переговоров, и бичуя тех, кто думал, что война может быть прекращена путем простого создания Лиги Наций. Такая политика будет правильна после победы, утверждал Ллойд Джордж, и утверждал со свойственным ему сарказмом: «верить, что нынешнему германскому правительству можно будет доверять в Лиге Наций, значит допускать фарс в постановке трагедии»⁴².

После переговоров в Брест-Литовске, где центральные державы использовали риторику «Новой Дипломатии», и после специальной конференции Лейбористской партии от 28 декабря, Военный кабинет на заседании 31 декабря постановил, что для противодействия вражеской пропаганде необходимо сделать официальное заявление о целях войны, выдержанное в умеренных тонах и что такое заявление должно быть сделано в одностороннем порядке⁴³. Разработка соответствующих «контрпредложений» была поручена Сесилу, Смэтсу и Керру. Работая в первые дни нового года, они подготовили проекты заявлений, которые были готовы для рассмотрения кабинетом 3 января 1918 г. Каждый из составителей в своем варианте признал необходимость идеологического контрнаступления, чтобы восстановить боевой дух союзников в свете ущерба, нанесенного большевистской открытой дипломатией. В отношении большинства вопросов, касающихся природы войны и мирного урегулирования, все три проекта демонстрировали существенную гармонию. Авторы проектов соглашались с тем, что война не ведется с целью уничтожения Германии как великой державы, или навязывания ей

чужеродных конституций, хотя демократизация Германии признавалась условием, в большой степени способствующем упрощению достижения мира и его долговечности. Три проекта в основном совпадали в пунктах, касающихся характера общего решения территориального вопроса в Европе, применимости принципа самоопределения, судьбы захваченных немецких колоний, и окончательного урегулирования на Ближнем Востоке.

Каждый документ, кроме того, утверждал, что необходимой частью любого мирного урегулирования является создание условий для решения в будущем международных споров мирными средствами и предотвращения войн. Здесь, однако, обозначились важные различия в подходах среди трех проектов. Смэтс призывал сделать обязательными положениями будущего мирного договора статьи об «отмене военного призыва и ограничении вооружений и средств и масштабов будущей войны, об обязательном представлении международных споров в арбитраж, о созыве регулярных международных конференций или создании Лиги Наций, которая должна будет контролировать исполнение этих обязательств и разработать адекватный механизм для этой цели». Керр, соглашаясь с тем, что в интересах сохранения цивилизации война должна быть предотвращена, утверждал, что «ни международные механизмы, ни договоры» сами по себе не могут гарантировать прочного мира. Залогом международной безопасности может стать только распространение демократических форм правления среди всех наций и укрепление международной общественности в уверенности, «что в отношениях между государствами должна уважаться свобода и поддерживаться справедливость». Исходя из этой мысли, Керр приходил к заключению, что будущая международная организация для сохранения мира скорее может быть создана не путем всеобщего объединения государств в Лигу Наций при помощи торжественных обещаний, а из нынешней «великой ассоциации свободных народов». Основой такого «альянса», утверждал Керр, станет создание механизмов ограничения вооружений, экономического сотрудничества, арбитражных

споров и учреждение «регулярной конференции или Лиги Наций, чтобы следить за всеми важнейшими делами человечества»⁴⁴. Проект Сесила, как и следовало ожидать, особое внимание уделял проблеме предотвращения будущих войн. В заключительном разделе автор живописал тяготы и ужасы современной войны и утверждал, что создание международной организации для разрешения споров мирным путем должно быть указано в качестве основной цели войны, наряду с восстановлением святости договоров и территориального урегулирования, основанного на самоопределении⁴⁵.

Синтез проектов Сесила и Смэтса был одобрен Военным Кабинетом, и Ллойд Джордж представил его в речи, произнесенной перед Конгрессом тред-юнионов, поскольку парламент еще не возобновил заседания⁴⁶. Премьер-министр дал понять, что он рассматривает речь «скорее как военное предприятие, чем как мирный ход»⁴⁷.

Затем Ллойд Джордж выступил 5 января перед рабочей аудиторией в Кэкстон Холле и попытался снять «опасения и сомнения» относительно военных целей, которые особенно возросли в последние месяцы. Хотя заявления премьер-министра были далеки от идеалов лейбористов, содержащихся в «Меморандуме о целях войны» от 28 декабря 1917 г., он отдал дань идеологическому давлению, которое испытывало правительство в стране и за рубежом. Пытаясь разъяснить принципы, за которые народ боролся и их «четкие и конкретные приложения на политическую карту мира», Ллойд Джордж снова отрицал, что желание уничтожить Германию, Австро-Венгрию или Турцию является частью военных целей союзников. Так же точно, заявил он, война велась не ради изменения или уничтожения имперского устройства Германии. Хотя либерализация германского правительства могла бы способствовать «демократическому миру», это является «внутренним делом немецкого народа». Для Британии война является прежде всего самообороной – «в защиту нарушенного международного права в Европе и в обеспечение одного из самых торжественных договорных обязательств (нейтралитет Бельгии), на которых

покоилась международная система Европы». Премьер-министр представил также беспощадную критику военных целей противника. Несмотря на «обращение на словах к формулам мира без аннексий и контрибуций, или праву наций на самоопределение» Ллойд Джордж утверждал, что заявление Чернина (министр иностранных дел Австро-Венгрии) от 25 декабря 1917 г. было так обманчиво и туманно, что оно может включать в себя «практически любую схему завоевания и аннексии».

Обрисовав военные цели британского правительства, Ллойд Джордж изложил общие характеристики желаемого послевоенного мироустройства. Вслед за будущим Бельгии, Эльзас-Лотарингии и других оккупированных территорий последовал обзор последних событий и открывшихся с ними возможностей. Если Россия заключит сепаратный мир, она останется один на один с катастрофой, которую такие действия, несомненно, вызовут. Сохраняя возможность для сепаратного мира с Австро-Венгрией, премьер-министр отрицал какое-либо желание видеть распад империи, но приветствовал «подлинное самоуправление на истинно демократических принципах» для «народов, населяющих Австро-Венгрию».

Италия и Румыния, считал Ллойд-Джордж, должны достичь удовлетворения законных желаний на объединение с находящимися за их пределами соотечественниками. За пределами Европы, не являющиеся турецкими части Османской империи получают «право на признание их отдельными государственными образованиями». Премьер-министр не уточнил точной формы такого признания, но выразил готовность обсуждать с союзниками тайные «договоренности», которые вызвали так много нареканий со стороны общественности, в свете «новых обстоятельств». Судьба немецких колоний будет определяться мирной конференцией, с учетом пожеланий и интересов их населения на основе принципа самоопределения, применяемого, как и в Европе. Ллойд Джордж не высказывал требований контрибуций – единственным требованием были

«репарации, то есть возмещение вреда, совершенного в нарушение международного права».

Основной вклад премьер-министра в «Новую Дипломатию» содержался в заключительном разделе его выступления. Ллойд Джордж почти дословно следовал меморандуму Сесила, заявив, что пока будут продолжаться национальные споры, пока мужчины одержимы страстью и честолюбием, и до тех пор, как вооруженный конфликт является единственным способом урегулирования споров, все народы будут вынуждены жить под постоянной угрозой войны. «Неподъемное бремя современных вооружений» и зловещие последствия всеобщей воинской повинности останутся уродливыми пятнами западной цивилизации. Премьер-министр продолжил: «по этим и другим подобным причинам мы уверены, что должно быть сделано все возможное, чтобы создать некую международную организацию как альтернативу войне и как средство разрешения международных споров». Ллойд Джордж заключил свою речь перечислением трех условий, которые считал важными для справедливого и прочного мира: «во-первых, должна быть утверждена незыблемость договоров; во-вторых, территориальное размежевание должно быть закреплено на основе права наций на самоопределение или согласия населения; и, наконец, мы должны стремиться к созданию некой международной организации, чтобы ограничить бремя вооружений и уменьшает вероятность войны»⁴⁸.

Эта речь Ллойд Джорджа, его беспощадное бичевание вражеских военных целей, уверения в сдержанности союзнических требований, и аллюзии на риторику и программу новой дипломатии сделали многое для реабилитации правительственной политики в глазах британских лейбористов и либералов. Но Вильсон в своих знаменитых «Четырнадцать пунктов» от 8 января 1918 г., провозгласил реальный либеральный идеологический манифест войны. Начиная с ранней осени, президент становился все более обеспокоен реальным содержанием союзнических военных целей, особенно в свете событий в России и растущего недовольства со стороны левых в

союзных странах. В своем послании Конгрессу от 4 декабря 1917 г. Вильсон, объявляя войну Австрии, утверждал, что либеральные условия мира должны быть возвращены «под патронаж его настоящих друзей»⁴⁹.

Следовательно, когда президент вновь обращался к Конгрессу 8 января 1918 г., он был полон решимости возобновить идеологическое наступление на стороне союзников. В то время как Ллойд Джордж признал 5 января, что «дни венского договора остались далеко позади», Вильсон провозгласил основные принципы новой дипломатии в своих знаменитых четырнадцати пунктах, сформулированных не всегда лицепрятно для союзников. То, что дни завоеваний, территориальных захватов и тайных договоров «ушли в прошлое» теперь стало ясно всем, кто не мыслил категориями «прошедшего и умершего века». Определяя справедливое и умеренное мироустройство для Европы, основанное на принципе национального самоопределения, и призывая к «свободному, открытому и абсолютно беспристрастному урегулированию всех колониальных претензий», президент заявил о необходимости создания нового международного порядка, построенного на основах, которые бы гарантировали прочный мир. Основными элементами этого нового порядка были открытая дипломатия, свобода морей, свобода и отсутствие дискриминации в торговле, ограничение вооружений, самоопределение и конец колониализма. Венцом нового порядка четырнадцатый пункт программы Вильсона объявлял создание «общего объединения наций сформированное при помощи особого договора для предоставления взаимных гарантий политической независимости и территориальной целостности больших и малых государств в равной степени»⁵⁰.

Либеральные манифесты Вильсона и Ллойд Джорджа призваны были сплотить весьма нестройные и разобщенные ряды коалиции союзников в момент, когда боевой дух был опасно низким. Действуя против грозных идеологических вызовов большевизма, американский и британский лидеры указали новое направление либерального интернационализма, чтобы

оправдать продолжение войны до победного конца. Военные события 1917 г. привели к политической радикализации британского лейборизма и активизации либерализма среднего класса, что особенно было заметно в подъеме движения в поддержку Лиги Наций. Хотя либерализм и лейборизм все больше расходились во мнениях по многим вопросам, они, по крайней мере, разделяли симпатии к Вильсону как пророку нового международного порядка. К концу 1917 г., хотя Общество Лиги Наций обладало весьма ограниченным влиянием, движение в поддержку Лиги Наций получило новую поддержку от провозглашенной Вильсоном «Новой Дипломатии» и солидарных с ней британских и европейских левых сил. К 1918 г. идея Лиги Наций стала центром идеологической реакции британского и американского либерализма на трагедии современной войны и страх перед революцией.

Глава II.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

И КОНСТИТУИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

1. Лорд Сесил и взаимодействие с США в 1918 г.

В течение 1918 г. идеологический союз Вильсона и левых сил союзных стран продолжал усиливаться по мере того, как президент в своих речах развивал принципы новой дипломатии. В Великобритании Общество Лиги Наций всеми силами популяризировало идею международной организации и привлекало новых сторонников. Филиалы организации Общества распространились из Лондона в другие города страны, и идея Лиги была представлена общественности в ходе многочисленных митингов и нескольких крупных конференций, подкрепляемая нескончаемым потоком книг и брошюр¹. В июне Грей внес большой вклад в укрепление престижа и мощи движения за Лигу Наций изданием широко распространенного памфлета². Весьма пространно и доказательно Грей утверждал, что выживание цивилизации зависело от победы международного права над милитаризмом, и выступал за создание Лиги Наций на принципах, предложенных обществом Лиги Наций.

К этому времени Общество опубликовало подробное описание механизмов и институтов, которые будут необходимы, если идея Лиги воплотиться в реальность³. Таким образом, понимая, что эта задача будет входить в обязанности правительства, члены Общества, тем не менее, были обеспокоены тем, чтобы провести надлежащую подготовку.

Сесил полностью разделяет эту обеспокоенность, и весь 1918 г. он вел неустанную кампанию с целью убедить правительство досконально изучить проблему Лиги, достичь согласованной политики, и предпринять необходимые практические шаги для ее последующей реализации. Именно Сесил инспирировал в августе 1917 г. ходатайство Брайса, который призвал к созданию англо-американского комитета экспертов для рассмотрения идеи

Лиги Наций. После этого Сесил в письме Хаузу от 3 сентября, высказывал мысль, что экспертиза идеи Лиги «лучшими умами» в Британии и Америке будет иметь большую ценность⁴. Сесил придавал сотрудничеству с президентом Вильсоном огромную важность, считая, что оно будет иметь решающее значение для будущей британской политики. Это явствует из меморандума, представленного им Военному Кабинету 18 сентября 1917 г. Сесил настаивал на необходимости заменить Спринг-Райса в качестве британского посла в Вашингтоне Греем, который будет гораздо лучше ладить с Вильсоном, «Гладстоновским либералом». Сесил также передавал информацию Вильяма Вайсмана (главы британской разведывательной миссии в США), утверждавшего, что Хауз и президент надеются на тесное сотрудничество с англичанами в области миротворчества, возможно, даже на сговор против других держав⁵. Сесил не мог поручиться, насколько правдивой была эта информация, но отмечал, что возможность этого велика, поскольку, «хотя американский народ весьма сильно отличается от нас, как по происхождению, так и по образу мыслей, его правители почти исключительно англо-саксы, и разделяют наши политические идеалы». Сесил набросал грандиозное видение будущего Атлантического партнерства возглавляемого Великобританией: «Соединенные Штаты открывают совершенно новую главу своей истории. В первый раз они принимают участие в международных европейских делах; скоро они начнут понимать, какой огромной мощью обладают; и если они не сильно отличаются от любой другой нации из существовавших когда-либо, они захотят воспользоваться этой властью. Если они используют ее правильно, она может дать неоценимое благо для человечества; говоря «использовать правильно», я имею в виду использовать в соответствии с нашими представлениями о праве и справедливости. Существует несомненная разница между британской и континентальной точками зрения на международные проблемы. Я не буду пытаться описать разницу, но я знаю, что вы согласитесь с тем, что она существует: мы правы, а континентальные

нации, вообще говоря, не правы. Если Америка принимает нашу точку зрения в этих вопросах, это будет означать преобладание нашей точки зрения во всех международных делах»⁶.

Надежды Сесила на будущее англо-американское партнерство в мировой политике, весьма преувеличенные, разделялись многими важными британскими политиками. Тем не менее, когда Военный Кабинет 19 октября 1917 г. рассмотрел более ограниченные предложения о сотрудничестве с Америкой, содержащиеся в петиции Брайса, Сесил решил отложить вопрос до консультаций с полковником Хаузом, который ожидался в Англии в ближайшее время⁷. Когда Хауз прибыл в Великобританию, выяснилось, что надежды Сесила на совместное англо-американское рассмотрение проекта Лиги натолкнулись на отказ Вильсона. В разговорах с британскими политиками, Хауз заметил, что президент считает создание совместного комитета ошибкой. Вильсон отказывался быть любым способом привязанным к «незаконченному или ошибочному плану создания Лиги Наций», пояснял Хауз, добавляя, что и в Америке президент охлаждает пыл тех, кто активно разрабатывает подробные схемы⁸.

Столкнувшись с такой неудачей, Сесил убедил Бальфура создать исключительно британский комитет экспертов для рассмотрения имевшихся проектов Лиги Наций и выработки практических рекомендаций по формированию британской политики в этом вопросе. В противном случае, опасался Сесил, в ходе будущей мирной конференции правительство столкнется с «бесконечной пустопорожней болтовней, плохо продуманной, и ни к чему не ведущей». Бальфур признал значение анализа проблемы экспертами и дал Сесилу формальное разрешение продолжить работу⁹. Комитет, состоящий из историков А.Ф. Полларда, Джулиана Корбетта, Ж.Х. Роуза и представителей министерства иностранных дел сэра Э. Кроуи, сэра Вильяма Тиррелла, и С.Ж.Б. Херста под председательством сэра У. Филлимора был создан 3 января 1918 г.¹⁰ Его целью было «проанализировать в особенности с юридической и исторической точек

зрения различные схемы создания посредством Лиги Наций или других институтов условий урегулирования международных споров, альтернативных войне, доложить об их целесообразности, предложить поправки или разработать еще одну схему, если в ходе работы это будет признано возможным и целесообразным»¹¹. Комитет Филлимора встречался девять раз до представления своего промежуточного доклада Бальфуру 20 марта 1918 г. Этот доклад имел принципиальное значение в формировании правительственной политики в Великобритании и США, и сильно повлиял на конечную форму Устава Лиги Наций. По этим причинам работа комитета и его доклад, заслуживают пристального внимания.

На своем первом заседании комитет отклонил два сильно контрастирующих подхода к проблеме международного мира и безопасности. С одной стороны, создание мировой Федерации или сверхгосударства, казалось нереальным, учитывая текущее состояние международного сообщества. Комитет также отказался от схемы, представленной Хэнки, и предполагавшей образование на период военных действий Лиги союзных держав, управляющейся Верховным Советом¹². Вместо этого, комитет решил продолжить работу согласно схеме, которая привлекла такую большую общественную поддержку – Лиги Наций, обеспечивающей мирные процедуры разрешения споров и применение санкций к государствам, которые нарушают эти процедуры. Выбрав этот подход, комитет работал гладко и быстро, конкретизируя детали плана, который виделся его членам практичным в сложившихся обстоятельствах. Удивительно, учитывая состав комитета Филлимора, что он не предпринимал особых усилий оценить разрабатываемый план в свете британских и имперских стратегических интересов. Единственный крупный вопрос, по которому мнение членов комитета разделилось, стал вопрос о регламенте представления рекомендаций международной конференцией. Представители Форин оффис решительно выступали против предоставления конференции права давать рекомендации на основе простого большинства голосов¹³.

Учитывая отсутствие серьезных разногласий, комитет счел возможным предоставить свой промежуточный доклад министру иностранных дел через семь недель после первого заседания.

Доклад комитета Филлимора представляет собой проект международной конвенции, предваряемой пространным введением, в котором объяснялись ее основные принципы¹⁴. Комитет сознательно не предлагал готового решения и, по сути, отказался высказать свое мнение относительно того, должна ли быть создана формальная Лига Наций или должна быть сохранена традиционная дипломатическая структура с некоторыми изменениями. Проект содержал весьма обтекаемую формулировку о том, что Лига Наций может рассматриваться как «возможное решение». В любом случае, эти предложения могут служить «в качестве основы для обмена мнениями». Ни одна из схем, рассмотренных комитетом, не была оценена совершенно приемлемой или практически осуществимой. Комитет, однако, объединил их «ведущие идеи» в предлагаемой Конвенции, в то же время, стараясь избежать их более явных дефектов. Предлагаемая Лига рассматривалась как альянс, главной целью которого будет «сохранение, во что бы то ни случилось, мира между членами Альянса». Вторичной целью было предоставление средств для урегулирования споров, возникающих между членами альянса.

После такого осторожного введения, предложения комитета были представлены в четырех частях проекта Конвенции. В разделе под названием «Предотвращение войны» предусматривалось согласие каждой из союзных держав «коллективно либо отдельно» не идти войной на другое союзное государство «(а) без предварительной подачи предмета спора на арбитражное разбирательство или рассмотрение конференции союзных государств; и (b) пока не будет принято решение конференции или даны ее рекомендации». Каждое государство-член Лиги должно также соглашаться не идти на войну «(с) с другим из союзных государств, которое подчиняется решению или рекомендациям (если таковые имеются), конференции». Если какое-либо союзное государство нарушит эти обязательства, «это государство окажется

ipso facto в состоянии войны со всеми другими союзными государствами, и они обязаны принять и поддерживать друг друга в осуществлении вместе и порознь всех мер – военных, морских, финансовых и экономических – для восстановления нарушенного соглашения». Необходимые санкции были прописаны в деталях.

Эти положения не предполагали создания системы, совершенно лишенной возможности войны. Война все еще представлялась возможной, если конференция не сможет выработать рекомендаций. Тем не менее, комитет выразил надежду на то, что такие случаи будут редки и, учитывая обязательный мораторий на боевые действия, полагал, что «время будет настолько затягиваться, что страсти охладятся». Комитет высказался против попыток навязывать силой рекомендации конференции непокорным государствам. С другой стороны, положения о санкциях были разработаны, чтобы быть столь «весомыми, как это только возможно», чтобы гарантировать выполнение мирных процедур.

Второй раздел проекта Конвенции подробно рассматривал процедуры и технику «Мирного урегулирования международных споров». В случае судебных или правовых споров, комитет рекомендовал сторонам обратиться в арбитражный суд. Если примирение оказалось невозможным, вопрос выносился на рассмотрение общей конференции союзных государств. Такая конференция будет иметь постоянную резиденцию в определенной стране. Лидер этой страны созовет конференцию, и его представитель будет председательствовать на обсуждениях. Союзные государства будут представлены на конференции их дипломатическими представителями в данной стране, или другими представителями, как они сами пожелают. Конференция позволит установить обстоятельства спора и, если возможно, сделает рекомендации. Такие рекомендации не имеют силу обязательного решения. Комитет Филлимора разделился во мнениях по вопросу о том, как должны приниматься рекомендации – большинством голосов, или, следуя

совету чиновников Форин оффис, только единогласным голосованием. Поэтому в проект Конвенции были включены две альтернативные статьи.

Третий раздел плана озаглавлен «Отношения между союзными государствами и государствам, не являющимся участниками настоящей Конвенции». В случае возникновения спора между членом альянса и государством, не принадлежащим к нему, последнему будет предложено представить дело в арбитражный суд или на рассмотрение конференции. Если это приглашение будет принято, государство, не входящее в альянс, будет рассматриваться как его член, с соблюдением всех стандартных процедур. Если приглашение будет отклонено, конференция может рассмотреть этот вопрос в одностороннем порядке (*ex parte*) и вынести рекомендации в отсутствие государства, не принадлежащего к альянсу. В случае, если член Лиги будет атакован государством, не принадлежащим к альянсу, в проект конвенции предлагал лишь формулировку, что «любое из союзных государств может прийти к нему на помощь». Заключительный раздел проекта, «Конфликт договоров» предусмотрено, что вхождение государства в Лигу потребует от него расторжения всех договорных обязательств, не соответствующих конвенции.

Доклад комитета Филлимора, таким образом, предлагал послевоенную международную систему поддержания мира, которая, казалось бы, предусматривала лишь незначительные отклонения от обычной дипломатической практики. Система была разработана, прежде всего, чтобы гарантировать сохранение мира между членами Антанты. Помимо конференции послов комитет не видел необходимости в создании новых международных механизмов, действие же подобной конференции предусматривалось только в период кризиса. В докладе не определялась проблема членства в Лиге Наций. Членство предположительно включало все союзные державы, хотя во введении к докладу говорилось и о нейтральных странах. Никакого упоминания не было сделано относительно включения вражеских держав.

Доклад, как мы видим, рекомендовал предусмотреть широкую систему обязательных экономических и военных санкций против любого члена альянса, который нарушил мирные процедуры разрешения споров. Эти санкции будут камнем преткновения для многих британских политиков, которые сопротивлялись любой идее принуждения. Кроме того, была определенная ирония в том, что предусматривалась обязательность санкций против союзников, но недвусмысленно отвергалась идея оборонительного союза против внешних врагов. Очевидно, что предложения комитета Филлимора предусматривали создание совсем не той Лиги Наций, которая к началу 1918 г. захватила воображение британской общественности. Кроме того, сам отчет не охватил всех проблем и оставил много вопросов без ответа.

Другой достаточно влиятельной точкой зрения в британских правительственных кругах было допущение возможности создания «Лиги военного времени». Еще в конце 1917 г. Ф. Керр предположил, что Лига Наций может быть создана во время войны на основе Верховного Военного Совета Антанты. С момента создания Верховного Военного Совета М. Хэнки также предполагал, что он может стать «зародышем реальной Лиги Наций». Хэнки и Керр развили эту концепцию независимо друг от друга, но в начале декабря 1917 г. они обменялись точками зрения. Хэнки затем перешел к разработке детального проекта. В январе 1918 г. он представил пространный меморандум премьер-министру, в Военный Кабинет и комитету Филлимора. Его видение проблемы Лиги Наций продвинулась значительно дальше от прежних разрозненных идей, почерпнутых из обсуждения всех существовавших схем. Он начал с изложения политических, экономических и военных организаций, созданных для облегчения взаимодействия союзников в военное время – от Верховного Совета Антанты, заседавшего в Версале, и конференций министров вплоть до небольших экономических и технических комиссий. В этой всеобъемлющей, но несколько слабо организованной структуре военного времени, Хэнки видел «ядро механизма

Лиги Наций» и предположил, что пришло время увязать все вместе более тесно «с целью формирования настоящей Лиги Наций». В качестве первого шага, Хэнки предложил, чтобы секретариаты различных межсоюзнических организаций расположились в одном месте, возможно, Версале. Таким образом, вся экономическая наступательная мощь союзников могла бы быть сосредоточена в рамках Лиги Наций. Такая организация может также использоваться для проведения возможных мирных переговоров с противником. После войны, эта Лига может быть преобразована из ценного инструмента военного времени в организацию по поддержанию мира. Подобный контроль мировых экономических ресурсов сможет принудить нейтралов и бывших врагов к вступлению в Лигу. Хэнки также предполагал для Лиги главную административную роль в послевоенной экономической реконструкции. Кроме того, международные мероприятия, такие как почтовые услуги, телеграф, радиотелеграф, железнодорожные, судоходные и воздушные коммуникаций, а также финансовые, коммерческие и технологические вопросы могут постепенно быть поставлены под эгиду Лиги.

Политически схема Хэнки радикально отличается от общего направления образа мысли многочисленных групп в поддержку Лиги Наций и доклада комитета Филлимора. Не было предусмотрено никакого механизма договорных обязательств, обеспечивающих мирные процедуры разрешения международных споров. И не было упоминаний о санкциях. Вместо этого Хэнки сделал упор на несомненное преимущество частых международных встреч на уровне послов, которые смогла бы обеспечить Лига Наций. Как показал опыт военного времени, часто личные контакты устраняли формальности, подозрения и непонимание, которые препятствуют решению международных проблем. Аналогичным образом, считал Хэнки, если бы Лига смогла обеспечить непрерывный личный контакт и сотрудничество в решении административных вопросов в послевоенный период, уже установленные отношения доверия и сотрудничества будут в значительной

степени содействовать сохранению мира и решению основных потенциальных споров. Хэнки предложил, чтобы каждая «великая держава» была постоянно представлена специальным послом в Версале, который будет решать политические вопросы второстепенной важности по поручению премьер-министров, держать свои правительства полностью осведомленными обо всем, что происходит, и координировать неполитические аспекты международного сотрудничества. В заключение Хэнки предупреждал, что, вне зависимости от того, будет его схема считаться практичной или нет, союзные правительства должны координировать свою политику по вопросу лиги. Провал подобных попыток вызовет значительные проблемы в ходе будущей мирной конференции¹⁵.

План Хэнки по созданию Лиги военного времени был отвергнут комитетом Филлимора просто как «не та Лига, которая всеми понимается под словосочетанием «Лига Наций»¹⁶. Вероятно, Хэнки был в большей степени заинтересован в координации союзных экономических усилий против врага, чем в закладке фундамента Лиги по поддержанию постоянного мира. Его предложения, тем не менее, пользовались большим авторитетом в кругах, близких к премьер-министру, и в его меморандуме была предложена четкая альтернатива схемы, за которую ратовало большинство групп, выступавших в поддержку Лиги Наций, а также плана, изложенного в докладе комитета Филлимора. Кроме того, идея Лиги, созданной на базе союзнических учреждений периода войны и ориентированной на развитие дипломатии конференций и функционального международного сотрудничества получила заметную общественную поддержку в 1918 г.

Идеи Хэнки в значительной мере разделял Ф. Керр. Керр, не являвшийся уже редактором «Круглого стола», оставался в тесном контакте с лидерами движения, и его подход к Лиге был изложен в журнале в ряде статей, опубликованных в 1918 г. В них «Круглый стол» предостерегал читателей от тщетных надежд на торжество «тысячелетнего царства мира», которые рождаются из многочисленных «наивных уставов», и предлагал создать Лигу

на основе системы регулярных консультаций великих держав, используя сложившуюся модель взаимодействия союзников во время войны и Имперский Военный Кабинет в качестве образца. Конечно, в переходный период от войны к миру, союзнические механизмы взаимодействия должны быть использованы в проведении неотложных задач реконструкции. Иначе было бы «мало надежд на будущее международной организации»¹⁷.

Когда палата лордов обсудила идею Лиги в марте и июне 1918 г., лорд Керзон, выступая от имени правительства, говорил о возможности «Лиги союзных Наций». Керзон успокоил лордов-сторонников идеи Лиги, заверив, что правительство было «искренно» в отношении создания Лиги Наций и изложил подход, частично совпадавший с рекомендациями комитета Филлимора. Речь Керзона встретила вопросы палаты и неодобрительные реплики, и в заключение он вынужден был заметить, что если «общие схемы» создания Лиги Наций не оправдаются, две лиги, уже существующие в мире – Британская Империя и Лига союзных наций – могут стать «неким ядром, от которого можно будет оттолкнуться»¹⁸.

Идея формирования Лиги Наций военного времени служила основной целью новой группы, которая образовалась в июле 1918 г. В рядах Общества Лиги Наций произошел раскол, инициированный в основном Д. Дэвисом, либеральный политиком и угольным и железнодорожным магнатом из Уэльса. Ожесточенные дискуссии с участием Дэвиса, Д. Мюррея, Г. Уэллса, Ч.А. Маккарди, и Дж.А. Спендера привели к образованию Ассоциации Лиги Свободных Наций¹⁹. Членами новой группы стали представители правого фланга Общества Лиги Наций, но сторонники ассоциации были настроены, как правило, за продолжение войны и более антигермански. Менее тесно связанные с радикализмом или либералами Асквита, они были более уверены в своей способности провести активную кампанию и вовлечь в нее и консерваторов, и либералов, и лейбористов²⁰. Другими ведущими сторонниками Ассоциации были В. Сид из «Таймс», Дж.Л. Гарвин из «Обзервера», сэр М. Сайкс, и лейборист Дж.Х. Томас. Программа

Ассоциации Лиги Свободных Наций, опубликованная в сентябре 1918 г., следовала в основном плану большинство групп, выступавшим в поддержку Лиги Наций, но отличались своим стремлением сформировать Лигу немедленно, на основе военного альянса союзников без участия вражеских государств, пока они не будут побеждены, наказаны, и демократизованы. Программа также предусматривала создание в конечном итоге «международных сил обеспечения порядка в мире», пункт, который с энтузиазмом пропагандировал Дэвис²¹. С ее хорошими связями с прессой и с щедрым финансированием Дэвиса, Ассоциация вела активную кампанию до конца войны, ее девизом стал призыв «Лига сейчас!».

Несколько членов Ассоциации также работали в Крю Хаузе (здание комитета вражеской пропаганды) под руководством лорда Нортклиффа. Г.Уэллс и В. Сидд предложили Нортклиффу использовать идею создания еще в ходе войны Лиги Свободных Наций в качестве эффективного оружия в пропаганде в Германии, особенно если изображать Лигу в качестве мощной экономической коалиции с потенциальной монополией на мировые ресурсы в послевоенный период. Немцы должны быть напуганы угрозой исключения из этого всемогущего экономического консорциума, в случае продолжения ими войны. Но если немцы попросят мира и будут готовы выполнить необходимые условия, они могли бы избежать экономического краха, вступив в Лигу. Нортклифф отстаивал эту идею перед Бальфуором и Военным Кабинетом и получил от последнего одобрение после того, как было решено предоставить «воюющей Лиге Свободных Наций» право решать судьбу германских колоний²². Впоследствии британская пропаганда эксплуатировала угрозу огромной экономической мощи, контролируемой лигой союзников по антигерманскому блоку, и Ллойд Джордж сам затронул эту тему в своей речи о будущей экономической политике, произнесенной 31 июля перед Национальным Союзом производителей²³.

Идея создания Лиги Свободных Наций во время войны, таким образом, демонстрировала возможности применения в различных сферах, и имела

высокопоставленных сторонников в Великобритании. В конце концов, Хауз доложил об этом Вильсону. Но Вильсон неизменно отвергал все подобные схемы. Президент выступал резко против предложений о том, что Лига может быть использована, чтобы давить на Германию экономически во время или после войны, и англичане были должным образом проинформированы²⁴. Более того, Вильсон выступал против любых попыток в конце войны и в ходе мирной конференции разработать модель Лиги из существовавших в военное время союзнических учреждений. В Великобритании, Сесил также выступал против самой концепции создания Лиги в ходе войны и против дискредитации проекта Лиги агитацией за экономический союз против Германии²⁵.

В течение лета 1918 г., Сесил проявляет все растущее беспокойство в связи с отсутствием прогресса по вопросу Лиги в официальных кругах. Он получил разрешение Военного Кабинета передать конфиденциальные копии доклада Филлимора Хаузу и Вильсону в мае²⁶. Хауз писал Сесилу 24 июня, выражая надежду на то, что стандарты международной морали и план всеобщего обязательного арбитража будут подкреплены всеобщими территориальными гарантиями²⁷.

Предложения Хауза еще более встревожили Сесила, который видел, что англо-американская дискуссия подменяет выработку практического плана. В то же время информация о разработке французских планов Лиги Наций была еще более тревожной. Французское правительство, как и другие союзники, поддержало идею Лиги Наций, но Клемансо, который стал премьером в ноябре 1917 г., встретил идею с едва завуалированным цинизмом²⁸. Французы создали комиссия под председательством Л. Буржуа, видного государственного деятеля, бывшего в разное время председателем совета министров и министром иностранных дел Третьей республики. В июне 1918 г. французское правительство получило отчет комиссии Буржуа и передало его британскому правительству в качестве основы для дальнейшего обсуждения²⁹. Комиссия Буржуа рекомендовала создать «Сообщество

Наций» («*Société des Nations*»), имеющее стандартный для многих проектов набор учреждений: международный Совет, трибунал и секретариат. Но его детально проработанные предложения в отношении создания международной армии под руководством международного Генерального штаба, который бы проводил постановления трибунала и защищал членов Лиги от внешней агрессии, выходили далеко за рамки какой-либо из британских или американских схем. В действительности, французы предложили увековечить Антанту, военный союз против Германии под прикрытием Лиги Наций.

Ввиду неудовлетворительного состояния планирования Лиги Наций во Франции, Америке, и собственном правительстве, Сесил написал письмо премьер-министру, изложив свои опасения и предлагая план действий. Сесил отметил опасность, которая заключалась в продолжении подобной политики дрейфа. Правительство прибудет на предстоящую мирную конференцию, имея лишь «смутные желания», без определенных предложений, подкрепленных общественным мнением. Отдавая отчет в том, что такая плохая подготовка была бы роковой для Лиги, Сесил предлагал премьер-министру предпринять три меры. Во-первых, Имперский Военный Кабинет, должен незамедлительно рассмотреть и одобрить доклад Филлимора. Во-вторых, это утверждение должно служить основой для межсоюзнического обсуждения. Наконец, доклад Филлимора должен быть опубликован, тем самым перенося публичное обсуждение всей проблемы Лиги в определенную плоскость³⁰.

Этим письмом Сесил начал решительную кампанию, стремясь добиться от правительства определенной политики по вопросу о послевоенной международной организации. Сесил неоднократно предлагал правительству действовать в соответствии с результатами, изложенными в его письме. Он писал Хаусу, отстаивая справедливость предложений Филлимора по плану, изложенному в письме Хауса от 24 июня и предупреждая о намерении французов создать новый «Священный Союз»³¹. И снова Сесил встречал

разочарование. Стало очевидно, что члены кабинета имели серьезные сомнения относительно жизнеспособности схемы Филлимора. Опасения правительства были подкреплены Вильсоном, который упорно выступал против любых публичных дебатов об устройстве будущей Лиги Наций³². Вайсман и Ридинг предупреждали британское правительство, что президент считал любые преждевременные заявления по вопросу лиги или любое публичное одобрение предложений Филлимора крайне неразумными³³.

Когда вопрос Лиги снова обсуждался в парламенте 1 августа, В.Г. Дикинсон подверг резкой критике правительство за его неспособность занять лидирующую позицию в процессе общественного обсуждения проблемы. Отвечавший, как министр иностранных дел, на критические замечания Бальфур, повторил общие места о трудности формирования правительственной политики по этому вопросу, но успокоил членов палаты Общин, заверив их в своих симпатиях идее Лиги. Сесил вмешался в дискуссию, горячо поддерживая общий подход Кабинета, в духе доклада Филлимора и без прямого его упоминания, заявив в завершение своей речи, что пришло время для всех людей доброй воли объединиться для практического воплощения плана Лиги Наций³⁴. Затем 13 августа, когда Имперский Военный Кабинет еще раз рассматривал цели войны, Сесил решительно высказался в пользу публикации доклада Филлимора. Обсуждение привело к обмену довольно резкими репликами. Сесил, признал позднее, что он высказался «очень жестко в пользу этой схемы», повторяя аргументы для немедленной публикации доклада, чтобы предотвратить гибель всего проекта, который угрожал смыть мутный поток многочисленных «причудливых планов». Отчет не обязательно публиковать в качестве мнения правительства, но необходимо задать определенный стандарт, чтобы стабилизировать и урегулировать общественные обсуждения по данному вопросу. Вернувшийся из Америки Ридинг, напротив, напоминал кабинету, что Вильсон очень беспокоился, чтобы не публиковалось ничего, что могло бы быть расценено в качестве обязательств британского

правительства в отношении определенной схемы Лиги. Президент в настоящее время работает над меморандумом о своем плане Лиги и надеется обменяться мнениями с англичанами через несколько недель. Ллойд Джордж заметил, что существуют два сильных возражения против публикации помимо нежелания президента. Во-первых, несмотря ни на какие заверения в обратном, если любая схема будет опубликована, «все скажут, что это схема британского правительства». Во-вторых, премьер-министр заявил, что публикация такого мирного проекта может серьезно подорвать волю народа к победе.

Аналогично, премьер-министр Австралии Хьюз, расценивая заявления общего характера в пользу Лиги как «совершенно безвредные», заявил решительный протест против публикации детальной схемы. Прежде, подчеркнул Хьюз, Имперский Военный Кабинет должен определить свою политику по данному вопросу. Столкнувшись с растущим сопротивлением, Сесил с горечью ответил, что он «настаивал все предыдущие месяцы, чтобы этот вопрос был всерьез рассмотрен» и предупредил, что правительство может в любой момент столкнуться с «жестким требованием народа» знать, какова его политика в действительности. В заключении он с жаром отметил, «слишком очевидно, что некоторые мои коллеги не хотят принятия этой схемы»³⁵.

Отказ правительства опубликовать доклада Филлимора был подтвержден 19 августа после того, как Ридинг представил телеграмму от Вайсмана, содержащую запись беседы с Хаузом и Вильсоном. В основном речь шла о Лиге Наций. Вильсон выступал против любых попыток обсудить публично будущее устройство Лиги и отказывался делать любые публичные заявления по этому вопросу. Такие заявления, по мнению Вильсона вызовут разгромную критику не только со стороны сенатской оппозиции, но и от утопических идеалистов. Вильсон явно противился публикации доклада Филлимора, который назвал «беззубым»: «я прочел его до последней страницы в надежде найти что-то определенное, но не нашел». Президент

также выступал против любой попытки создать Лигу Наций пока идет война, поскольку она будет «неизбежно рассматриваться как своего рода Священный Союз, направленный против Германии». Тем не менее, Вильсон был готов и желал обсудить вопрос Лиги с британским правительством в частном порядке, и приветствовал бы представителя правительства, делегированного для этой цели. Вайсман подчеркивал важность правильно оценить позицию Вильсона по этому вопросу. Если правительство не пойдет навстречу его пожеланиям, это «легко испортит все наши с ним отношения»³⁶.

Значение телеграммы Вайсмана не ускользнуло от Ллойд Джорджа. В письме к Бонар Лоу от 20 августа премьер-министр подчеркнул, очевидность того, что Вильсон не разделяет мнение Сесила о Лиге Наций. Он заключил: «мы должны заботиться о том, что Сесил не втянул нас в преждевременное оглашение наших планов, что вызовет осложнения не только с французами, но и с американцами тоже»³⁷. Телеграмма Вайсмана сильно осложнила задачу Сесила. В письме к Вайсману от 19 августа, Сесил замечал, что президент, выступая против оглашения каких-либо планов создания международной организации, похоже, не понимает всех трудностей, которые придется преодолеть при учреждении Лиги Наций. Давая волю своему плохо скрываемому разочарованию, Сесил отметил, что вся европейская бюрократия будет против этой идеи, «в том числе, вероятно, бюрократия нашей страны». Этой идее также противостоят все силы милитаризма, как союзников, так и Германии. Сесил предупреждал Вайсмана, что «все эти люди работают уже, более или менее тайно против идеи». Сесил хотел, поэтому опубликовать что-то определенное, «для того, чтобы создать и определять общественное мнение и сделать его более энергичным»³⁸.

Желание Сесила, чтобы правительство прояснило свою позицию по вопросу Лиги Наций, разделял также Джордж Барнс, заменивший лейбориста Хендерсона в Военном Кабинете. Поддержка лейбористами идеи Лиги Наций и принципов «Новой Дипломатии» еще более усилилась в 1918 г.³⁹ Барнс был

председателем Лиги за отмену войны, лейбористской организации с программой, призывавшей к послевоенному разоружению и созданию универсальной системы обязательного арбитража в Гааге, подкрепленного международными военными и военно-морскими полицейскими силами⁴⁰. В своей речи в Кембридже от 5 августа, которая явно нарушала все принципы коллективной ответственности Кабинета Министров, Барнс ратовал за учреждение Лиги на основе всеобщей гарантии политической независимости и территориальной целостности и при поддержке сильных военных санкций. Для эффективного функционирования такие военные санкции будут нуждаться в заранее намеченном плане мобилизации и командования, или фактической международной армии. Имея в виду создания общего командования такой армией, для предотвращения войны Барнс был вполне готов допустить определенный отказ от национального суверенитета. По его мнению, Лига должна будет включить Германии и предусмотреть всеобщее разоружение и национализацию всей военной промышленности. Высказывая свое раздражение по поводу инерции британского правительства, Барнс призывал усилить общественную агитацию: «простой человек с улицы заглядывает далеко вперед дипломатических ведомств и правительств по этим вопросам, и, если вопрос действительно будет обсуждаться через прессу, сразу начнет действовать и выдвигать конкретные практические предложения». Барнс закончил свое выступление требованием провести межсоюзническую конференцию в Гааге, в которой смогли бы принять участие не только представители правительств, но и трудящихся, религиозных деятелей и деловых кругов, чтобы изучить и «подвергнуть ревизии» мирные цели и согласовать практические шаги о создании Лиги Наций⁴¹.

Вторично Барнс поставил вопрос о Лиге перед Военным Кабинетом на заседании 2 октября. Барнс сначала предупредил Кабинет об опасностях, возникающих при сложившемся отсутствии внимания официальных кругов на проблему Лиги. Затем он подчеркнул важность разработки практических

принципов, которые могли бы служить основанием для межсоюзнического обсуждения и согласования. Бальфур объяснил, что президент Вильсон выступал против способа действий, отстаивавшихся Барнсом. Однако, поддаваясь настоянию Сесила и Барнса, растущим требованиям общественности внести определенность в политику правительства, и замечание Вильсона от 18 августа, что он будет приветствовать частные дискуссии по этому вопросу, Кабинет пришел к заключению, что пришло время для некоторых действий. Бальфур и Ридинг выразили сильное желание, чтобы англо-американское соглашение было достигнуто по этому вопросу до обсуждения его с Францией и другими союзниками. После некоторых дискуссий Военный Кабинет решил уполномочить Ридинга по его возвращению в Америку вступить в «частное неофициальное» обсуждение с президентом или его помощниками «с целью свободного и откровенного обмена мнениями по этому вопросу». При этом Ридинг должен был дать понять президенту, что такое обсуждение «никоим образом не обязывает правительство Его Величества заключать какое-либо соглашение по этому вопросу, или придерживаться какой-либо определенной линии действий». Чтобы ознакомить Ридинга с правительственной «генеральной линией» Бальфур устроил неформальную встречу в Форин оффис, где министры могли бы кратко сформулировать Ридингу свое видение проблемы. В качестве подготовки к такой встрече Сесилу было поручено подготовить и распространить меморандум по вопросу Лиги «чтобы определить те моменты, которые были спорными и те, которые были в основных моментах, всеми приемлемыми»⁴².

Таким образом, правительство, наконец, сделало шаг в направлении, которое Сесил и Барнс указывали уже давно. Если миссия Ридинга будет выполнена, эффект, будет спасительным и для будущего англо-американских отношений, и для создания Лиги Наций. Ведь к концу лета 1918 г., правительства США и Великобритании смотрели друг на друга сквозь пелену недоверия и непонимания по всем вопросам: о Лиге Наций,

экономической политике и целях войны. Вильсон продолжал подозревать истинную природу британских военных задач, неправильно истолковывал доклад Филлимора, возмущался использованием Нортклифом идеи Лиги в целях пропаганды, и отказывался сотрудничать с Сесилом в проведении необходимого практического планирования, несмотря на горячие призывы последнего. Первый президентский проект плана Лиги, составленный в августе на базе ранее существовавшего проекта Хауза, предусматривал всеобщую гарантию политической независимости и территориальной целостности, систему обязательного арбитража с принуждением выполнять его решения и всеобщее разоружение⁴³. На наш взгляд, план Вильсона мог бы много выиграть от обменов мнениями с Сесилом и британскими чиновниками, которые проработали весь комплекс вопросов более систематически.

Британское правительство, со своей стороны, стремилось работать в тесном сотрудничестве с Вильсоном, этим объяснялась мощная поддержка интерпретации Сесилом будущего англо-американской Антанты. Также было понятно, что основой для согласования станут идеалистические декларации Вильсона, изложенные в его «Четырнадцать пунктов» (8 января), «Четырех принципах» (11 февраля), «Четырех углах» (4 июля) и «Пяти частностях» (27 сентября), которые утверждали, что Устав Лиги Наций должен стать «наиболее существенной частью» соглашения о мирном урегулировании, и что никаких альянсов или корыстных экономических комбинаций не может существовать в такой Лиге Наций⁴⁴. Британское правительство было вынуждено полагаться на разведданные, почерпнутые Вайсманом в попытке проникнуть в кулуары американской администрации, скрытые публичными манифестами⁴⁵. Множество тайн и недопониманий привело к плачевным последствиям англо-американского сотрудничества в области миротворчества.

Миссия Ридинга была прервана после непредвиденного и внезапного обращения Германии к Вильсону от 5 октября 1918 г. с предложением

заклучить мир, основанный на «Четырнадцать пунктов». Энергия союзных государственных деятелей сразу же переключилась на напряженные переговоры о прекращении боевых действий и заключении перемирия. Правительство Великобритании вступило в эти переговоры, не достигнув соглашения по вопросу о Лиге с американцами или европейскими союзниками и без своей собственной четко сформулированной политики.

2. Подготовка к мирной конференции и проект Лиги Наций

Призыв Германии к миру, поставил союзных государственных деятелей перед вопросом, смогут ли они обеспечить условия перемирия, которое гарантировало бы их с трудом завоеванные позиции военного превосходства.

Хауз прибыл в Париж 26 октября 1918 г. с целью навязать союзникам программу Вильсона. За этим последовало несколько дней ожесточенных переговоров с союзниками, в ходе которых, несмотря на угрозы Хауза о возможности сепаратного американского мира, Британия и союзники настаивали на оговорках, которые защищали их основные интересы и цели. Компромисс, предложенный Ллойд Джорджем – союзники соглашаются на заключение мира на основе «Четырнадцать пунктов» Вильсона и других принципов, предложенных им, с оговорками о свободе морей и репарациях – был принят только после, интенсивных секретных переговоров и письменного обещания британского премьер-министра о будущем обсуждении свободы морей в свете возможного изменения условий.

Этот компромисс, который послужил основой соглашения о перемирии и был направлен Вильсоном Германии 5 ноября, оценивался Хаузом как «большая дипломатическая победа». Союзники, по мнению Хауса, теперь были твердо привержены «Четырнадцать пунктам», включая решающий четырнадцатый пункт. Хауз докладывал президенту, что Клемансо и Ллойд Джордж желали сделать создание Лиги Наций «предметом отдельного

рассмотрения, а не частью мирной конференции»¹. При этом Хауз считал, что союзники пойдут на уступки и в этом вопросе.

Очевидно, что британские лидеры совершенно иначе смотрели на условия перемирия, чем американцы. На заседании Имперского Военного Кабинета 5 ноября 1918 г., после ожесточенной атаки со стороны Хьюза, который отказался «быть привязанным к колеснице «Четырнадцати пунктов», особенно тех, которые связаны с Лигой Наций», Ллойд Джордж попытался успокоить премьер-министра Австралии заверяя его, что имперские интересы будут полностью защищены во время обсуждений в Париже. Хауз был в частном порядке информирован, что захваченные колонии «ни при каких обстоятельствах» не будут возвращены Германии, и завоеванные доминионами острова также не будут сданы. Более того, премьер-министр подчеркнул, что правительство по-прежнему обладает широчайшей свободой маневра относительно окончательных условий мира.

Очевидно, трактовка Хауза договора о перемирии была чрезмерно оптимистична. Его явная незаинтересованность в военных и военно-морских терминах, включенных в проект договора о перемирии также демонстрировали несколько наивный взгляд на союзнические намерения⁴. Тем не менее, позиция Хауза в переговорах о перемирии со всей определенностью показала союзным государственным деятелям, что Вильсон совершенно серьезно требовал мирного урегулирования, основанного на принципах новой дипломатии, изложенных в его «Четырнадцати пунктах» и последующих выступлениях. Из Америки, Вайсмн докладывал о своем впечатлении, что президент будет подходить к предстоящим переговорам о послевоенном урегулировании, буквально заиклившись на создании Лиги Наций. Вся его программа будет вытекать из Лиги Наций, и, если проект Лиги провалился, все остальное будет считаться «бесполезным» и «бессмысленным»².

Сотрудничество с Вильсоном в области миротворчества и установления послевоенной англо-американской Антанты было одной из основных

стратегических альтернатив, открывавшихся перед британским правительством в конце 1918 г. Это была стратегия, имевшая восторженных сторонников в Великобритании. Сесил разработали новый «*pax Anglo-Americana*». Бальфур был убежденный атлантист. Вайсман тоже постоянно рекомендовал следовать этим путем. Борден, канадский премьер-министр, выступал за «Лигу двух великих англоязычных держав»³. Члены группы «Круглого стола» расширила свое имперское видение, включив Соединенные Штаты в англо-саксонскую всемирную миссию⁴, в то время как британский либерализм и лейборизм смотрели на Вильсона к концу 1918 г. почти как на нового мессию.

Стратегия сотрудничества с Америкой стала центральной темой в обзоре важнейших стратегических альтернатив, открытых для Британской империи, подготовленном для Имперского Военного Кабинета в начале декабря генералом Смэтсом, которому поручили подготовить британские предложения для мирной конференции. Смэтс утверждал, что с крушением России, Австро-Венгрии и Германии, остались только три первоклассных державы на арене мировой политики. Вопрос состоял в том, какую роль Британия будет играть в этой новой трехсторонней игре: «мы принимаем сторону Франции или Америки в большой политике?» Не скрывая сильный анти-французский уклон, Смэтс выступал за отказ от традиционной политики поддержания европейского баланса сил, когда Англия неизменно выступала на стороне слабой группировки континентальных государств. Вместо этого он выступал за сотрудничество с Америкой и поддержку Вильсон «насколько это соответствует нашим собственным интересам». Аргументируя выбор этого пути, Смэтс утверждал, что империя будет «только следовать нашей политической линии, нацеленной в будущее, которое, несомненно, свяжет два великих демократических государства общей судьбой». Язык, интересы, идеалы, и «все фундаментальные политические принципы» открывают возможность для новой эры англо-американского сотрудничества. Смэтс предложил, что наиболее

эффективным способом продвижения такого сотрудничества является готовность поддержать вильсоновскую политику Лиги Наций и «придать форму и суть его довольно расплывчатым идеям». Поскольку для Вильсона Лига была «смыслом всего предприятия», то, если Британия поможет ему реализовать этот проект, то он, возможно, смог бы «отбросить некоторые другие спорные моменты, которые он, к сожалению, затронул». Генерал предлагал откровенно дать понять Вильсону в начале мирных переговоров, «что мы будем поддерживать его полностью по вопросу Лиги Наций, и что, на наш взгляд, Лига будет ценна не только с точки зрения сохранения будущего глобального мира, но и потому, что она позволит нам решить некоторые из наиболее сложных территориальных и экономических проблем, порожденных этой войной»⁵.

Британские политики надеялись, что программа по восстановлению Европы могла быть проведена под управлением союзнической администрации в рамках общего экономического Совета, который возьмет на себя работу союзнического Совета по морским перевозкам и других союзнических экономических органов военного времени. Этот весьма смелый проект в духе интернационализма рассматривался как «следствие» проекта Лиги, и давал некоторую надежду, что решение проблем послевоенного устройства и восстановления могут позже быть объединены под эгидой Лиги Наций⁶. Все эти планы натолкнулись на абсолютное неприятие Гувера, главы американской продовольственной администрации, который убедил Вильсон не соглашаться «на любую программу, которая хотя бы выглядит как межсоюзнический контроль наших ресурсов после установления мира»⁷. Американские ответы на британские предложения о сотрудничестве в деле послевоенного урегулирования были расценены англичанами как «жестоко отрицательные», «эгоистические» и «диктаторские», а Ллойд Джордж на заседании Имперского Военного Кабинета 28 ноября 1918 г. отметил, что отношение Вильсона к

восстановительным и военно-морским программам «представляет не очень хорошее начало для Лиги Наций»⁸.

Помимо этих важных проблем оставался не ясным вопрос о том, сможет ли Вильсон провести свою программу в свете растущей мощи его внутренних оппонентов.

Могла ли политика сотрудничества с Францией представлять лучшую стратегию для Великобритании? Смэтс ответил на этот вопрос однозначно отрицательно. Его меморандум бичевал французов как совершенно неподходящих партнеров для Британской мировой политики. Их дипломатическая линия до 1870 г. была враждебна Великобритании, по определению Смэтса, и победив Германию, Франция будет стремиться оставаться «хозяйкой континента» и держать немцев в «состоянии унижительного подчинения, которое создаст безнадежную атмосферу для будущего мира и международного сотрудничества». Французская дипломатия будет следовать «высокомерной», «воинственной» и «империалистической» линии. Французские намерения были раскрыты во время межсоюзнической конференции в Лондоне, прошедшей 30 ноября – 3 декабря⁹.

В то же время, французские требования не могли быть оставлены без внимания, как желал того Смэтс. Именно континентальная стратегия с опорой на Францию, при всех издержках позволила Великобритании выиграть войну и предотвратить господство Германии в Европе. Французская политика, скорее, чем американские лозунги, отвечала традиционным британским интересам в целом ряде важнейших вопросов. Тесное англо-французское сотрудничество в области миротворчества и в дальнейшем будет оставаться центральной темой в британской политике, особенно в свете неопределенности вокруг программы Вильсона. Как образно заметил сэр Э. Кроу, «мы должны помнить, что наш друг Америка живет далеко; Франция сидит у нашей двери»¹⁰.

Меморандум Смэтса затронул и третий важнейший аспект британской послевоенной стратегии – задачу консолидации Империи. Одной из причин враждебности Смэтса к Франции было секретное военное соглашение, обещавшее Франции и Италии территории в стратегически важном районе Ближнего Востока и участие в разделе германских африканских колоний. Для Смэтса соглашение Сайкса-Пико и уступки Италии представлялись «безнадежным политическим промахом», на который Вильсон мог быть вынужден наложить «вето». В значительной степени Смэтс разделял видение британскими империалистами типа Эмери Империи, беспрепятственно раскинувшейся от Ближнего Востока до Индии и далее вплоть до Новой Зеландии, и от мыса Доброй Надежды до Каира¹¹.

В то время как Смэтс, Эмери, Керзон и сторонники Милнера настаивали на расширении контроля Великобритании и ее доминионов над новыми территориями, их критики сомневались в том, что Империя выдержит стратегию расширения до подобных пределов, и что такое расширение не создаст больше минусов, чем плюсов для британской безопасности. Таково было мнение Сесила, Бальфура и других представителей Форин оффис. Прежний империализм представлялся весьма затруднительным не только из-за отвращения к нему Вильсона, но и из-за неприятия британскими левыми колониализма старого порядка. Более того, империализм игнорировал пробуждение политического сознания Индии и арабов.

Сами доминионы по-прежнему представляли собой неизвестные величины в расчетах имперской стратегии, эта неопределенность увеличилась с растущей мощью национализма доминионов. Тот факт, что Смэтс был включен в Военный Кабинет и сейчас играл ведущую роль при расчете будущей британской стратегии проиллюстрировал основные изменения, которые Первая мировая война принесла в роль доминионов. Южные доминионы настаивали на реализации своих военных целей в отношении захваченных германских колоний, они и канадцы также требовали нового статуса независимых субъектов в грядущей мирной

конференции. Вопрос состоял, таким образом, в том, будут ли растущая мощь и амбиции доминионы способствовать усилению британской безопасности, или будут ослаблять ее? Сможет ли Империя говорить единым голосом во внешней и оборонной политике? Стоит отметить, что в ходе войны реакция на идеи «Круглого стола», особенно в Канаде, давала мало надежды для имперской Федерации¹². Реакция населения доминионов на бойню Великой войны заставляла Бордена и Смэтса противостоять любым имперским обязательствам на европейском континенте¹³. Борден заявил о том, что Канада выступает против любой политики имперских аннексий. Таким образом, в момент победы Британская империя, достигнув апогея своего могущества и территориального расширения, оказалась разобщена, политические факторы усугубляли проблемы обороны и делали согласованную имперскую стратегию, по крайней мере такой же проблематичной, как это было до и во время войны.

В то время как Смэтс объединял имперские задачи с перспективами англо-американского сотрудничества, используя Лигу Наций в качестве связующего звена, Сесил продолжал выдвигать Лигу и либеральный интернационализм как основу для будущей британской стратегии. Конечно, как и Смэтс, Сесил был сторонником трансатлантического сотрудничества. Когда миссия Ридинга по координации англо-американских подходов к Лиге была прервана из-за внезапного окончания войны, Сесил со всей озабоченностью добивался от правительства соглашения по вопросу лиги. Пришло время, настаивал он, для детального планирования с участием американцев или без них. Сесил составил документ о Лиге, который ранее был запрошен кабинетом. По «настоятельной просьбе» Сесила комитет Кабинета провел совещание по рассмотрению его отчета 16 октября 1918 г.

Отчет Сесила представлял тщательно составленный проект создания Лиги, который во многом следовал все еще секретному докладу Филлимора, предлагая отказаться от «сложных механизмов» и отвергая любую форму международного правительства. По сути, Лига будет ограничиваться

принятием ее членами обязательства никогда не прибегать к войне до международной конференции, которая проведет расследование и, если возможно, разрешит возникший спор. Этот процесс будет минимально затрагивать национальный суверенитет участников. Если нация прибегает к войне до такой конференции, каждый из подписантов будет использовать всю силу, экономическую и военную, против такой агрессии. Сесил видел главную роль Лиги Наций в отсрочке боевых действий и мобилизации сил общественного мнения во время такой отсрочки. Наконец, Сесил предлагал, чтобы Лига также играла роль в международной социально-экономической сфере и, возможно, в управлении «отсталыми расами»¹⁴.

Несмотря на ограниченный характер предложений Сесила его коллеги встретили их скорее «уважительно, нежели сердечно» и «не пришли ни к какому решению». Сесил, тем не менее, использовал этот документ как текст для крупной публичной речи по вопросу Лиги, произнесенной им во время его инаугурации на посту канцлера Бирмингемского университета 12 ноября 1918 г. Вскоре после этого Сесил подал в отставку, используя в качестве предлога свое несогласие с правительственной политикой в отношении организации и финансирования Уэльской церкви. Без сомнения, он был также разочарован неспособностью правительства взять на себя инициативу в вопросе Лиги. Он надеялся сделать больше для проекта Лиги вне правительства, чем внутри него.

Окончание войны для Великобритании означало, кроме всего прочего, необходимость проведения всеобщих парламентских выборов. Последние предвоенные выборы прошли в декабре 1910 г. Надеясь в полной мере использовать политический капитал, полученный в качестве главного организатора победы, Ллойд Джордж убедил консерваторов, своих партнеров по коалиции, в необходимости сохранения сотрудничества. Выборы было решено провести в начале декабря 1918 г.

Лидеры движения в поддержку Лиги Наций хорошо понимали, что вопросы, выдвинутые на первый план в ходе предвыборной кампании и

результаты выборов окажут важное влияние на подход правительства к мирному урегулированию. С окончанием войны были приложены все усилия, чтобы объединить основные группы и организации движения «вместе для согласованной кампании перед мирной конференцией»¹⁵. После предварительных обсуждений лидеры Общества Лиги Наций и Ассоциации Лиги Свободных Наций договорились о координации совместных усилий. Первым плодом этого сотрудничества стал чрезвычайно успешный массовый митинг, проведенный в Сэнтрал-Холле, Вестминстер, 10 октября¹⁶. Виконт Грей, который согласился стать президентом союза двух организаций, обратился с речью к сторонникам Лиги в переполненном зале. Грей обратил внимание слушателей на основные положения речи президента Вильсона в Маунт-Верноне 27 сентября 1918 г. и призвал сделать их основой для будущего миротворчества. Самое важное, подчеркнул Грей, Лига Наций должна быть создана в ходе мирной конференции. Оставить его формирование на потом будет непростительной ошибкой. Поэтому необходимо, чтобы правительство немедленно предприняло подготовку практических планов создания Лиги Наций, которые смогут служить в качестве руководства в ходе мирных переговоров.

Речь Грея, его первое крупное публичное выступление с момента отставки, широко освещалась в прессе, а позже была широко распространена в виде отдельной брошюры¹⁷. Горячий прием, который был оказан этой речи, заставил лидеров движения в поддержку Лиги Наций усилить объединение двух крупнейших организаций и приступить к выработке совместной программы. Окончательные детали объединения были выработаны в ноябре, когда Бальфур, Ллойд Джордж и Асквит согласился служить в качестве почетных президентов вместе с Греем. 18 ноября 1918 г. новая организация – Союз Лиги Наций – опубликовала свою программу. С небольшими дополнениями и изменениями программа следовала за планом Ассоциации Лиги Свободных Наций, и призывала как можно скорее основать Лигу

свободных народов, которые желают покончить с войной навсегда. Члены предлагаемой лиги должны согласиться:

1. Разрешать все споры, возникающие между ними методами мирного урегулирования.

2. Совместно подавлять, используя все имеющиеся в их распоряжении средства, любые попытки любого государства нарушить мир во всем мире путем военных действий.

3. Создать Верховный Суд, уважать и претворять в жизнь его решения.

4. Учредить постоянный Совет, который должен обеспечить развитие международного права, для урегулирования разногласий, не подходящих для представления в Верховный Суд, для надзора и контроля вооружений, и для совместных действий в вопросах, представляющих общий интерес.

5. Принимать в Лигу все народы, способные и готовые дать эффективные гарантии их твердым намерениям соблюдать ее обязательства, и таким образом создать такую Всемирную организацию, которая будет гарантировать свободу наций; выступать в качестве гаранта и защитника нецивилизованных рас и слаборазвитых территорий; поддерживать международный порядок; и таким образом окончательно освободить человечество от проклятия войны¹⁸.

Союз Лиги Наций развернул широкую кампанию по разъяснению своих целей и привлечению общественной поддержки своему делу. Было ускорено формирование местных отделений, и к концу года сеть филиалов Союза распространилась на все крупные населенные центры Великобритании. Страна была разделена на дюжину регионов, и штатные организаторы, получавшие жалованье, вскоре развернули работу во многих из этих регионов. Как и во время войны, памфлеты служили основным средством распространения идей Союза Лиги Наций. Примерно в сорока брошюрах, опубликованных в период между октябрем 1918 и открытием мирной конференции в январе 1919 г., разъяснялись цели Союза, обсуждались различные планы, и ясно представлялась необходимость создания Лиги

Наций¹⁹. Интересно отметить, что пропагандисты обращались с различными аргументами к различным адресным группам: конкретные призывы для поддержки были адресованы рабочим массам, верующим, и женским организациям. Особенно теплая поддержка была получена от церкви. После встречи в Ламбете 29 октября, религиозные лидеры от всех основных деноминаций благословили движение Лиги Наций и призвали христиан поддерживать его²⁰. 22 декабря около двух тысяч церквей по всей Британии участвовали в совместной акции по организации Воскресенья Лиги Наций.

Союз Лиги Наций внимательно следил за ходом предвыборной кампании, организуя свои агитационные акции там, где это возможно. Правительству была направлена петиция по поводу организации Лиги Наций, прямые контакты поддерживались с Сесилом и Смэтсом, и около полутора тысячам кандидатов в члены палаты общин были вручены анкеты, с целью выяснения их позиция по вопросу Лиги. Более трети кандидатов ответили, выражая полное согласие с целями Союза²¹. Самая теплая поддержка делу лиги исходила от фракции либералов Асквита и лейбористов. Маккенна, Сэмюэл, Рансиман, Саймон и Асквит – все подтвердили приверженность либерализма идее Лиги и заявили о поддержке программы Вильсона²². Видные либеральные кандидаты, такие как Г. Мюррей, В.Г. Дикинсон и Д. Дэвис выступали и как лидеры Союза. Лейбористская партия, хотя все более погружалась во внутривнутриполитические проблемы, продолжала тепло поддерживать создание «Лиги свободных народов»²³. Консервативные лидеры также одобрили программу Лиги, но Сесил с его безграничным энтузиазмом был, скорее, исключением.

Ллойд Джордж был проинформирован своим главным парламентским организатором еще в августе, что принятие политики Лиги свободных наций Вильсона «привлечет к поддержке правительства подавляющее большинство избирателей». В своих ранних предвыборных речах премьер-министр призывал к умеренному и справедливому миру и изображал себя твердым сторонником Лиги Наций. Выступая перед либеральной партией 12 ноября,

он утверждал, что, учитывая условия, сложившиеся в Европе, Лига «была более необходима, чем когда-либо» и пообещал сделать в ходе мирной конференции все, «чтобы сделать Лигу Наций реальностью»²⁴. В своей предвыборной программе, опубликованной 22 ноября, Ллойд Джордж и Бонар Лоу клялись, что «искренним стремлением коалиционного правительства будет содействовать формированию Лига Наций», чтобы с установлением мира покончить с милитаризмом и наладить дальнейшее международное сотрудничество²⁵. Премьер-министр также предостерег своих коллег в Имперском Военном Кабинете, что любое правительство, нарушившее свои обещания относительно лиги, «будет сурово наказано народом, и скорее раньше, чем позже»²⁶. По мере того, как предвыборная кампания прогрессировала, основные интересы электората смещались все больше и больше на требования об осуждении и наказании Кайзера, истребовании от Германии огромных контрибуций, и изгнание всех враждебно настроенных иностранцев. Уловив эту тенденцию, премьер-министр все чаще основывал свои предвыборные обращения на этих вопросах, менее уделяя внимания вопросу Лиги Наций и другим аспектам программы Вильсона, задвигая их на задний план»²⁷.

Результаты выборов были подведены ближе к концу декабря 1918 г., показав сокрушительную победу Ллойд Джорджа и коалиционных кандидатов. Либералы Асквита, радикалы, и НЛП провели ничтожно мало своих кандидатов, Асквит и многие другие либеральные и лейбористские лидеры потеряли свои места в палате общин. Сесил был переизбран, но либерал-юнионистские кандидаты почти все проиграли выборы.

Результаты выборов не означали, однако, что идея Лиги Наций была отвергнута британскими избирателям. В течение всей кампании идея никогда не подвергалась сомнению. Она была одобрена всеми основными партиями и по-прежнему пользовалась поддержкой почти всех слоев британского политического спектра, за исключением крайне левых и правых. Все ведущие газеты, кроме реакционной «Морнинг пост», дали свое одобрение

идею Лиги, и Нортклифф отмечал, что проект «получит мощную поддержку в Англии от всех политических партий»²⁸. При этом общественность не видела никакого противоречия, выступая в поддержку движения Лиги Наций, и, в то же время, требуя мести в отношении немцев. К декабрю 1918 г. идея Лиги получила мощную поддержку наиболее влиятельных общественных институтов Великобритании – партий, прессы, профсоюзов и церкви²⁹.

С приближением мирной конференции, многие сложные политические вопросы, касающиеся создания Лиги Наций были изучены в различных правительственных ведомствах. Форин оффис проявил наибольшую заинтересованность в этом вопросе, хотя его власть и роль были сильно снижены в аппарате правительства, переформатированного Ллойд Джорджем за время войны. Форин оффис сталкиваются с особенно большими затруднениями в решении вопросов Лиги, как отмечал Вайсман, так как призыв Вильсона к новой дипломатии, ставил перед правительством «новую концепцию внешней политики, которая никоим образом не могла быть согласована с, например, традиционной Британской политикой»³⁰. Вопрос лиги во многом произвел дипломатическую революцию, тем не менее, Форин оффис получил немного указаний от правительства, как осуществлять общий подход к его разработке. Тревога старших чиновников Форин оффис проявилась в письме за подписью Кроу, Тиррелла, Мэллета, Пэджета, и Говарда, переданном 22 ноября лорду Хардинджу, постоянному заместителю министра, который передал его генералу Смэтсу. В письме лидеры внешнеполитического ведомства признались, что были «весьма смущены нашей неспособностью, в отсутствии инструкций, эффективно решать вопрос о Лиге Наций, которая встречается нам на каждом шагу». Вопрос Лиги тесно связан и, вероятно, будет доминировать над «целым комплексом соглашений, территориальных, расовых, экономических», особенно если Вильсон станет настаивать на том, что лига имеет приоритет над всеми другими вопросами мирного урегулирования. Правительство еще не приняло какое-либо решение об отчете Филлимора. Учитывая эту ситуацию, в письме содержится

рекомендация о том, чтобы «без дальнейшего промедления» создать в Форин оффис отдел по делам Лиги, чтобы по этому вопросу велась работа³¹.

Форин оффис получил некоторое удовлетворение, когда Сесил был назначен главой отдела Лиги Наций после его отставки из правительства. Смэтс, также, вскоре представил некоторые основные руководящие принципы политики в отношении вопроса Лиги. Между тем, докладные записки по вопросу Лиги были представлены двумя молодыми сотрудниками департамента политической разведки, Ю. Перси и А. Циммерном. Оба были членами «Круглого Стола» и разделяли общий подход этой организации к Лиге Наций, полагая, что составление подробных уставов с фиксированием досконально прописанных обязательств ее участников будет разрушительно для Лиги³². Перси и Циммерн считали, что основной функцией Лиги, должно быть обеспечение регулярных международных консультаций между лидерами великих держав. Оба они считали возможным развить такой постоянно действующий международный форум из существующей союзной системы конференций в Версале.

Меморандум Перси был более консервативным и рекомендовал «полное отделение Лиги Наций от вопросов экономической политики». В качестве механизма для разрешения споров Перси советовал принять рекомендации доклада Филлимора.

Меморандум Циммерна был более оптимистичным. Как и Перси, Циммерн рекомендовал принять рекомендации комитета Филлимора. Сердцем Лиги, тогда становился бы механизм регулярных конференций, которые, «по всей видимости, вырастут естественно из существующих условий в Версале». Эта межгосударственная конференция, состоящая из победоносных великих держав, а также Германии и России (при установлении стабильных правительств там) будет «как основополагающий принцип Лиги» практиковать встречи «правительств с правительствами». Конференция может проходить в расширенном составе, один раз в четыре или пять лет, чтобы включать в себя малые страны. Кроме того, конгресс

делегатов от парламентов всех стран может собираться раз в четыре года, чтобы служить форумом для выражения мнений и формирования мирового общественного мнения, предотвращая узурпацию этой функции Социалистическим Интернационалом. Международный секретариат, образованный из представителей великих держав на основе принципа ротации, будет действовать как канал связи между межгосударственной конференцией и всеми международными органами, действующими под контролем Лиги.

Циммерн составил план обширного спектра международной деятельности судебного, административного и следственного характера, которая не только предоставляла бы возможности для практического интернационализма, но и способствовала отслеживанию опасных проблем и предложению возможных решений. Циммерн также рекомендовал создание мандатной системы для бывших колоний побежденных держав в тропической Африке, на островах Тихого океана и в районах Западной Азии, передавая отдельным государствам мандаты на ответственность за них под эгидой Лиги. Как и Перси, Циммерн советовал исключить принцип Вильсона о равенстве условий торговли и разоружении из соглашений о создании Лиги, и предостерег от обременяя Лиги ответственностью за защиту национальных меньшинств. Циммерн считал, что доктрина невмешательства во внутренние дела должна стать правилом для Лиги, которое было бы полезно для противодействия большевистской пропаганде и подрывной деятельности. И Перси, и Циммерн одобрили схему Филлимора, которая ограничивала власть принуждения Лиги в случаях, когда ее участник отказывался передать спор на рассмотрение конференции или переходил к военным действиям ранее срока, установленного для надлежащего исследования спора³³.

Выдающийся юрист-международник сэр Э. Ричардс, привлеченный Форин офис для помощи генералу Смэтсу в исследовании вопроса Лиги, утверждал, что неблагоприятно включать демократические страны в любую

обязательную систему военных или экономических санкций для защиты абстрактных принципов. Хотя принципы территориальной целостности и политической независимости должен стать неотъемлемой частью международного права, их гарантии и обеспечение должны оставаться свободными и добровольными действиями членов Лиги. Хедлам-Морли, помощник директора отдела политической разведки, утверждал, напротив, что Великобритания много выиграет и ничего не потеряет от гарантии границ в Западной Европе. Здесь возможно установление постоянных и стабильных границ, и гарантия этих границ, особенно в отношении Бельгии, Нидерландов и Люксембурга, идет в русле традиционных британских интересов. Восточная Европа, однако, еще не достигла этой стадии развития, и никакая Лига Наций не сможет в будущем избежать здесь войн до тех пор, пока не установятся стабильные границы³⁴. Таким образом, в представлении английских экспертов, территориальные гарантии должны были следовать за стабильностью, а не пытаться создать ее.

Вопросы гарантий и санкций также привлекали внимание отделов разведки. Как и можно было ожидать, специалисты, воспитанные в традициях британской армии и флота были мало склонны доверять безопасности страны международной организации. Несомненно, в военных кругах, враждебных самой идее Лиги, также произошло много неформальных обсуждений. Для сэра Г. Вильсона, начальника Имперского Генерального штаба, весьма близкого к премьер-министру, эта идея была «бесполезным бредом» и «чушью»³⁵. Эмери назвал ее «вздором»³⁶, а Милнер опасался, что эта «ерунда» уменьшит шансы ввести после войны обязательную службу в армии³⁷. Черчилль, выражая свои мысли откровеннее всех, предостерегал, что Лига Наций «не заменит британского флота»³⁸. Все эти настроения находили отражение в «Морнинг пост», которая продолжала свои атаки на планы создания мирной Лиги, предупреждая, что Германия надеется избежать последствий поражения, добиваясь членства в предлагаемой Лиге Наций³⁹.

На официальном уровне, Военное Министерство и Адмиралтейство представили важные меморандумы о действии санкций в рамках Лиги Наций. Меморандум Военного Министерства выразил резко критическое мнение в отношении любых попыток сохранения мира во всем мире посредством Лиги, вооруженной только экономическими санкциями. Экономические санкции будут эффективными, только если подкреплены духом и механизмом вооруженного альянса, намеренного служить делу мира. Все остальное будет «призраком и ложью»⁴⁰.

Военно-морское командование было враждебно любому предположению о том, что британское морское превосходство станет менее необходимым после создания Лиги Наций. Испытывая серьезную озабоченность американской военно-морской программой, адмиралы Вэмисс и Бересфорд говорили публично о необходимости сохранения британской военно-морской позиции неослабленной⁴¹. Адмиралтейство направило меморандум в Военное Министерство, в котором высказывались оговорки по поводу целесообразности участия в универсальном договоре о предотвращении войны. Такой договор может быть повлечь за собой обязательства участвовать в коллективных военных и военно-морских действиях «без оглядки на выполнимость и эффективность таких акций». Кроме того, если на Британский флот будет возложена дополнительная коллективная ответственность в рамках Лиги, военно-морские ассигнования вполне могли бы быть увеличены⁴².

Возглавив работу отдела Лиги Наций Форин оффиса в конце ноября, Сесил выбрал меморандум Циммерна в качестве основы для дальнейшей разработки правительственного плана и дал указание подготовить предложения о конкретных действиях по претворению этого плана. Результатом стал полученный им 14 декабря «Краткий Конспект организации Лиги Наций». Позже в Париже этот проект был представлен британской делегацией как «план Сесиля». Проект предусматривал, что великие державы будут строго контролировать все дела Лиги и, что чем

малые страны не будут «осуществлять какого-либо значительного влияния». Великие державы будут назначать постоянный секретариат, составленного из граждан другого государства, если возможно. Секретариат будет представлять собой канал связи в период между конференциями и для всех международных судебных, административных, следственных органов, функционирующих в соответствии с договорами, гарантированными Лигой. Может также быть разработано положение о периодическом съезде делегатов парламентов государств-членов, который положит начало межпарламентскому Союзу.

Также было высказано предположение о том, что должно быть избрано центральное место встречи для проведения мероприятий Лиги, которое получило бы привилегию экстерриториальности. В качестве наиболее подходящего места предлагалась Женева. Что касается положения, о разрешении международных споров, «проект Сесила» следовал предложениям доклада Филлимора⁴³.

Таким образом, не будет преувеличением считать план Сесила отражением преобладающего отношения чиновников Форин оффис к идее Лиги Наций. Общий подход британской дипломатии выражался в поддержке проекта Лиги Наций при попытке построить ее на практической, реалистичной базе. Идеи гарантий и санкций находили мало откликов в Форин оффис. Лига не рассматривалась в качестве новой основы британской безопасности. Также не поддерживали чиновники Форин оффис «правовой» подход, ставивший Лигу на основу расширенной системы международного права и арбитража⁴⁴. Помощник директора департамента политической разведки Форин оффис профессор Хедлам-Морли отмечал, что в интересах Британии необходимо «работать энергично и честно» в сотрудничестве с Америкой по линии программы Вильсона. В то же время, британская безопасность не может стать заложницей этой программы. Хедлам-Морли считал необходимым быть готовым к тому, что дело Лиги может завершиться провалом: «это означает, что мы не можем сейчас позволить

себе пренебрегать обеспечением национальной безопасности и обеспечением британских интересов, чтобы не оказаться в трудной ситуации, если международные отношения вернутся в прежнее состояние». Хедлам-Морли также отмечал, что, несмотря на свое нынешнее принижение, доктрина баланса сил будет оставаться «одним из основополагающих моментов и после создания Лиги Наций, таким же, как это было раньше»⁴⁵.

В то время как Форин оффис подошел к вопросу Лиги Наций с осторожностью и оговорками, знаменитое «Практическое предложение» Смэтса, опубликованное в середине декабря, вновь зажгло огонь энтузиазма в сердцах сторонников Лиги. Памфлет Смэтса развивал тему, обозначенную в его меморандуме от 3 декабря, и предлагал сплав стратегии атлантизма, империализма и интернационализма в блестяще аргументированной программе, которая была нацелена на создание Лиги Наций. Живым и убедительным языком Смэтс утверждал, что Лига должна стать основанием мира, и необходимо, чтобы предстоящая мирная конференция была первым или предварительным собранием ее членов. Смэтс при этом подчеркивал, что Лига не должна стать организацией, составленной только союзниками, она должна быть вплетена в самую ткань послевоенного международного сообщества.

Смэтс говорил о великой миссии воспитания, контроля, и защиты народов, получивших независимость после распада Российской, Австрийской и Турецкой империй, которую должна принять на себя Лига Наций. В интересах этих народов и национальностей, способных к разной степени самоопределения и автономии, Лига Наций могла бы ввести мандатную систему, предусматривавшую делегирование административной ответственности великим державам по типу организации и цивилизаторской миссии британского Содружества Наций. Таким образом, Лига сможет включить «наследство» рухнувших империй в мировое сообщество и исключить новое «применение испорченной системы», т.е. империализм. В то же время Лига будет иметь прямую обязанность в поддержании мира и

порядка среди новых независимых государств Европы. В целом эти обязанности будут держать Лигу в центре водоворота мировой политики.

Что касается организации Лиги, Смэтс считал необходимым создание Совета и общей конференции всех членов. Совет, созданный по образцу Версальского Совета союзников, состоящий из премьер-министров и министров иностранных дел или их представителей, станет главным органом и будет выполнять «реальную работу Лиги». Конференция будет во многом зависеть от инициативы и направления работы Совета. Совету будет придан постоянный секретариат, который будет контролировать работу многих административных, функциональных и исследовательских органов, входящих в состав Лиги. Совет также будет нести главную ответственность за поддержание мира, содействие разоружению и развитие международного права. Смэтс предлагал включить в Совет представителей средних и малых держав, которые должны участвовать в его работе на принципе ротации. Великие державы осуществляли бы контроль, который не был бы абсолютным, при принятии правила, при котором три отрицательных голоса будет необходимо для наложения вето на действия Совета или его резолюцию.

Смэтс настаивал на том, что все усилия Лиги Наций будут напрасными, пока не окажутся вырваны «корни милитаризма». Соответственно, его план включал радикальные предложения по запрету всех призывных армий, а также полномочия Совета Лиги по ограничению размера и оснащения допускаемых сил самообороны и добровольческих сил, необходимых государствам для поддержания внутреннего порядка. Более того, военная промышленность всех стран подлежала национализации, а ее производство строго должно строго проверяться и контролироваться специальными уполномоченными Совета.

Наконец, что касается миротворческой роли Лиги, Смэтс строго следовал положениям отчета Филлимора и плана Форин оффис от 17 декабря. Никаких гарантий политической независимости или

территориальной целостности не было предусмотрено. Обязательства должны были быть сведены к минимуму. Тем не менее, утверждал Смэтс, эффективные санкции могла бы быть необходимы для обеспечения соблюдения моратория, чтобы Лига не осталась лишь «благочестивым устремлением или мертвым документом». Для Смэтса санкции представлялись «самым важным из всех вопросов»⁴⁶.

«Практическое предложение» Смэтса, написанное с полным сознанием отвращения масс к войне и сформулированное языком, который сочетал идеализм с прагматизмом, было встретило признание широких слоев общественности и вывело само движение в поддержку Лиги Наций на более высокий уровень влияния и уважения. Вильсон был глубоко впечатлен предложениями Смэтса. Ллойд Джордж назвал меморандум Смэтса «одной из самых талантливых государственных бумаг, прочитанных им»⁴⁷.

17 декабря Сесил представил меморандум Форин оффис о Лиге Наций («план Сесила») Военному Кабинету с предложением «очень срочно» обозначить направление правительственной политики⁴⁸. На следующий день, ввиду ожидавшегося визита Вильсона в Англию, Имперский Военный Кабинет принял решение начать систематическое обсуждение различных вопросов, которые могут возникнуть в беседах с президентом для того, чтобы дать премьер-министру и министру иностранных дел поддержку мнения членов Кабинета⁴⁹. На последующих заседаниях Имперского Военного Кабинета акцентировалось внимание на основных целях и стратегии миротворчества, обстоятельное обсуждение вопроса Лиги Наций состоялось 24 декабря⁵⁰. В ходе этой дискуссии, сосредоточенной на обсуждении «Практического предложения» Смэтса, стало очевидным, что внутри Имперского военного Кабинета существуют значительные разногласия о компетенциях и власти, которыми следует наделить Лигу Наций. Суть вопроса сводилась к целесообразности наделения Лиги исполнительной властью в таких важнейших областях, как контроль вооружений,

колониальная администрация, и, самое главное, коллективное сопротивление агрессии.

С другой стороны, консерваторы, как Бонар Лоу, Керзон, Чемберлен, Бальфур, вместе с реалистами, как Черчилль и Хьюз, сомневались в жизнеспособности любой коллективной системы и не желали в будущем приносить в жертву национальный суверенитет, чего такая система обязательно потребует когда-нибудь. Эта мощная группа не имела никакого желания отбросить традиционные стратегии и доверить безопасность империи новой и совершенно неотработанной системе. Чемберлен сомневался, что американцы «будут предоставлять свои силы в распоряжение Международного Совета» и, в любом случае, схема Смэтса требовала «больше, чем мы можем распоряжаться даже в наших собственных доминионах», если говорить об использовании имперских вооруженных сил. Хьюз отверг схему Смэтса как «несовместимую с национальным суверенитетом», а Бальфур предостерегал против предоставления Лиге любой юрисдикции во внутренних делах любого государства: «в противном случае было бы невозможно предвидеть, где закончится ответственность Лиги Наций». Черчилль считал надлежащей основой для возведения здания Лиги «полное и глубокое понимание между Францией, Америкой и Британией», замечая при этом, что «Лига Наций ни в коем случае не может подменять национальную оборону». Ридинг выступал против предоставления Лиге слишком больших полномочий с самого начала ее деятельности, особенно в сфере разоружения, как предлагал Смэтс.

Несмотря на оппозицию внутри Кабинета Лиге с очень широкими полномочиями, существовало почти всеобщее осознание того, что, учитывая силу идеи Лиги в общественном мнении и позицию, занятую американским президентом, создании новой международной организации было необходимо. Решением, которое напрашивалось как бы само собой, была Лига по образцу Версальского Совета союзников и Имперского Военного Кабинета – Лига, которая будет способствовать тесному международному

сотрудничеству и обмену в политической, а также экономической, гуманитарной и административной сферах, оставив национальный суверенитет ненарушенным. Это и стало общим направлением деятельности, предложенным премьер-министром в своем резюме выводов, сделанных из состоявшихся в Кабинете дискуссий. Ллойд Джордж утверждал, что Кабинет министров в целом поддержал идею Лиги Наций и принципы, изложенные Сесилом, но были колебания, если не несогласие, по вопросу о предоставляемых Лиге полномочиях. Он согласился с Сесилом о сильной общественной поддержке идеи Лиги и необходимости разоружения, без которых Лига будет рассматривать как «обман». Что касается основных принципов организации и деятельности Лиги, то премьер-министр считал, что Имперский Военный Кабинет и Версальский Совет представляли собой «прецеденты, достойные восхищения». Ллойд Джордж явно отвергал идею Лиги с независимой исполнительной властью.

Ллойд Джордж, предвидел, что Лига может обеспечить ценную возможность для личной дипломатии, и «он думал, что если только лидеры различных наций смогут встретиться это поможет преодолеть все разногласия в международных отношениях». Ближайшим советником премьер-министра по вопросу Лиги Наций был Ф. Керр, и решения Кабинета показали, что концепция Лиги, выдвинутая Хэнки, Керром и группой «Круглого стола» восторжествовала⁵¹.

Вскоре после этой дискуссии Вильсон прибыл в Англию, и британские лидеры получили возможность узнать больше о его подходах к основным проблемам миротворчества. При подготовке к дискуссии между Ллойд Джорджем и Вильсоном, Окинклосс, секретарь Хауза, предложил вопрос Лиги в качестве отправной точки. Ллойд Джордж заверил Окинклосса, что он не оставит мирной конференции, пока не будет создана эффективная Лига Наций⁵². В частных беседах, Вильсон, следуя советам Окинклосса, сосредоточил внимание на вопросе Лиги, и, как правило, оказывался более сговорчивым по большинству вопросов, чем ожидали британские лидеры. В

публичных выступлениях, тем не менее, отвечая на открытое заявление Клемансо о приверженности Франции принципу баланса сил, Вильсон дал понять, что создание Лиги было непременным условием (*sine qua non*) американского сотрудничества в области миротворчества. Если будут предприняты попытки вернуться к старой дипломатии и балансу сил, американское правительство будет «не заинтересовано» в будущей мировой политике⁵³.

30 декабря 1918 г. Имперский Военный Кабинет возобновил обсуждение вопросов миротворчества и Ллойд Джордж охарактеризовал проблемы, по которым удалось найти общий язык с Вильсоном. Прежде всего, премьер-министр отметил важность, которую Вильсон придавал вопросу Лиги Наций: «это было единственное, о чем он действительно беспокоился». Ллойд Джордж отметил умеренное и неопределенное отношение президента к вопросам свободы морей, разоружения, России и Ближнего Востока. Когда было упомянуто о твердой позиции Вильсона по вопросу колониального урегулирования и контрибуций, Хьюз ответил тирадой против любых попыток сотрудничать с Вильсоном. Замечания Хьюза породили бурную дискуссию, которая показала, что влиятельная часть британского правительства по-прежнему имеет серьезные сомнения относительно сотрудничества с Вильсоном в выработке англо-американской стратегии. Сесил возражал, что Империя должна выступать на мирной конференции единой величайшей державой, и главной задачей является обеспечение установленного мира. Такой мир мог быть достигнут только благодаря хорошему взаимопониманию с Америкой, «и это хорошее взаимопонимание не может быть обеспечено, пока мы не будем готовы поддержать идею Лиги Наций»⁵⁴.

Окончание этой сессии Имперского Военного Кабинета ознаменовало завершение подготовки Великобритании к мирной конференции. Основной стратегией Великобритании на приближающейся мирной конференции, премьер-министр определил политику сотрудничества с Вильсоном, по

крайней мере на первых порах. Поскольку эта политика выходит за рамки миротворчества и ведет к созданию послевоенной англо-американской Антанты, необходим поиск ее новой основы. Ллойд Джордж выражал надежду, что атлантическая стратегия может быть спаяна с традиционными направлениями британской стратегии, как это указывалось в меморандуме Смэтса в от 3 декабря. Конечно, никто не намерен отказываться от традиционного статуса и роли военно-морского флота. И хотя Кабинет высказал мало поддержки послевоенным континентальным обязательствам, принцип баланса сил не будет проигнорирован. Расчет состоит в том, что справедливое территориальное урегулирование и разоружение Германии, приведет к восстановлению и баланса сил, который будет поддерживаться автоматически. Вильсон, по мнению премьер-министра, будет способствовать сдерживать французские территориальные амбиции.

Выбор Сесила и Смэтса представителями Британской Империи по вопросу Лиги Наций на мирной конференции, показывает, какое важное политическое значение придавалось проекту Лиги. При этом, можно сказать, что Ллойд Джордж рассчитывал, что этот вопрос может служить в качестве мостика, либо в качестве заложника в случае необходимости, для англо-американского сотрудничества.

3. Британский вклад в подготовку Пакта Лиги Наций

Когда ведущие делегаты победоносных великих держав собрались в Париже во вторую неделю января 1919 г., первым важным вопросом, так называемой, прелиминарной мирной конференции стало соглашение о процедуре и повестке дня. Всем было известно, что от процедуры во многом будет зависеть ход обсуждения и результаты, и каждая делегация маневрировала, чтобы занять тактические позиции и установить повестку, которая способствовала бы реализации ее основных задач. Французское правительство предлагало разработать повестку дня конференции, в которой

первыми вопросами станут непосредственные итоги войны, где были сосредоточены жизненные интересы Франции, затем перейти к организации сообщества наций, и наконец рассмотреть более отдаленные территориальные, политические, и другие общие международные вопросы¹. Вильсон выступил против этой схемы и предложил процедуру, которая ставила вопрос Лиги Наций первым в повестке дня, за ним шли репарации, новые государства, территориальные изменения и колониальные владения². На заседании Совета Десяти 13 января, англичане и американцы объединились, чтобы отвергнуть французскую схему. Ллойд Джордж согласился с Вильсоном в том, чтобы Лига рассматривалась в первую очередь, но в общем выступил за то, чтобы повестка дня для обсуждения готовилась «время от времени»¹. 22 января, Совет Десяти принял три резолюции по Лиге для презентации на пленарном заседании мирной конференции. В этих резолюциях предусматривалось, что для поддержки приближающегося мирного урегулирования должна быть создана Лига Наций «в целях содействия международному сотрудничеству для обеспечения выполнения принятых международных обязательств и претворения гарантий против войны»; о том, что Лига должна быть создана «как неотъемлемая часть общего Договора о мире, и должна быть открыта для каждого цивилизованного государства, которое сможет отстаивать здесь свои интересы»; и что члены Лиги должны периодически встречаться на международной конференции и иметь постоянную международную организацию и секретариат. Наконец, было постановлено, что мирная конференция назначит комитет, представляющий союзные правительства, чтобы проработать детали строения и функций Лиги². 25 января пленарное заседание мирной конференции приняло эти резолюции и была основана Комиссия Лиги Наций³. Комиссия должна была состоять из двух представителей от каждой из пяти великих держав и пяти представителей, избранных средними и малыми союзными странами.

Вильсон произнес пламенную речь на этой сессии, призывая мировых лидеров представлять народы мира, а не интересы правительств или классов. Надежды народов всего мира, включая американцев, сосредоточены на создании Лиги Наций, которая должна стать «краеугольным камнем всей программы» мирного урегулирования. Если не удастся создать Лигу, народы всего мира будут разочарованы, постоянный мир станет невозможным, и не будет дано никаких американских гарантий европейского урегулирования. Принцип создания Лиги был принят, и Вильсон, уверившись в массовой общественной поддержке во время своего Европейского турне, расценил принятие резолюции как крупную тактическую победу. Он и его ближайшие советники рассматривали резолюцию как согласие включить Пакт Лиги в мирный договор⁴.

Ллойд Джордж, выступавший после Вильсона, в короткой речи сконцентрировал внимание на ужасах войны и опустошения полей сражений (которые он, но не Вильсон, посещал) и был менее уверен, что Лига будет иметь успех. Но народы Британской Империи были категорически за предложение ее организации, отметил британский премьер, и он полностью поддерживает попытки урегулировать споры с помощью иных средств, чем «организованная дикость». Очевидно, премьер-министр не интерпретировал принятие резолюции как победу Вильсона, или как окончательное решение включить Пакт в мирный договор. Все вопросы, включая передачу вопроса Лиги на рассмотрение комиссии с участием Сесила, были согласованы Ллойд Джорджем с Имперским Военным Кабинетом 31 декабря, и были приняты на переговорах с участием премьер-министра, Сесила, Вильсона, Хауза и Д.Х. Миллера, американского эксперта по правовым вопросам, до обсуждения в Совете Десяти⁵. Передача вопроса Лиги специально созданной комиссии не имела в виду отклонение проекта Лиги, но англичане ожидали, что дискуссия по данному вопросу будет обширной и ее можно будет затягивать в тактических целях⁶.

Ранее Ллойд Джордж уверял Имперский Военный Кабинет, что согласие рассматривать вопрос Лиги в начале мирной конференции будет способствовать реализации других целей. Создавалось мнение о том, что Вильсон реализует свой проект Лиги при поддержке Великобритании; следующим пунктом повестки дня будет рассмотрение судеб колоний Германии. Южные Британские доминионы были полны решимости не позволить Вильсону помешать им аннексировать бывшие германские колонии вблизи их соответствующих территорий⁷. Вильсон, с другой стороны, был полон решимости не допустить простого деления колониальных владений и настаивал на том, чтобы все бывшие вражеские колонии были переданы Лиге Наций, которая будет выступать в качестве «доверительного управляющего»⁸. Ответственность по управлению такими районами будет делегирована выдачей определенным странам специальных мандатов, на условиях, устанавливаемых и контролируемых Лигой. Доминионами заявили свои претензии перед Советом Десяти 24 января. Последовала неделя ожесточенной конфронтации, с Хьюзом и Вильсоном в качестве главных антагонистов. После заявления колониальных претензий Франции, Японии и Италии, президент взорвался 28 января угрозой прекратить обсуждения, так как обсуждение вскрыло «неприятие всего принципа мандатов»⁹.

Оказавшись в безвыходном положении, доминионы под давлением Ллойд Джорджа предприняли тактическое отступление, ранее предложенное Смэтсом. Было достигнуто согласие об учреждении системы различных мандатов, типов А, В, С, из них последний тип будет предусматривать управление при помощи законов и институтов страны-мандатария¹⁰. После того, как Хьюз и Мэсси, премьер-министр Новой Зеландии, получили заверения в том, что мандат типа С позволит им контролировать иммиграцию, тарифы и навигацию на территориях их притязаний, они неохотно согласились с этим подходом¹¹.

План мандатов типов А, В, и С был представлен в Совет десяти 30 января. Хотя Ллойд Джордж подчеркнул трудности, которые испытывают доминионы, соглашаясь на этот компромисс, Вильсон выказал мало благодарности и был готов принять его только в качестве «предварительной договоренности». Он утверждал, что никакой окончательной договоренности о распределении мандатов не могло быть достигнуто до тех пор, пока Лига Наций не будет полностью создана, обеспечивая тем самым основу, на которой «надстройка» мандатной системы могла быть создана. Было бы преждевременно раздавать мандаты до выработки условий практического применения новой схемы. Было очевидно, что Вильсон вел торг за Лигу. Он предложил, чтобы мирная конференция сосредоточилась на европейских вопросах и подготовила предварительный мирный договор в течение нескольких недель, создав Лига Наций и ликвидировав «навязчивый элемент недомолвок». Ллойд Джордж ответил, что если все делегаты примут аналогичную тактику, исключающую соглашение по любому вопросу, пока они не достигнут своих главных целей, результатом станет паралич и катастрофа. Британский премьер-министр заявил, что мирная конференция дала жизнь Лиге Наций своей резолюцией от 25 января, и что дело не может стоять на месте до тех пор, пока Конституция Лиги не будет закончена во всех ее деталях. Мнение о том, что новую Конституцию для всего мира можно подготовить в девять или десять дней он считал «весьма оптимистичным». Ллойд Джордж заключил призывом к своим коллегам принять предложенный компромисс временно, с последующим пересмотром после того как полная схема Лиги будет выработана¹².

Несмотря на дальнейшее праведное негодование по поводу тактики Вильсона и яростной конфронтации между Хьюзом и Вильсоном в ходе дневной сессии Совета Десяти, компромисс, выдвинутый Ллойд Джорджем был принят. В итоге Вильсон согласился со слегка завуалированной аннексией, подразумеваемой мандатом типа С, но он твердо отказался от обозначения на данном этапе обязанностей мандатария. Соглашение остается

временным до завершения проекта Лиги. Доминионы, со своей стороны, приняли принцип мандатов, и, с их войсками, оккупировавшими нужные территории, они не чувствовали особой неопределенности относительно их будущего. Хьюз предупредил ранее, что те, кто хочет выбить Австралию с захваченных островов Тихого океана должны будут прийти и сделать это. Ллойд Джордж, в свою очередь, негодовал, наблюдая упорство и бескомпромиссность Вильсона¹³. Премьер-министр парировал, изменив содержание англо-американских переговоров по вопросу Лиги.

Во время этой начальной фазы миротворчества, Сесил вступил в детальные переговоры с американской делегацией в целях координации англо-американского планирования по вопросу Лиги. Так как планы обсудить вопрос с Вильсоном в Англии провалились, Сесил прибыл в Париж 6 января, имея смутное представление о том, что представляет собой президентский проект Лиги. Первые обмены мнениями с американцами оказались весьма настораживающими. В беседе с Хаузом и Лансингом 8 января Сесил узнал, что американцы поддерживают создание универсальной системы обязательного арбитража вместе с запретом любых войн. Сесил знал, что американский план будет совершенно неприемлем для британских официальных кругов и сразу же поручил Э. Кроу составить проект меморандума с возражениями Британской Империи против любой системы обязательного арбитража.

Меморандум Кроу был направлен американцам на следующий день. Кроу перечислил четыре основных возражения против системы всеобщего обязательного арбитража: споры, затрагивающие «жизненно важные интересы» или «национальную честь» должны быть *ex hypothesi* исключены из процессов арбитража – жизненно важный интерес, по определению, не может быть нарушен; многие споры являются по своей природе политическими и не подлежат судебному-арбитражному разрешению; существует реальная трудность в поиске компетентных и беспристрастных третейских судов, способных рассматривать проблемы в сферах, где

существует очень мало общепризнанных законов; Сенат Соединенных Штатов, ревниво охраняя свои полномочиями заключать международные соглашения, воспротивится созданию такой системы. Кроу проиллюстрировал свои аргументы несколькими историческими примерами и в заключение призвал начать Лигу с «продуктивного старта»¹⁴.

Несмотря на столь неблагоприятное начало, все же 8 января была достигнута договоренность, что было бы желательно, чтобы англичане и американцы согласовали свою политику в отношении Лиги Наций, прежде чем встретятся со своими союзниками. 9 января, Хауз в строжайшей секретности ознакомил Сесила с планом, составленным им и Вильсоном в течение предыдущего лета. В отсутствие Лансинга Сесил нашел Хауза гораздо более сердечным и откровенным. Полковник был уверен, что британские и американские подходы к вопросу Лиги вполне совместимы, и что вопрос обязательного арбитража не будет стоять на пути тесного сотрудничества¹⁵.

10 января, начались регулярные заседания британской секции Лиги Наций под председательством Сесила. Непосредственная задача состояла в том, чтобы составить британский проект схемы Лиги, который мог служить основой для обмена мнениями с американцами. 1 января американской делегации была вручена копия плана Сесила, который содержал только изложение плана организации и ее принципов¹⁶. После этого началась работа по подготовке подробного плана международной организации. Используя проект, подготовленный, в основном, Ф. Бейкером, в качестве базы, британская секция подготовила окончательный вариант плана к 16 января¹⁷. Этот план был направлен президенту Вильсону 19 января и, в слегка пересмотренном варианте, послужили основой для обмена мнениями с американцами.

Британский проект Конвенции об учреждении Лиги Наций строго придерживался рамок, ранее намеченных в плане Сесила. Были предусмотрены три основных органа Лиги: Генеральная конференция, Совет

и Секретариат. План также включал пункт о создании Международного суда. Генеральная конференция будет состоять из представителей правительств держав, больших и малых, присутствующих на мирной конференции, европейских нейтральных государств, латиноамериканских государств и других стран, которых союзники соблаговолит пригласить. Проект сохранял право для «Британской империи на отдельное представительство в отношении Доминионов ... в том числе Индии» и на Конференции и в Совете, при обсуждении вопросов, затрагивающих какой-либо конкретный доминион. Враждебные государства будут исключены до тех пор, пока будет выработана политика, касающаяся их допуска. Конференция созывается «время от времени» и, по крайней мере, один раз каждые четыре года.

Британский проект Конвенции особое внимание уделял роли Совета. Предлагалось, что он будет состоять из представителей великих держав – Франции, Великобритании, Италии, Японии и Соединенных Штатов (перечислены в порядке английского алфавита) – и будет заседать по мере необходимости, но не реже одного раза в год. Совет будет «ответственен за обеспечение успешной работы Лиги Наций, и следить за обеспечением гармоничного сотрудничества всех государств-членов Лиги». Особая ответственность была предоставлена Совету относительно развития новых государств, которые появятся в результате мирной конференции и для «урегулирования всех разногласий, которые могут возникнуть между ними». Таким образом, британский проект Конвенции четко предполагал, что управление международными отношениями будет оставаться в руках великих держав.

Процедуры, предусмотренные для мирного урегулирования споров и связанной с ними системы санкций, соответствовали в значительной мере положениям, рекомендованным в отчете Филлимора и плане Сесиля. Одним существенным дополнением была рекомендация, чтобы подписавшиеся Стороны «обязались уважать территориальную целостность всех государств-членов Лиги и защищать их от внешней агрессии и чтобы они обязались

предотвратить любые попытки других государств насильственно изменить территориальное устройство, существовавшее на дату, или установленное настоящими мирными договорами»¹⁸. Здесь проект Конвенции совпадал с территориальными гарантиями «Четырнадцати пунктов», хотя никаких гарантий политической независимости не было обусловлено. Территориальные гарантии также требовали, чтобы государства соблюдали рекомендации Лиги о необходимости изменения границ. В противном случае гарантии перестанут применяться.

20 января Сесил распространил проект Конвенции среди полномочных представителей Великобритании и доминионов, намереваясь получить их одобрение его в качестве «британского подхода к проблеме»¹⁹. В ожидании официального одобрения Сесил считал оправданным использование Конвенции в качестве основы для координации действий с американцами. 19 января Сесил наконец получил шанс понять намерения Вильсона, когда президент пригласил его на встречу и объяснил свой последний проект Лиги. Президентский план включал многие предложения планов Филлимора и Смэтса, и первым впечатлением Сесила было, что американская схема была «почти полностью сочетанием предложений Смэтса и Филлимора, практически без каких-либо новых идей»²⁰. Во всех его мыслях и высказываниях по вопросу Лиги, президент последовательно выступал за необходимость обеспечения безопасности посредством твердых коллективных гарантий политической независимости и территориальной целостности. Президент следовал идеям Смэтса в предложениях по разоружению и в положении о мирном урегулировании споров, опуская при этом систему всеобщего обязательного арбитража.

План Вильсона включал в себя широкий спектр предложений для организации мандатной системы, обозначавших направление его политики в борьбе за будущее немецких колоний. Другие положения требовали от договаривающихся стран установления справедливой продолжительности рабочего дня и гуманных условий для труда в пределах их юрисдикции. Все

новые государства, желающие быть принятыми в Лигу, должны будут обеспечить справедливое и равное обращения в отношении национальных или расовых меньшинств и воздерживаться от религиозных преследований. После определения прав воюющих сторон в открытом море международным правом, никакая держава или группа держав не будет иметь право нарушать эти соглашения, но Лига сама может закрыть моря, в целом или в части, для соблюдения международных договоров. Ни один договор не будет обязательным, пока он не был опубликован. Наконец, заявил президент, договаривающиеся страны покончат с дискриминационной практикой в их финансово-экономических отношениях²¹.

Общие черты британского и американского плана Лиги Наций перевешивали существенные различия между ними, и обе стороны проявили желание достичь соглашения о совместном проекте. Дискуссии в этом направлении началась 21 января между Сесилом и Миллером. В ходе трех длительных совещаний в течение следующей недели Сесил и Миллер обменялись мнениями, выделили основные различия в подходах и попытались их ликвидировать²². Каждая делегация, изучив предложения другой стороны, пересмотрела свой проект, включив приемлемые изменения для того, чтобы привести стороны как можно ближе к согласию. Хотя Сесил, поразмыслив, нашел проект Вильсона «очень плохим документом, плохо написанным, плохо организованным и очень неполным», он согласился из тактических соображений сохранить форму президентского плана при внесении желаемых изменений в его содержание²³. 27 января, в ходе четырехчасового совещания, Сесил и Миллер достигли договоренности о пересмотре президентского проекта, включении в него британских изменений, которые были приемлемы, и обсуждении впоследствии тех моментов, о которых еще предстоит договориться. В том, что стало известно как проект Сесила-Миллера, Сесил был очень успешен в достижении желаемых британских изменений²⁴. Американский проект Совета с участием средних и малых держав был отвергнут в пользу совета, состоящего

исключительно из представителей великих держав. Настаивая на этом изменении, Сесил откровенно заявил, что «великие державы должны руководить Лигой и, что это справедливо»²⁵. Проект Сесила-Миллера также предусматривал (как британский проект) широкие обязанности для Секретариата Лиги и его главы и признавал целесообразность создания постоянного Международного Суда. В новый проект были включены соответствующие положения о потенциально важных неполитических функциях Лиги, предусмотренных британским проектом. Сесил был также успешен в отстаивании права отдельного представительства в Лиге для доминионов. Дополнительные соглашения, предложенные Вильсоном и касающиеся мандатной системы, защиты национальных и расовых меньшинств, свободы морей, равенства условий торговли, были зарезервированы для последующего рассмотрения. Сесил надеялся, что американцев можно будет убедить в необходимости существенно изменить эти положения. Сесилу оставалось представить проект своему правительству на утверждение.

До этого момента англо-американские переговоры по вопросу Лиги проходили гладко, в основном, потому, что Сесил и его американские коллеги разделяли общее видение большинства проблем. Были, однако, критики подхода Сесила-Вильсона к Лиге в составе как американской, так и британской делегации. Сенатор-республиканец Генри Кэбот Лодж выступал как ведущий «домашний» критик мирной программы Вильсона и проекта Лиги Наций, и в деталях довел свое мнение не только до союзных лидеров, но и до членов американской делегации²⁶. Поскольку Вильсон отказался включать в состав американской делегации представителей республиканской оппозиции, наиболее фундаментальная критика планов президента исходила от государственного секретаря Лансинга. В частности, Лансинг категорически возражал против каких-либо гарантий территориальной целостности и политической независимости и идеи обязательных международных санкций. Такая идея была, по мнению госсекретаря,

неблагоприятна для американских национальных интересов и суверенитета, противоречила Конституции, нарушала доктрину Монро, и неприемлема для Сената²⁷. Лансинг выступал за создание международной организации, твердо опирающейся на международное право и решающей международные споры с помощью судебных процессов. Если гарантии были неизбежны, он был готов порекомендовать только «негативные гарантии» или «односторонние обязательства», посредством которых государства просто договорились не нарушать территорию или политическую независимость друг друга. Точка зрения госсекретаря была доведена до участников американской делегации Хаузом и Миллером²⁸. Кроме того, Лансинг принципиально расходится с президентом по вопросам тактики в достижении других задач мирной конференции во время согласования деталей Пакта Лиги Наций. Так, Лансинг выступал за принятие мирной конференцией резолюции о принципах, характере и целях Лиги Наций, которая может быть включена в предлагаемый предварительный мирный договор. Подробные планы Лиги, основываясь на этих принципах, могут быть согласованы, когда будет заключен окончательный договор, либо на отдельном конгрессе с участием нейтральных государств, а также побежденных противников²⁹.

В ходе переговоров Сесил существенно отошел от подхода, которого придерживались Хэнки, Керр и Ллойд Джордж и который был одобрен Имперским Военным Кабинетом в декабре 1918 г. 20 января 1919 г. Сесил за завтраком попытался кратко проинформировать Ллойд Джорджа о том, как продвигаются переговоры с американцами. Премьер-министр сказал, что ему не нравится идея об участии Вильсона в работе комиссии по Лиге Наций, но из дальнейшего обсуждения Сесилу стало ясно, что Ллойд Джордж «не хочет вообще говорить о Лиге Наций, к которой он не проявлял никакого реального интереса»⁸. Впоследствии делегация Британской Империи погрузилась в борьбу за германские колонии, и Сесил остался без политического руководства в своих переговорах с американцами. Сесил не получил никакого ответа на его запрос от 20 января, об одобрении проекта

Конвенции в качестве британского решения вопроса Лиги. 29 января, когда Совет Десяти оказался в тупике колониальных проблем, Сесил представил проект Сесила-Миллера премьер-министру с сопроводительной запиской, в которой задавал вопрос: «могу ли я предположить, что я имею полномочия [от] правительства продолжить переговоры с союзниками, исходя в основном из прилагаемого машинописного текста проекта Конвенции?»³⁰

Записка Сесила была переадресована Керру. Вайсман, который действовал в качестве важного связующего звена в англо-американских переговорах, боялся, что взгляды Сесила на Лигу пошли «гораздо дальше, чем премьер-министра» и будут иметь очень серьезные последствия для будущей британской дипломатической стратегии³¹. Хауз просил Вайсмана организовать совещание 31 января, в ходе которого Сесил и Смэтс вместе с Вильсоном и полковником попытаются устранить сохраняющиеся разногласия по вопросу Лиги перед созывом комиссии Лиги Наций. Вайсман считал необходимым, чтобы Сесил и Смэтс были проинструктированы премьер-министром перед встречей с Хаузом и Вильсоном. Поэтому он договорился с Керром, что Сесил и Смэтс встретятся с премьер-министром 31 января до конференции с американцами.

Встреча 31 января выявила серьезный разлад в британской делегации по поводу должного подхода к Лиге. Видимо, сильно раздосадованный неуступчивостью Вильсона накануне в Совете Десяти, Ллойд Джордж обрушился на Сесила и Смэтса, критикуя как существо соглашений, достигнутых к тому времени с американцами по вопросу Лиги, так и процедуру выработки окончательного проекта Пакта Лиги, который предполагалось включить в текст мирного договора. Опираясь на меморандум, подготовленный Керром, премьер-министр настаивал на том, чтобы Лига основывалась на постоянно действующей системе добровольных консультаций великих держав, привлекая малые страны к обсуждению в случаях, когда будут затронуты их интересы. По словам Ллойд Джорджа, Лига должна работать по образцу процедур и институтов, которые

зарекомендовали себя в работе Верховного Военный Совет Антанты. Суть плана Ллойд Джорджа состояла в организации постоянных консультаций полномочных представителей государств-участниц Лиги. Эти представители будут проводить половину своего времени в столице Лиги, а другую половину – в их собственных столицах. Они будут наделены значительными полномочиями и будут курировать «все международные организации, занимающиеся восстановлением, водными путями и так далее». Через определенные промежутки времени и в момент кризиса, в обсуждениях Лиги принимали бы участие премьер-министры и президенты государств-членов. Лига будет действовать посредством «совместного Секретариата, созданного по образцу Секретариата Верховного Военного Совета или мирной конференции».

В решении проблемы международных обязательства членов Лиги, меморандум Керра следовал подходу Лансинга³².

По существу, предложения премьер-министра, представляли собой развитие подхода к вопросу Лиги, который он предложил Имперскому Военному Кабинету – подход, который поддерживали консерваторы, высокопоставленные сотрудники Форин оффис, а также Керр и Хэнки. Этот подход представлялся как реалистичный и совместимый с традиционными британскими интересами и стратегией. Он также попытался предугадать, что было бы приемлемо для Сената Соединенных Штатов. В свете последующих событий идеи, высказанные в меморандуме представляются проницательными и мудрыми. Процедура, предложенная для создания Лиги, однако, представляла собой прямое нарушение понимания проблемы Вильсоном и решений, принятых на пленарном заседании 25 января. Принципиальный британский подход состоял в том, что Лига должна развиваться, а не быть создана как неотъемлемая часть мирного договора, что низведет ее значение до заключительного этапа миротворчества. Это, конечно, была процедура, которую поддерживало французское правительство и Лансинг.

Такое развитие событий, естественно, насторожило Сесила. Какими бы достоинствами не обладали предложения премьер-министра, его предложения об изменении процедуры, а также время, избранное им для своего демарша, демонстрировали худшую сторону Ллойд Джорджа, как политика, склонного к определенному вероломству по отношению к своим партнерам, а также и коллегам. Позже в тот же вечер у Сесила и Смэтса были запланированы встречи с Вильсоном, чтобы согласовать окончательные детали совместного проекта. Принятие предложений премьер-министра привело бы к взрывной реакции Вильсона и, возможно, подорвало бы доверие между партнерами. Сесил не был человеком, способным допустить это. Вместо этого, проявляя понятную самостоятельность, он предпочел в значительной степени игнорировать рекомендации премьер-министра.

Во время совещания с президентом и Хаузом вечером 31 января Сесил ничего не сообщил об изменении позиции британского руководства. Он продолжил обсуждение проектов Лиги на основе уже достигнутых соглашений с Миллером и попытался уладить с президентом оставшиеся разногласия³³. При этом Сесил преуспел в достижении новых уступок с американской стороны. Президент согласился отозвать свое положение о том, что государства-члены Лиги будут представлены их послами и министрами. Эта уступка позволяла британским доминионам быть непосредственно представленными в организации. Сесил также убедил президента, что Совет Лиги должен состоять исключительно из представителей великих держав, при привлечении к работе представителей малых держав только тогда, когда их интересы затрагиваются напрямую. Вильсон также согласился значительно изменить его планы по запрещению формирования армий на основе принципа всеобщей воинской обязанности³⁴. Кроме того, британский проект постоянного суда был принят президентом, который тем самым аннулировал сложные конструкции методов арбитража. Наконец, было решено, что Миллер встретится на следующий день с Херстом, британским советником по правовым вопросам, для выработки

проекта, отражающего достигнутые результаты переговоров, и передачи Сесилу и Хаузу любого вопроса, который по-прежнему останется нерешенным.

Между тем, ряд важных критических замечаний в отношении британского проекта Лиги наций поступал от лидеров доминионов, создавая дополнительные сложности для Сесила. Доминионы, отстояв независимое представительство на мирной конференции, продолжали настаивать на правах непостоянного членства в Совете Лиги, отказываясь удовлетвориться представлением как части Британской Империи. Кроме того, меморандумы канадцев и австралийцев критиковали британский проект по нескольким основным вопросам деятельности Лиги. Они выступили против территориальных гарантий. Канадцы утверждали, что такие гарантии выходят «далеко за рамки того, что члены Лиги должны быть обязаны предпринять», и должны быть заменены на обязательство лишь «уважать» в согласованные границы³⁵. Австралийский меморандум, написанный Хьюзом, предложил британскому проекту исключить все положения, дающие Лиге исполнительную и законодательную власть международного правительства. Хьюз также рекомендовал исключить из проекта любое положение о том, что система арбитража или постановления международного суда могут иметь любую юрисдикцию в отношении таких специфических вопросов, как иммиграционная политика в Австралии, стратегический контроль островов Тихого океана, или свобода морей³⁶. Таким образом, основные моменты, затронутые доминионами, подкрепляли соображения, высказанные премьер-министром 31 января.

Херст и Миллер встретились, как было запланировано, 1 февраля и в ходе марафонского заседания, длившегося до раннего утра 2 февраля, завершили работу над текстом, который должен был послужить в качестве рабочего проекта для Комиссии Лиги Наций. Новый проект Херста-Миллера, во многом в результате вклада Херста, был выражен в краткой юридической терминологии. Что касается содержания, отличия от проекта Сесила-

Миллера во многом отражали договоренности, достигнутые в ходе встречи с президентом 31 января. Новый раздел о разоружении не включал требования о запрещении всеобщей воинской обязанности, оставляя обязанностью исполнительного Совета расследовать целесообразность такой политики. Проект также включал определенные положения о создании постоянной палаты Международного Суда для урегулирования споров, подходящих для судебных разбирательств. Требования Вильсона о заключении дополнительных соглашений в отношении колоний были сняты, и, следуя резолюции, принятой Советом Десяти 30 января, Херст и Миллер просто вставили краткое изложение принципа относительно будущего управления захваченными колониальными территориями. Спорные положения проекта Сесила-Миллера о защите национальных меньшинств и свободе морей были сняты. Предложение Вильсона о прекращении международной экономической и налоговой дискриминации было заменено безобидным положением, обязывающим членов Лиги согласовать правила, «предназначенные для обеспечения и поддержания свободы транзита и справедливого ведения торговли всех государств-членов Лиги». Последним важным изменением стало предложение Херста снять положения о возможном изменении границ в будущем, что сформировало условия для принятия положения о территориальных гарантиях. Миллер с готовностью согласился, и в новой статье безоговорочно заявлялось, что «Высокие Договаривающиеся Державы обязуются уважать и сохранять против всякой внешней агрессии территориальную целостность и существующую политическую независимость всех членов Лиги»³⁷. Данная статья, таким образом, шла вразрез с пожеланиями премьер-министра и лидеров доминионов.

В целом, несмотря на многие изменения в терминологии и предполагавшихся механизмах деятельности Лиги, внесенные в ходе англо-американских переговоров, Сесил был весьма успешен в сохранении сути британского проекта Конвенции. Проект Херста-Миллера, встретил, однако,

негативную реакцию окружения и Ллойд Джорджа, и Вильсона. Президент, при чтении окончательного проекта, нашел, что слишком многое было принесено в жертву британцам и по форме, и по содержанию, и распорядился подготовить копии варианта своего плана от 20 января, чтобы он стал основой для предстоящих обсуждений в Комиссии Лиги Наций³⁸. Только горячие протесты Сесила и его коллег удержали президента от этой стратегии изменений в последнюю минуту. Хауз, рассматривая британские возражения, предупредил президента об опасности отчуждения Сесила, «единственного человека, представляющего британское правительство, кто чистосердечно отстаивал Лигу Наций»³⁹. После напряженной встречи с Сесилом перед открытием заседаний Комиссии Лиги Наций президент неохотно согласился на то, что проект Херста-Миллера будет использоваться в качестве основы для обсуждений.

Когда Хэнки узнал о сути англо-американского проекта, он пришел к выводу, что проект Лиги был «основан не на прочном фундаменте» и предупредил Ллойд Джорджа, что возможно создание «весьма сложной ситуации»⁴⁰. Хэнки имел прямую личную заинтересованность в успехе переговоров о Лиге, так как какое-то время он рассматривал для себя возможность стать первым Секретарем организации⁴¹. Хэнки не хотел возглавлять Лигу на условиях, предусматривавшихся к тому моменту, поскольку он считал, что она «неизбежно потерпит крах», и он «будет вовлечен в катастрофу»⁴².

Пытаясь поправить дело, 5 февраля он настоятельно советовал Сесилу организовать Лигу «ровно по той же схеме, как Версальский Совет». Хотя Сесил понимал, что Хэнки высказывал точку зрения окружения премьер-министра, он отметил, что существуют два возражения против этой политики. Сесил считал, что устройство Лиги по модели Версальского Совета будет «лишь весьма умеренным успехом». Кроме того, условия функционирования Лига Наций в мирное время и Совета Союзников в период войны, были разные. «В отсутствие враждебной державы, перед

лицом которой все будут держаться заодно», Лиге потребуется «гораздо более солидная организация» с предоставлением гораздо большего разнообразия функций и хорошо организованным секретариатом. Самое большее, что Хэнки смог получить, было обещание Сесила распространять копии проекта Конвенции и последующие изменения, тем самым делая процесс обсуждения достоянием общественности⁴³. Очевидно, что Сесил имел свое четкое видение того, какой должна быть Лига, и не приветствовал критику от других членов правительства.

Комиссия Лиги Наций собралась на свое первое заседание 3 февраля. В состав Комиссии были включены два представителя от каждой из пяти главных союзных держав и по одному представителю от пяти, позже девяти, малых государств. Вильсон выступал в качестве председателя; другими важными делегатами были Хауз, Сесил, Смэтс, Л. Буржуа и Ф. Ларнод, представлявшие Францию. Дебаты, проходившие в Комиссии Лиги Наций известны во всех подробностях⁴⁴. В основном они имели цель обосновать основные решения с точки зрения британской делегации.

В ходе первой сессии Комиссии решались в основном процедурные вопросы. Американцы и англичане тут же утверждали свое господство, имея проект Херста-Миллера, принятый в качестве документа, на основе которого следует строить обсуждение⁴⁵. Стремление французской, итальянской и бельгийской делегаций начать обсуждение базовых принципов было сорвано Вильсоном и Сесилом, настаивавшими на необходимости ускоренного решения всех вопросов. Принятие англо-американского проекта и минимизация дискуссий по базовым принципам были абсолютно необходимы, если многонациональная комиссия действительно брала на себя бремя создания первой большой международной организации в короткий промежуток времени, отведенной ей для работы.

4 февраля свое второе заседание Комиссия начала с рассмотрения первых статей англо-американского проекта⁴⁶. Дискуссии сосредоточились главным образом на важнейшем вопросе членства в Совете Лиги Наций.

Вильсон и Сесил защищали модель Херста-Миллера для исполнительного совета, состоящего исключительно из представителей великих держав, настаивая на важности создания Лиги, приемлемой для великих держав. Включение малых держав в Совет будет серьезно угрожать этому. Вильсон утверждал, что наибольшие тяготы, экономические и военные, выпали на великие державы и что эта ответственность дает право на преобладание в Лиге. Сесил отрицал, что принцип равенства наций, хотя и справедливый, может быть применен в данном случае, особенно при условии, что все действия будут приниматься лишь в случае единодушного одобрения. Эти доводы были энергично атакованы всеми представителями малых держав в Комиссии. П. Иманс, бельгийский министр иностранных дел, возглавлял атаку, утверждая, что Совет без участия малых держав будет неприемлем из-за отсутствие доверия со стороны большинства членов Лиги. Когда В. Орландо, итальянский премьер-министр, и Л. Буржуа оба поддержали требование малых держав, Сесил и Вильсон нехотя согласились на пересмотр статьи, чтобы допустить малые державы к ограниченному участию в Совете Лиги.

Согласовав принцип представительства малых держав, третье заседание Комиссии попыталось определить квоты представительства⁴⁷. Англичане, американцы, французы, итальянцы согласились на поправку, предоставляющую малым державам два места в Совете Лиги. Это оказалось неприемлемым для малых держав; представитель Сербии М. Веснич настаивал на четырех, Иманс умолял предусмотреть паритетное участие. Сесил решительно воспротивился этим требованиям, предупреждая, что если будет предусмотрено паритетное участие, «то возникнет реальная опасность того, что одна или две великие державы выступят против». На обвинения со стороны Иманса, что создается новый Священный Союз, Сесил заявил, что поскольку выявилась «большая и принципиальная разница во мнениях» по этому вопросу, окончательное определение числа малых держав в Совете следует отложить.

В частном порядке, Сесил ругал привычку всех «иностранцев» вечно играть на принципе и абстрактных правах справедливости в отличие от англичан и американцев, которые были прагматичны и понимали, что Совет, составленный исключительно из великих держав будет «гораздо более работоспособным инструментом управления»⁴⁸. Только на своем девятом заседании 13 февраля Комиссия пришла к решению о включении в Совет четырех представителей малых держав. Это решение стало крупным поражением для Сесила, предвидевшего сильную критику со стороны своего правительства.

Четвертое заседание Комиссии 6 февраля рассмотрело важнейшие положения, касающиеся гарантии территориальной целостности и политической независимости⁴⁹. Сесил, зная о неприятии многими членами британского правительства строгих договорных обязательств в этой сфере, попытался изменить безусловные гарантии, обозначенные в проекте Херста-Миллера. Сесил выразил озабоченность, подчеркнув, что такая формулировка «означает войну, если означает что-нибудь вообще», и предупредил, что текст пакта о Лиге Наций «не может применяться буквально во всех случаях». Смэтс отметил, что статья о гарантиях идет «дальше, чем что-либо еще в документе». В соответствии с точкой зрения его правительства и доминионов Сесил предложил поправку, которая бы убрала позитивное обязательство «противодействовать всякой внешней агрессии» и просто оставить пассивное требование уважать «территориальную целостность и существующую политическую независимость всех членов Лиги». Предлагая такое решение, британская делегация столкнулась с объединенной оппозицией остальной комиссии. Вильсон возразил, что слова мало добавляют необходимым обязательствам договора. Верный своим ранним подходам к вопросу, президент повторил свое мнение, что эти обязательства были необходимы, чтобы показать, что Лига настроена по-деловому и будет функционировать в качестве больше, чем просто форум для обсуждения; они являются «ключом ко всему Пакту». Этот акцент на функции безопасности

Лиги решительно поддержали Франция, Италия, и члены комиссии от малых держав. Вильсон успешно предложил поправку к статье, определявшую ее реализацию: «в случае любой агрессии исполнительный Совет представляет план и средства, с помощью которых это обязательство должно быть исполнено».

При определении прерогатив Совета, который может действовать только на принципе единогласия, ограничиваясь лишь предложениями по противодействию агрессии, эффективность гарантий была серьезно ослаблена если не полностью сведена к нулю. Тем не менее, радикальное обязательство сохранить территорию и независимость всех членов лиги по-прежнему оставалось. Сохранение этого положения означало второе крупное поражение для британской делегации в комиссии.

Затем Комиссия перешла к рассмотрению вопроса о разоружении⁵⁰. Французы успешно настояли на исключении рекомендаций о возможной отмене обязательной военной службы. На их место Вильсон предложил вставить поправки о наделении исполнительного Совета правом определять «для рассмотрения и принятия мер правительствами некоторых стран, справедливый и разумный уровень техники и вооружения, в соответствии с программой разоружения; и эти пределы, когда они будут приняты, не должны быть превышены без разрешения общего собрания делегатов [Лиги]». Исключение положений о запрете обязательной военной службы стало препятствием на пути развития британских планов, а добавленная поправка встретила сопротивление британских военных и военно-морских кругов. Наконец, по инициативе Вильсона была включена поправка, уполномочивающая Совет рассмотреть возможность прекращения частного производства вооружений.

На этом заседании Комиссия также начала рассмотрение статей проекта Херста-Миллера, касающихся мирного урегулирования споров⁵¹. Поскольку делегаты рассматривали соглашение как предварительное, проекты статей были подвергнуты лишь незначительным изменениям. Был принят принцип,

устанавливавший, что всякая война или угроза войны, затрагивающая непосредственно членов Лиги или нет, становится предметом внимания для всей Лиги, и ее члены оставляет за собой право принять любые необходимые меры. Споры, не урегулированные путем обычных дипломатических каналов, будут направляться либо на арбитражное разбирательство, либо на рассмотрение исполнительного Совета. Обращение к силе было запрещено в течение трех месяцев после арбитражного решения или рекомендации Совета, и ни в коем случае никакое государство не могло атаковать членов Лиги, которые соблюдали такое решение или рекомендацию. Также были составлены планы для создания постоянной палаты Международного Суда для вынесения решения по спорам, признанным сторонами подходящими для представления в эти органы.

Обсуждение положения для мирного урегулирования спора было продолжено на пятом заседании комиссии, 7 февраля⁵². Бельгийская делегация, в предлагаемых поправках к статье 13 проекта Херста-Миллера, подняла важные принципиальные вопросы, касающиеся роли Совета в решении споров. Статья определяла, что после единогласного доклада Совета (с исключением участников спора), члены Лиги обязывались не вступать в войну с любой стороной, согласной с рекомендациями Совета. Не достигая единогласия, Совет большинством голосов принимает отчет, не имеющий каких-либо правовых последствий. Бельгийские предложения вносили обязательное исполнение единогласно принятого отчета, тем самым открывая дорогу системе обязательного арбитража, и давая юридическую силу для большинства отчетов, обязав членов Лиги воздержаться от войны со стороной, выполняющей рекомендации. Принцип обязательного арбитража, поддержанный французской, греческой и сербской делегаций, встретил сильное сопротивление Сесила и Вильсона, из-за чего бельгийские поправки не были приняты. Статья была передана в подкомитет, который настоятельно рекомендовал, чтобы в случае отказа одной из сторон выполнять единодушные рекомендации Совета Совет был обязан рассмотреть, какие

шаги могут быть предприняты, чтобы привести в действие свои рекомендации». Это дополнение было принято на седьмом совещании Комиссии⁵³.

На пятом заседании комиссии был также рассмотрен основополагающий вопрос санкций. Хотя Сесил был уверен в сильной оппозиции внутри правительства Великобритании этим обязательствам, он не выдвинул никаких возражений против принципа санкций. Он считал, что поступив так, вызовет резкую критику подхода к вопросу Лиги, воплощенного в проекте Херста-Миллера, и безудержное сопротивление Вильсона и остальных членов комиссии. Вместо этого дебаты сосредоточились на бельгийских предложениях расширить действие санкций, в частности, за нарушение гарантий территориальной и политической независимости. В рамках коллективной системы безопасности, бельгийские предложения были в высшей степени логичными. Однако в свете оппозиции британского и американского правительств принципу санкций показалось нецелесообразным быть строго логичным по этому вопросу, и бельгийский предложения были отклонены.

Последующие заседания комиссии 8 и 10 февраля рассматривали функционирование мандатной системы, защиты иностранных рабочих, регулирование торговли и транзита, а также публикации всех последующих договоров⁵⁴. Эти вопросы, вызвали некоторые трудности, поскольку в случае мандатов, это был во многом вопрос принятия предыдущих решений Совета Десяти. В других вопросах, более того, Комиссия ограничилась изложением принципов, которые были по большей части так же неэффективны, как и благонамеренны. Предложение Сесила и Орландо, что Совет Лиги будет уполномочен выносить решения о законности будущих договоров вызвало возражение Вильсон, который утверждал, что если все договоры будут регистрироваться и публиковаться Лигой, общественное мнение будет достаточно мощным, чтобы помешать подписанию договоров, которые несовместимы с положениями пакта.

На заседании 11 февраля Сесил вернулся к сложной проблеме территориальных гарантий, пытаясь квалифицировать его дальше, добавив положения о мирных изменениях границ⁵⁵. Самое большее, на что Сесил мог согласиться, стала статья о предоставлении общему собранию делегатов Лиги права рекомендовать ее членам пересмотреть договоры, которые стали неприменимыми, и пересмотреть международные условия, которые, если оставить их без изменений, могут поставить под угрозу мир во всем мире.

Именно в этот момент французская делегация представила наиболее важный и далеко идущий вызов англо-американскому подходу к Лиге. В начале работы Комиссии, представители французской делегации, согласившиеся действовать на основе проекта Херста-Миллера, внесли свой проект Конституции для Лиги. Это был план, составленный комитетом Л. Буржуа в июне 1918 г. Французская делегация предложила ряд поправок, которые бы изменили фундаментальный подход плана Херста-Миллера путем включения основных положений французского плана. Первая поправка предусматривала наделение исполнительного Совета полномочиями налагать санкции против любого государства, которое, подав спор для мирного урегулирования, отказалось принять решение международного трибунала или единогласное решение, вынесенное Советом Лиги или общим собранием делегатов. Эта поправка, по сути, возрождала бельгийское предложение по системе обязательного арбитража. Вторая поправка предусматривала наделить исполнительный Совет правом устанавливать «международный контроль войск и вооружений» и «определять условия, при которых может быть обеспечено постоянное существование и организация международных сил». Французы надеялись реализовать свои проекты создания международной армии под руководством международного Генштаба. Международный контроль армий и вооружений был нужен, чтобы гарантировать, что разоружение врагов и вооружение друзей оставалось эффективным. С этой поправкой были связаны предложения наделить Совет правами в области разработки планов

разоружения, исходя из относительной мощности разных государствах и рисков, которым они подвергаются в силу их географического положения и характера их границ. Третья французская поправка была разработана, чтобы гарантировать, что только основательно реформированная и разоруженная Германия когда-либо будет допущена к членству в Лиге.

Эти французские предложения вызвали бурные дискуссии в Комиссии. В основе риторики Л. Буржуа в защиту каждого предложения лежали инструкции французского правительства и чаяния народа, что Лига, если она будет создана, должна предоставить железные гарантии национальной безопасности страны. Вильсон и Сесил объединились в противостоянии этим французским планам. Вильсон подчеркнул конституционную и политическую невозможность Америки принять такие предложения и заявил, что строительство международной армии может рассматриваться как интернационализированные версии милитаризма. Сесил после «энергичного сопротивления» французской схеме предложил в качестве компромисса создать постоянную комиссию «для консультирования Лиги по военно-морским и военным вопросам»⁵⁶. Этот компромисс не удовлетворил французов, и прения в Комиссии зашли в тупик, при этом Вильсон уверял в достаточности обязательств взаимной добросовестности, а Буржуа настаивал на необходимости фиксации в Пакте четких гарантий. Вопрос в этой связи был направлен в редакционный комитет для дальнейшего рассмотрения.

Когда редакционный комитет заседал на следующий день, чтобы разобраться с отложенными поправки и уточнениями формулировки текста, Ф. Ларнод еще раз попытался настоять на французском предложении о международной армии⁵⁷. После заседания Комиссии 11 февраля Сесил конфиденциально предупредил французскую делегацию, что Лига Наций «будет их единственным средством получить помощь Америки и Англии, и если они его уничтожат, они останутся без союзников в мире». Теперь, перед редакционным комитетом, Сесил повторил это примечательное предупреждение более угрожающим языком. Предложения поддержки через

пакт Лиги Наций, сделанные Великобританией и Америкой, сказал он, были по сути «подарком» для Франции. Америка, и в меньшей степени Великобритания, могли позволить себе стоять в стороне от континентальных дел. Если Франция совершит ложный шаг и «оттого, что не предложили большего, не возьмет подарок, который был предложен», альтернативой Лиге станет альянс между Британией и Америкой⁵⁸.

Эта угроза, которая была чистым блефом, так как Сесил сделал ее без какого-либо официального согласования со своим правительством, временно отвлекла французов от их притязаний. Комитет, однако, внес изменения в положения, регулирующие прием новых членов, принимая во внимание предлагаемые французской делегацией требования в отношении самоуправления, соблюдения международных обязательств, и обязательств, касающихся разоружения.

Два важных британских предложения, призванных расширить гуманитарные, технологические, и экономические функции Лиги, были вынесены на рассмотрение редакционного комитета⁵⁹. Первое предложение предусматривало, что члены Лиги соглашаются выполнять, через Лигу, любые другие функции, возложенные на них мирными договорами, и содействовать общему исследованию и регулированию Лигой «важных экономических, санитарных или других подобных проблем». Второе предложение, которое получило одобрение комитета, предусматривало согласие всех членов Лиги передать все существующие международные бюро под управление Лиги (с согласия сторон, участвующих в этих бюро), а также все подобные бюро, созданные в будущем. Наконец, комитет поручил юридическим экспертам Херсту и Миллеру включить результаты обсуждений в текст договора в точной юридической терминологии.

13 февраля Комиссия провела два заключительных заседания перед публикацией 14 февраля проекта пакта Лиги Наций⁶⁰. Хотя процедура выглядела чисто техническим одобрением каждой статьи, представленной в редакции редакционного комитета и экспертов по правовым вопросам,

неизбежно вставляли более существенные политические вопросы. В утреннем заседании французов убедили отозвать отчетливо антинемецкое дополнение в преамбулу, указывающее на «общее чувство осуждения по отношению к тем, кто начал войну». Второе французское предложение, касающееся размещения штаб-квартиры Лиги в Гааге, было отклонено большинством голосов.

После этого Смэтс внес предложение о созыве внеочередной сессии общего собрания делегатов Лиги не реже одного раза в четыре года с участием представителей национальных парламентов и других групп представителей общественного мнения. Это предложение было, по сути, возрождением планов более ранних британских проектов представительного собрания в рамках Лиги и представляло собой попытку Смэтса удовлетворить некоторые желания своих более радикальных друзей. Сесил и Вильсон, однако, посоветовали подождать, чтобы увидеть, как общественное мнение выскажется по этому вопросу. Предложение Смэтса, тем не менее, породило важную дискуссию о характере и числе представителей каждого государства в общем собрании делегатов Лиги. Было решено, что, хотя каждое государство будет вправе выбрать любых делегатов по своему желанию, эти делегаты должны ответственно представлять голос своего правительства. Затем была принята поправка, уточнившая, что каждый член Лиги имеет один голос и не более трех представителей в собрании делегатов.

Во второй половине дня Комиссия большей частью была занята рассмотрением новой французской попытки добиться закрепления в тексте договора положений о контроле вооружений и международном Генеральном штабе. Французская делегация представляла свои поправки с упорной настойчивостью, которая серьезно испытывала терпение Сесила, председательствовавшего на этой сессии, пока Вильсон принимал участие в заседании Совета Десяти. После длительных и ожесточенных дебатов, Сесил добился отклонения большинством голосов обоих французских предложений. Состоялась также длительная дискуссия по предлагаемой

статье о предотвращении религиозной дискриминации со стороны членов Лиги. После того, как Японская делегация предложила связать запрещение расовой дискриминации с религиозной дискриминацией, Комиссия посоветовала оставить эту потенциально взрывоопасную проблему. Остальные статьи проекта были приняты затем лишь с незначительными изменениями.

Теперь, когда Комиссия дорабатывала последние штрихи проекта Пакта Лиги Наций, Вильсон обдумывал следующий процедурный шаг. 12 февраля он сообщил Миллеру, что не намерен представить проект Пакта на пленарном заседании мирной конференции. Вместо этого Вильсон намеревался создать подкомиссию для обсуждения вопроса с нейтральными державами⁶¹. Когда Сесил узнал о намерении президента, он посоветовал, что Пакт лучше представить на пленарным заседанием, но не принимать никакого решения на данном этапе. Вильсон рекомендовал принять эту процедуру Совету Десяти, 13 февраля, прося принять резолюцию о вынесении проекта Пакта на рассмотрение пленарного заседания на следующий день. Клемансо высказался было в пользу обсуждения доклада Комиссии Советом Десяти, прежде чем представлять его пленарному заседанию, но Бальфур, без сомнения, проинформированный Сесилом, ответил на это, что будет лучше, если Вильсон объяснит проект Пакта всей конференции перед отъездом в Америку. В то же время Бальфур подчеркнул, что президент внесет проект Пакта «как председатель Комиссии Лиги Наций, а не в качестве члена совещания великих держав». Члены Совета Десяти, поэтому, «не будут ответственны за схему в любом случае». Клемансо не высказал никаких возражений против этой процедуры, и пленарное заседание было запланировано на следующий день⁶².

14 февраля Вильсон представил мирной конференции и всему миру проект международной организации. С полным ощущением исторического момента, президент читал статью за статьей, кратко останавливаясь здесь и там, чтобы объяснить намерения отдельных пассажиров. Позже, он тепло

отозвался о духе, которым была отмечена работа комиссии, о ясности предложенного ею плана, и о надежде, которую он дает будущим поколениям. Некоторые аспекты плана были выделены президентом, как требующие конкретной разработки. Вильсон признал широко распространенное желание увидеть создание по-настоящему представительной ассамблеи, а не просто собрания правительственных чиновников. По его словам, юрисдикция делегатов Лиги в решении споров будет самой широкой и даст полный простор для очищающего и убеждающего влияния публичности. Хотя Лига будет зависеть, прежде всего, и главным образом от «моральной силы мирового общественного мнения», за ней будут оставаться вооруженные силы, «и если моральных сил мира не хватит, физической силы мира должно хватить». Далее президент говорил об определенных гарантиях от агрессии и роли, которую Лига будет играть в развитии международного сотрудничества, особенно в отношении охраны труда и гуманного развития колониальных областей мира. «Живое существо рождается» – с этими словами Вильсон обратился к миру, измученному войной, призывая его присоединиться к «Пакту братства и дружбы».

Сесил присоединился к призыву президента, указывая на устанавливаемые новые принципы международных отношений и высказывая особую надежду, что международное сотрудничество заменит международное соперничество. В то же время, с оглядкой на реакцию правительств, в том числе британского, Сесил позаботился о том, чтобы минимизировать исполнительную власть Лиги. Он подчеркнул, что целью Комиссии Лиги Наций было «разработать несколько действительно эффективных способов сохранения мира во всем мире при минимально возможном вмешательстве в национальный суверенитет». Соответственно, комиссия исходила в своей работе из двух посылок: Лига никоим образом не должна вмешиваться во внутренние дела государств; за исключением четко оговоренных случаев, все решения, принятые Лигой потребуют единогласия⁶³.

Представление 14 февраля проекта Пакта Лиги Наций на пленарном заседании было высшим смыслом мирной конференции для обоих Сесила и Вильсона. В течение всей войны они сильнее всех других государственных деятелей настаивали на создании международной организации по вопросам мира и безопасности как основной цели коалиции союзников. Теперь, на мирной конференции, они представили свои идеи, форму и структуру. Проект пакта стал явным торжеством концепции международной организации, поддерживаемой Вильсоном и Сесилом. Существовали значительные различия между их подходами, но эти различия не носили принципиального характера и легко поддавались компромиссному урегулированию. Обсуждения в Комиссии Лиги Наций свидетельствовали о слиянии требований Вильсона коллективных гарантий мира с желанием Сесила создать систему многосторонних консультаций, призванных содействовать мирному разрешению споров и дальнейшему международному сотрудничеству. Оба сопротивлялись военным планам французского правительства, мыслящего исключительно категориями безопасности, и каждый проигнорировал более консервативный подход, присущий влиятельной части их собственных правительств. Вильсон и Сесил считали, что проект пакта обеспечит новый мировой порядок в духе либерального интернационализма на основе реформ довоенной дипломатической системы, необходимых, чтобы предотвратить будущие войны и революции. Оставалось выяснить, как проект пакта будет принят общественностью и правительствами, которые несли основную ответственность за его принятие, изменение или отказ.

Глава III.

ИЗМЕНЕНИЕ КОНТУРОВ ЛИГИ НАЦИЙ НА ПАРИЖСКОЙ МИРНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

1. Борьба за учет национальных интересов Великобритании

Публикация проекта Пакта вызвала широкую дискуссию среди сторонников и критиков реализации идеи Лиги Наций. Вильсон уехал в Америку сразу после пленарного заседания 14 февраля, озабоченный предстоящей борьбой со своими критиками внутри страны, и намереваясь отстаивать Пакт в его нынешней редакции. В течение месяца президент был в отъезде, европейские союзники пытались ускорить работу мирной конференции и подготовиться к реализации своих главных целей. В то же время в Париже был запущен проект, который бы в корне изменил подход президента к созданию Лиги. Вильсон вернулся на мирную конференцию, опасаясь, что многое из творения его рук находится под угрозой, и поэтому настаивал на том, что пакт и устав Лиги и должны быть полностью интегрированы в мирный договор. Кризис мирной конференции наступил в конце марта, когда проект Лиги оказался в центре борьбы, полностью противореча стратегии главных союзников США.

В Великобритании публикация проекта пакта стала причиной официальных и общественных дебатов по вопросу международной организации. Основная критика раздавалась из левого и правого лагеря политического спектра. «Морнинг пост» первые месяцы 1919 г., постоянно развивала тему о том, что британская безопасность основана на мощи Империи, флота, и балансе сил, зависящего от укрепления коалиции союзников¹. Проект Пакта также подвергался потокам критики со стороны пацифистов прогермански-настроенных демагогов, которые отказывались понимать, что «судьбы народов решает сила»². Полковник Репингтон, военный корреспондент «Пост», считал, что фундаментальная ошибка заключалась в попытке «втиснуть как можно больше» в Пакт и что

англосаксы окажутся «заговоренными насмерть латинскими народами в этом новом парламенте»³.

Британские лейбористы, с другой стороны, нашли проект Пакта противоречащим программе радикальных международных реформ, отстаиваемых СДК и декларированных в лейбористских манифестах о целях войны. Лейбористские газеты и руководители СДК осудили проект плана как новый «Священный Союз», где будут преобладать великие державы, указывали на ослабление положений, касающихся разоружения, называли ошибочным исключение из организации вчерашних врагов, и выступали против лицемерного одобрения дележа колониальной добычи⁴. Изучив проект, Консультативный Комитет по международным вопросам Лейбористской партии в своем докладе партийному руководству от 4 марта рекомендовал четыре крупных изменения. Комитет рекомендовал предусмотреть равное право членства в Лиге для всех цивилизованных государств, создание в рамках Лиги совещательной демократической Ассамблеи, представляющей интересы народов, а не правительств, всеобщую отмену призыва на военную службу, и включение в мандатную систему всех колониальных владений⁵.

Специальная совместная конференция Лейбористской партии и Конгресса тред-юнионов, проведенная 3 апреля 1919 г., подтвердила критику проекта пакта со стороны рабочего движения⁶. Особое недовольство, как мы видим, вызывало ограничение роли органа, составленного из делегатов, которые, как утверждалось, должны быть представителями народов. Лейбористы призывали превратить такую ассамблею в жизненно важный орган Лиги, подразумевая создание подлинного мирового парламента, исполнительный совет которого был бы подотчетен делегатам народов всех стран.

В то время как левые и правые были критически настроены к проекту Пакта, либералы продолжали оказывать принципиальную поддержку проекту Лиги. Асквит, в своей первой речи после поражения на выборах, представил

Лигу «главным вопросом» текущего момента⁷, и Д. Маклин поднял в его защиты остаток либералов в парламенте⁸. Когда пакт был опубликован, либеральные лидеры провозгласили его главным достижением мирной конференции, в то время как либеральные газеты по-прежнему представляли подробные и одобрительные обзоры переговоров по Лиге в Париже и усилий Союза Лиги Наций внутри страны⁹.

Союз Лиги Наций продолжал свою кампанию в поддержку создания международной организации, представив рекомендации правительству¹⁰ и присоединившись вместе с обществами Лиги Наций союзных стран к ее лоббированию на мирной конференции¹¹. Когда проект Пакта был опубликован, исследовательский комитет Союза Лиги Наций приветствовал «весь документ как длинный шаг – возможно, самый длинный из всех возможных в настоящее время – в нужном направлении». Его замечания, как правило, были посвящены объяснению и одобрению статей проекта. Только два существенных «комментария, а не критических замечаний» были выдвинуты. Комитет выразил надежду, что некоторые положения могут быть приняты для обеспечения большей представительности собрания делегатов. Второе предложение касалось запрета абсолютно всех войн, вместо того, чтобы оставить лазейку для обращения к силе после соблюдения всех процедур Пакта¹². Сесил знал, что он может рассчитывать на Союз Лиги Наций в деле поддержки проекта Пакта и предпринял шаги, чтобы гарантировать, что пресса и пропаганда Союза «далее должны выступать не за Лигу Наций в целом, но за пакт в частности»¹³. Вторая конференция союзных обществ в поддержку Лиги Наций состоялась в Лондоне, 11-13 марта. Проект Пакта был вновь тепло принят, и предложения о внесении изменений были сделаны в дружественном духе. Большинство изменений были приняты в духе британских предложений, но французская делегация настояла на принятии положения о скорейшем и эффективном исполнении обязательств по Пакту¹⁴.

Британские государственные деятели и чиновники, в соответствии с позицией Бальфура в Совете Десяти, рассматривали проект Пакта как предварительный и подлежащий существенной модификации. Вернувшись в Лондон, премьер-министр отстаивал идею Лиги перед парламентом 12 февраля и утверждал, что американская Республиканская оппозиция не сорвет принятие проекта. Он предупредил, однако, что существуют разногласия по поводу Лиги «в вопросе о ее функциях, и в какой степени обязательства по пакту должны будут вовлекать великие державы в войну». Ллойд Джордж заявил, что британское правительство имеет свою точку зрения на эти проблемы, и он признал, что «нация не должна быть связана обязательством вступить в войну в любом случае, не имея возможности рассмотреть вопрос, исходя из ее собственных интересов»¹⁵.

Военно-морские и военные лидеры сосредоточили свою критику на положениях проекта пакта о разоружении. Совместный меморандум Адмиралтейства, армии, и Совета по авиации от 7 февраля «самым решительным образом» выразил протест против подхода к разоружению, который был зафиксирован в статье 8 существующей редакции, утверждая, что «в целом вопрос об ограничении вооружений должен рассматриваться независимо от самого пакта Лиги Наций»¹⁶.

Черчилль, военный министр, добавил голос армии к хору Адмиралтейства, призвав к осторожности в подходе к вопросу о Лиге. Отвечая на критику либералов и лейбористов в палате общин 3 марта, Черчилль пояснил, что по армии не могли быть сокращены просто потому, что создавалась Лига Наций. По его словам, Лига была лишь «первым опытом» и неизбежно столкнется с «жестокими и страшными фактами» до того, как можно будет обрести уверенность в безопасности, которую она обещает¹⁷.

Два важных замечания по проекту пакта сделали также представители доминионов. 13 марта Борден, премьер-министр Канады, распространил среди членов делегации Британской Империи полный список поправок,

предложенных правительством Канады и снабженных соответствующими пояснениями. Большинство поправок Бордена касалось вопросов формы и было направлено на упрощение и уточнения формулировок Пакта. Также как и Адмиралтейство, Борден утверждал, что проект статьи 8 был запутанным и неоднозначным и нуждался в переработке и уточнении полномочий совета в вопросе ограничения вооружений. Борден также указал, что в проекте Пакта остались лазейки, которые могут быть использованы злонамеренным агрессором и которые необходимо исключить путем изменения или добавления дополнительных гарантий против агрессии. Важнейшая часть меморандума Канады касалась гарантий территориальной целостности и политической независимости, включенных в статью 10. Борден настаивал, что эта статья «должна быть исключена или существенно изменена». Он считал, что державы, подписавшие Пакт, будут обязаны объявить: «а) что все существующие территориальные размежевания являются справедливыми и целесообразными, (б) что они будут оставаться справедливыми и целесообразными на неограниченный срок, (с) что подписанты будут, ответственны за это». Борден утверждал, что даже если бы было возможно решить все существовавшие на тот момент территориальные споры с участием членов Лиги, все же было бы невозможно «предсказать будущее». Эта статья не предусматривает возможность и вероятность будущих национальных устремлений, которые не смогут «подавляться постоянно»¹⁸.

Несмотря на то, что взгляды Бордена отличались от позиции президента США по важному вопросу о статье 10, он все равно может быть расцен как один из тех, кто решительно поддержал идею Лиги. То же самое не могло быть сказано о пылком австралийском премьер-министре, который никогда не сдерживался в своих нападках на Вильсона вообще и на проект Лиги в частности. 18 февраля «Морнинг Пост» перепечатала пресс-релиз Хьюза где Лига, «основанная на словах», противопоставлялась «той великой *de facto* Лиге Наций, которая, цементированная кровью, жертвенностью и героической выдержкой, через длинную темную ночь испытаний, наконец

привела нас к окончательной победе»¹⁹. Хьюз умолял поспешить с определением реальных условий мира и резко осуждал пустую трату времени на ненужные вопросы. 21 марта Хьюз распространил среди членов делегации Британской Империи свои комментарии проекта Пакта от 14 февраля. Его меморандум указывал на то, что чувствовало два конкурирующих подхода к вопросу Лиги: один рассматривал Лигу как международное правительство или супергосударство; другой видел в Лиге более ограниченную систему международных консультаций. Хьюз считал, что, хотя проект Пакта основывался по большей части на идее консультаций, он был еще полон двусмысленных выражений и положений, соответствующих идее международного правительства. Например, исполнительный Совет был задуман неправильно, поскольку он не имел исполнительной реальной власти, Ассамблея делегатов также не может быть признана аналогом законодательного органа. Должно быть заявлено ясно, настаивал Хьюз, что все решения, принятые Лигой, будут иметь только силу рекомендаций, особенно в отношении статьи 8 и роли, возложенной на Лигу в решении вопроса по ограничению вооружений.

Еще два аспекта проекта Пакта были выделены для критики. Хьюз утверждал, что, несмотря на сильные аргументы в пользу какой-то системы международных санкций, положения для автоматического объявления войны, закрепленные в статье 16, были «ошибкой». Вес Лиги должен придать такой Пакт, который предусмотрит санкции, достаточные без определенных обязательств. Лига должна иметь право самостоятельно принимать решение о надлежащих действиях, в каждом отдельном случае. Учитывая эти соображения, Хьюз рекомендовал положения статьи 16 изложить в смысле «ограничения ее подтверждением права вести войну против государства, нарушившего Пакт». Хьюз также возражал против предоставления власти Совету Лиги в определение характера правления страны-мандатария, если это не оговорено заранее высокими договаривающимися державами²⁰.

Таким образом, наличие существования серьезной оппозиции, не только со стороны представителей доминионов, но также и некоторых членов британского правительства, по ряду центральных положений проекта Пакта. Когда Сесил ненадолго вернулся в Лондон, Ллойд Джордж предложил ему отправиться в качестве посла в Вашингтон. Сесил отказался, без сомнения, желая участвовать в завершении создания Лиги в ходе Парижской конференции.

Республиканская оппозиция Пакту в США и четкое предупреждение о том, как его примет Сенат, усилили сдержанность и опасения союзных лидеров в отношении проекта Лиги. В то же время, «домашние» осложнения Вильсона открывали заманчивые тактические преимущества для европейских лидеров, которые стремились отчаянно торговаться для реализации своих основных целей. В то время как Вильсон отсутствовал в Париже, вопрос Лиги еще больше запутывался в результате тактических маневров и разновекторных усилий по выработке проекта предварительных условий мира.

Вильсон полностью одобрил 12 февраля решение Совета Десяти приступить к составлению окончательных военных, военно-морских и воздушных условий предварительного мира в отношении Германии²¹. По инициативе Бальфура и с поддержкой Хауза, Совет Десяти 24 февраля расширил рамки проекта предварительного мира, включив условия, касающиеся территориального и экономического урегулирования в отношении бывших врагов, совместно с организацией суда над военными преступниками²². Экспертным комиссиям было поручено представить свои доклады к 8 марта. После принятия этих решений французские лидеры стали настаивать на своих планах территориального расчленения Германии, в частности, создании независимой Рейнской республики под французским контролем. Французы надеялись добиться включения этих целей в предварительный мирный договор и рассчитывали, что Хауз будет более покладистым переговорщиком, чем Вильсон. Так как эти шаги по выработке

комплексного предварительного мирного договора были предприняты в отсутствие Вильсона, в Париже начали циркулировать слухи о том, что Пакт был отделен от договора²³.

Кроме того, британская группа, возглавляемая У. Стидом, бывшим редактором парижского издания «Дейли мейл», только что назначенным редактором «Таймс», подхватила эту тему ускоренного оформления предварительных условий мира без включения в него текста Пакта. Сид, как Хэнки и ближайшее окружение Ллойд Джорджа, не любил фундаментальный подход к Лиге, изложенный в проекте Пакта. Он предпочел бы, вместо этого, гораздо более скромное начало, создание зачаточной Лиги, основанной на межсоюзнических учреждениях военного времени, которая, будучи легко и быстро создана, развивалась бы естественно. Это исключило бы ненужную и длительную борьбу вокруг попыток предусмотреть все в подробном Пакте. В таком случае мирная конференция сможет сконцентрироваться на выработке условий мира с Германией, оставляя вопросы, которые не находят немедленного урегулирования, для рассмотрения их исполнительным Советом Лиги. Лига же начнет свою работу «с усилий по окончательному согласованию Пакта»²⁴. Этот курс отстаивало лобби Нортклиффа как в парижской «Дейли мейл», так и в «Таймс»²⁵.

Хауз находился в тесном взаимодействии со Стидом и, по свидетельству последнего, разделял его мысли о процедуре миротворчества и планы для Лиги²⁶. Стремление Хауза со всеми поддерживать хорошие отношения, вероятно, заставило Стида переоценить степень совпадения их взглядов. 28 февраля полковник телеграфировал Вильсону, что Сесил и Бальфур согласились на план немедленного учреждения Лиги. Члены Комиссии Лиги Наций сформируют временный исполнительный совет, который изучит проблему и передаст свои рекомендации Совету Десяти или пленарному заседанию конференции. Хауз также рекомендовал назначить генеральным секретарем Лиги Хэнки, что придаст Ллойд Джорджу и его соратникам, «которые не сильно верят в Лигу», большего энтузиазма²⁷. Вильсон ответил

на это предложение 3 марта, предостерегая Хауза, что критики Лиги могут воспользоваться образованием временного исполнительного совета для обвинений в принятии Америкой обязательств перед Лигой Наций до одобрения их Сенатом. Однако если этот план будет осуществлен при четком понимании того, что обсуждение носит сугубо предварительный характер и предназначено лишь для облегчения миротворчества, заключал Вильсон, опасность критики, возможно, уменьшится²⁸.

Слухи о том, что Пакт был отделен от предварительного договора, продолжали циркулировать в Париже. Эти слухи достигли Вильсона по приезде обратно в Европу²⁹, и, после того, как он сделал первоначальный анализ настроений, царящих в Париже, президент отреагировал мощным пресс-релизом, выпущенным через Р.С. Бейкера 15 марта. Пресс-релиз Вильсона ссылался на резолюцию пленарного заседания конференции от 25 января о том, что Лига должна быть создана как неотъемлемая часть мирного договора, и настаивал, что «нет никаких оснований считать, что это решение было изменено»³⁰. Когда Пишон, министр иностранных дел Франции, рассказал представителям прессы на следующий день, что действительно было намерение оформить предварительный мир без Пакта³¹, Вильсон повторил аргументы из своего пресс-релиза в частных беседах с британскими и французскими лидерами. 18 марта Сесил пришел на помощь президенту, проинформировав представителей британской прессы, что британская делегация привержена инкорпорации Пакта в мирный договор³². Сесил утверждал, что говорит с благословения своего правительства, но спустя два дня пресс-интервью Ллойд Джорджа дезавуировало заявление Сесила, добавив неопределенности во взаимосвязи Пакта и мирного договора³³. Ллойд Джордж, помня о Республиканской оппозиции и тактических преимуществах, которые можно получить из-за трудностей президента, очевидно, так же, как и лидеры Франции, стремился воспользоваться важной для Вильсона программой Лиги в качестве предмета торга с ним.

Неопределенность по поводу возможности предварительного договора продолжались в течение некоторого времени после возвращения Вильсона на мирную конференцию. На заседании Совета Десяти 17 марта, запутанная ситуация в правовом статусе предложенных предварительных военных, военно-морских и воздушных условий стала очевидной, и Вильсон попросил отложить любое решение по этому вопросу до тех пор, пока он не получит юридическую консультацию³⁴. Вильсон, видимо, рассчитывал на то, что прелиминарии не обязательно предполагают представление в Сенат и о том, что Пакт мог бы быть, вероятно, включен в круг предварительных договоренностей, касающихся военных, военно-морских и воздушных проблем³⁵. Его юридические советники быстро образумили его, заставив отказаться от этой идеи, и несбыточный проект ускоренного принятия предварительных условий мира был оставлен³⁶. Запутанная история выработки предварительных условий мира, одновременно со слухами об исключении Пакта Лиги из общего мирного договора, не только увеличили подозрения, которые Вильсон питал в отношении единства со своими европейскими коллегами, но и непосредственно привели к отчуждению с Хаузом. После того, как Вильсон вернулся во Францию и узнал об отношении Хауза к вопросу о судьбе Рейнской области и его непоследовательности по вопросу Лиги Наций, отношения между президентом и полковником претерпели фундаментальные изменения, бывшие узы доверия теперь были нарушены.

Сесил пристально следил за американской реакцией на проект Пакта, и более был озабочен тем, чтобы удовлетворить пожелания умеренных критиков в Сенате, чем прислушивался к советам, выдвинутым лидерами Великобритании и доминионов³⁷. Поэтому он торопился начать процесс пересмотра Пакта для удовлетворения допустимых американских требований. Утром 18 марта, Сесил проинформировал Хауза и Миллера о самых важных предложениях, которые он намеривался сделать. Они включали изменения в статью 3 об усилении Совета путем включения в него,

кроме великих держав, представителей других государств с одобрения большинства Ассамблеи. Данная поправка была разработана, чтобы упростить последующее приобретение в Совете мест для Германии и России и, тем самым, учесть определенные критические замечания левых. Далее Сесил говорил о взглядах Адмиралтейства на условия статьи 8 и советовал принять поправку о том, что ограничения вооружений должны быть приняты «правительствами». С неохотой Сесил раскрыл позицию Адмиралтейства, которое выступало против исключительного права Совета разрешать изменять принятые ограничения вооружений. В свете канадских демаршей по статье 10 были Сесил, снова с неохотой, предложил снять позитивное обязательство «сохранять» как территориальную целостность в случае внешней агрессии, так и политическую независимость членов Лиги. Он также предположил, что статья 10 должна содержать ссылку на статью 24 (пересмотр договоров), тем самым делая гарантии условными. Сесил посоветовал внести уточнения в статью 15 с тем, чтобы предусмотреть ситуацию, в которой ни одна из сторон в споре не соглашается с единогласно принятым решением Совета. Наконец, Сесил поднял деликатный вопрос о доктрине Монро, пытаясь выяснить, какое заявление Хауз намеревался сделать перед представителями прессы³⁸.

В тот же вечер Сесил обедал с президентом и полковником Хаузом. Предложения Сесила были внимательно рассмотрены одно за другим. Во-первых, Сесил достиг согласия на изменение формулировки в преамбуле к Пакту, согласно которому Германия, подписав договор, будет соблюдать обязательства Пакта, не будучи членом Лиги. Президент охотно согласился на предлагаемую британской стороной поправку к статье 3, в которой предусматривается дальнейшее расширение Совета. Сесил также настоял на вставках в статью 4, которые фиксировали, что все решения, принимаемые Советом или органом делегатов будут требовать единодушного согласия всех государств, представленных на заседании, если иное прямо не предусмотрено в Пакте. По другим вопросам достичь консенсуса оказалось

не так легко. Когда Сесил выдвинул соображения Адмиралтейства, касающиеся статьи 8, президент, согласившись только на формулировку, что принятие ограничений будет оформляться решением согласием «нескольких правительств», отказался поддержать желание Адмиралтейства разрешать изменения в принятые ограничения, просто «уведомляя» исполнительный Совет. Что касается статьи 10, Сесил больше не пытался удалить обязательство «сохранять», но лишь советовал сделать гарантии «предметом положений статьи 24». Статья 10 лежала в основе президентской программы создания коллективной системы безопасности, и он отказался от попытки ослабить ее действенность, ссылаясь на неизбежное противодействие Франции.

Американцы в свою очередь могли предложить поправки, и Вильсон, очевидно, дважды подумал о сохранении непреклонной линии по проекту Пакта. Сославшись непосредственно на сенатскую оппозицию, президент посоветовал исключить положения статьи 15, требующих от Совета, в случае, когда он сталкивается с отказом выполнить одну из своих единогласно принятых рекомендаций, предложить меры, необходимые для претворения в действие такой рекомендации. Это изменение было согласовано, тем самым сняв обязательное введение арбитража, подразумевавшегося первоначальной формулировкой. Вильсон предложил поправку, позволявшую любой стране выходить из Лиги после двух лет предварительного уведомления. Кроме того, после упоминания проблемы ирландского самоуправления и японской иммиграции, президент выразил согласие о строгом исключении внутренних дел из юрисдикции Лиги. Ни по одному из этих предложений не было достигнуто решения. Вместо этого Сесил выдвинул предложение, чтобы успокоить опасения США по поводу необходимости принимать обязанности по мандатной системе. Было принято решение четко сформулировать статью о мандатах, зафиксировав, что ни одно государство не может быть принуждено к тому, чтобы брать на себя обязательства по мандатным территориям. Наконец, собравшиеся

приступили к обсуждению возможности утверждения в Пакте доктрины Монро. Президент попытался предложить ограниченную трактовку смысла доктрины, но Сесил выступил категорически против внесения доктрины в Пакт, по этому вопросу также не было достигнуто никакого соглашения³⁹. Этот обмен мнениями показал, что возникла проблема, которая очень быстро разрастется до значительных размеров.

После того, как заинтересованным нейтральным государствам была дана возможность представить свои предложения по проекту Пакта на двух совещаниях, организованных Сесилом и Хаузом⁴⁰, Комиссия Лиги Наций вновь собралась 22 марта. В ходе совещаний, состоявшихся 22, 24 и 26 марта, существенные изменения проекта Пакта, согласованные во время предыдущих англо-американских переговоров, были одобрены Комиссией⁴¹. Многие незначительные вопросы, связанные с трудностями терминологии и процедуры были переданы в Редакционный Комитет. Вильсон преуспел на этих заседаниях, добившись исключения вопросов внутренней юрисдикции из полномочий Лиги и в обеспечении процедуры выхода из Лиги после двух лет предварительного уведомления.

Французские делегаты представляли самые серьезные трудности в ходе этих переговоров, возвращаясь к своим прежним требованиям создания международного Генерального штаба и Комиссии по проверке разоружения. Французы также предложили распространить санкции статьи 16, на нарушения статей 8, 13 и 15, а также статьи 12. Сесил и Вильсон совместно продолжили выступать против французской попытки превратить Лигу в вооруженный альянс, но по предложению Сесила статья 16 была распространена, чтобы включить право прибегать к войне при нарушении статьи 15.

26 марта повторно созванная Комиссия Лиги Наций внесла важные изменения в Пакт, большинство из которых были призваны притупить оппозицию в Сенате США. Вильсон добился принятия Комиссией Лиги Наций почти всех изменений, предложенных Хичкоком и Тафтом. Он был

также уведомлен о признании доктрины Монро, по этому вопросу было предпринята большая закулисная работа. Многие вопросы были переданы в Редакционный Комитет, и ни один из них не казался неразрешимым. Французы продолжали поднимать неудобные вопросы, но Клемансо и его главный помощник по иностранным делам, А. Тардьё, честно признались Сесилу, что Буржуа настаивает на создании международного Генштаба и инспекции по разоружению, чтобы иметь разменную монету при переговорах по немецкой западной границе⁴². На тот момент, однако, работа Комиссии Лиги Наций сильно затруднялась вопросами общей политики мирной конференции, и на время весь проект Лиги казался в серьезной опасности.

В последнюю неделю марта мирная конференция вступила в стадию кризиса. Англичане и американцы решительно выступили против французского проекта решения вопросов Рейнской области и Саара; союзники и американцы широко разошлись по вопросу репараций; итальянцы с нетерпением ожидали возможности выложить на стол их претензии по Адриатике; англичане и американцы готовились к масштабному противостоянию по военно-морским вопросам. К угрожающей задержке в выработке условий мирного договора с Германией добавились растущие опасения, что революция может расстроить все усилия в миротворчестве. Политика в отношении России по-прежнему не была согласована⁴³. Голод и социальный распад шел рука об руку с революционным брожением в Германии. 23 марта коммунистический режим Белы Куна пришел к власти в Венгрии, сразу же обратившись к большевистской России за помощью и военным союзом⁴⁴.

Груз обязательств по скорейшему мирному урегулированию начал с особой силой давить на Ллойд Джорджа, который сталкивался не только с ростом беспорядков трудящихся на родине, но и с растущими требованиями со стороны правого крыла его парламентской коалиции и лобби Нортклиффа навязать суровый мир Германии. Общее впечатление деятелей, близких к

Ллойд Джорджу, сводилось к тому, что в конце марта положение на мирной конференции приняло форму «состязания между миром и анархией»⁴⁵.

Столкнувшись с французской решимостью отделить Рейнскую область от Германии, Ллойд Джордж ответил, убеждая Вильсона, 14 марта, сразу же после возвращения последнего в Париж, предложить англо-американские гарантии для Франции в качестве альтернативной основы французской безопасности. Эти гарантии, как утверждал Г. Нельсон, стали бы «сигналом успеха дипломатии Ллойд Джорджа», имевшей целью привлечение американской мощи для гарантирования континентального мирного урегулирования в жизненно важном западном секторе⁴⁶. Этот демарш Ллойд Джорджа также соответствовал духу новой большой стратегии сотрудничества с Америкой, принятой Имперским Военным Кабинетом на заседании в декабре 1918 г. Эта стратегия столкнулась не только с настоятельным французским требованием дополнить «физическими гарантиями» англо-американское предложение, ей мешали также серьезные разногласия с американцами по вопросу о репарациях и надвигающаяся конфронтация по вопросам морской политики.

В центре последнего вопроса оказывался новый билль о военно-морской программе, который находился на рассмотрении Конгресса Соединенных Штатов. Этот законопроект был разработан американской администрацией как дубинка, которой можно было принудить союзные правительства принять американскую мирную программу, если не останется других средств⁴⁷. Попытки британских и американских военно-морских чиновников, прийти к какому-то соглашению, зашли в тупик в последнюю неделю марта. Обе стороны прибегли к своим самым веским доводам: американцы отказались от каких-либо изменений своей военно-морской программы, пока не будет подписан мир и не начнет действовать Лига Наций, англичане угрожали подорвать весь проект Лиги.

Столкнувшись с одновременным кризисом в англо-французских и англо-американских отношениях и растущим призраком большевизма в

Восточной и Центральной Европе, Ллойд Джордж удалился 22 марта в Фонтенбло, предавшись, как он выразился, «самым тяжелым сорокавосьмичасовым размышлениям в моей жизни»⁴⁸. Здесь премьер-министр провел первый анализ результатов Британской миротворческой стратегии и тактики с декабря прошлого года. С ним в качестве его главных советников были Хэнки, Керр, и Г. Уилсон. Монтегю также присутствовал, но не было представителей Форрин Оффис⁴⁹. Основная стратегическая тема, которая возникла из дискуссий 22-23 марта и была воплощена в «меморандуме Фонтенбло» от 25 марта включала предупреждение о том, что суровый мир может бросить Германию в объятия России, в результате чего «вся Восточная Европа окажется вовлечена в орбиту большевистской революции и в течение года мы можем стать свидетелями зрелища из почти трех сотен миллионов людей, организованных в гигантскую красную армию под руководством германских инструкторов и германских генералов, оснащенную немецкими пушками и немецкими пулеметами и подготовленную для возобновления атаки на Западную Европу»⁵⁰. Для предотвращения этой опасности премьер-министр выступал за мир, основанный на либеральных принципах справедливости, которые могли быть приняты и осуществлены немецким правительством, а также помогут избежать провокаций для будущих войн. Основные части меморандума были адресованы Франции, которой советовалось принять англо-американские гарантии вместо политики территориального расчленения Германии.

Вторая тема консультаций в Фонтенбло была посвящена англо-американским отношениям. Помимо уже обещанных англо-американских гарантий Франции, британские лидеры решили держаться линии жесткого торга по вопросу американской военно-морской программы. Один из самых ранних рабочих документов в Фонтенбло, меморандум Керра и Хэнки, озаглавленный «Интересы Британской Империи», – имел в качестве первого требования «жесткое ограничение германской военно-морской мощи. Соглашение с Соединенными Штатами Америки по военному

кораблестроению»⁵¹. Документ уточнял тактику, которую предполагалось использовать при реализации этого требования: «подписание Пакта Лиги Наций Британской империей будет обусловлено заключением такого соглашения». Эта тактика подразумевалась при составлении последующих проектов меморандума Фонтенбло⁵². Меморандум в том виде, каком его получили Клемансо и Вильсон 26 марта, подчеркивал важность создания Лиги Наций в качестве эффективного гаранта международного права и альтернативы большевизму. Но меморандум обуславливал успех любой такой Лиги – и даже само ее создание – предварительным межсоюзническим соглашением о военно-морских и военных ограничениях: «первое условие успеха для Лиги Наций, следовательно, твердое понимание Британской империей, Соединенными Штатами Америки, Францией и Италией, что между ними не будет соперничества по увеличению флотов или армий. До тех пор, пока этого не будет достигнуто перед подписанием Пакта, Лига Наций будет обманом и издевательством. Это будет рассматриваться, и по праву, как доказательство того, что ее основные создатели и покровители не испытывают уверенности в ее эффективности»⁵³. Часть II «Плана условий мира», прилагаемых к «Меморандуму Фонтенбло», содержали еще более зловещее предупреждение Вильсону. Пакт должен был быть «подписан в виде отдельного договора со стороны тех держав, которые к нему допущены», и допущение должно быть объектом целого ряда условий, первыми из которых должно стать «соглашение между главными членами Лиги Наций в отношении вооружений, которое положит конец соперничеству между ними»⁵⁴.

Принятие этой тактики иллюстрирует общие настроения в отношении проекта Лиги, которые царили в ближайшем окружении Ллойд Джорджа. Действительно, отчеты совещания в Фонтенбло содержат важные откровения о том, как премьер-министр и некоторые его ближайшие советники отзывались о Лиге в частном порядке. Сэр Г. Вильсон, например, говорил, что не имеет никакой уверенности в проекте Лиги. Он утверждал без

обиняков, «что строить [международные отношения] на Лиге Наций значит строить на зыбучих песках». В то время как существовала иллюзия, что Лига сможет интернационализировать мир, сэр Генри утверждал что «в действительности [это] станет механизмом для вмешательства в чужие дела, причем вмешиваться станут третье- или четырехразрядные деятели и десятиразрядные державы»⁵⁵. Г. Вильсон представлял собой крайнюю позицию враждебных Лиге политиков и, вероятно, был единственным, кто дал волю своему сарказму в Фонтенбло. Другие признали важность создания Лиги, но демонстрировали мало уверенности в ее непосредственном вкладе в британскую безопасность. Один из вариантов документа, продиктованный самим Ллойд Джорджем, утверждал, что Лига Наций, несомненно, поможет разрешить послевоенные трудности, но предупреждал, что пройдут «поколения, прежде чем будет создана организация, обладающая необходимыми полномочиями, чтобы диктовать действия независимым нациям, подверженным гневным эмоциям и подвижным интересами, а также патриотизмом». Документ предсказал, что Лига вполне может «расколоться на две большие части, так же, как имеют тенденцию к делению все великие парламенты, на враждующие стороны, в первую очередь воюющих на словах, но вам остается добавить только одну букву, чтобы «слова» превратились в «мечи» (you have only to add one letter to make 'words' 'swords')⁵⁶. Меморандум Керра и Хэнки имел в набросках условий мира десятый пункт: «должна быть создана Лига Наций для урегулирования международных споров, особенно на начальных стадиях, и в целом, чтобы держать малые государства в порядке»⁵⁷. Таким образом, надежды В. Вильсона, что мирное урегулирование и будущая мировая безопасность будут основаны непосредственно на Лиге Наций, не нашли сторонников в Фонтенбло. Мы видим, что предложение Смэтса от декабря 1918 г. о том, что проект Лиги должен служить мостом в разработке англо-американской мировой стратегии к этому времени был вытеснен тактикой Ллойд Джорджа,

также сформулированной в декабре, и сводившейся к тому, что Лига должна использоваться в качестве заложника в попытке управлять Вильсоном.

Еще до того, как он получил копию «Меморандума Фонтенбло», Вильсон решил раз и навсегда положить конец слухам, по-прежнему циркулировавшим в различных кругах, о том, что Пакт был отделен от договора. Президент решил поднять этот вопрос непосредственно перед Советом Четырех, который был только что создан в попытке решить на самом высоком уровне проблемы с трудностями и задержками в мирной конференции. 25 марта по настоянию Вильсона первое решение, принятое Советом Четырех, подтвердило, что Пакт будет включен в мирный договор⁵⁸.

Это решение, впрочем, не помешало Ллойд Джорджу с его тактикой использования Лиги добиться военно-морских уступок от американцев. На следующий день он посвятил Сесила в нюансы новой тактики. Сесил пришел проконсультироваться по соответствующей формуле для включения доктрины Монро в Пакт. Британские политики понимали, что сохранение доктрины было важно для Вильсона, чтобы подорвать оппозицию Сената. Премьер-министр выступил против включения любого упоминания доктрины Монро в пакт. Под нажимом Сесила он признался, что «настоящая причина его сопротивления заключалась в желании иметь что-то, чтобы торговаться, и он стремится побудить американцев отказаться от их плана строительства кораблей против британцев». Сесил тщетно протестовал против подобной линии действий. Ему было поручено сообщить Вильсону, что этот вопрос должен быть обсужден непосредственно с премьер-министром. Президент был информирован в тот же день, а 27 марта Сесил сказал Хаузу, что пока морское соглашение не будет достигнуто, Ллойд Джордж не согласится с включением Пакта в договор, а также не подпишет сам договор⁵⁹.

Почти двухнедельные усилия зашли, таким образом, в тупик, в результате чего не только англо-американские отношения оказались весьма натянутыми, но и сама мирная конференция оказалась на грани срыва.

Одновременно с англо-американским «парижским» морским сражением мирная конференция переживала критическую фазу обсуждения вопросов Рейнской области и Саара. Кризис продолжался до 6 апреля, когда Вильсон, уставший от союзнической тактики обструкции, вызвал лайнер «Джордж Вашингтон» и приготовился к возвращению в Америку. Угроза Вильсона покинуть конференцию оказала желаемый эффект на французов. Ллойд Джордж также вынужден был искать какой-либо выход из переговорного тупика. Хауз имел встечу с премьер-министром 7 апреля, и на следующее утро Ллойд Джордж поручил Сесилу обсудить нерешенные вопросы с полковником. В последовавшие несколько дней, во многом благодаря энергичным усилиям Сесила, понимание было достигнуто⁶⁰. В письме Сесилу от 9 апреля Хауз обещал, что если текст мирного договора будет включать Устав Лиги Наций, Соединенные Штаты согласятся «отказаться или изменить нашу новую военно-морскую программу»⁶¹. Хауз также намекнул, что американское правительство «выразит готовность», консультироваться с британским правительством на ежегодной основе в отношении военно-морских программ. Хотя подобный компромисс не удовлетворил Ллойда Джорджа, который желал, чтобы американцы также отказались от закладки кораблей, предусмотренных программой 1917 г., соглашение, достигнутое на следующий день, следовало условиям, высказанным в письме Хауза. Меморандум от 10 апреля, воплотивший соглашение, содержал допущение того, что строительство новых кораблей может быть отложено до подписания мира⁶². Меморандум подчеркивал отвращение президента к любой программе военно-морского соперничества и указывал на желательность начать совместные англо-американские военно-морские переговоры непосредственно после подписания мирного договора. «Парижское морское сражение», таким образом, начинало противостояние, а не принесло победу какой-либо из сторон. Но выход из тупика был обозначен и, поскольку Ллойд Джордж не отказывался более соглашаться на

включение доктрины Монро в мирный договор, прогресс становился возможным также и в работе Комиссии Лиги Наций.

Комиссия Лиги Наций вновь собралась 10 апреля для изучения изменений, предложенных ее Редакционным Комитетом (который продолжил свою работу во время трудных переговоров по доктрине Монро) и окончательного решения оставшихся вопросов по существу⁶³. Женева была наконец принята в качестве места размещения органов Лиги. Основным камнем преткновения по-прежнему оставался вопрос о включении доктрины Монро в Пакт Лиги. Сесил дал решительную поддержку президенту как бы во искупление недавних грехов своего правительства. Французы, однако, оказали длительное и упорное сопротивление предложению Вильсона о включении доктрины Монро в статью 10 Пакта. Будучи прекрасно осведомлены о бедственном политическом положении президента, французы указывали на очевидную несправедливость и нелогичность резервирования отдельным государством дипломатической доктрины – учения, которое не имеет четких определений и несет опасность изоляционистских последствий. Если доктрина не является несовместимым с положениями Пакта, почему она должна специально оговариваться? Если она должна быть включена, почему бы не дать ей четкого определения? Потребовалось все терпение и мастерство Вильсона, взволнованно произносившего речи до самой полуночи, чтобы отместить французские возражения. Рано утром 11 апреля Комиссия одобрила включение доктрины Монро, не как часть статьи 10, а, чтобы частично удовлетворить французские возражения, в виде отдельной новой статьи.

Комиссия провела свое последнее заседание вечером 11 апреля, охотно принимая большинство изменений, выдвинутых редакционным комитетом⁶⁴. Оставались еще, тем не менее, нерешенные проблемы, которые дали повод для ожесточенных дебатов. Японцы отозвали предложения, поданные ими ранее, о введении моратория на военные приготовления в периоды кризиса после того, как англичане повторили и усилили свои доводы,

иллюстрирующие бесполезность и опасность этих предложений. Что касается статьи 15, когда была принята британская поправка, которая давала право членам Совета Лиги индивидуально решать, как реагировать, если государство отказывается выполнять единодушные рекомендации Совета, Буржуа язвительно заметил, что сама идея гарантий исчезла. Следовательно, утверждал Буржуа, будет необходимо «продолжать и заключать отдельные союзы, так как Лига признала свою неспособность предложить официальную гарантию защиты своих членов». Обсуждение статьи 20 вызвало еще одну попытку французов перефразировать оговорку о доктрине Монро, неприемлемым для президента образом. После возникшего по этому поводу спора Вильсон объявил французскую поправку непринятой. Французы оставили за собой право вынести вопрос на рассмотрение пленарного заседания мирной конференции.

Последней обсуждалась окончательная редакция преамбулы Пакта. До этого момента японцы терпеливо выжидали, чтобы представить поправки с включением в пакт принципа расового или национального равенства⁶⁵. Во время интенсивных закулисных обсуждений было предпринято много усилий в попытке найти формулу, которая удовлетворяла бы японцев, не провоцируя абсолютное вето южных доминионов. Ситуация по этому вопросу может быть описана только как непреодолимый тупик. Японцы начали лоббировать принцип расового равенства с тихим, но понятным упорством. Хьюз, со своей стороны, обозначил непримиримую оппозицию Австралии и Новой Зеландии признанию любого принципа, который бы угрожал иммиграционной политике под лозунгом «только белые». Это неприятие в равной мере разделяли штаты западного побережья Америки и провинция Британская Колумбия в Канаде. В ответ японцы представили свое минимальное требование – лишь «утверждение принципа равноправия Наций и справедливое обращение с их гражданами»⁶⁶. Никто не пытался отрицать очевидной справедливости японского предложения. Ряд делегатов, в том числе французы и итальянцы, высказывались в его пользу. Смущенный

Сесил заявил возражение своего правительства на эту очевидно справедливую, но политически взрывоопасную, поправку. Когда японцы принялись настаивать на формальном голосовании, Вильсон объявил, что поправка не принята, поскольку не было единодушного положительного голосования. Этой уловкой президент пощадил Сесила, спасая его от позора голосовать «против».

После этого печального эпизода Комиссия прояснила несколько процедурных пунктов и создала Организационный Комитет, который должен был начать работу по подготовке Лиги к торжественному открытию и работе. Учитывая неудовлетворенность, разочарование, и горечь, которые омрачили окончательную сессию Комиссии, никто не считал возможным произнести слова вдохновения в ознаменовании завершения ее деятельности. Прилив идеализма значительно утих по сравнению с 14 февраля.

Сесил предпринял еще один важный шаг, до того, как Пакт был представлен на рассмотрение пленарной сессии мирной конференции. 21 апреля члены делегации Британской Империи дважды встречались для обсуждения окончательного варианта Пакта. Сесил объяснил, что критические замечания доминионов были рассмотрены самым тщательным образом, и были внесены несколько изменений. Новый проект создавался с целью «избежать впечатления, что создавалось супер-государство». Эти слова, однако, не удовлетворили лидеров доминионов, и Сесил столкнулся со шквалом критики. Канадцы настаивали на четком определении права представителей доминионов избираться в Совет Лиги. Сесил заверил доминионы, что уже согласовано изменение пакта, и что в нем будут упоминаться «члены Лиги» а не «государства», чтобы не ущемлять статус доминионов в любом случае⁶⁷. Борден также протестовал, что канадские возражения к статье 10 не приняты во внимание. Сесил рассказал о том, как безуспешны были попытки внести изменения в эту статью и утверждал, что статья 10 будет ограничена статьей 19. Этого объяснения было недостаточно для канадцев. Доэрти выдвинул аргумент, который будет часто

использоваться канадскими представителями в ближайшие несколько лет: «это предложение является фактически системой взаимного страхования, но справедливо ли возлагать на всех одинаковую ответственность? Риски, с которыми сталкиваются разные члены Лиги, далеко не равны. В Канаде, например, риск вторжения практически отсутствовал, в то время как во Франции или в некоторых балканских государствах он был велик. Соответственно принцип взаимной выгоды в договоре был нарушен этой несправедливостью». Доэрти продолжал, утверждая, что положения Пакта предусматривают более высокий уровень обязательств для Канады, чем те, которые ранее существовали в рамках Империи. Борден все еще думал, что статья 10 должна быть опущена. Ее включение «будет означать в действительности, что Канада не должна вступать в Лигу».

Сесил ответил канадцам, настаивая на том, что главным принципом Пакта является то, что все нации заинтересованы в сохранении мира. Аргумент отличающихся обязательств не отменяет того факта, что невозможно будет предсказать, как вспыхнувший в одном месте пожар будет распространяться. Далее Сесил настаивал на том, что из смысла статьи 10 не вытекают чрезмерные обязательства. Члены Лиги будут обязаны сохранять территориальные договоренности только против «внешней агрессии». Было бы непрактично, если члены Лиги должны будут участвовать в войне по вопросам, удаленным от их собственных интересов. Следовательно, Совет будет определять средство, с помощью которого это обязательство должно быть исполнено. Совет может действовать только на основе единодушного решения, и должен включать все стороны, заинтересованные в рассмотрении того или иного вопроса. Сесил затем указал на то, что если Канада когда-нибудь будет приглашена содействовать в военном отношении операции Лиги, «канадский представитель должен быть приглашен участвовать в Совете, и если он с чем-либо не согласится, это будет означать конец рассмотрению дела». Сесил не пытался объяснить, как такое толкование статьи будет способствовать обеспечению безопасности членом Лиги.

Кроме этого, представители Адмиралтейства и австралийцы возражали против отдельных положений пересмотренной статьи 8. Сесил защищал статью, объясняя это тем, что правительства не будут связаны ничем, на что они не согласятся. Требование Адмиралтейства о том, что правительства должны быть свободны превысить согласованные ограничения, лишь «уведомляя» Совет, а не по «общему согласию» приведет к полной бесполезности статьи 8 об ограничении вооружений, парировал Сесил.

Затем Сесил обратился к изменениям, которые были внесены для удовлетворения американских возражений. В статью 16 были внесены незначительные поправки, чтобы она соответствовала определенным требованиям американской конституции, касающимся процедуры объявления войны. Согласно этим изменениям член Лиги не может быть втянут в войну *ipso facto* в защиту Пакта; война может быть объявлена только самим правительством в порядке, согласно конституционным положениям, сложившимся в каждом государстве-члене. Сесил объяснил мнение членов Комиссии Лиги Наций, что экстремальные меры, предусмотренные в статье 16 будут вводиться в действие в крайнем случае «развязывания войны» в нарушение Пакта. Ссылка на доктрину Монро, была необходима, чтобы гарантировать согласие Сената Соединенных Штатов ратифицировать пакт. Вильсон отрицал, что доктрина исключает вмешательство Лиги в американском полушарии в мирных целях или, что изначальной стороной доктрины является изоляционизм⁶⁸.

Подобная защита Сесилом окончательной редакции Пакта оставила премьер-министров доминионов со многими сохраняющимися опасениями и ощущением того, как мало было сделано, чтобы удовлетворить их критические замечания. Позже оба Хьюз и Борден настаивали на том, что делегация Британской Империи еще имеет возможность пересмотреть окончательный вариант Пакта до его представления мирной конференции⁶⁹. Как оказалось, для такого обсуждения не осталось времени.

Окончательный проект пакта был представлен пленарной сессии мирной конференции президентом Вильсоном 28 апреля 1919 г. Вильсон говорил кратко, объясняя основные изменения, внесенные в проект Пакта от 14 февраля. Президент выдвинул кандидатуру сэра Эрика Друммонда на должность первого Генерального секретаря Лиги. Бельгия, Бразилия, Греция, и Испания были назначены первыми непостоянными членами Совета. Был создан Комитет, уполномоченный подготовить план по организации Лиги, создание ее штаб-квартиры, а также организацию первого заседания Ассамблеи. Японская делегация выразила глубокое сожаление по поводу отказа включить принцип расового равенства в пакт. Французы еще раз пространно изложили свои доводы в защиту системы по инспекции вооружений и создания международного военного штаба. Предложение Пишона добавить княжество Монако в список государств, приглашенных вступить в Лигу Наций было чрезмерным даже для Клемансо, который кратко оборвал его. Пакт был принят единогласно, но без ликования, всеми участниками конференции⁷⁰.

Пакт, принятый 28 апреля 1919 г. пленарным заседанием мирной конференции, стал первым разделом договора, представленного немцам в Версале 7 мая. Пакт был также включен в последующие мирные договоры с другими побежденными державами. Сесил и Вильсон выиграли битву за Пакт на мирной конференции, но Вильсон был вынужден заплатить высокую цену, уступая союзникам для того, чтобы сохранить проект Лиги нетронутым. В борьбе за Пакт была одержана победа над французами, которые не верили в безоружную Лигу, и над попытками правительств Великобритании и доминионов построить Лигу на совершенно других основаниях. Этой победой, надо заметить, Сесил и Вильсон оттолкнули от себя весьма влиятельные силы политических элит их стран. Для Вильсона, решающая битва за Пакт и договор в Сенате была еще впереди. Сесил, более чем кто-либо другой, заслуживает высокой похвалы за успешный исход второго этапа работы комиссии Лиги Наций. К концу борьбы, он тоже

отдалился от Ллойд Джорджа и его окружения, которое, как Сесил почувствовал, проявляло мало интереса к Лиге. В то же время, как Сесил, так и Вильсон понимали, чтобы Пакт привел к созданию действенной международной организации, поддержка британского и американского правительств была совершенно необходима. В решающие месяцы, последовавшие непосредственно за окончанием конференции, когда основы Лиги Наций были заложены, судьба всего проекта во многом зависела от исхода борьбы в Сенате Соединенных Штатов и в равной степени от поддержки британского правительства.

2. Изменения в Пакте Лиги Наций

В заявлении для прессы после того, как он, скрепя сердце, подписал Версальский договор, Смэтс выразил надежду многих, кто разделял его озабоченность по поводу суровости договора, что Лига Наций может обеспечить путь спасения из разрушений, вызванных войной. Он отметил: «Лига пока только форма. По-прежнему требуется вдохнуть в нее жизнь, которая может прийти только от активной заинтересованности и животворной деятельности народов. Новый дух созидания, страдальчески метущийся между народами, может наполнить организацию жизнью, придать ей пацифистские идеалы, рожденные этой войной, и превратить ее в реальный инструмент прогресса»¹. В период с мая по декабрь 1919 г. был осуществлен первый этап попытки трансформировать первоначальные контуры Лиги в организм, наделенный жизнью и духом, о которых говорил Смэтс. В эти первые месяцы была разыграна наиболее важная из всех интерлюдий в процессе генезиса Лиги Наций.

За это время оргкомитет Лиги во время своих заседаний в Лондоне под руководством Хауза и Сесила, запустил подготовительный механизм Лиги и создал секретариат. В то же время Э. Друммонд, Генеральный секретарь, осуществил набор международных сотрудников, которые продумали план

для первых заседаний Совета и Ассамблеи и попытались наметить основные правила новой международной организации в мировой политике. Объединения и организации, поддерживавшие Лигу, продолжал борьбу, чтобы обеспечить ей общественную поддержку. В это самое время великие державы определяли свои взгляды на то, какую роль Лига должна играть в послевоенной системе международных отношений. Наиболее драматические дебаты по Лиге произошли, конечно, в США. Но не менее значительные дебаты происходили в Великобритании, где правительство приступило к разработке стратегии и политики для защиты интересов и безопасности государства в послевоенном мире. Когда американцы объявили об отказе ратификации мирного договора в конце 1919 г., будущее Лиги – само его существование – стало зависеть от политики британского правительства и поддержки британского народа.

Окончательный проект Пакта, который был опубликован 26 апреля, получил неоднозначную оценку британских чиновников. Идея создания системы международной безопасности и мира на основе территориальных гарантий, обязательной процедуры разрешения споров и санкций для наказания агрессоров была далека от типа Лиги, за которую выступал премьер-министр, его ближайшие советники, Консервативная партия и лидеры доминионов. Кроме Д. Барнса, министра без портфеля, который был поглощен созданием Международной Организации Труда и, который имел небольшой вес в правительственных кругах, ни один британский министр не оказал поддержки окончательному варианту Пакта. Частным образом многие из них высказывали серьезные опасения по поводу того типа Лиги, который вырисовывался в окончательном проекте Пакта.

Ллойд Джордж высказал критику окончательного варианта Пакта Лиги Наций во время завтрака с Сесилом 3 мая 1919 г. Сесил отметил, что премьер-министр «склонен проклинать Пакт Лиги по различным причинам, в частности потому, что четыре малых державы были включены в ее Совет»². Во время встречи делегации Британской Империи 5 мая Ллойд Джордж

вернулся к этой мысли. По его мнению, было «немыслимо, что нынешняя система членства в Совете может остаться неизменной». Пять великих держав в Совете представляют примерно семьсот миллионов человек и делят ответственность и власть с четырьмя малыми державами, представляющими в лучшем случае пятьдесят миллионов человек. Премьер-министр считал, что было «неразумно предполагать, что какая-либо великая держава будет мириться с положением, в котором четыре представителя этих стран могут принять меры, которые вовлекут ее в войну»³.

Друммонд, столкнувшись с серьезными и совершенно новыми проблемами при наполнении структур Лиги, не получил ощутимой поддержки от британского правительства. Когда в середине мая канцлер Казначейства О. Чемберлен получил запрос на кредит в 100000 ф.ст. для оргкомитета, он ответил предложением только 5000 ф.ст. Чемберлен был возмущен таким неожиданным требованием, особенно после того, как французы и американцы, сославшись на конституционные трудности, не внесли в бюджет оргкомитета ничего. Только после долгих споров между Форин оффис и Казначейством и сильных нажимов со стороны Бальфура и Керзона в июле для Друммонда были найдены 24000 ф.ст. Чемберлен горько жаловался Бальфуру на Вильсона, который подбросил «свое детище к нам на порог»⁴.

Сесил возмущался скупостью Казначейства и чувствовал, что становится все более и более подозрительным и отчужденным для правительства весной и в начале лета 1919 г. В ходе обсуждения делегацией Британской Империи поправок к мирному договору после его первоначального представления Германии, Сесил присоединился к Смэтсу и другим, которые активно выступали в пользу смягчения многих суровых требований⁵. В письме к премьер-министру 27 мая Сесил настаивал на том, что договор был «невыносимым». Территориальные и экономические положения нарушают дух и принципы обозначенных союзниками целей войны, сформулированных в резолюции собрания в Кэктон Холле и в

«четырнадцать пунктов» президента Вильсона. В заключение Сесил особо отметил всеобщее опасение, что «договор может быть ненадежной основой для возведения Лиги»⁶.

Когда были получены немецкие протесты и встречные предложения, те члены делегации Британской Империи, кто выступал за смягчение условий договора, выступили с предложением, что в качестве позитивного шага может быть рассмотрено обещание немцам о скором приглашении присоединиться к Лиге. Смэтс утверждал, что делегация Британской Империи должна добиваться, чтобы Германия была принята в Лигу «как только будет подписан договор». Ллойд Джордж, хотя и склонялся в пользу серьезных уступок в некоторых областях, согласился с отказом французов в немедленном приеме немцев в Лигу, где, по их мнению, побежденные будут эксплуатировать разногласия союзников. Премьер-министр предлагал принять отсрочку на период не более чем двенадцать месяцев, чтобы дать время союзникам уладить все споры; тогда немцы будут приглашены присоединиться к Лиге⁷. Сесил в свою очередь направил премьер-министру меморандум, настаивая на принятии в Лигу Германии в течение «нескольких месяцев», если ее новое правительство представит реальные доказательства своих «мирных устремлений». Этот шаг, по словам Сесила, был бы весьма популярен среди нейтральных европейских государств, станет сильнейшим ударом по большевизму, обезоружит германских противников Лиги, и раз и навсегда утвердит ее как неотъемлемую часть Европейской системы международных отношений⁸.

В окончательных условиях, представленных Германии, были сделаны несколько существенных уступок. Что касается Лиги, союзники просто отрицали любое «намерение исключить на неопределенное время Германию или любую другую державу из Лиги». Если будут представлены доказательства намерений Германии выполнить свои обязательства по договору, то не будет причин, почему она не могла быть приглашена в Лигу «в ближайшем будущем»⁹. Эта уступка, вместе с другими уступками по

территориальным и финансовым вопросам, не удовлетворили тех, кто как Сесил и Смэтс выражали сожаление по поводу жесткости условий мирного договора. Сесил покинул Париж 9 июня, разочарованный тем, что Ллойд Джордж не смог преодолеть сопротивление французов по поводу скорейшего приглашения Германии к вступлению в Лигу и рад был избавиться от разочарований, которые одно за другим несла ему мирная конференция¹⁰. Как Вильсон и Смэтс, Сесил расценивал Лигу Наций как единственное светлое пятно на затянутом тучами разногласий политическом горизонте. Оставался нерешенным вопрос: сможет ли британское правительство использовать все возможности Лиги, чтобы задать верное направление мировым международным отношениям?

Смэтс и Сесил, как и Вильсон, надеялись на подъем общественного мнения в поддержку проекта Лиги Наций. Смэтс адресовал свое обращение к «страдающим народам», в надежде вдохнуть дух и жизнь в Лигу, конфиденциально признаваясь Ч.П. Скотту, редактору «Манчестер Гардиан», что дипломаты были «все против» Лиги и, вероятно, попытаются саботировать ее¹¹. Сесил бросил все свои силы на активизацию деятельности Союза Лиги Наций. 13 июня Союз начал в Альберт Холле кампанию, чтобы привлечь новых членов и обеспечить финансовую поддержку. Под председательством виконта Грея аудитория в 10000 горячо приветствовала выступления Грея, Сесила, Клайнза, представлявшего лейбористов, а также религиозных лидеров, выступавших в поддержку Пакта Лиги и высоко оценивавших работу Союза¹².

В июле Комитет по реконструкции под председательством Сесила представил Союзу Лиги Наций план пересмотра стратегии и тактики в свете новых условий. Основной темой доклада Сесила, принятого Союзом, была задача создания в Великобритании мощного лобби, чтобы заставить правительство принять активное участие в создании Лиги Наций и поставить ее в центр британской внешней политики¹³.

Союз нашел сочувствующую аудиторию среди послевоенной публики, полостью приверженной лозунгу «никогда больше». Несмотря на постоянные финансовые проблемы¹⁴, Союз принял широкомасштабную программу деятельности в поддержку Лиги Наций и создал сеть отраслевых организаций, все время наращивая свой состав. Были организованы сотни встреч и изданы и широко распространены бесчисленные брошюры¹⁵. Либеральная пресса открыла свои страницы для освещения деятельности Союза и регулярно посвящала редакционные статьи в защиту Лиги¹⁶. Так как в руководстве Союза в значительной степени преобладали либералы Асквита, Сесил, как председатель Исполнительного Комитета, был озабочен тем, чтобы привлечь видных консерваторов и заручиться поддержкой лейбористов. Ряд консерваторов вошли в Исполнительный Комитет; еще важнее стало то, что лейбористы, разочарованные проектом Пакта, который не предусматривал более радикальной «народной Лиги», выступили в поддержку Союза к осени 1919 г.¹⁷ 6 ноября на Конгрессе тред-юнионов в Глазго Хендерсон, Клайнз, Томас, Сноудон и другие лейбористские лидеры одобрили резолюцию, призывающую к национальной пропаганде в пользу Лиги. Лига изображалась как поддержка усилий Социалистического Интернационала, поскольку представляла собой «величайший эксперимент, предпринятый на Земле». Союз выражал солидарность со всеми, кто желал положить конец войнам¹⁸.

Союз Лиги Наций приступил к осуществлению большой осенней кампании 13 октября, проведя массовый митинг в Маншн Холле²¹. Лорд-мэр прочел адреса от короля и премьер-министра, затем с большой речью выступил Асквит, а за ним кратко – Сесил, Клайнз, и Венизелос, греческий премьер-министр. 11 ноября Союз организовал семьдесят мероприятий по всей стране по случаю дня Лиги Наций. В Лондоне митинг, на котором присутствовали Бальфур и национальные религиозные лидеры собрал аншлаг в Квинз Холле. К концу 1919 г., проводя многочисленные многотысячные митинги и имея 14665 членов (численность постоянно и

быстро росла), Союз функционировал как наиболее влиятельная британская группа давления по вопросам внешней политики¹⁹. Проект Лиги Наций продолжал привлекать твердую поддержку ведущих британских политиков, встречая враждебность только крайних правого и левого лагерей. Имея «хорошую прессу» и мощную поддержку со стороны всех религиозных деноминаций, Лига пользовалась поддержкой общественности, которой правительство не могло себе позволить пренебречь.

Хотя правительство ясно видело общественную поддержку Лиги, тем не менее, оно не торопилось ясно обозначить свою позицию по вопросу о том, как Лига должна работать. В июне, перед тем как текст Версальского договора должен был быть представлен на рассмотрение парламента, правительство опубликовало доклад («Белую книгу») о Пакте, который явно показал консервативные настроения британских лидеров в отношении будущей роли Лиги Наций в мировой политике. Британские лидеры продемонстрировали желание рассматривать Устав Лиги не как конституцию некоего сверхгосударства, а как торжественное соглашение между суверенными государствами, которые согласились ограничить свою свободу действий в отношении определенных вопросов международной жизни в своих интересах и в интересах мира в целом.

В описании функционирования и цели статьи 16 правительственный комментарий утверждал, что каждый член Лиги будет сам определять, какой вклад он внесет в общие военные действия. Любой международный орган стратегического планирования и реализации военных санкций исключался. Доклад подчеркивал, что пакт Лиги Наций не исключает оборонительных альянсов, если их условия опубликованы, а наоборот приветствует их, поскольку они, как правило, заключаются, чтобы сохранить мир²⁰.

Представляя текст Версальского договора в палате общин 3 июля, Ллойд Джордж тщательно подбирал слова в отношении Лиги Наций. Он изобразил Лигу как «самую большую гарантию из всех» в договоре. Однако, «этот великий и обнадеживающий эксперимент» станет возможным, если будут

соблюдены другие условия. В выражениях, возможно, предназначенных главным образом для американцев, премьер-министр предупредил, что пока страны не будут готовы к разоружению и обеспечению соблюдения договоров, Лига Наций будет аналогична конвенциям прошлого, договором, который «унесет первым же порывом войны и ожесточенных споров между народами». Тем не менее, если бы Лига Наций существовала в 1914 г., утверждал Ллойд Джордж, войну можно было предотвратить. Учитывая дикость человечества, возможно, не все войны можно избежать, но если Лига сможет предотвратить хотя бы одну войну, то она оправдывает свое существование. В любом случае, премьер-министр оценил «эксперимент» как заслуживающий самого пристального внимания, и предостерег своих коллег от «очернения» его. Лига не может «остановить все», но она хотя бы сделает войну более сложной. Ллойд Джордж, поэтому, рассматривал ее «с надеждой и уверенностью»²¹.

Правительство, выражая готовность поддержать Лигу в качестве «благородного эксперимента» и рассматривая ее как ценный форум для международного сотрудничества и консультаций, твердо выступало против отказа от традиционных мер оборонной политики в пользу безопасности, которую потенциально могла гарантировать Лига. В очередной раз проблема безопасности становилась ключевой в вопросе о Лиге Наций, весьма четко разделив на два противоборствующих лагеря: тех, кто верил в новый коллективный подход к безопасности, и скептиков, которые ставили на традиционные оборонительные меры. Позиция руководителей государства и чиновников прояснилось в июле и августе в ходе дискуссии о послевоенной стратегии и оценки оборонного потенциала страны. В середине июля, когда премьер-министр и его окружение уехали в уэльский городок Крикйет на совещание о будущей экономической политике, Хэнки представил широкомасштабное исследование, касающиеся экономических вопросов в контексте стратегического планирования. Хэнки признал необходимость сокращения расходов на оборону до самой низкой точки «совместимой с

национальной безопасностью». Но он высмеял «идеалистов, [которые] хотят заставить нас поверить, что создание Лиги Наций станет достаточной гарантией мира во всем мире». В представленном им докладе высказывались сильные сомнения по поводу сплоченности Лиги и ее способности эффективно функционировать с учетом разнообразия ее состава и неизбежных конфликтов интересов. Переживет ли Лига череду неудач или даже один серьезный кризис? Хэнки заявил, что «в то время как наша политика состоит в том, чтобы попытаться сделать успешным функционирование Лиги Наций, и сделать ее центром нашей внешней политики, мы понимаем, что это эксперимент, и мы не можем пока позволить себе строить нашу национальную безопасность единственно на вере в его успех»²².

Очерчивая новые реалии, которые должна будет учитывать британская стратегия, Хэнки утверждал, что Германия и Россия истощены и останутся в таком положении в течение многих лет. Главной опасностью для европейского мира была возможность использования Германией российских ресурсов, но это теперь представлялось отдаленной перспективой, которая могла быть предотвращена правильной политикой. Поэтому США с их неприступным географическим положением и значительным коммерческим, военным и военно-морским потенциалом были определены как главная угроза британской безопасности. Однако, учитывая общность англо-американских идеалов, эта угроза определялась как «маловероятное событие»²³. С учетом этих обстоятельств, не забывая о необходимости поддержания закона и порядка на всей территории Империи, Хэнки рекомендовал «стандарт двух держав» в качестве возможной основы для военно-морского планирования. Этот стандарт, в теории, исключал Соединенные Штаты, но Хэнки подчеркнул, что британский флот никогда не должен опускаться ниже мощи американского флота. В документе был сделан беглый набросок будущих требований военных и авиационных расходов и отмечалась необходимость возобновления работы Комитета

Имперской Обороны для определения политики развития военно-морского флота, армии и ВВС.

В дискуссиях по проблемам оборонной политики, которые состоялись в августе, Лига Наций мало учитывалась. В меморандуме Адмиралтейства говорилось о возможной роли Лиги в организации общего договора о сокращении морских вооружений, «если она сможет начать правильно работать», но основные надежды на снижение военно-морской гонки возлагались на возможность отговорить американцев от завершения их программы 1916 г., которая бросала вызов британскому флоту²⁴. Милнер, как министр по делам колоний, во всеуслышание высказался о «чрезвычайно каменистой почве», в которой Лиге придется прижиться, указывая на развитие британского Содружества в качестве основной надежды на будущее. Если, погнавшись за сомнительным *pac mundi*, Великобритания упустит из своих рук проверенный *pac Britannica*, от ее бывшего величия останется лишь «тень»²⁵.

15 августа Кабинет министров постановил, что при разработке планов военными ведомствами они должны исходить из предположения, что «Британская Империя не будет участвовать ни в какой большой войне в ближайшие десять лет, и что никакие экспедиционные войска не потребуются для этой цели»²⁶. Ни одного упоминания о Лиге Наций не было в стратегических решениях, принятых Кабинетом. Признавая, что Лига не принимается во внимание в стратегических расчетах, Сесил отметил в беседе с Хаузом, что правительство «не особенно собирается отстаивать такую Лигу Наций, как мы имеем в виду», но хочет «такую, которая даст некоторое преимущество Британской империи»²⁷. 13 августа, однако, правительство объявило о том, что лорд Грей назначен специальным уполномоченным в США, до назначения постоянного посла. В инструкциях, которые получил Грей, были определены три основных вопроса в англо-американских отношениях: военно-морское соперничество, ирландская проблема, и Лига Наций²⁸.

Летом 1919 г. британские лидеры с растущим беспокойством следили за развитием в Америке дискуссии о мирном договоре и Лиге Наций. Разногласия в ходе англо-американских переговоров на Парижской мирной конференции, к которым явственно добавились угроза военно-морского соперничества и возрождение напряженности по поводу нерешенного «ирландского вопроса» – все это становилось серьезным испытанием энтузиазма британских правящих кругов в отношении стратегии «атлантизма». Тем не менее, несмотря на грубые методы, иногда применявшиеся Вильсоном в Париже, центральным элементом британской стратегии на мирной конференции оставалось сотрудничество с американцами, сотрудничество, которое планировалось продолжить и в послевоенный период. Отвечая на недоверие Хэнки американцам и его скептицизм в отношении Лиги, Керр горячо настаивал на продолжении усилий по координированию англо-американской стратегии, призванной обеспечить далеко идущую глобальную либеральную миссию. Керр доказывал, что подобная англо-американская стратегия должна служить поддержанию мира путем передачи споров на рассмотрение Лиги Наций, «которую мы будем в значительной мере контролировать», и координации усилий «по просвещению и улучшению отсталых рас». Если «застойные пруды человечества» в Африке и Азии не будут «очищены», говорил Керр, они вскоре смогут «заразить» весь остальной мир. Американские ресурсы, соединенные с идеалами британского либерального империализма, будут крайне важны для выполнения такой миссии²⁹. Керр утверждал, что только Лига способна обеспечить форум для послевоенного англо-американского и союзнического сотрудничества на благо мира и прогресса. В противном случае, дипломатию засосут обратно «древние и безнадежные» каналы европейских министерств иностранных дел и посольств³⁰.

Таким образом, британские лидеры продолжали учитывать Лигу Наций, прежде всего, в контексте англо-американского сотрудничества. Лига без США представлялась им малопривлекательным проектом, к тому же

влекущим за собой потенциально опасные обязательства. Даже такой горячий сторонник Лиги, как лорд Брайс считал, что «без США, ничего не удастся»³¹. Между тем, с наступлением осени 1919 г. американская ратификация мирного договора и Лиги Наций становилась все менее и менее определенной. В отсутствие постоянного посла, Вайсман и Р.Ч. Линдсей, британский поверенный в делах, осуществляли основную оценку американской политики, когда Вильсон вернулся из Парижа в начале июля, чтобы защитить дело его рук. Из анализа сил оппозиции, выступавшей против президента, Вайсман заключал, что, хотя республиканцы атакуют Версальский договор и Лигу, пытаясь заработать на этом политический капитал, они были разобщены и, скорее всего, не смогут провалить ратификацию. Группа, возглавляемая сенаторами Лоджем и Ноксом, ненавидевшими Вильсона, скорее всего попытается предложить поправки к договору; экстремистская фракция непримиримых, возглавляемая Борой и Джонсоном, яростно выступала против Лиги и какого-либо американского участия в иностранных делах; но большинство партии, однако, все еще не определилось, и ждет, чтобы увидеть, как Вильсон будет встречен общественностью. Вайсман заключал, что «в Америку не было серьезной оппозиции Лиге Наций» и что президент может «принудить Сенат ратифицировать договор без каких-либо изменений или оговорок»³².

После беседы с Вильсоном 18 июля, Вайсман докладовал английскому правительству, что президент серьезно воспринимает угрозы оппозиции, но сохраняет решимость отвергнуть любые поправки или оговорки. Вильсон твердо верит, передовал Вайсман, что он имеет поддержку народа, и планирует тур для укрепления общественной поддержки договора. Все же доверительно президент признал, что внесение «некоторых оговорок, определений или толкований [в] тексте одной или более статей Пакта» может быть необходимо для того, чтобы обеспечить значительное большинство для его поддержки. Но к этому он готов прибегнуть лишь в самом крайнем случае. Президент также добавил, что процесс ратификации Версальского договора и

Пакта Лиги Наций союзниками находится под пристальным вниманием Сената с тех пор, как Лодж распространил слух, что он получил письма от одного из членов британского правительства, в котором говорилось, что поправки республиканцев будут приветствоваться в Вестминстере³³.

Линдсей оценивал сенатскую оппозицию более серьезно и думал, что президент делает ошибку, не налаживая сотрудничества с «мягкими изоляционистами». Как бы то ни было, он также считал, что, в крайнем случае, было бы достаточно добавить толкование некоторых резолюций в конце текста Пакта³⁴. Дальнейшие события показали, что оптимизм Вайсмана оказался необоснованным, так как сторонникам президента не удалось преодолеть сильную личную и партийную ненависть, которую вызывали обсуждения Версальского договора в Америке. В то время, как Лодж использовал свой контроль над сенатским Комитетом по иностранным делам для наращивания критики условий договора и враждебного отношения к Лиге Наций, Вильсон предпринял в начале сентября отчаянную попытку передачи судьбы договора и Лиги непосредственно народу³⁵. После трех недель постоянных утомительных разъездов и тяжелых выступлений, Вильсон буквально свалился с ног в Пуэбло, штат Колорадо, оказался совершенно не работоспособным и, более того, чуть не умер от инсульта в Вашингтоне 2 октября.

Болезнь президента не уменьшила сильную ненависть его врагов в Сенате, которые сочли, что администрация оказалась обезглавленной как раз в момент, когда борьба достигла апогея. 6 ноября Лодж вынес на рассмотрение Сената серию из четырнадцати оговорок к договору, в поддержку которых ему удалось объединить различные фракции Республиканской партии³⁶. Наиболее важные из этих оговорок фактически освобождали правительство США от каких-либо обязательств в соответствии со статьями 8, 10 и 16 Пакта, предоставляли Конгрессу право на беспрепятственный выход из Лиги в любое время, провозглашали примат доктрины Монро, давали правительству Соединенных Штатов право в

одностороннем порядке определять, что тот или иной вопрос находится исключительно в их внутренней юрисдикции. Последняя оговорка, направленная против Британской империи, освобождала США от выполнения любого решения Лиги, в котором любая из держав вместе с ее доминионами или колониями участвовала более чем одним голосом. В преамбуле к предложенным оговоркам формулировались четкие конституционные и международно-правовые последствия, они представлялись условиями ратификации Версальского договора и Пакта Лиги Наций, и отмечалось, что три из четырех главных союзных государств должны их принять, после чего утверждение Сенатом договора и Пакта вступит в силу.

Пакет оговорок Лоджа подготовил почву для критического этапа драмы в Сенате США. Они также представили основные политические дилеммы для британского правительства. Грей прибыл в Вашингтон 27 сентября, как раз перед ударом, постигшим президента. Он вскоре оказался поглощен судьбой мирного договора и проблемы, затронутые внесением оговорок, в частности касающихся Лиги Наций. Экс-министр иностранных дел вернулся к дипломатической деятельности в надежде, что он может оказать серьезную услугу по продвижению англо-американского сотрудничества на заключительных этапах выработки мирного договора. Грей был убежденным атлантистом и известным сторонником Лиги Наций и решился на выполнение своей миссии только после получения письменных инструкций, что политика британского правительства по вопросам Лиги Наций, гонки военно-морских флотов и Ирландии будет способствовать укреплению дружеских отношений с американцами. Британцы надеялись, что Грей сможет наладить эффективное сотрудничество с Вилсоном, вновь используя Хауза в качестве основного посредника. Хауз, много сделавший для организации миссии Грея, сделал все, что мог, чтобы обеспечить себе роль связующего звена между британским и американским правительствами, надеясь обеспечить принятие договора и Пакта Лиги несмотря на

разразившийся шторм. Для этого Хауз поспешил вслед за прибытием Грея вернуться в США.

Несмотря на престиж Грея и преимущество, которое ему давала слава миротворца, его миссия была обречена почти с самого начала. Еще до прибытия в Америку, Грей и Керзон, его начальник в Форин оффис, серьезно разошлись в своих взглядах на сложившуюся ситуацию. Требование Грея выдать ему письменные инструкции, а также планировавшиеся уступки американцам по вопросам колоний, военно-морского соперничества, и ирландской проблеме раздражали Керзона, приоритетами которого по-прежнему оставались Индия и Ближний Восток, а не Атлантика и Лига Наций. Керзон был обеспокоен тем, что поддержка Греем Вильсона по вопросу Лиги Наций может привести к неприятностям с республиканцами³⁷. В конце концов, после получения трех докладных записок от Грея, касавшихся Армении, Сирии и англо-персидского договора, причем последний, как настаивал Грей, должен был быть представлен в Совет Лиги Наций в качестве доказательства веры правительства в Лигу, Керзон не смог более сдерживать своего раздражения, написав Ллойд Джорджу, что Грей был «более склонен диктовать политику Вашему правительству, чем проводить в жизнь его линию, и я должен по этой причине быть рад, когда он терпит неудачу»³⁸.

Прозондировав почву в Вашингтоне, Грей узнал о трудностях, которые ему придется преодолевать. В письме Ллойд Джорджу, он пояснял, что Вильсон был серьезно болен и вряд ли сможет возобновить общественную деятельность, и маловероятно, что он когда-либо снова увидит президента; Хауз не имеет влияния; вероятно, в течение некоторого времени будет «хаос в американской политике», который будет сопровождаться волной анти-британских настроений³⁹. Грей утверждал, что болезнь президента делала его специальную миссию бесполезной, и рекомендовал скорейшее назначение постоянного посла и свое возвращение к концу года.

В то же время, однако, Грей стремилась сделать все возможное, чтобы содействовать установлению хороших отношений с американцами и облегчить ратификацию договора. Он призвал Ллойд Джордж объявить о новой политике в отношении Ирландии, поскольку этот вопрос все более отравлял все аспекты англо-американских отношений⁴⁰. Грей также неоднократно требовал от правительства публично прояснить вопрос о праве голоса Великобритании и доминионов в соответствии со статьей 15 Пакта, чтобы дать отпор противникам Лиги, которые выражали тревогу, что Америка в Лиге будет находиться в меньшинстве шесть к одному против Британской империи⁴¹. Подобное разъяснение шло бы вразрез с заявлением правительства, сделанном в ответ на вопрос в парламенте, что ни один голос члена Британской империи не будет использоваться в Ассамблее Лиги в нарушении статьи 15 Пакта, согласно которому любой член Империи считается самостоятельным субъектом международных отношений.

Грей не получил поддержки от Керзона и правительства для воплощения предложенной им тактики. Сначала Керзон согласился с тем, что интерпретация Греем процедуры голосования в соответствии со статьей 15 Пакта верна. Но затем он предостерег правительство от любых официальных заявлений по этому вопросу, до консультаций с доминионами⁴². Заметив, что подобная позиция Керзона представляется ему «выражением невероятного бессилия» и «весьма нечестна и в равной мере глупа по отношению к тем в Соединенных Штатах, кто дружески к нам относится»⁴³, Грей безуспешно пытался убедить правительство в мудрости гласной дипломатии и публичных заявлений.

Кроме того, Грей требовал инструкций о том, какую позицию ему занять в свете внесения американских оговорок. В частных и секретных дискуссиях с Лансингом, Грей изложил свое личное мнение, что требование преамбулы о согласии других держав в отношении оговорок является «наиболее спорным» и что любая оговорка, нарушающая письменные обязательства Ллойд Джорджа, Клемансо и Вильсона о правах доминионов на непостоянное

членство в Совете Лиги Наций, должна быть отвергнута. Он заметил, что оговорка, определяющая процедуру голосования в Ассамблее не будет неприемлема, если она будет сформулирована в самой общей форме и не будет предполагать подчиненное положение для самоуправляющихся доминионов. При обсуждении с Лансингом других оговорок Грей предложил альтернативы и компромиссы, чтобы сделать их «менее спорными» и «менее вредными» для Лиги, всегда подчеркивая, что это его частное мнение, как «решительного сторонника Лиги Наций» и что он говорит не от лица правительства, поскольку в отношении этих вопросов он еще не провел с ним консультации. Грей предложил Лансингу, что Сенат может снять все оговорки, оставив всего одну о праве Сената давать советы и инструкции американскому представителю в Совете Лиги. При этом Грей признавал, что Вильсон расценит это предложение более спорным, чем все другие оговорки, вместе взятые⁴⁴.

Британское правительство приступило к проведению срочных дебатов по вопросу об оговорках, как только их содержание стало ясно. 30 октября премьер-министр запросил мнение Форин оффис о том, должна ли Британская Империя официально ратифицировать договор до того, как станет известно, что американское правительство будет ратифицировать его только с оговорками относительно Пакта Лиги Наций и что это будут за оговорки. Ллойд Джордж также запросил юридическое заключение Херста, главного юридического советника Форин оффис, о последствиях для Британской империи безоговорочной ратификации, в то время как Соединенные Штаты ратифицируют с оговорками. Опасения премьер-министра были ясны: он не хотел, чтобы «Британская империя оказалась связана обязательствами любого сорта, которые американцы потом могут назвать необязательными для себя»⁴⁵.

2 ноября Херст представил меморандум, касающийся правовых последствий американских оговорок, предложенных сенатором Лоджем. Предположив, что Сенат примет эти оговорки, а президент с ними

согласится, Херст утверждал, что никакие оговорки не могут повлиять или изменить права или обязательства любой другой державы, подписавшей договор без ее согласия. Американские оговорки не смогут вступить в силу, таким образом, без согласия Германии и союзных держав. Отказ от принятия оговорок может привести к американскому отказу ратифицировать Версальский договор. Правительство Соединенных Штатов не имеет никаких юридических обязательств по ратификации, и вопрос, который должен быть решен при определении британской политики, состоит в том, «что предпочтительнее, чтобы США полностью остались вне договора, или приняли в нем участие на предложенных условиях». Проанализировав оговорки, Херст подчеркнул, что некоторые из них – об ограничении вооружений, торговле с нарушителями Пакта и выходе из организации – подорвут саму основу, на которой была создана Лига Наций. Он закончил свой меморандум пассажем, что ранее, особенно в случае с Китаем и Шаньдунем, политика союзников сводилась к запрету любых оговорок⁴⁶.

Вопры, поднятые Херстом, создали основу для широкого обсуждения в течение следующих двух дней между высокопоставленными представителями Форин оффис, Керром, Хэнки, и Бальфуром. В беседе с Херстом вечером 3 ноября, Керр подробно раскрыл вопросы, которые занимали мысли премьер-министра. Пакт Лиги накладывает значительные обязательства на ее членов, особенно на великие державы, и «более всего на Британскую Империю с ее интересами по всему миру». Одним из факторов, которые помогли представителям великих держав в Париже принять обязательства по Пакту «без исчерпывающего рассмотрения», было убеждение, что все страны, особенно великие державы, равно заинтересованы в том, чтобы делить бремя Пакта. Следовательно, любое изменение обязательств, взятых на себя великой державой, или отказ ратифицировать договор коренным образом изменят ситуацию. В частности, если США не могут вступить в Лигу или присоединятся на условиях, существенно отличающихся от других участников, то «вопрос о Британской

Империи, берущей на себя эти обязательства, вообще должен рассматриваться очень тщательно». Главным оставался вопрос: будет ли безопасно для британского правительства ратифицировать договор до того, как прояснится позиция американцев? Очень скоро совещание пришло к выводу об опасности дальнейшего промедления с ратификацией. Не только Лига, но и весь мирный договор оказывался в опасности из-за дальнейших проволочек. Британское правительство должно увязать свое согласие ратифицировать Пакт с англо-американскими гарантиями Франции, тем самым освобождая себя, если американское правительство откажется от ратификации. Но Керр заявил, что будет унижительно признать подобную сильную зависимость. После того, как Великобритания приняла такое заметное участие в создании Лиги, было бы трудно убедить британскую публику и мир в целом, что вся схема должна быть оставлена из-за оговорок Сената⁴⁷.

В ответ на замечания Керра Херст рекомендовал настаивать на принятии последнего варианта Пакта, отвергнув все оговорки и, если понадобится, начать процедуру ратификации, не дожидаясь Америки, в то же время приложить все усилия для действительной универсализации Лиги Наций путем скорейшего принятия в нее поверженных вражеских государств и нейтральных стран. Херст, который установил дружеские отношения с президентом Вильсоном и его окружением во время Парижской конференции, считал, что неприятие американских оговорок укрепит позиции сторонником президента и весьма возможно поспособствует безоговорочной ратификации. В результате лорд Гардинг, постоянный заместитель министра иностранных дел, одобрил эту стратегию, предложив Грею в частном порядке довести позицию британского правительства до влиятельных американских политиков⁴⁸.

На следующий день Херст обсуждал состояние дел во время ланча с Хэнки, Керром, Бальфуром, и Друммондом. Хэнки и Керр решительно утверждали, что Лига Наций не сможет существовать, если США не станут

ее членом. Бальфур был склонен согласиться с ними. Друммонд, с другой стороны, придерживался точки зрения полковника Хауза, что даже если Соединенные Штаты не войдут в Лигу при ее создании, давление общественного мнения вынудит Америку присоединиться к организации в течение года или около того. Затем Керр предложил дополнение к стратегии Херста. Великобритания должна ратифицировать договор, но если американское правительство не согласится стать членом Лиги к моменту ратификации, то необходимо сопроводить ратификацию уведомлением о намерении страны выйти из Лиги по истечении двух лет. Эта стратегия позволит договору вступить в силу. В то же время мир будет информирован о том, что, по мнению Великобритании, «основа Лиги Наций была так изменена, что сделало схему неработоспособной»⁴⁹.

7 ноября, Керзон, недавно назначенный министром иностранных дел (23.10.1919), передал записи этих обсуждений премьер-министру с изложением предлагаемой им тактики. Керзон отмечал, что в любом случае, будет ли принято решение о ратификации без США, или нет, лорд Грей должен быть немедленно проинформирован о британских намерениях. Керзон также отмечал, что имеется достаточно времени до даты ратификации (намеченной на 25 ноября), чтобы решить, стоит ли сопроводить ратификацию уведомлением о возможном выходе из Лиги⁵⁰. Дополнительный меморандум от 10 ноября, представленный Керром, добавил еще одно предложение, одобренное Керзоном. В свете британского неприятия оговорок, если американцы так и вступят в Лигу, и если Британская империя сопроводит ратификацию пакта уведомлением о возможном выходе из Лиги, правительство должно одновременно предложить всеобщую конференцию для пересмотра Пакта, с тем чтобы все заинтересованные страны могли войти в Лигу Наций на равных условиях. Такая политика, конечно, означала бы отказ от проекта Лиги, разработанного Вильсоном и Сесилом, и, возможно, в конечном итоге подмену его вариантом, который поддерживали Керр, Ллойд Джордж и британское

правительство в целом, а также группа Лоджа в Америке. В то же время, однако, Керр утверждал, что Англия и союзники должны твердо стоять против каких-либо оговорок, тем самым оказывая большое давление на Соединенные Штаты, чтобы заставить их вступить в Лигу в первоначально установленный срок⁵¹.

11 ноября Бальфур выразил обеспокоенность британского правительства по поводу оговорок и судьбы Лиги завуалированным предупреждением Соединенных Штатов. Выступая перед большим собранием Союза Лиги Наций в Куинс Холле, он защищал проект всемирной международной организации и заявил о своем нежелании обсуждать будущее международных отношений с любым человеком, который не принимает Лигу Наций в той или иной форме. Необходимым условием успеха Лиги, подчеркнул Бальфур, является равная ответственность всех великих держав. Если будут допущены оговорки какой-либо державы, это неизбежно будет скопировано другими державами, и будущее Лиги будет «действительно мрачно». Бальфура завершил свое выступление словами, предназначенными прямо Лоджу и его сторонникам: «Итак, я осмелюсь сказать любому из моих друзей в любой стране, кто думает о своей ответственности в этот великий момент мировой истории, что они должны четко понимать, что, покуда они не готовы нести равное бремя в решении сходных проблем, они угрожают окончательным разрушением той новой системы, которую все мы, вместе с другими великими державами, искренне желаем видеть эффективно работающей»⁵². На следующий день Керр в частном порядке сообщил Грею и Хаузу, что британское правительство не будет в состоянии принять «вообще никакой американский оговорки»⁵³. 14 ноября, после англо-французского совещания в Лондоне, «Ля пресс де Пари» сообщила со ссылкой на официальные источники, что союзники рассматривают историю с оговорками как чисто внутреннее дело Америки, и им будет «трудно принять» какие-либо оговорки в качестве условия американской ратификации⁵⁴. В частном порядке Грей и Жюссеран, французский посол,

сообщили Хитчкоку, лидеру демократов в Сенате, что пакет поправок Лоджа совершенно неприемлем⁵⁵.

Предупреждения Бальфура и союзников не оказывали никакого влияния на ход событий в Америке. Ключевые оговорки были приняты в Сенате к 15 ноября, а решающее голосование по поводу ратификации Версальского договора состоялось 19 ноября. По поручению Вильсона демократы предотвратили принятие договора с оговорками Лоджа. Предложение о рассмотрении договора с более сдержанными оговорками, внесенное Хичкоком, также не прошло из-за твердой позиции республиканцев. В заключении, сторонники Лоджа блокировали прохождение договора, свободного от всяких поправок. Заседание закончилось тупиковой ситуацией, ни одна из сторон не набрала необходимое большинство в две трети голосов.

Американский тупик еще более осложнил политическое положение британского правительства. Для Керра опыт реализации сотрудничества с американцами в мировой политике стал глубоким разочарованием. В письме к премьер-министру сразу же после голосования в Сенате 15 ноября Керр утверждал, что распространенное мнение о том, что Америка будет сотрудничать в управлении будущими мировыми делами уже не выдерживает критики. Без Америки Лига и мандатная система не будут работать. Керр выражал мнение, что Британия должна соответственно изменить ее европейскую и ближневосточную политику⁵⁶. Сесил, также приходил в отчаяние от известий, приходивших из Америки, и заговорил об «окончательной ликвидации» проекта Лиги. Выступая в парламенте 17 ноября, Сесил заявил, что внесение оговорок Лоджа означает «почти отказ США от Пакта». Но, сохраняя пессимистический настрой в отношении окончательной американской позиции, Сесил сделал вывод, совершенно отличный от Керра: «что бы ни случилось, Лига должна идти вперед, потому что это единственная надежда прочного мира»⁵⁷. Т. Хендерсон и Лейбористская партия твердо поддерживали Сесила в этом убеждении.

Что могло в этой ситуации предпринять британское правительство? Был ли какой-нибудь способ оказать непосредственное влияние на исход борьбы в американском Сенате? Могло ли обнародование неприятия британским правительством любых оговорок укрепить позиции президента в его борьбе с оппозицией? На наш взгляд, такой шаг не только означал бы существенное вмешательство в американскую внутреннюю политику, но и имел мало шансов подорвать позиции Лоджа. С другой стороны, публичное объявление о готовности допустить оговорки давало мало шансов на смягчение непримиримой позиции самого Вильсона⁵⁸. На случай, если достаточное количество демократов в Сенате присоединилось бы к республиканцам в попытке провести принятие пакта с оговорками, президент дал понять, что договор будет забыт⁵⁹. В любом случае, Грей предупреждал, что правительство должно быть крайне осторожным в том, что может позволить любой из американских фракций обвинять Великобританию в смерти Пакта⁶⁰.

Грея все более начинало тяготить его положение в Америке. Проблема права голоса в Лиге для британских доминионов также не решалась. Керзон и Милнер сообщали ему, что позиция представителей доминионов, особенно Австралии и Южной Африки, делала любое публичное заявление по этому вопросу «крайне неразумным»⁶¹. По мнению Керзона, усугубление раскола по этому чувствительному вопросу будет «катастрофическим» для Империи, особенно в случае, если он станет достоянием общественности⁶². Для Грея, который использовал поддержку канадских делегатов для укрепления своей позиции, провал Пакта в Сенате виделся «бедой»⁶³. Он считал, что самое полезное было делать все возможное для обеспечения приемлемого компромисса по вопросу об оговорках. Грей настаивал на сохранении его интерпретации избирательных процедур и грозил правительству отставкой, если оно не окажет поддержки его позиции⁶⁴.

Керзон и Грей также разошлись во мнениях по военно-морскому вопросу. Грей выступал за одностороннее сокращение Британией флота в

надежде, что американцы последуют этому примеру. Керзон настаивал на том, что Грей получил четкие инструкции о том, что, если Британия согласится на подобное сокращение, американцы должны дать четкие обязательства сделать то же самое: «он берет обязательства от нашего имени, и теперь мы ждем их обязательств»⁶⁵.

Грей к тому времени так и не получил подробных инструкций относительно оговорки Лоджа. Он сообщил Керзону 23 ноября, что Хауз считал возможным проведение неофициальных консультаций британского и французского послов с представителями Государственного департамента и, возможно, с участием сенаторов Хичкока и Лоджа, насчет компромисса по вопросу оговорки. Грей просил заранее сообщить ему какие-либо замечания или указания Керзона или премьер-министра⁶⁶. Керзон ответил Грею 27 ноября пространной телеграммой с изложением взглядов правительства на американский тупик⁶⁷. Директивы министра иностранных дел соответствовали советам Херста и Керра и основывались на пересмотренном меморандуме Херста от 18 ноября, который был представлен кабинету⁶⁸. Керзон решительно настаивал на том, что принятие любой американской оговорки будет нарушать принцип, принятый в качестве основы для мирного договора. Разрешение какой-либо державе остаться за пределами такого соглашения или войти в него на особых основаниях вновь возродит те сложные условия, которые сложились в предвоенной европейской политике. Следовательно, британское правительство надеется, что США согласятся заключить договор на оговоренных заранее условиях.

Керзон особенно возражали против оговорки в отношении статьи 10. Для Великобритании быть связанной обязательствами этой статьи, в то время как Соединенные Штаты останутся свободными от обязательств, будет означать «увеличение нагрузки на ресурсы Империи, которое ни одно правительство не выдержит». Кроме того, такая ситуация разрушит доверие, которое малые державы питают к Лиге. Оговорка в отношении статьи 16 усугубит эти трудности, ибо, если Америка не примет участие в

экономическом бойкоте и продолжит торговать с нарушающими Пакт государствами, весь механизм бойкота будет разрушен. Оговорка по внутренним вопросам, в том числе американо-канадской границе, никогда не будет принята британским правительством. Аналогичным образом, оговорка, которая позволит Америке превысить согласованные ограничения вооружений, когда она почувствует угрозу, разрушит все надежды на разоружение и сделает статью 8 Пакта бесполезной. Керзон заключал телеграмму замечанием о том, что правительство до такой степени обеспокоено трудностями, которые возникнут, если США не станут участником договора или будут стремиться стать им на условиях, хотя бы приблизительно соответствующим оговоркам, что считает необходимым рассмотреть вопрос об уведомлении о выходе из Лиги через два года. Такое уведомление о выходе должно сопровождаться намеком, что если в течение двух лет все государства ратифицируют Пакт или решат изменить его таким образом, чтобы сделать приемлемым для всех, уведомление будет отозвано.

В отдельной телеграмме в тот же день, Керзон сообщал о довольно оригинальном предложении, которое было высказано Ф. Полком, главой американской комиссии на Парижской конференции, когда тот посетил Лондон по пути из Парижа 24 ноября⁶⁹. Предложение сводилось к тому, что Соединенные Штаты ратифицируют договор в его нынешнем виде, сопроводив ратификацию уведомлением о выходе из Лиги через два года, если необходимые изменения в Пакт не будут внесены. Такой план позволит республиканцам и демократам бороться на следующих выборах по этому вопросу и даст следующей администрации свободу рук в выходе из Лиги или требовании изменений Пакта. Керзон добавил, что этот план позволит американцам избежать обвинений в «срыве договора и Лиги» и, в любом случае, все государства, вероятно, захотят изменить Пакт после одного или двух лет⁷⁰. Хотя министр иностранных дел не отметил этого, такая тактика позволяла избежать отчуждения с Вильсоном в краткосрочной перспективе и готовиться к работе с республиканцами, если они возглавят следующую

администрацию. Политики в Лондоне оставляли на рассмотрение Грея использовать предложенную тактику, как он сочтет полезным.

Инструкции Керзона вряд ли удовлетворили Грея. После встречи в Нью-Йорке с Э. Руттом, влиятельным республиканским политиком, Грей информировал Керзона 28 ноября, что британское правительство должно быть готово принять американский отказ ратифицировать Пакт или его ратификацию с оговорками Лоджа. Самое большее, на что можно надеяться – это на изменение преамбулы и исключение первой части оговорки сенатора И. Ленрута, которая подрывала права доминионов относительно их статуса в Лиге. Он считал весьма сомнительным, что Вильсона устроил бы такой однобокий компромисс, скорее, как и Керзон, президент расценит оговорки, как подрывающие Версальский договор и Пакт⁷¹.

К началу декабря, чрезвычайно расстроенный своей неудачей в установлении контакта с Белым домом и раздраженный жесткой позицией своего правительства в отношении оговорок, Грей пришел к выводу, что его присутствие в Вашингтоне не принесет никакой пользы. Пространное личное письмо, которое Грей получил от Керзона примерно в это время, должно было только усилить его досаду⁷². В письме Керзон защищал политику правительства в отношении англо-персидского договора и голосования доминионов в Лиге Наций и выражал удовлетворенность возникшими трудностями с англо-американскими гарантиями в отношении Франции, так как это делало ее более податливой при решении вопросов на Ближнем и Среднем Востоке. 6 декабря, несмотря на просьбу Керзона оставаться в Америке, Грей информировал министра иностранных дел о своем намерении уехать в Англию 2 января, настаивая, что величайшей услугой, которую он сможет оказать англо-американским отношениям, станет разъяснение ситуации в Вашингтоне британской общественности, при его «полном понимании американской точки зрения»⁷³. В частном порядке, Грей дал волю чувствам и признался, что был шокирован позицией своего правительства, игнорировавшего его рекомендации. Он заявил о своем намерении

«вытряхнуть из них все заблуждения при встрече лицом к лицу»⁷⁴. Грей полагал, что его присутствие в Лондоне становится необходимым, чтобы «убедить британское правительство» принять Пакт с оговорками, если будет необходимо⁷⁵. Кроме того, бывший министр иностранных дел уже договаривался с редактором «Таймс» сделать свою точку зрения достоянием общественности после его возвращения в Великобританию⁷⁶.

Не один только Грей в Великобритании выступал в пользу принятия американских оговорок. А. Виллерт, влиятельный корреспондент «Таймс» в своих донесениях из Вашингтона превозносил мудрость подхода Грея перед своими начальниками⁷⁷. Смэтс уверял Ллойд Джорджа, что большинство оговорок были «незначительными» и не влияли на суть Пакта. Смэтс считал неприемлемыми только ограничения права голоса и статуса доминионов. В любом случае, считал он, необходимо приложить все усилия, чтобы «втащить» американцев в Лигу, даже если эти усилия будут «не вполне адекватны». Британское правительство не должно пускать ситуацию на самотек, но должно взять на себя инициативу в обеспечении приемлемого компромисса, который дал бы Лиге благоприятный старт⁷⁸. Сесил и Друммонд также выступали за принятие американцев Лигу на их условиях⁷⁹.

Наиболее важная инициатива найти выход из тупика, создавшегося в Сенате США, была сделана Американской Комиссией Парижской мирной конференции, которую поддержал Клемансо. Незадолго до того, как членам комиссии было предписано покинуть Париж и вернуться в Америку, генерал Т. Блисс составил меморандум о том, как союзники могли бы повлиять на американскую ситуацию. Блисс утверждал, что главной причиной нынешнего тупика в Америке, была уверенность президента и его партии, что союзники выступают против принятия предлагаемых оговорок. Выходом из тупика может стать только компромисс, предполагающий принятие некоторых оговорок и, возможно, изменение некоторых других. Такой компромисс может быть достигнут, только если союзники укажут Вильсону, какие оговорки, измененные или нет, они согласятся принять. При этом

Блисс подчеркивал, что ни одна из предложенных оговорок не подразумевала ничего совершенно неприемлемого для союзников. Блисс предложил принять совместную англо-французскую декларацию о признании десяти или одиннадцати оговорок, связанных с Пактом, при условии, что другие, которые касаются непосредственно мира с Германией, будут отклонены. Блисс, заключал свое предложение довольно ловко сформулированным обещанием: «Если вы обеспечите Договору и Президенту поддержку Вашей декларации о принятии некоторых из этих оговорок, которые так важны для американского народа, и о том, что другие будут приемлемы для Вас после определенных изменений, ратификация Договора в Сенате США почти наверняка пройдет, хотя может быть одна, или две, или три оговорки, которые Вы полностью отвергните... Если вы действительно хотите, чтобы мирный договор был ратифицирован Соединенными Штатами, в ваших силах достичь этого. Но нельзя терять времени»⁸⁰.

Клемансо передал неподписанный меморандум Блисса британскому правительству 9 декабря, и приготовился лично отправиться в Лондон для участия в межсоюзнической конференции в Лондоне, запланированной на 12-13 декабря⁸¹. Видя угрозу как договору, так и англо-американским гарантиям, французское правительство, возможно, чувствовало меньше сомнений, чем англичане, относительно поддержки оговорок и работы с врагами Вильсона. На самом деле Клемансо отказался от своей сентябрьской тактики, когда он выразил внезапную поддержку Лиге Наций и президентской программы, и теперь тайно договаривался с Лоджем через Жюссерана, стараясь получить от лидера республиканцев обещание поддержать Версальский договор⁸².

Перед самым началом союзной конференции Грей прислал из Америки телеграмму, содержащую важную информацию и советы. Он сообщал, что вступил в прямые, строго секретные переговоры с Лоджем и Жюссераном⁸³. Лодж выказал мало желания изменять оговорки кроме разве что изменений в преамбуле. В трех телеграммах, отправленных 11 декабря, после обсуждений

с Лансингом, Руттом, и, вероятно, Лоджем, Грей передал следующую информацию: Лансинг считал, что любое вмешательство иностранных правительств принесет только вред; нет почти никакой надежды, что либо республиканцы, либо демократы существенно изменят свои позиции; договор может быть одобрен Сенатом без Пакта Лиги после Рождественских каникул, затем проблема Лиги станет основной дискуссионной темой предстоящих президентских и парламентских выборов, причем основная анти-британская риторика сосредоточится на проблеме представительства доминионов в Лиге, что дает Британской Империи шесть голосов вместо одного; и франко-американский договор также будет ратифицирован без Пакта Лиги. По мнению Грея, как бы серьезны ни были оговорки Лоджа, было бы лучше принять их все «в качестве крайнего средства, чем потерять весь договор целиком». На практике оговорки, вероятно, не повлияют на американское участие в Лиге. Грей настаивал, что самым важным является достижение соглашения об оговорках между Британской Империей и французским правительством и письменное оформление соглашения с американским правительством, чтобы британская позиция не была использована против Лиги во время американских выборов. Все это укрепило Грея в его решении возвращаться домой, где, по его убеждению, он будет более полезен и сможет объяснить ситуацию⁸⁴.

Меморандум Блисса и возможность совместных действий с целью воздействия на американскую ситуацию были рассмотрены в ходе англо-французских переговоров 13 декабря. Ллойд Джордж согласился с мнением Лансинга, что вмешательство союзников в поддержку или против оговорок лишь ожесточит Сенат или оттолкнет президента, и заявил, что обсуждение возможных союзнических действий откладывается до возвращения Грея⁸⁵. Таким образом, по меморандуму Блисса не было принято никаких мер.

После Лондонской конференции, правительство вновь столкнулось с парламентским давлением, по вопросу политики в отношении мирного договора и Лиги. 18 декабря Маклин, представляющий либералов,

перефразируя слова св. Павла, на заседании палаты общин призвал Ллойд Джорджа, который, по его словам, в прошлом много раз разрешал трудные задачи, «препоясать чресла отвагой» и поддерживать идею Лиги, даже если американцы не смогут вступить в нее⁸⁶. Сесил также выражал беспокойство и подозрения по поводу истинных намерений правительства относительно Лиги⁸⁷. Он предостерегал Черчилля, бывшего тогда военным министром, против оскорбительных публичных высказываний по поводу Лиги. Делает ли правительство необходимые ведомственные приготовления к началу работы Лиги? Собирается ли правительство, вступая в Лигу, сделать ее успешной, положив для этого все силы страны? Сесил требовал от премьер-министра обнадеживающих заявлений, подкрепленных доказательствами.

Позже во время парламентских дебатов, Ллойд Джорджу пришлось прямо отвечать на вопросы, касающиеся планов правительства в отношении Лиги. Премьер-министр порицал Сесила за подозрения в искренности правительства. Он вкратце рассказал о том, как правительство сделало все, что смогло в Париже, чтобы укрепить дело Лиги. Правительство назначило двух «ревнителей» Лиги, Сесила и Смэтса, своими представителями в Комиссию по выработке Пакта Лиги и поддержало их рекомендации. Премьер-министр отметил, что правительство испытывало сомнения во время мирной конференции по поводу целесообразности принятия Пакта организации (Ллойд Джордж применял термин «конституция»), «досконального прописывающего, как в скрижалях, все детали». Все же возобладало мнение названных представителей, и Пакт вошел в текст мирного договора. Правительство, однако, не может сделать ничего большего, пока договор не будет ратифицирован союзниками. В данный момент главные трудности исходят от Америки. Премьер-министр не сомневался, что Америка вступит в Лигу, но подчеркнул, что будет очень сложно работать, если она вступит на условиях, которые оставят ее абсолютно свободной, в то время как у других участников руки будут

связаны за спиной. Новая организация должна начать свою работу как Лига «равноправных наций».

Начав с этих слов недоброго предчувствия, премьер-министр, тем не менее, решительно заявил в поддержку Лиги: «не берясь ни в коем случае обсуждать, что Америка делает, или что должна делать, полагаю, Лига Наций имеет настолько жизненно важное значение для установления мира в бурлящей Европе, что правительство убеждено в том, что наша страна, во всяком случае, должна поддерживать ее». После красноречивого описания ужасов новой войны, Ллойд Джордж наконец приоткрыл завесу секретности над политикой правительства в отношении Лиги. Лига будет поддержана, заявил он, но правительство будет искать и другие основания, обеспечивающие безопасность: «пока Лига будет создана, пока Лига будет официально создана, пока мы не увидим, что народы мира, включая Америку, сотрудничают в Лиге, мы должны обеспечить безопасность нашей страны. Если Британия в безопасности – цивилизация в безопасности»⁸⁸.

Таким образом, британское правительство, приступив к процессу ратификации мирного договора, не сделало объявления о намерении выйти из Лиги в течение двух лет, если Америка не вступит в организацию за это время без особых условий, или если Пакт будет изменен, чтобы сделать условия членства равными для всех. Такое заявление было бы встречено бурей негодования либералов, лейбористов, и всех тех, кто поддерживал программу Союза Лиги Наций. Хотя мало кто из членов кабинета министров стал бы проливать слезы по поводу краха проекта Лиги, отказ от него означал бы, что некоторые разделы мирного договора, связанные с Лигой, должны были бы быть пересмотрены. Лидеры союзников в конце 1919 г. испытывали страх перед перспективой пересмотра Версальского договора, с таким трудом выработанного. В тот же день, когда Ллойд Джордж произносил речь в парламенте, Керр сообщил Друммонду, что, по его мнению, Пакт в его нынешнем виде был «готов»⁸⁹.

После ратификации союзными державами Версальский мирный договор вступил в силу 10 января 1920 г. Совет Лиги Наций официально объявил о начале деятельности Лиги на заседании в Париже 16 января, где члены Совета произнесли торжественные речи по этому случаю. Замечания Керзона, однако, содержали мало энтузиазма. Министр иностранных дел выразил приверженность Британской Империи «духу, который лежит в основе Пакта», и заявил о намерении его правительства всемерно содействовать превращению Лиги в практический инструмент обеспечения международного мира и сотрудничества. В то же время Керзон указал на «тревожные симптомы», сопровождавшие рождение Лиги, и исключил любую возможность функционирования Лиги в качестве супергосударства или суперправительства. Он назвал Лигу «объединением суверенных государств, целью которого было примирить различные интересы и поощрять международное сотрудничество в вопросах, которые влияют или могут повлиять на мир в целом»⁹⁰. Подобные заявления давали понять, что британское правительство имело свои оговорки в отношении Лиги Наций.

Заключение.

Лига Наций, возникшая в результате мирной конференции, воплощала многосторонний подход к укреплению международного мира, сотрудничества и безопасности. Лига впервые предоставляла постоянные политические институты по содействию мирному разрешению международных споров. Она установила новые органы и скоординировала многие уже существующие учреждения для дальнейшего международного сотрудничества в неполитической или «функциональной» областях. Она представила новый свод принципов, прав и обязанностей по регулированию поведения государств-участников международных отношений. Члены Лиги Наций обязались добиваться соглашения об ограничении вооружений, уважать друг друга, территориальную целостность и политическую независимость, и признали, что любая война или угроза войны стала бы предметом озабоченности для всех членов Лиги без исключения. Каждый член обладал «дружественным» правом донести любое угрожающее обстоятельство до сведения Лиги. Четкие процедуры были изложены касаясь того, как Лига должна была иметь дело со спорами юридического или политического характера. Прибегать к войне было запрещено, пока эти процедуры не были исчерпаны. Были выделены ассигнования на создание постоянного суда международного правосудия. Система мандатов была учреждена с целью наделить Лигу непрямыми полномочиями по контролю за процессом постепенного отказа от практики традиционного империализма. И, наконец, Лига обещала ее членам коллективно противостоять любой агрессии или посягательству на территорию другого члена или его независимость или попытки прибегнуть к войне в нарушение процедур, предусмотренных для мирного разрешения споров.

Большинство тем, записанных в пакте Лиги Наций, так или иначе имели долгую историю на протяжении различных фаз и потоков мирного движения. Но непосредственные истоки Лиги лежат в ответе англо-американского либерализма на вызовы мировой войны и ее социальных последствий в

современных условиях. Британский либерализм, а также радикалы и политический левый фланг играли ведущую роль в определении идеи Лиги и в мобилизации поддержки Новой Дипломатии. Вильсон служил в качестве главного пророка либерального интернационализма, но его идеи имели глубоко осознанные и тщательно культивируемые корни в истории британского либерализма. Надежда Вильсона, Сесила, Смэтса, и всех элементов, представленных в британском движении в поддержку Лиги Наций, заключалась в том, что либеральные принципы были применимы к проблемам международных отношений в той же степени, в которой они были уместны и на национальном уровне. Старый порядок, международная анархия могли быть преобразованы посредством международного общественного договора, который определил бы права народов и обеспечил бы мир необходимой политической и правовой организацией. Принимая во внимание мир и стабильность, процветание будет следовать в фарватере либеральной международной экономики открытой торговли. Кроме того, идея пакта Лиги Наций, символизировала для религиозных сторонников Лиги духовные и нравственные основы проекта. Для Вильсона, Сесила, и непацифистской части христианского движения мира, лига приняла форму миссии по обеспечению международного выражения социального Евангелистского мира. Без политической, правовой и моральной реформы старого порядка либералы опасались, что война и революция сметут институты и ценности, которые лежат в основе западной цивилизации. Новый порядок был необходим для поддержания либерального, прогрессивного взгляда на будущее, в противовес идеологии революции и реакции. Лига Наций выступала в качестве основного выражения этого нового порядка и представляла собой сердце идеологической, политической и моральной реакции западного либерализма и протестантизма в условиях мирового кризиса 1914-1918.

К концу войны, движение за Лигу Наций завоевало поддержку британского общественного мнения, как светского, так и религиозного, и

британское правительство, как и правительства союзных держав, чувствовало бремя ответственности по воплощению проекта Лиги в жизнь. Во время войны британские политические лидеры, начиная с Грея, с заинтересованностью откликнулись на планы создания Лиги мира. Идея также оказалась чрезвычайно полезной в налаживании дипломатической связи с Америкой и, позже, в сохранении политической поддержки британской левых, когда нужны были либеральные про-военные манифесты. Тем не менее, кадровые военные, дипломаты и большинство чиновников прочих ведомств воспринимали идею Лиги Наций с немалым трудом или с нежеланием. Несмотря на все усилия Сесила, правительство достигло окончания войны без какой-либо конкретной политики по вопросу о международной организации и, не имея возможности обменяться официальными мнениями с американцами.

Для Сесила, Барнса и Союза Лиги Наций, стратегия либерального интернационализма предполагала определенную альтернативу традиционным методам обеспечения безопасности. Старшие дипломатические и военные советники и почти все члены кабинета, однако, отвергли это предложение. Когда Имперский военный кабинет обсудил политику в области миротворчества в конце 1918 г., идея Лиги была рассмотрена в контексте традиционных стратегий и имперских интересов, англо-американских отношений и внутренней политики. Поскольку Смэтс играл ведущую роль в подготовке рекомендаций правительства к мирной конференции, проект Лиги получил центральное место в комплексной стратегии, которая пыталась интегрировать атлантизм, империализм, и интернационализм. Но консерваторы и реалисты в кабинете дали понять, что практическое предложение Смэтса было в некоторых отношениях совершенно неприемлемо, особенно когда это, как казалось, нарушает национальный суверенитет в таких областях, как разоружение, мандаты и санкции против агрессоров. Политика, порожденная имперским военным кабинетом, как было определено Ллойд Джорджем, будет проводится в

рамках общей англо-американской стратегии в области миротворчества, причем традиционные стратегии и интересы, военно-морские и имперские, не будут принесены в жертву. Лига должна стать ограниченной силой содействия дипломатии конференций и международного сотрудничества, она не будет наделена исполнительной властью. Следуя подходу, пропагандируемому Хэнки и Керром, премьер-министр явно указывал на Имперский Военный кабинет и Высший военный совет Антанты, как на прецеденты для подражания.

В Париже, когда стало известно, что англо-американские предварительные переговоры по вопросу Лиги проистекали наперекор интересам британской политики, Ллойд Джордж вмешался и поручил Сесилу проработать данный вопрос более подробно. Лига должна была изначально являть собой простой и скромный форум для дипломатических консультаций под контролем великих держав и выступать в качестве агентства по развитию международного сотрудничества. Любая попытка создать сложную конституцию или включать широкомасштабные обязательства с необходимостью неотвратного вступления в военные действия в определенных условиях, закончились бы отчуждением от проекта великих держав.

Вмешательство премьер-министра, однако, оказало незначительное влияние и в дальнейшем не повторялось. У концепции Лиги, выдвинутой британским правительством, не было никаких шансов в Комиссии Лиги Наций Парижской конференции, учитывая желание Вильсона включить пакт Лиги в текст мирного договора и настояния Франции и малых держав, что Лига должна предоставлять определенные гарантии безопасности. Сесил в данном вопросе имел мнение, гораздо более схожее с тем, что было у Вильсона, а не у британского правительства, и, хотя он пытался квалифицировать общую территориальную и политическую гарантию статьи 10, которая Вильсоном виделась как сердце всей схемы, гарантии остались. Как и его друзья в Союзе Лиги Наций, Сесил ратовал за четкую функцию

безопасности для Лиги и всегда настаивал на том, что санкции должны предполагать положения, касающиеся мирного урегулирования споров. Хотя Сесил и попытался не концентрировать внимание на обязательствах, вытекавших из пакта, защищая свою работу перед делегацией Британской империи, его критики не были переубеждены. Главным итогом этих усилий в поддержку Лиги стало то, что Ллойд Джордж, был готов терпеть результаты, поступающие из Комиссии Лиги Наций до тех пор, пока Вильсон не расстроит реализацию других, более жизненно-важных британских интересов. Когда противостояние с американцами перекинулось на военно-морские вопросы, Ллойд Джордж, как и другие лидеры союзников, был готов использовать приверженность Вильсона Лиге, чтобы получить уступки по этим и другим вопросам.

Несмотря на вклад Филлимора, Смэтса, Сесила и всего британского либерализма в создание Лиги Наций, британское правительство имело принципиальные разногласия с типом организации, которая возникла в результате Парижской мирной конференции. В значительной степени это несоответствие было собственной виной правительства, учитывая случайные линии решений и контроля политики, которым способствовали Ллойд Джордж и Бальфур в составе делегации Британской империи. Противостояние британского правительства и ведущих доминионов было сосредоточено на тех особенностях соглашения, которые пытались учредить новую систему международной безопасности. Санкции, гарантии и обязательства с целью противостояния агрессии всегда представляли основную дилемму, и эта дилемма была решена благодаря методам и путям, одобренным Вильсоном и интернационалистами движения в поддержку Лиги Наций.

Британское правительство отмолчалось в окончательном варианте соглашения, ожидая, что на практике это может быть истолковано таким образом, дабы удовлетворить британские интересы, и что Америка будет полноправным партнером в разделении обязанностей Лиги. Когда в конце

1919 г. последнее предположение было сведено на нет провалом Вильсона в попытке провести свою программу через Сенат, британское правительство отреагировало с горечью и тревогой. Вместо задуманного содействия стратегии англо-американского сотрудничества в международных отношениях, Лига (в частности, статья 10) стала камнем преткновения. Перед британскими лидерами маячил великий соблазн оставить весь проект Лиги до его претворения в жизнь.

Вильсон и Сесил ожесточенно боролись в интересах Лиги на мирной конференции, их личный вклад в создание первой в мире универсальной международной организации заслуживают особого упоминания. Однако, учитывая нынешний взгляд на историю международной организации, многое можно было бы сказать в пользу более ограниченного подхода к Лиге, которому отдавало предпочтение британское правительство. Если плану Лиги, который представил Сесилу Ллойд Джордж 31 января 1919 г. не хватало идеализма и вдохновенной риторики Вильсона, его видение, тем не менее, надежно основывалось на понимании реалий международных отношений и на дипломатических и стратегических традициях Великобритании. В его эволюционном подходе предусматривались реалистичные реформы в международной системе и воплощалась надежда на то, что прочный мир может быть построен на новом мировом соглашении и балансе сил, который включал бы и Америку. Конечно, этот подход получил бы сочувственный отклик от Лоджа и Сената Соединенных Штатов. Подход британского правительства может быть интерпретирован как представляющий консервативную мировую политику, в отличие от радикально-либерального интернационализма Вильсона и международных организаций, задумывавшихся и практиковавшихся большевиками и фашистами.

Независимо от критических обвинений британских чиновников, выдвинутых против пакта Лиги и либерального интернационализма, Вильсон, Сесил и Союз Лиги Наций выгодно конвертировали поддержку

британского общества в одобрение их собственного проекта. После войны народная поддержка Лиги продолжает расти, тщательно культивируемая и направляемая Союзом Лиги Наций среди поколения, приверженного лозунгу «Никогда больше», пока Лига и британская внешняя политика стали почти синонимами во многих правительственных заявлениях. Уже в 1916 г. Хэнки предсказал, что британский народ, с его идеализмом, был бы особенно склонным к соблазнам Лиги мира. Он также предупредил, что такая Лига будет создавать иллюзию безопасности, что в значительной степени поставит под угрозу задачи стратегического планирования. Слова Хэнки подтвердились в межвоенный период, когда, хаос в военно-морской и имперской стратегиях, небывалая вовлеченность в европейские дела и дипломатическая изоляция Америки, сделали коллективную безопасность в рамках Лиги и политику умиротворения суррогатами внешней политики и оборонной стратегии, до тех пор, пока Вторая мировая война не разрушила устои британского мирового могущества.

ПРИМЕЧАНИЯ

Введение

- ¹Гершов З.М. Вудро Вильсон. М.: Мысль, 1983. 335 с.; Уткин А. И. Вудро Вильсон. М.: Культурная Революция, 2010. 552 с.; Уткин А. И. Дипломатия Вудро Вильсона. М.: Международные отношения, 1989. 322 с.; Яковлев Н.Н. Преступившие грань. М.: Международные отношения, 1971. 352 с.; Романов В.В. В поисках нового миропорядка: внешнеполитическая мысль США (1913–1921 гг.). М.; Тамбов: Изд-во ТГУ им. Г.Р. Державина, 2005. 515 с.; Романов В.В. Внешнеполитическая доктрина вильсонизма и политико-академические круги США: 1913–1921 гг. Дисс. докт. ист. наук. М., 2005. 529 с.
- ²Вопросы истории. 1983. № 8. С. 115.
- ³Иванов, Л.Н. Лига Наций. М.: Московский рабочий, 1929. 183 с.
- ⁴Афанасьева, О. Краткий очерк истории Лиги наций. М.: Госполитиздат, 1945. 40 с.; Кольский, А. Лига наций (Ее организация и деятельность), М., Московский рабочий, 1934. 48 с.
- ⁵Кольяр, К. Международные организации и учреждения. Пер. с фр. М.: Прогресс, 1972. 632 с.
- ⁶Штейн, Б.Е. Из истории подготовки устава Лиги наций // Исторический журнал. № 2-3. Март 1944. С. 63-73.
- ⁷Там же. С. 63.
- ⁸Вопросы истории. 1983. № 8. С. 115.
- ⁹Ходнев, А.С. Международная организация в ожидании приговора: Лига Наций в мировой политике, 1919-1946. Ярославль, 1995. 201 с.; Он же. Мандатная система в деятельности Лиги Наций: современные дискуссии и новые интерпретации // Версальско-Вашингтонская система: возникновение, развитие, кризис, 1919-1939 гг. Сборник статей / Отв. ред. Е.Ю. Сергеев. М.: ИВИ РАН, 2011. С. 301-311; Он же. Первая мировая война и дискуссии о создании универсальной международной организации // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 4, Ист. 2014. № 5 (29). С. 113-120 и др.
- ¹⁰Ходнев, А.С. Проблемы создания Лиги Наций: взгляд из Лондона // Ярославский педагогический вестник. 2012. № 4, т. I. С. 87.
- ¹¹Baker, R.S. Woodrow Wilson and World Settlement. Written From His Unpublished and Personal Material. In 3 vols. V. 1. 490 p. V. 2. 592 p. V. 3. 550 p. N.Y.: Doubleday, Page & Company, 1922-1923.
- ¹²Miller, D.H. The Drafting of the Covenant. In 2 vols. N.Y.; L.: G.P. Putnam's Sons, 1928. Vol. I. 555 p. Vol. II. 857 p.
- ¹³Miller, D.H. My Diary at the Conference of Paris. N.Y.: Appeal Printing Co., 1924. Vol. 4. 496 p. Публикация Миллера насчитывает в целом 22 тома.
- ¹⁴Walters, F.P. A History of the League of Nations. First ed. 1952. Repr. Oxford: Oxford Univ. Pr., 1967. 833 p.
- ¹⁵Egerton, G.W. Great Britain and the Creation of the League of Nations: Strategy, Politics, and International Organization, 1914-1919. Supplementary Volumes to the Papers of Woodrow Wilson. Chapel Hill: Univ. of N.C. Pr., 1978. XIII+273 p.
- ¹⁶MacMillan, M. Paris 1919: Six Months That Changed the World. N.Y.: Random House Trade Paperbacks, 2001. 624 p.
- ¹⁷Sharp, A. The Versailles Settlement: Peacemaking After the First World War, 1919-1923. The Making of the Twentieth Century. 2nd Edition. L.: Palgrave Macmillan, 2008. 288 p.
- ¹⁸Yearwood, P.J. Guarantee of Peace: The League of Nations in British Policy 1914-1925. First ed. Oxford: Oxford Univ. Pr., 2009. 395 p.
- ¹⁹McCarthy, H. The British People and the League of Nations: Democracy, Citizenship and Internationalism, 1918-45. Manchester and N.Y., Manchester Univ. Pr., 2011. 304 p.
- ²⁰Birn, D.S. League of Nations Union, 1918-45. Oxford, The Clarendon Press, 1981. 269 p.

- ²¹Pedersen, S. *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*. 1st Ed. Oxford: Oxford Univ. Pr., 2015. 592 p.
- ²²Public Record Office (PRO), Great Britain. Cabinet Papers. CAB 23. The registered files of the Cabinet conclusions, CC 62. Records of the Cabinet minutes, conclusions and confidential annexes (CA), CAB 66. URL: <http://www.nationalarchives.gov.uk/default.htm>.
- ²³Архив внешней политики Российской Федерации (АВП РФ). Ф. 04. (Фонд Чичерина); Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Фонд 159, опись 2, Чичерин Георгий Васильевич (1872-1936).
- ²⁴*Documents on British Foreign Policy, 1919-1939. First Series* / Ed. by E.L. Woodward, R. Butler. His Majesty Stationary Office, 1949-1989. Vol. I. Secret proceedings of the Supreme Council of the Paris Peace Conference, 1919. L.: HMSO, 1947. 969 p.; Vol. II. Concluding the proceedings of the Supreme Council, 1919. L.: HMSO, 1948. 971 p.; Vol. III. The Baltic provinces and Russia, 1919; Vol. IV. The Adriatic and the Middle East, 1919; Vol. V. Western Europe and the United States, 1919; Vol. VI. Central Europe and the Far East, 1919; Vol. VII. The first Conference of London, 1920; *Documents on British Foreign Policy 1919-1939. Third Series*. Vol. 1-10. London: Ed. by E.L. Woodward, R. Buttler, A. Orde, L.: HMSO, 1949-1961.
- ²⁵*Papers relating to the foreign relations of the United States, 1919. The Paris Peace Conference*. Vol. I-XIII. U.S. Government Printing Office, 1919.
- ²⁶*Papers relating to the Foreign Relations of the United States. The Lansing papers, 1914-1920*. Vol. I. U.S. Government Printing Office, 1914-1920. 801 p. Vol. II. 576 p.
- ²⁷Документы внешней политики СССР / Под ред. А.А. Громько в 24 тт. М.: Политиздат, 1958-98. т. 1 (07 ноября 1917 - 31 декабря 1918). М.: Политиздат, 1957; т. 2 (01 января 1919 - 30 июня 1920) М.: Политиздат, 1958.
- ²⁸*Parliamentary Debates. House of Commons. Official Reports. Ser. 5. Vols. 64-118*. L.: His Majesty Stationary Office, 1930. <http://hansard.millbanksystems.com/sittings/1919/>
- ²⁹Churchill W. *Great Contemporaries*. L.: Odhams Press, 1939; Petrie C. *The Life and Letters of the Right Hon. Sir Austen Chamberlain*. L.: Cassell & Co., 1939; Nicolson N. (ed.) *Diaries and Letters of Harold Nicolson*. Vol. I. 1930-1939. L., 1966; Minney R.J. (ed.). *The Private Papers of Hore-Belisha*. N.-Y.: Doubleday and Co., Inc., 1961; Young K. *The Diaries of Sir Bruce Lockhart*. Vol. I. 1915-1938. L., 1973; Эмери Л. *Моя политическая жизнь*. Пер. с англ. М., 1960; Wells, H.G. *The Idea of a League of Nations*. L.: H.G. Wells Library, 2016. 52 p. и др.
- ³⁰Эррио Э. *Из прошлого: Между двумя войнами. 1914-1936* / пер. с франц. М., 1958; Майский И.М. *Воспоминания советского дипломата*. М.: Табуи Ж. Двадцать лет дипломатической борьбы / пер. с франц. М., 1960; Bourgeois, L.V.A. *Pour la société des nations*. Paris: Ulan Press, 2012. 490 p. Bourgeois, L. *Pour La Societe Des Nations*. Paris: Hachette, 2015. 290 p.; Poincare. R. *La victoire et la paix*. Paris: Hachette, 1921; Lansing, R. *The Peace Negotiations: A Personal Narrative*. Houghton Mifflin, 1921. 368 p. Тардьё А., *Мир*. пер. с франц. М., 1943; Никольсон Г., *Как делался мир в 1919 г.*, пер. с англ., М., 1945; Ллойд Джордж Д., *Правда о мирных договорах*, пер. с англ., т. 1-2, М., 1957 и др.

Глава I.

Зарождение и развитие идеи всемирной международной организации в Великобритании

1. Рождение идеи Лиги Наций в Великобритании

- ¹ Morris, A.J. *Radicalism Against War, 1906-1914: The Advocacy of Peace and Retrenchment*. Essex: Longmans Group, 1972. P. 14.
- ² Swartz, M. *The Union of Democratic Control in British Politics during the First World War*. L.: Oxford Univ. Press, Clarendon Press, 1970. 272 p.
- ³ Ibid. P. 42.
- ⁴ Mayer, A.J. *Political Origins of the New Diplomacy, 1917-1918*. New Haven: Yale University Press, 1959. P. 50.

- ⁵ Swartz, M. *The Union of Democratic Control in British Politics during the First World War*. London: Oxford University Press, Clarendon Press, 1970. P. 48, 60, 61, 225-227.
- ⁶ Beales A.C.F. *The History of Peace*. London: G. Bell & Sons, Ltd., 1931. 355 p.
- ⁷ Dickinson G.L. *The Autobiography of G. Lowes Dickinson and Other Unpublished Writings*. Edited by Dennis Proctor. London: Gerald Duckworth & Co., 1973. P. 6.
- ⁸ Dickinson G. L. *A Modern Symposium*. London: Brimley, Johnson and Ince, 1905. P. 26-27.
- ⁹ Robbins, K.G. Lord Bryce and the First World War // *Historical Journal*. 10. 1967. P. 259.
- ¹⁰ Dickinson G.L. *The Way Out // War and Peace: A Norman Angell Monthly*. I, no. 12. 14 September 1914. P. 345-346.
- ¹¹ Dubin M.D. *Toward the Concept of Collective Security // International Organization*. 24. 1970. P. 288-318.; Robbins, K.G. *The Abolition of War: The Peace Movement in Britain, 1914-1919*. Cardiff: University of Wales Press, 1976. P. 247-251.
- ¹² Egerton G.W. *Great Britain and the Creation of the League of Nations. Strategy, Politics, and International Organization, 1914-1919*. The University of North Carolina Press, 1978. P. 9.
- ¹³ Ibidem.
- ¹⁴ Ibid. P. 10.
- ¹⁵ Ibid. P. 11.
- ¹⁶ Winkler H.R. *The Development of the League of Nations Idea in Great Britain, 1914-1919 // Journal of Modern History*. 20 (1948). P. 100.
- ¹⁷ Egerton G.W. *Op. cit.* P. 11.
- ¹⁸ Ibidem.
- ¹⁹ League of Nations Society. *Explanation of the Objects of the Society (League of Nations Society Publications, no. 2. Printed for Private Circulation)*. London, 1916. P. 51.
- ²⁰ *Les Origines et l'Oeuvre de la Société des Nations // P. Munch, ed. 2 vols. Copenhagen: Rask-Ørstedfonden, 1923-24. P. 94; Murray, G. The League of Nations Movement: Some Recollections of the Early Days. London: David Davis Memorial Institute of International Studies, Annual Memorial Lecture, 1955. 45 p.; Winkler H. R. The Development of the League of Nations Idea in Great Britain, 1914-1919 // Journal of Modern History. 20 (1948). P. 102-103.*
- ²¹ Egerton G. W. *Great Britain and the Creation of the League of Nations. Strategy, Politics, and International Organization, 1914-1919*. The University of North Carolina Press, 1978. P. 13.
- ²² Ibidem.
- ²³ Ibidem.
- ²⁴ John Latané, ed. *Development of the League of Nations Idea, I:V-X, and 2:703-50; Ruhl J. Bartlett, The League to Enforce Peace. P. 25-47; and Warren F. Kuehl, Seeking World Order, chap. 9. For an analysis of the thought of leaders of the League to Enforce Peace, see Sondra R. Herman, Eleven Against War. P. 55-85.*
- ²⁵ См.: Bartlett, *League to Enforce Peace*. P. 43-83.
- ²⁶ Woolf, L. *Beginning Again*. P. 183. Муж Виржинии Леонард был активным членом общества Блумсбери.
- ²⁷ См.: Winkler, *League of Nations Movement*. P. 7-8.
- ²⁸ Woolf, L. *An International Authority and the Prevention of War*. P. I-24; *Articles suggested for adoption by an International Conference at the termination of the present War by the International Agreements Committee of the Fabian Research Department*. P. I-8.
- ²⁹ Woolf, L. *International Government*. Здесь, несомненно, чувствуется влияние Angell, N. *The Great Illusion*. L., 1911.
- ³⁰ См.: *Times*, 21 August 1969. The obituary notice by Philip Noel-Baker
- ³¹ Hobson, J.A. *Towards International Government; Winkler, League of Nations Movement, chap. 2.*
- ³² См.: Winkler, *League of Nations Movement*. pp. 4I-46.
- ³³ Неподписанные статьи Керра в «Round Table» за 1915-16 анализируются в книге Kendle, J.E. *The Round Table Movement and Imperial Union*. P. 250-51.
- ³⁴ О дебатах по вопросу санкций см.: Beales, *The History of Peace*. P. 222-23, 225, 24I, 249-50, 261-62.
- ³⁵ Larus, J. *From Collective Security to Preventive Diplomacy*. P. 8.
- ³⁶ Ibid.
- ³⁷ Ibid.
- ³⁸ LNS, *Explanation of the Objects of the Society (1916)*. P. 18.
- ³⁹ См.: Winkler, *League of Nations Movement*. P. 119-20.
- ⁴⁰ Egerton G.W. *Op. cit.* P. 208.

⁴¹См.: Taylor. *The Trouble Makers*. P. 136, 142-44. Хобсон был исключением, поддерживая санкции.

⁴²Robbins, K.G. *The Abolition of War*. P. 219.

⁴³Egerton, G.W. *Op. cit.* P. 209.

⁴⁴См.: Larus, *Collective Security*; Stromberg, R.N. *The Idea of Collective Security*; Claude, I.L., Jr. *Power and International Relations*; Thompson, K.W. *Collective Security Reexamined*; and Finkelstein, M.S. and Finkelstein, L.S. eds. *Collective Security*.

⁴⁵См.: Lowell, *A League to Enforce Peace // Atlantic Monthly*. P. 392-393; Jacobs, A.J. *Neutrality Versus Justice*. L., 1917. См. также: Zimmern, A.E. *The League of Nations and the Rule of Law*. P. 178-79.

⁴⁶См.: Robbins. *The Abolition of War*. P. 107-9, 134-36.

2. Британская дипломатия и идея Лиги Наций во время Первой мировой войны. 1914-1916.

¹ The Earl of Oxford and Asquith. *Memories and Reflections: 1852-1927*. Vol. 2. L.: Cassell, 1927. P. 47.

² Ibid.

³ *Nation*, 14 March 1914. Цит. по: A.J.P. Taylor, *The Trouble Makers*. P. 115.

⁴ Цит. по: Viscount Grey of Fallodon, *Twenty Five Years*. Vol. 2. L.: Hodder and Stoughton, 1925. P. 140-43.

⁵ Цит. по: Trevelyan, G.M. *Grey of Fallodon: Being the Life of Sir Edward Grey Afterwards Viscount Grey of Fallodon*. L.: Longmans, Green, 1937. P. 314-15.

⁶ Ibid. P. 315.

⁷ F.O. 800/84.

⁸ Первая миссия полковника Хауза анализируется в Link, A.S. Wilson. 5 vols. Vol. 3, *The Struggle for Neutrality, 1914-1915*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1960-65. P. 223-31

⁹ Цит. по: Seymour, C., ed. *The Intimate Papers of Colonel House*. 4 vols. Boston: Houghton Mifflin, 1926-28. Vol. I. P. 352-53, 367-70. См. также: Robbins, K.G. *Sir Edward Grey: A Biography of Lord Grey of Fallodon*. L.: Cassell, 1971. P. 316-19.

¹⁰ Цит. по: Seymour, C., ed. *The Intimate Papers of Colonel House*. 4 vols. Boston: Houghton Mifflin, 1926-28. Vol. 1. P. 383.

¹¹ F.O. 800/50, 58, 94, and 95. См. Также: Devlin. P. *Too Proud to Fight: Woodrow Wilson's Neutrality*. L.: Oxford Univ. Press, 1974. P. 279.

¹² Seymour. *Op.cit.* P. 364.

¹³ Ibid. P. 54.

¹⁴ Ibid. P. 87.

¹⁵ Seymour. *Op.cit.* Vol. 2. P. 89.

¹⁶ Ibid. P. 90-91.

¹⁷ Ibid. P. 91, 98.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Цит. по: Link, A.S. *Op. cit.* P. 199.

²⁰ Цит. по: Seymour. P. 116.

²¹ Цит. по: Link, A.S. *Op. cit.* Vol. 4. P. 114-15.

²² Полный текст меморандума см.: Devlin. *Op. cit.* P. 431-71.

²³ Seymour. *Op. Cit.* P. 202.

²⁴ Cab. 22/13/I. Детальный анализ меморандума Хауза-Грея см.: Cooper, J.M., Jr. *British Response to the House-Grey Memorandum: New Evidence and New Questions // Journal of American History* 59 (1973)-958-71.

²⁵ Seymour. *Op. Cit.* P. 273-74.

²⁶ Ibid. P. 278-79.

²⁷ Ibid. P. 282-83.

²⁸ Цит. По: Egerton G.W. *Op. cit.* P. 31.

²⁹ См.: Roskill, S. Hankey, *Man of Secrets*. 3 vols. London: Collins, 1970-74. Vol. 1. P. 274.

³⁰ Baker, R.S.; Dodd, W.E., eds. *The Public Papers of Woodrow Wilson*. 6 vols. N.Y.: Harper & Brothers, 1925-1927. Vol. 2. P. 184-88.

³¹ Cab. 271/I48.

³² *Chicago Daily News*. 13 May 1916; *Manchester Guardian*, 24 October 1916.

- ³³ Latané, J.H., ed. Development of the League of Nations Idea: Documents and Correspondence of Theodore Marburg. 2 vols. N.Y.: Macmillan, 1932. Vol. I. P. 100-1, 103, 149, 163-64.
- ³⁴ Robbins, K.G. Op. cit. P. 340-42.
- ³⁵ Cab. 37/I27. См. Также: Gowen, R.J. Lord Haldane of Clean (1856-1928), Neglected Apostle of the League of Nations // Il Politico 36, no. I (1971): 161-168.
- ³⁶ Cab. 37/I27.
- ³⁷ F.O. 899/3.
- ³⁸ Cab. 37/I48.
- ³⁹ Цит. по: Egerton G.W. Op. cit. P. 35.
- ⁴⁰ Cab. 17/I61.
- ⁴¹ Times. 11 April 1916.
- ⁴² О дебатах по вопросу о военных целях осенью 1916 г. см.: Rothwell, V.H. British War Aims and Peace Diplomacy, 1914-1918. L.: Oxford Univ. Press, Clarendon Press, 1972. P. 41-45.
- ⁴³ Cab. 29/I. Cabinet Paper P. 4.
- ⁴⁴ Ibid. Paper P. 8.
- ⁴⁵ Ibid. P. 5; P. 7.
- ⁴⁶ Ibid. P. 5.
- ⁴⁷ Pronouncements of Leading Statesmen (LNS Publications, No. 12), L., 1917. P. 6
- ⁴⁸ Cab. 29/I. Cabinet Paper P.
- ⁴⁹ Cecil of Chelwood, E.A.R., Viscount. All the Way. L.: Hodder and Stoughton, 1949. P. 142.
- ⁵⁰ Cecil, Hugh P. The Development of Lord Robert Cecil's Views on the Securing of a Lasting Peace, 1915-1919. D. Phil. dissertation, Oxford University, 1971. Chap. I; Cecil, Hugh P. Lord Robert Cecil: A Nineteenth-Century Upbringing. History Today 25 (1975). P. 118-27.
- ⁵¹ Times. 27 December 1918.
- ⁵² Cecil of Chelwood, E.A.R. Op. cit. P. 141-48, 159.
- ⁵³ Raffo. P.S. Lord Robert Cecil and the League of Nations. Liverpool: University of Liverpool, 1967. P. 6-9; Raffo. P.S. The Anglo-American Preliminary Negotiations for a League of Nations // Journal of Contemporary History 9 (1974): 153-76.
- ⁵⁴ Cab. 24/10. Cabinet Paper G.T. 404a. См. также: Lloyd George, D. The War Memoirs of David Lloyd George. 6 vols. L.: Ivor Nicholson & Watson, 1933-37. Vol. 5. P. 1792-98.
- ⁵⁵ Lloyd George, D. Vol. 1. P. 253.
- ⁵⁶ Rothwell, V.H. British War Aims and Peace Diplomacy, 1914-1918. L.: Oxford Univ. Press, Clarendon Press, 1972. P. 54-55; Devlin. Op. cit P. 551-55.
- ⁵⁷ Cab. 29/I. Cabinet Paper P. 5; Cab. 37/159.
- ⁵⁸ Cab. 37/I60.

3. Распространение идеологии британского движения за Лигу Наций в 1917 г.

- ¹ U.S., Department of State. The World War. P. 97-99; Scott, J.B., ed. Official Statements of War Aims and Peace Proposals, December 1916 to November 1918. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1921. P. 12-15.
- ² Cab. 23/I. War Cabinet Minute W.C. 16, 2; Cab. 37/I62.
- ³ Scott. Official Statements. P. 35-38.
- ⁴ F.O. 37I/2806.
- ⁵ Guinn. P. British Strategy and Politics: 1914 to 1918. L.: Oxford Univ. Press, Clarendon Press, 1965. P. 192.
- ⁶ См.: Kendle, J.E. The Round Table Movement and Imperial Union. Toronto: Univ. of Toronto Press, 1975. Chaps. 8-9; Roskill, S. Op. Cit. P. 422.
- ⁷ См.: Rothwell. Op. cit. P. 68-75.
- ⁸ Ibid. P. 73.

- ⁹ Beloff, M. *Imperial Sunset*. 2 vols. Vol. I. Britain's Liberal Empire, 1897-1921. L.: Methuen, 1970. Vol. I. P. 220-22.
- ¹⁰ Cm.: Gollin, A.M. *Proconsul in Politics: A Study of Lord Milner in Opposition and in Power*. L.: Anthony Blond, 1964. Chap. 20.
- ¹¹ Cab. 23/I. W.C. 67, 9, Appendix I; Lloyd George. *Op. cit.* Vol. 4. P. 1790.
- ¹² Lloyd George. *Op. cit.* Vol. 4. P.1767-85.
- ¹³ Cab. 2I/7I.
- ¹⁴ Cab. 23/40. I.W.C. 12, 19.
- ¹⁵ Cab. 23/40. I.W.C. 13, 3.
- ¹⁶ F.O. 800/249; F.O. 37I/3078.
- ¹⁷ Robbins, K.G. Lord Bryce and the First World War // *Historical Journal*. 10 (1967). P. 266, 270; Latané. *Op. cit.* P. 219.
- ¹⁸ League of Nations Society, Report of Meeting, May 14, 1917. LNS Publications, No. 2. London, 1917; *Times*. 15 May 1917. P. 10.
- ¹⁹ Robbins. Lord Bryce. P. 271; Second Annual Report, March 1917-March 1918. LNS Publications, No. 38. London, 1918.
- ²⁰ Cm.: Winkler, H.R. *The League of Nations Movement in Great Britain, 1914-1919*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1952. P. 58-65.
- ²¹ LNS Publications, No. 2. London, 1917.
- ²² *Times*, 18 July 1917. P. 3.
- ²³ LNS, Report of a Conference of the Legal Profession. LNS Publications, No. 17. L., 1917.
- ²⁴ LNS, Proceedings of the First Annual Meeting. L., 1917. P. 5, 11-13.
- ²⁵ Fisher. *Op. cit.* Vol. 2. P.137.
- ²⁶ LNS, Second Annual Report. See also D. H. Mills, untitled draft history of the League of Nations Union, W. H. Dickinson Papers, vol. 406.
- ²⁷ Cm.: Winkler. *Op. cit.* P. 138-60.
- ²⁸ Baker, R.S.; Dodd, W.E., eds. *The Public Papers of Woodrow Wilson*. 6 vols. N.Y.: Harper & Brothers, 1925-1927. Vol. 4. P. 407-14.
- ²⁹ Baker, R.S.; Dodd, W.E. *Op. cit.* Vol. 5. P. 6-16.
- ³⁰ Cm.: Martin, L.W. *Peace Without Victory: Woodrow Wilson and the British Liberals*. New Haven: Yale Univ. Press, 1958.
- ³¹ Cm.: Mayer, A.J. *Political Origins of the New Diplomacy, 1917-1918*. New Haven: Yale Univ. Press, 1959.
- ³² Cm.: Marwick, A. *The Deluge: British Society and the First World War*. L.: Bodley Head, 1965. Chap. 6.
- ³³ Mayer, A.J. *Op. cit.* P. 161.
- ³⁴ Labour Party, Report of the Sixteenth Annual Conference. Manchester, 1917. P. 134-135.
- ³⁵ Cm.: Winkler, H.R. *Op. cit.* P. 176-78.
- ³⁶ Mayer, A.J. *Op. cit.* P. 178-182.
- ³⁷ Labour Party, Report of the Seventeenth Annual Conference. L., 1918). P. 4-5;
- ³⁸ *Times*. 11 August 1917; Winkler, H.R. *Op. cit.* P. 179.
- ³⁹ *Daily Telegraph*. 29 November 1917.
- ⁴⁰ Cab. 23/4. W.C. 302, 13.
- ⁴¹ Cab. 24/37/2. Cabinet Paper G.T. 3167.
- ⁴² Scott. *Official Statements*. P. 211-12.
- ⁴³ Cab. 23/13. W.C. 308A.
- ⁴⁴ Cab. 24/37/2. Cabinet Paper G.T. 3180; Cabinet Paper G.T. 3181, I; Cabinet Paper G.T. 3182.
- ⁴⁵ Cabinet Paper G.T. 3181; Great Britain Parliamentary Debates. Commons. 5th ser. Vol. 100. L., 1917. Col. 2096-2097.
- ⁴⁶ Cab. 23/5. W.C. 312, 313, 314.
- ⁴⁷ Cm.: Woodward, D. The Origins and Intent of David Lloyd George's January 5 War Aims Speech // *The Historian* 34 (1971). P. 22-39; Walworth, A. *America's Moment, 1918: American Diplomacy at the End of World War I*. N.Y.: W.W. Norton, 1977. P. 3.
- ⁴⁸ Scott. *Official Statements*. P. 225-33; Lloyd George. *Op. cit.* Vol. 5. P. 2515-27.
- ⁴⁹ Baker, R.S.; Dodd, W.E. *Op. cit.* Vol. 5. P. 195; Baker, R.S. *Woodrow Wilson: Life and Letters*. 8 vols. N.Y.: Doubleday, Doran, 1927-1939. Vol. 7. P. 254.
- ⁵⁰ Baker, R.S.; Dodd, W.E. *Op. cit.* Vol. 5. P. 155-62.

Глава II. Великобритания и конститутирование международной организации

1. *Лорд Сесил и взаимодействие с США в 1918 г.*

- ¹ См.: Winkler, H.R. *The League of Nations Movement in Great Britain, 1914-1919*, chap. 3.
- ² Grey of Fallodon, Edward, Viscount. *The League of Nations*. L.: Humphrey Milford, 1918. Памфлет Грея широко обсуждался в прессе и распространялся отдельным изданием Министерством Образования. См., напр.: *Times*. 20 June 1918; *Manchester Guardian*. 21 June 1918.
- ³ *League of Nations Society, League of Nations*. LNS Publications, No. 24. L., 1918.
- ⁴ Seymour. *Op.cit.* Vol. 4. P. 7.
- ⁵ См.: Fowler, Wilton B. *British-American Relations, 1917-1918: The Role of Sir William Wiseman*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1969.
- ⁶ Cab. 24/26/2074. Cabinet Paper G.T. 2074.
- ⁷ Cab. 23/4. W.C. 253.
- ⁸ Cab. 24/32. Cabinet Paper G.T. 2667.
- ⁹ F.O. 37I/3439.
- ¹⁰ Вскоре Филлимор был пожалован баронским титулом, стал членом палаты лордов и опубликовал краткий анализ всех основных предлагавшихся проектов пацифистских организаций, снабдив его своим планом, отличавшимся умеренным и практическим подходом: Phillimore, W.G.F. *Three Centuries of Treaties of Peace and Their Teaching*. L.: John Murray, 1917.
- ¹¹ F.O. 37I/3439.
- ¹² F.O. 37I/3483.
- ¹³ *Ibidem*.
- ¹⁴ *Ibidem*. См. также: Miller, D.H. *The Drafting of the Covenant*. 2 vols. New York: G.P. Putnam's Sons, 1928. Vol. I. P. 3-10; Vol. 2. P. 3-6.
- ¹⁵ Roskill, S. *Op. cit.* Vol. I. P. 454, 462, 469.
- ¹⁶ F.O. 37I/3483.
- ¹⁷ *The Victory That Will End War // The Round Table* 8, no. 30 (March 1918). P. 221-28; *The Unity of Civilization // The Round Table* 9, no. 32 (September 1918). P. 679-84.
- ¹⁸ *Parliamentary Debates. Lords*. 5th ser. Vol. 24. L., 1918. Col. 476-510.
- ¹⁹ См.: Winkler, H.R. *Op. cit.* P. 70-72.
- ²⁰ Dickinson G. L. *The Autobiography of G. Lowes Dickinson and Other Unpublished Writings*. Edited by Dennis Proctor. L.: Gerald Duckworth, 1973. P. 191.
- ²¹ Latané, John H. ed. *Op. cit.* Vol. 2. P. 818-819.
- ²² Steed, H.W. *Through Thirty Years, 1892-1922*. 2 vols. L.: William Heinemann, 1924. Vol. 2. P. 222-224; Rothwell, V.H. *British War Aims and Peace Diplomacy, 1914-1918*. L.: Oxford Univ. Press, Clarendon Press, 1972. Chap. 7.
- ²³ *Times*. 2 August 1918.
- ²⁴ Seymour. *Op. cit.* Vol. 4. P. 65-66.
- ²⁵ F.O. 37I/4367.
- ²⁶ Cab. 23/6. W.C. 412.
- ²⁷ F.O. 37I/4365.
- ²⁸ Noble, G.B. *Policies and Opinions at Paris, 1919: Wilsonian Diplomacy, the Versailles Peace, and French Public Opinion*. N.Y.: Macmillan, 1955. P. 36, 37, 10I.
- ²⁹ F.O. 37I/4365.
- ³⁰ Цит. по: Egerton G.W. *Op. cit.* P. 74.
- ³¹ F.O. 37I/4365;
- ³² См.: Seymour. *Op. cit.* Vol. 4. P. 7, 8, 16-17.
- ³³ F.O. 800/222; 37I/4365; 37I/3439.
- ³⁴ *Great Britain, Parliamentary Debates (Commons)*, 5th ser., 109 (1918): 735-38.
- ³⁵ Cab. 23/7. W.C. 457; I.W.C. 30.
- ³⁶ Seymour. *Op. cit.* Vol. 4. P. 52-54.
- ³⁷ Цит. по: Egerton G.W. *Op. cit.* P. 77.

- ³⁸ Cecil of Chelwood, E.A.R., Viscount. Op. cit. P. 142.
- ³⁹ Inter-Allied Labour and Socialist Conference, Memorandum on War Aims Agreed upon at the Central Hall, Westminster, London, S. W., on February 20 to 24, 1918. L., 1918.
- ⁴⁰ F.O. 371/3439.
- ⁴¹ Cab. 24/60. Cabinet Paper G.T. 5364.
- ⁴² Cab. 23/8. W.C. 481.
- ⁴³ См.: Baker, R.S. Woodrow Wilson and World Settlement. 3 vols. Garden City, N.Y.: Doubleday, Page, 1923. Vol. I. P. 218-24.
- ⁴⁴ Scott, ed., Op. cit. P. 349-52, 399-405.
- ⁴⁵ См.: Fowler. Op. cit. Chap. 8.

2. Подготовка к мирной конференции и проект Лиги Наци

- ¹ Seymour. Op. cit. P. 188.
- ² F.O. 800/214.
- ³ I.W.C. 38.
- ⁴ См.: Kendle, J.E. The Round Table Movement and Imperial Union. Toronto: Univ. of Toronto Press, 1975. P. 256-58.
- ⁵ Cab. 29/2. Cabinet Paper P. 39.
- ⁶ Zimmern, A. The League of Nations and the Rule of Law, 1918-1935. 2nd ed. London: Macmillan & Co., 1939. P. 143-59.
- ⁷ Bane S.L., Lutz, R.H. eds. Organization of American Relief in Europe, 1918- 1919, chaps. 1-3.
- ⁸ Cab. 23/42. I.W.C. 39.
- ⁹ Cab. 28/5. International Conference I.C. 97, 102,
- ¹⁰ F.O. 371/3451.
- ¹¹ См.: Beloff, M. Imperial Sunset. 2 vols. Vol. I. Britain's Liberal Empire, 1897-1921. L.: Methuen, 1970. Vol. I. P. 269-272, 279-285.
- ¹² Kendle, J.E. The Round Table Movement and Imperial Union. Toronto: Univ. of Toronto Press, 1975. P. 176-77, 190-209; Chap. 9.
- ¹³ Beloff, M. Op. cit. Vol. I. P. 282.
- ¹⁴ Cab. 29/I. Cabinet Paper P. 29.
- ¹⁵ Winkler, H.R. Op. cit. P. 74-83; Robbins, K.G. The Abolition of War: The Peace Movement in Britain, 1914-1919. Cardiff: University of Wales Press, 1976. P. 169-72.
- ¹⁶ Times. 11 October 1918.
- ¹⁷ League of Nations Society. Viscount Grey on a League of Nations. LNS Publications, No. 44, L., 1918; Manchester Guardian. 11 October 1918. P. 4; Times. 11 October 1918. P. II.
- ¹⁸ Winkler, H.R. Op. cit. P. P. 77.
- ¹⁹ См.: Ibid. P. 78-82.
- ²⁰ Times. 5 December 1918. P. 8.
- ²¹ Times. 14 December 1918. P. 12; Daily News. 14 December 1918.
- ²² Times. 28 September 1918. P. 5.
- ²³ Labour Party, Report of Nineteenth Annual Conference. Southport, 1919. P. 185.
- ²⁴ Times. 13 November 1918. P. 9.
- ²⁵ Ibid., 22. November 1918.
- ²⁶ I.W.C. 38, 26 November 1918, Cab. 23/42.
- ²⁷ Timesю 6 December 1918. P. 9.
- ²⁸ Time. 3 January 1920.
- ²⁹ Annual Register. 1919. P. 1-2.
- ³⁰ Fowler. Op. cit. P. 164.
- ³¹ Цит. по: Egerton G.W. Op. cit. P. 94.
- ³² Curtis, L. Windows of Freedom // Round Table 9, no. 33 (December 1918). P. 1-26; Zimmern, A. Some Principles and Problems of the Settlement // Round Table 9, no. 33 (December 1918). P. 88-113.

- ³³ Cab. 29/2. Cabinet Paper P. 68-69; Zimmern, A. *The League of Nations and the Rule of Law, 1918-1935*. 2nd ed. London: Macmillan & Co., 1939. P. 197-209.
- ³⁴ Cab. 29/2. Cabinet Paper P. 52.
- ³⁵ Callwell, C.E. *Field-Marshal Sir Henry Wilson: His Life and Diaries*. 2 vols. L.: Cassell, 1927. Vol. 2.
- ³⁶ Amery, L.S. *My Political Life*. 3 vols. L.: Hutchinson, 1953-1955. Vol. 2. P. 163-65.
- ³⁷ Roskill, S. *Op. cit.* Vol. 2. P. 27.
- ³⁸ *Times*. 27 November 1918. P. 10.
- ³⁹ *Morning Post*. 21, 24 October; I, 2 November; 2, 3, 5, 21, 27 December 1918.
- ⁴⁰ F.O. 371/4366, 669/253.
- ⁴¹ *Morning Post*. 2, 3, 5 December 1918.
- ⁴² Cab. 29/2. Cabinet Paper P. 78, December 1918.
- ⁴³ Cab. 29/2. Cabinet Paper P. 79.
- ⁴⁴ F.O. 800/249; Phillimore, W.G.F. *Schemes For Maintaining General Peace*. Handbooks prepared under the direction of the Historical Section of the Foreign Office, no. 160. L., 1920. P. 65-67.
- ⁴⁵ Cab. 29/2. Cabinet Paper P. 53.
- ⁴⁶ Cab. 29/2. Cabinet Paper P. 44.
- ⁴⁷ Cab. 23/42. I.W.C. 46.
- ⁴⁸ Cab. 29/2. Cabinet Paper P. 79.
- ⁴⁹ Cab. 23/42. I.W.C. 43.
- ⁵⁰ Cab. 23/42. I.W.C. 46.
- ⁵¹ Roskill. *Op. cit.* Vol. 2. P. 38.
- ⁵² Walworth, A. *America's Moment, 1918: American Diplomacy at the End of World War I*. N.Y.: W.W. Norton, 1977. P. 149.
- ⁵³ Baker, R.S.; Dodd, W.E., eds. *The Public Papers of Woodrow Wilson*. 6 vols. N.Y.: Harper & Brothers, 1925-1927. Vol. 5. P.341-44, 352-56.
- ⁵⁴ Cab. 23/42. I.W.C. 47.
- ⁵⁵ Cab. 23/42. I.W.C. 48.

3. Британский вклад в подготовку Пакта Лиги Наций

- ¹ Papers relating to the foreign relations of the United States, 1919. *The Paris Peace Conference*. Vol. I-XIII. U.S. Government Printing Office, 1919. Vol. 3. P. 531-38.
- ² Miller, D.H. *The Drafting of the Covenant*. 2 vols. New York: G.P. Putnam's Sons, 1928. Vol. 1. P. 76.
- ³ *Ibid.* Vol. 2:doc. 15.
- ⁴ *Ibid.* Vol. I. P. 76-85.
- ⁵ *Ibid.* P. 76-77, 81-83;
- ⁶ Baker, R.S. *Woodrow Wilson and World Settlement*. 3 vols. Garden City, N.Y.: Doubleday, Page, 1923. Vol. I. Chap. 14; Miller, D.H. *Op. cit.* Vol. 1. Chap. 8; Seymour, C. ed. *Op. cit.* Vol. 4. P. 299-304; *The Paris Peace Conference*. Vol. 3. P. 178-201.
- ⁷ Cm.: Louis, W.R. *Great Britain and Germany's Lost Colonies, 1914-1919*. L.: Oxford Univ. Press, Clarendon Press, 1967.
- ⁸ Miller, D.H. *Op. cit.* Vol. 1. P. 41-44.
- ⁹ *The Paris Peace Conference*. Vol. 3. P. 749-71.
- ¹⁰ Cab. 29/28/I. B.E.D. 4, 27; B.E.D. 6, 29.
- ¹¹ Roskill, S. *Op. cit.* Vol. 2. P. 37-38.
- ¹² *The Paris Peace Conference*. Vol. 3. P. 785-817.
- ¹³ Seymour, C. *Op. cit.* Vol. 4. P. 310.
- ¹⁴ F.O. 608/240/2.
- ¹⁵ Egerton G.W. *Op. cit.* P. 115.
- ¹⁶ Miller, D.H. *Op. cit.* Vol. 2. Doc. 6.
- ¹⁷ F.O. 800/249.

- ¹⁸ Miller, D.H. Op. cit. Vol. 2. Doc. 10.
¹⁹ W.C.P. 23.
²⁰ Egerton G.W. Op. cit. P. 117.
²¹ Miller, D.H. Op. cit. Vol. 2. Doc. 9.
²² Ibid. Vol. I. P. 51-56.
²³ Egerton G.W. Op. cit. P. 118.
²⁴ Miller, D.H. Op. cit. Vol. 2. Doc. 12.
²⁵ Ibid., Vol. I. P. 53.
²⁶ См.: Nevins, A. Henry White: Thirty Years of American Diplomacy. N.Y.: Harper & Brothers, 1930. P. 352-55.
²⁷ См.: Lansing, R.L. The Peace Negotiations: A Personal Narrative. Boston: Houghton Mifflin, 1921.
²⁸ Ibid. P. 78-79.
²⁹ Ibid. P. 116-17.
³⁰ Egerton G.W. Op. cit. P. 121.
³¹ Ibidem.
³² Ibid. P. 123.
³³ Miller, D.H. Op. cit. Vol. I. P. 65-66.
³⁴ Ibid. P. 67.
³⁵ F.O. 608/243. См.: Glazebrook, G.P. de T. Canada at the Paris Peace Conference. Toronto: Oxford Univ. Press, 1942. Chap. 5.
³⁶ F.O. 608/243.
³⁷ Miller, D.H. Op. cit. Vol. 2. P. 231-37.
³⁸ Ibid. Vol. 1. P. 72; Vol. 2. Doc. 14.
³⁹ Seymour, C. Op. cit. Vol. 4. P. 313-14.
⁴⁰ Roskill. Op. cit. Vol. 2. P. 56-57.
⁴¹ Ibid. Vol. I. P. 612-13.
⁴² Ibid. Vol. 2. P. 57.
⁴³ Egerton G.W. Op. cit. P. 129.
⁴⁴ Miller, D.H. Op. cit. Vol. 2. P. 229-392; Cab. 29/7-13. War Cabinet Papers, W.C.P.
⁴⁵ Miller, D.H. Op. cit. Vol. I. P. 132-36.
⁴⁶ Ibid. Vol. I. P. 141-48; Vol. 2. P. 255-59.
⁴⁷ Ibid. Vol. I. P. 158-67; Vol. 2. P. 259-63.
⁴⁸ Egerton G.W. Op. cit. P. 131.
⁴⁹ Miller, D.H. Op. cit. Vol. I. P. 168-70; Vol. 2. P. 263-64.
⁵⁰ Ibid. Vol. I. P. 170-73; Vol. 2. P. 264-65.
⁵¹ Ibid. Vol. I. P. 173-75; Vol. 2. P. 265-66.
⁵² Ibid. Vol. I. P. 179-84; Vol. 2. P. 268-71.
⁵³ Ibid. Vol. I. P. 192-95; Vol. 2. P. 283.
⁵⁴ Ibid. Vol. I. P. 185-91, 197-200; Vol. 2. P. 271-87.
⁵⁵ Ibid. Vol. I. P. 201-II; Vol. 2. P. 288-98.
⁵⁶ Ibid. Vol.2. P. 296.
⁵⁷ Ibid. Vol. I. P. 213-24.
⁵⁸ Ibid. P. 216-17.
⁵⁹ Ibid., P. 217-20.
⁶⁰ Ibid., I:225-71; Vol. 2. P. 298-335.
⁶¹ Ibid., Vol. I. P. 220.
⁶² Ibid., Vol. I. P. 240-42.
⁶³ Ibid., Vol. 2. Doc. 23.

Глава III.

Изменение контуров Лиги Наций на Парижской мирной конференции

1. Борьба за учет национальных интересов Великобритании

- ¹ См. редакционные статьи «Morning Post» за 1, 18, 21, 28 января 1919.
² Morning Post. 15 February 1919.
³ Ibid. 26 February 1919.
⁴ Herald. 22 February 1919; Nation. 22 February, 1 March 1919.

- ⁵ Minutes of the Advisory Committee on International Questions 1918- 1924; Resolutions by the Advisory Committee on International Questions Submitted to the Executive Committee, 4 March 1919. Labour Party Archives.
- ⁶ Labour Party. Report of Nineteenth Annual Conference. Southport, 1919. P. 23-24.
- ⁷ Westminster Gazette. 3 February 1919.
- ⁸ Parliamentary Debates. Commons. 5th ser., Vol. 112. L., 1919. Col. 63; Vol. 113. L., 1919. Col. 90.
- ⁹ См. Редакционные статьи и комментарии «Westminster Gazette», «Manchester Guardian» и «Daily Chronicle» за 14-21 февраля 1919, а также спецвыпуск «Manchester Guardian», посвященные Лиге Наций за 29 марта 1919.
- ¹⁰ F.O. 371/4370.
- ¹¹ F.O. 800/249.
- ¹² Observations on the Draft Covenant of the League of Nations. Research Committee of the League of Nations Union. 20 February 1919.
- ¹³ F.O. 371/4310.
- ¹⁴ F.O. 608/240.
- ¹⁵ Parliamentary Debates. Commons. 5th ser. Vol. 90. L., 1919. Col. 192- 193.
- ¹⁶ F.O. 608/243.
- ¹⁷ Parliamentary Debates. Commons. 5th ser. Vol. 113. L., 1919. Col. 69-90.
- ¹⁸ Cab. 29/97. Cabinet Paper W.C.P. 245.
- ¹⁹ Morning Post. 18 February 1919.
- ²⁰ Cab. 29/9. Cabinet Paper W.C.P. 346.
- ²¹ U.S. Department of State. The Paris Peace Conference. Vol. 3. P. 972-79, 980-86, 1003-4.
- ²² Ibid. Vol. 4. P. 108-111.
- ²³ См.: Floto, I. Colonel House in Paris: A Study of American Policy at the Paris Peace Conference, 1919. Copenhagen: Universitetsforlaget i Århus, 1973. Chap. 3, 4.
- ²⁴ Steed, H.W. Through Thirty Years, 1892-1922. 2 vols. L.: William Heinemann, 1924. Vol. 2. P. 290-91.
- ²⁵ Times. 14 March 1919.
- ²⁶ Steed, H.W. Op. cit. P. 283, 291.
- ²⁷ Miller, D.H. My Diary at the Conference of Paris. 21 vols. Privately printed. N.Y.: Appeal Printing, 1924. Vol. I. P. 141-42.
- ²⁸ Egerton G.W. Op. cit. P. 74. P. 151.
- ²⁹ Floto, I. Op. cit. P. 163.
- ³⁰ Baker, R.S. Woodrow Wilson and World Settlement. 3 vols. Garden City, N.Y.: Doubleday, Page, 1923. Vol. P. 310-312.
- ³¹ Noble, G.B. Policies and Opinions at Paris, 1919: Wilsonian Diplomacy, the Versailles Peace, and French Public Opinion. N.Y.: Macmillan, 1955.
- ³² Steed, H.W. Op. cit. P. 296-97.
- ³³ Noble, G.B. Op. cit. P. 103.
- ³⁴ The Paris Peace Conference. Vol. 4. P. 374-375.
- ³⁵ Floto, I. Op. cit. P. 172-73.
- ³⁶ Ibid. P. 172-73.
- ³⁷ Miller, D.H. Op. cit. P. 162-63.
- ³⁸ Miller, D.H. The Drafting of the Covenant. 2 vols. New York: G.P. Putnam's Sons, 1928. Vol. I. P. 279-83.
- ³⁹ Ibid. P. 283-296.
- ⁴⁰ Ibid. P.303-309.
- ⁴¹ Ibid. P. 310-353.
- ⁴² Ibid. P. 320-21.
- ⁴³ Эткин А. Мир мог быть другим: Уильям Буллит в попытках изменить XX век. М.: Время, 2015. 272 с.
- ⁴⁴ Mayer, A.J. Political Origins of the New Diplomacy, 1917-1918. New Haven: Yale Univ. Press, 1959. Chaps. 15-17.
- ⁴⁵ Riddell, G.A., Lord. Lord Riddell's Intimate Diary of the Peace Conference and After: 1918-1923. London: Victor Gollancz, 1933. P. 37.

- ⁴⁶ Nelson, H.I. *Land and Power: British and Allied Policy on Germany's Frontiers, 1916-1919*. Toronto: University of Toronto Press, 1963. P. 221.
- ⁴⁷ См.: Roskill S.H. *Naval Policy Between the Wars*. 2 vols. Vol. I, *The Period of Anglo-American Antagonism, 1919-1929*. New York: Walker & Co., 1968. P. 91.
- ⁴⁸ Riddell, G.A. *Op. cit.* P. 36.
- ⁴⁹ Cab. I/28/15. См. также: Hankey, M. *The Supreme Control at the Paris Peace Conference, 1919: A Commentary*. L.: George Allen & Unwin, 1963. Vol. I. P. 99-103.
- ⁵⁰ Lloyd George. *Some Considerations for the Peace Conference before They Finally Draft Their Terms*. 25 March 1919; Lloyd George, D. *The Truth About the Peace Treaties*. 2 vols. L.: Victor Gollancz, 1938. Vol. 1. P. 7, 404-16.
- ⁵¹ Цит. по: Egerton G.W. *Op. cit.* 158.
- ⁵² *Ibidem.*
- ⁵³ Lloyd George, D. *Op. cit.* P. 410.
- ⁵⁴ *Ibid.* P. 412-13.
- ⁵⁵ Callwell, C.E. *Field-Marshal Sir Henry Wilson: His Life and Diaries*. 2 vols. L.: Cassell, 1927. Vol. 2. P. 176.
- ⁵⁶ Цит. по: Egerton G.W. *Op. cit.* P. 159.
- ⁵⁷ *Ibid.* P. 160.
- ⁵⁸ Mantoux. P. *Paris Peace Conference, 1919: Proceedings of the Council of Four, March 24-April 19*. Geneva: Librairie E. Droz, 1964. P. 2-3.
- ⁵⁹ Miller, D.H. *Op. cit.* Vol. I. P. 337.
- ⁶⁰ F.O. 800/216.
- ⁶¹ Цит. по: Egerton G.W. *Op. cit.* P. 162.
- ⁶² *Ibidem.*
- ⁶³ Miller, D.H. *Op. cit.* P.439-52.
- ⁶⁴ *Ibid.*, I:453-72; 2:375-95.
- ⁶⁵ See Tillman, S.P. *Anglo-American Relations at the Paris Peace Conference of 1919*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1961. P. 300-304.
- ⁶⁶ Miller, D.H. *Op. cit.* Vol. 2. P. 387-392.
- ⁶⁷ After further detailed negotiations, Cecil was successful in obtaining the necessary amendments despite American resistance. Later, in a note of 6 May 1919 signed by Clemenceau, Wilson, and Lloyd George, Borden was given written assurance that the dominions were eligible for membership on the council under the provisions of Article 4. Miller, *Drafting*, 2:477-93. See also *Documents on Canadian External Relations*, 2:150.
- ⁶⁸ Cab. 29/28. B.E.D. 26 and 27, 21 April 1919.
- ⁶⁹ Cab. 29/28. B.E.D. 28, 28 April 1919.
- ⁷⁰ Miller, D.H. *Op. cit.* Vol. 2. Doc. 33.

2. Изменения в Пакте Устава Лига Наций

- ¹ Hancock, W. K. and Poel, J. Van Der, eds. *Selections from the Smuts Papers*. 4 vols. L., 2010. Vol. 4. P. 257.
- ² Цит. По: Egerton G.W. *Op. cit.* P. 171.
- ³ Cab. 29/28. B.E.D. 30.
- ⁴ F.O. 371/4310; F.O. 800/216.
- ⁵ Nelson, H.I. *Op.cit.* P. 321-63.
- ⁶ Цит. По: Egerton G.W. *Op. cit.* P. 172.
- ⁷ Cab. 29/38/I. B.E.D. 33, 34.
- ⁸ Cab. 29/16. *Cabinet Paper W.C.P.* 916
- ⁹ U.S. Department of State. *The Paris Peace Conference*. Vol. 6. P.926-996.
- ¹⁰ Цит. По: Egerton G.W. *Op. cit.* P. 173.
- ¹¹ *Ibidem.*
- ¹² *Times*. 19 June 1919; League of Nations Union, *Report to First Annual Meeting of General Council held February 5, 1920*. L., 1920. P. 3.

- ¹³ Egerton G.W. Op. cit. P. 174.
- ¹⁴ Ibidem.
- ¹⁵ Ibidem.
- ¹⁶ Особенно много материалов давали «Manchester Guardian», «Westminster Gazette», «Daily News».
- ¹⁷ Labour Party Report of the Nineteenth Annual Conference. Stockport, 1919. P. 212-13, Appendix 14. P. 217.
- ¹⁸ Times. 7 November 1919.
- ¹⁹ LNU. Report to First Annual Meeting. P. 9.
- ²⁰ Parliamentary Papers. Commons. The Covenant of the League of Nations with a Commentary Thereon (no. 3), Cd. 151. 1919, 685-703.
- ²¹ Parliamentary Debates. Commons. 5th ser. Vol. 117. L., 1919. Col. 1125-1127.
- ²² Cab. 2I/I59.
- ²³ Ibidem.
- ²⁴ Cab. 24/86. Cabinet Paper G.T. 7975.
- ²⁵ Times. 2 August 1919.
- ²⁶ Cab. 23/I5. W.C. 6I6a.
- ²⁷ Цит. По: Egerton G.W. Op. cit. P. 179.
- ²⁸ Documents on British Foreign Policy, 1919-1939. First Series / Ed. by E.L. Woodward, R. Butler. His Majesty Stationary Office, 1949. (Thereafter DBFP) Ist ser. Vol. 5. P. 997-1000.
- ²⁹ Цит. По: Egerton G.W. Op. cit. P. 180.
- ³⁰ Ibidem.
- ³¹ Hancock, W. K. and Poel, J. Van Der, eds. Op. cit. Vol. 4. P. 261.
- ³² F.O. 37I/4245; 4371.
- ³³ DBFP. Ist ser.. Vol. 5. P. 984-85.
- ³⁴ Ibid. P. 988-995.
- ³⁵ См.: Fleming, D.F. The United States and the League of Nations, 1918-1920. N.Y.: G. P. Putnam's Sons, 1932.
- ³⁶ Bailey, T.A. Woodrow Wilson and the Great Betrayal. N.Y.: Macmillan, 1947. P. 387-93.
- ³⁷ Egerton G.W. Op. cit. P. 183.
- ³⁸ Ibidem.
- ³⁹ Ibidem.
- ⁴⁰ DBFP. Ist ser.. Vol. 5. P. 1003-1004.
- ⁴¹ Ibid. P. 1007-1012.
- ⁴² Egerton G.W. Op. cit. P. 184.
- ⁴³ Ibidem.
- ⁴⁴ Ibid. P. 185.
- ⁴⁵ Ibidem.
- ⁴⁶ Ibid. P. 186.
- ⁴⁷ Ibidem.
- ⁴⁸ Ibid. P. 187.
- ⁴⁹ Ibidem.
- ⁵⁰ Ibidem.
- ⁵¹ Ibid. P. 188.
- ⁵² Times. 12 November 1919. P. 20.
- ⁵³ Egerton G.W. Op. cit. P. 188.
- ⁵⁴ New York Times. 15 November 1919. P. I; Times (London). 15 November 1919. P. 13.
- ⁵⁵ Grayson, C.T. Woodrow Wilson: An Intimate Memoir. N.Y.: Holt, Rinehart, and Winston, 1960. P. 104.
- ⁵⁶ Egerton G.W. Op. cit. P. 188.
- ⁵⁷ Parliamentary Debates. Commons. 5th ser. Vol. 121. L., 1919. Col. 689.
- ⁵⁸ Egerton G.W. Op. cit. P. 190.
- ⁵⁹ New York Times. 18 November 1919. P. I.
- ⁶⁰ DBFP. Ist ser. Vol. 5. P. 1022.
- ⁶¹ Ibid. P. 1023.
- ⁶² Ibidem.
- ⁶³ Ibid. P. 1021-22.
- ⁶⁴ Ibid. P. 1037.
- ⁶⁵ Ibid. P. 1038-39.
- ⁶⁶ Ibid. P. 1034.

- ⁶⁷ Ibid. P. 1040-42.
- ⁶⁸ F. O. 800/I58.
- ⁶⁹ DBFP. Ist ser. Vol. 5. P. 1042-43.
- ⁷⁰ Ibid. P. 1028.
- ⁷¹ Ibid. P. 1045.
- ⁷² Egerton G.W. Op. cit. P. 193.
- ⁷³ DBFP. Ist ser. Vol. 5. P. 1054-1055.
- ⁷⁴ Egerton G.W. Op. cit. P. 194.
- ⁷⁵ Ibidem.
- ⁷⁶ Ibidem.
- ⁷⁷ Willert, A. *Washington and Other Memories*. Boston: Houghton Mifflin, 1971. P. 138.
- ⁷⁸ DBFP. Ist ser. Vol. 5. P. 1056-57.
- ⁷⁹ Fosdick, R.B. *Letters on the League of Nations from the Files of Raymond B. Fosdick*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1966. P. 82-83.
- ⁸⁰ DBFP. 5st ser. Vol. 2. P. 766-770.
- ⁸¹ F.O. 37I/425I.
- ⁸² Hewes, J.E., Jr. *Henry Cabot Lodge and the League of Nations // Proceedings of the American Philosophical Society* 114 (1970). P. 254.
- ⁸³ Garraty, J.A. *Henry Cabot Lodge: A Biography*. N.Y.: Alfred A. Knopf, 1953. P. 387.
- ⁸⁴ DBFP. Ist ser. Vol. 5. P. 1059-61.
- ⁸⁵ DBFP. 5st ser. Vol. 2. P. 753-754.
- ⁸⁶ *Parliamentary Debates. Commons. 5th ser. Vol. 123. L., 1919. P. 727-28.*
- ⁸⁷ Ibid. 733-735.
- ⁸⁸ Ibid. 769-772.
- ⁸⁹ Egerton G.W. Op. cit. P. 198.
- ⁹⁰ *Process-Verbal of the First Meeting of the Council of the League of Nations. 16 January 1920. League of Nations. Official Journal. No. I. February 1920. P. 20-22.*

Использованные источники и литература

Архивные документы

1. Public Record Office (PRO), Great Britain. Cabinet Papers. CAB 23. The registered files of the Cabinet conclusions, CC 62. Records of the Cabinet minutes, conclusions and confidential annexes (CA), CAB 66. URL: <http://www.nationalarchives.gov.uk/default.htm>.
2. Foreign Office. F.O. 371 (Political Departments: General Correspondence from 1906-1966); 608 (Peace Conference; British Delegation, correspondence); 800 (The Great War, international situation).
3. Архив внешней политики Российской Федерации (АВП РФ). Ф. 04 (Фонд Чичерина).
4. Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Фонд 159, опись 2, Чичерин Георгий Васильевич (1872-1936).

Документальные публикации

5. Documents on British Foreign Policy, 1919-1939. First Series / Ed. by E.L. Woodward, R. Butler. His Majesty Stationary Office, 1949-1989. Vol. I. Secret proceedings of the Supreme Council of the Paris Peace Conference, 1919. L.: HMSO, 1947. 969 p.; Vol. II. Concluding the proceedings of the Supreme Council, 1919. L.: HMSO, 1948. 971 p.; Vol. III. The Baltic provinces and Russia, 1919; Vol. IV. The Adriatic and the Middle East, 1919; Vol. V. Western Europe and the United States, 1919; Vol. VI. Central Europe and the Far East, 1919; Vol. VII: The first Conference of London, 1920; Documents on British Foreign Policy 1919-1939. Third Series. Vol. 1-10. London: Ed. by E.L. Woodward, R. Buttler, A. Orde, L.: HMSO, 1949-1961.
6. Papers relating to the foreign relations of the United States, 1919. The Paris Peace Conference. Vol. I-XIII. U.S. Government Printing Office, 1919.
7. Papers relating to the Foreign Relations of the United States. The Lansing papers, 1914-1920. Vol. I. U.S. Government Printing Office, 1914-1920. 801 p. Vol. II. 576 p.
8. Parliamentary Debates. House of Commons. Official Reports. Ser. 5. Vols. 64-118. L.: His Majesty Stationary Office, 1930.
<http://hansard.millbanksystems.com/sittings/1919/>
9. Covenant of the League of Nations. The Avalon Project. Retrieved 30 August 2011.
10. Degras, J., ed. The Communist International 1919-1943. Documents. 3 vols. Vol. 1. 1919-1922. L.: Oxford Univ. Press, 1956.
11. League of Nations. Official Journal. No. I. February 1920.
12. League of Nations Society. Explanation of the Objects of the Society (League of Nations Society Publications, no. 2. Printed for Private Circulation). London, 1916.
13. Lloyd George. Some Considerations for the Peace Conference before They Finally Draft Their Terms. 25 March 1919.

14. Phillimore, W.G.F. Three Centuries of Treaties of Peace and Their Teaching. L.: John Murray, 1917.
15. Phillimore, W.G.F. Schemes For Maintaining General Peace. Handbooks prepared under the direction of the Historical Section of the Foreign Office, no. 160. L., 1920.
16. Scott, J.B., ed. Official Statements of War Aims and Peace Proposals, December 1916 to November 1918. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1921.
17. The Unity of Civilization // The Round Table 9, no. 32 (September 1918). P. 679-84.
18. The Victory That Will End War // The Round Table 8, no. 30 (March 1918). P. 221-28.
19. Toward the Concept of Collective Security: The Bryce Group's "Proposals for the Avoidance of War," 1914-1917. The University of Wisconsin Press.
20. Woolf L. International Government: Two Reports, Prepared for the Fabian Research Department Together with a Project by a Fabian Committee for a Supernational Authority That Will Prevent War. New York: Brentano's, 1916.
21. Woolf L. An International Authority and the Prevention of War // New Statesman 5, no. 118 (10 July 1915), Special Supplement. P. I-24.
22. Woolf, L. Articles Suggested for Adoption by an International Conference at the Termination of the Present War by the International Agreements Committee of the Fabian Research Department // New Statesman 5, no. 119 (17 July 1915), Special Supplement. P. 1-8.
23. Zimmern, A. Some Principles and Problems of the Settlement // Round Table 9, no. 33 (December 1918). P. 83-113.
24. Версальский мирный договор. Полный перевод с французского под редакцией Ю.В. Ключникова и А.Сабанина. М.: Литиздат НКВД, 1925. С 7-15.
25. Документы внешней политики СССР / Под ред. А.А. Громыко. М.: Политиздат, 1958-98. Т. 1 (07 ноября 1917 - 31 декабря 1918). М.: Политиздат, 1957.
26. Документы внешней политики СССР. Т. 2 (01 января 1919 - 30 июня 1920) М.: Политиздат, 1958.

Мемуары и дневники

27. Amery, L.S. My Political Life. 3 vols. L.: Hutchinson, 1953-1955.
28. Angell, N. The Great Illusion. L.: William Heinemann, 1911.
29. Angell, N. After All: The Autobiography of Norman Angell. L.: Hamish Hamilton, 1951.
30. Baker, R.S. Woodrow Wilson: Life and Letters. 8 vols. N.Y.: Doubleday, Doran, 1927-1939.
31. Baker, R.S.; Dodd, W.E., eds. The Public Papers of Woodrow Wilson. 6 vols. N.Y.: Harper & Brothers, 1925-1927.
32. Beales A.C.F. The History of Peace. L.: G. Bell & Sons, Ltd., 1931. 355 p.

33. Beaverbrook, Lord. *Politicians and the War: 1914-1916*. 2 vols. L.: Thornton Butterworth, 1928.
34. Beaverbrook, Lord. *Men and Power 1917-1918*. L.: Hutchinson, 1956.
35. Bourgeois, L. *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations*. P.: Bibliothèque-Charpentier, Editions Fasquella, 1919.
36. Bourgeois, Léon. *Pour la société des nations*. P.: Ulan Press, 2012. 490 p.
37. Brett, M.U.; Oliver, Viscount Esher, eds. *Journals and Letters of Reginald, Viscount Esher*. 4 vols. L.: Nicholson & Watson, 1934-38.
38. Cecil of Chelwood, E.A.R., Viscount. *A Great Experiment: An Autobiography*. L.: Jonathan Cape, 1941.
39. Cecil of Chelwood, E.A.R., Viscount. *All the Way*. L.: Hodder and Stoughton, 1949.
40. Cecil, Hugh P. *The Development of Lord Robert Cecil's Views on the Securing of a Lasting Peace, 1915-1919*. D. Phil. dissertation, Oxford University, 1971.
41. Cecil, Hugh P. *Lord Robert Cecil: A Nineteenth-Century Upbringing*. *History Today* 25 (1975). P. 118-27.
42. Curtis, L. *Windows of Freedom // Round Table* 9, no. 33 (December 1918). P. I-36.
43. Dickinson G. L. *The Autobiography of G. Lowes Dickinson and Other Unpublished Writings*. Edited by Dennis Proctor. L.: Gerald Duckworth, 1973.
44. Dickinson, G.L. *The Autobiography of G. Lowes Dickinson and Other Unpublished Writings*. Edited by Dennis Proctor. L.: Gerald Duckworth, 1973.
45. Grey of Fallodon, Edward, Viscount. *Twenty Five Years, 1892-1916*. 2 vols. L.: Hodder and Stoughton, 1925.
46. Grey of Fallodon, Edward, Viscount. *The League of Nations*. L.: Humphrey Milford, 1918.
47. Gwynn, S., ed. *The Letters and Friendships of Sir Cecil Spring-Rice*. 2 vols. Boston: Houghton Mifflin, 1929.
48. Hancock, W.K.; Van Der Poel, J., eds. *Selections from the Smuts Papers*. 6 vols. L.: Cambridge Univ. Press, 1966-73.
49. Phillimore, W.G.F. *Three Centuries of Treaties of Peace and Their Teaching*. L.: John Murray, 1917.
50. Hankey, M. *The Supreme Command, 1914-1918*. 2 vols. L.: George Allen and Unwin, 1961.
51. Hankey, M. *The Supreme Control at the Paris Peace Conference, 1919: A Commentary*. L.: George Allen & Unwin, 1963.
52. Headlam-Morley, J. *A Memoir of the Paris Peace Conference, 1919*. Ed. by Agnes Headlam-Morley. L.: Methuen, 1972.
53. Kerr, P.H. *The British Empire, the League of Nations and the United States // Round Table* 10 (March 1920). P. 221-53.
54. Lansing, R.L. *The Big Four and Others of the Peace Conference*. Boston: Houghton Mifflin, 1921.
55. Lansing, R.L. *The Peace Negotiations: A Personal Narrative*. Boston: Houghton Mifflin, 1921.

56. Latané, J.H., ed. Development of the League of Nations Idea: Documents and Correspondence of Theodore Marburg. 2 vols. N.Y.: Macmillan, 1932.
57. Lloyd George, D. The Truth About the Peace Treaties. 2 vols. L.: Victor Gollancz, 1938.
58. Lloyd George, D. The War Memoirs of David Lloyd George. 6 vols. L.: Ivor Nicholson & Watson, 1933-37.
59. Middlemas, K, ed. Thomas Jones: Whitehall Diary. 3 vols. Vol. I, 1916-1925. L.: Oxford Univ. Press, 1969.
60. Miller, D.H. My Diary at the Conference of Paris. 21 vols. Privately printed. N.Y.: Appeal Printing, 1924.
61. Miller, D.H. The Drafting of the Covenant. 2 vols. N.Y.: G.P. Putnam's Sons, 1928.
62. Nicolson, H. Peacemaking 1919. Boston: Houghton Mifflin, 1945.
63. Oxford and Asquith, Herbert Henry Asquith, Earl of. Speeches. 2 vols. L.: Hutchinson, 1927.
64. Oxford and Asquith, Herbert Henry Asquith, Earl of. Memories and Reflections: 1852-1927. 2 vols. L.: Cassell, 1927.
65. Percy, E. Some Memories. L.: Eyre & Spottiswoode, 1958.
66. Salter, J. A. Memoirs of a Public Servant. L.: Faber & Faber, 1961.
67. Salter, J.A. Allied Shipping Control: An Experiment in International Administration. L.: Oxford Univ. Press, Clarendon Press, 1921.
68. Salter, J.A. The United States of Europe and Other Papers. L.: George Allen & Unwin, 1933.
69. Smuts, J.C. The League of Nations: A Practical Suggestion. L.: Hadder & Stoughton, 1918.
70. Stevenson, F. Lloyd George: A Diary by Frances Stevenson. Edited by A. J. P. Taylor. L.: Hutchinson Publishing Group, 1971.
71. Taylor, A.J.P., ed. My Darling Pussy: The Letters of Lloyd George and Frances Stevenson 1913-41. London: George Weidenfeld & Nicolson, 1975.
72. Vansittart, Lord. The Mist Procession: The Autobiography of Lord Vansittart. L.: Hutchinson, 1958.
73. Willert, A. The Road to Safety. L.: Derek Verschoyle, 1952.
74. Willert, A. Washington and Other Memories. Boston: Houghton Mifflin, 1971.
75. Wilson, T., ed. The Political Diaries of C.P. Scott, 1911-1928. L.: Collins, 1970.
76. Woolf, L. Beginning Again: An Autobiography of the Years 1911- 1918. L.: Hogarth Press, 1964.
77. Zimmern, A. The League of Nations and the Rule of Law, 1918-1935. 2nd ed. L.: Macmillan & Co., 1939.
78. Архив полковника Хауза: В 4-х т. М., 1937. Т. 1.
79. Д'Абернон. Посол мира: Страницы из дневника лорда д'Абернона. М., 1932.
80. Камбон, Ж. Дипломат. Перевод с франц. М., 1946.
81. Ллойд Джордж, Д. Правда о мирных договорах: В 2-х т. М., 1957.

82. Ллойд Джордж, Д. Европейский хаос. Л.-М., 1924.
83. Ллойд Джордж, Д. Мир ли это. Л.-М. 1924.
84. Майский, И.М. Воспоминания советского дипломата. М.:
85. Пуанкаре, Р. На службе Франции: Воспоминания, 1917-1918: В 2-х т. М., 1936.
86. Табуи, Ж. Двадцать лет дипломатической борьбы. Пер. с франц. М., 1960;
87. Эррио Э. Из прошлого. Между двумя войнами, 1914-1936. М., 1958.

Исторические исследования

88. Афанасьева, О. Краткий очерк истории Лиги наций. М.: Госполитиздат, 1945. 40 с.
89. Водовозов В.В. Версальский мир и Лига наций. История заключения Версальского и др. мирных договоров 1919-1920. Пг., 1922.
90. Гершов З.М. Вудро Вильсон. М.: Мысль, 1983. 335 с.
91. Иванов, Л.Н. Лига Наций. М.: Московский рабочий, 1929. 183 с.
92. Кольский, А. Лига наций (Ее организация и деятельность), М., Московский рабочий, 1934. 48 с.
93. Кольяр, К. Международные организации и учреждения. Пер. с фр. М.: Прогресс, 1972. 632 с.
94. Луначарский А.В. Как Лига наций делает мир. М., 1929.
95. Пери, Г. Лига наций: Ее слова и дела. Пг., 1923.
96. Протопопов, А.С. СССР, Лига наций и Организация Объединенных Наций. М., 1968.
97. Раковский У.Г. Лига наций и СССР. М., 1926.
98. Романов В.В. В поисках нового миропорядка: внешнеполитическая мысль США (1913–1921 гг.). М.; Тамбов: Изд-во ТГУ им. Г.Р. Державина, 2005. 515 с.
99. Романов В.В. Внешнеполитическая доктрина вильсонизма и политико-академические круги США: 1913-1921 гг. Дисс. докт. ист. наук. М., 2005. 529 с.
100. Уткин, А.И. Вудро Вильсон. М.: Культурная Революция, 2010. 552 с.
101. Уткин, А.И. Дипломатия Вудро Вильсона. М.: Международные отношения, 1989. 322 с.
102. Ходнев, А.С. Мандатная система в деятельности Лиги Наций: современные дискуссии и новые интерпретации // Версальско-Вашингтонская система: возникновение, развитие, кризис, 1919-1939 гг. Сборник статей / Отв. ред. Е.Ю. Сергеев. М.: ИВИ РАН, 2011. С. 301-311;
103. Ходнев, А.С. Международная организация в ожидании приговора?: Лига Наций в мировой политике, 1919-1946. Ярославль, 1995. 201 с.;
104. Ходнев, А.С. Первая мировая война и дискуссии о создании универсальной международной организации // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 4, Ист. 2014. № 5 (29). С. 113-120.

105. Ходнев, А.С. Проблемы создания Лиги Наций: взгляд из Лондона // Ярославский педагогический вестник. 2012. № 4. Т. I. С. 87.
106. Штейн, Б.Е. Из истории подготовки устава Лиги наций // Исторический журнал. № 2-3. Март 1944. С. 63-73.
107. Яковлев Н.Н. Преступившие грань. М.: Международные отношения, 1971. 352 с.
108. Addison, Christopher. Four and a Half Years: A Personal Diary from June 1914 to January 1919. 2 vols. L.: Hutchinson & Co., 1934.
109. Ambrosius, Lloyd E. Wilson, the Republicans, and French Security after World War I // Journal of American History 59 (1972). P. 341-352.
110. Bailey, T.A. Woodrow Wilson and the Lost Peace. N.Y.: Macmillan, 1944.
111. Bailey, T.A. Woodrow Wilson and the Great Betrayal. N.Y.: Macmillan, 1947.
112. Bane S.L., Lutz, R.H. eds. Organization of American Relief in Europe, 1918-1919.
113. Baker, R.S. Woodrow Wilson and World Settlement. 3 vols. Garden City, N.Y.: Doubleday, Page, 1923.
114. Bartlett, R.J. The League to Enforce Peace. Chapel Hill, N.C.: Univ. of North Carolina Press, 1944.
115. Bartz. P.F. The League of Nations Union Between the Wars: The Rise and Decline of a British Political Pressure Group. Univ. of Kentucky, 1964.
116. Beales, A.C.F. The History of Peace. L.: G. Bell & Sons, 1931.
117. Beloff, M. Imperial Sunset. 2 vols. Vol. I. Britain's Liberal Empire, 1897-1921. L.: Methuen, 1970.
118. Birn, D.S. The League of Nations Union and Collective Security // Journal of Contemporary History 9 (1974). P. 131-59.
119. Blake, R. The Unknown Prime Minister: The Life and Times of Andrew Bonar Law, 1858-1923. London: Eyre & Spottiswoode, 1955.
120. Boothe, L.E. A Fettered Envoy: Lord Grey's Mission to the United States, 1919-1920 // Review of Politics 33 (1971). P. 78-94.
121. Brock. P. Twentieth Century Pacifism. Toronto: D. Van Nostrand, 1970.
122. Brock. P. Pacifism in Europe to 1914. Princeton: Princeton Univ. Press, 1972.
123. Bunselmeyer, R.E. The Cost of the War, 1914-1919: British Economic War Aims and the Origins of Reparations. Hamden, Conn.: Shoe String Press, Archon Books, 1975.
124. Butler, J.R.M. Lord Lothian (Philip Kerr), 1882-1940. L.: Macmillan, 1960.
125. Butterfield, H. Sir Edward Grey in July, 1914 // Historical Studies 5 (1965). P. 1-25.
126. Buzenkai, D.I. Bolsheviks, The League of Nations, and the Paris Peace Conference, 1919 // Soviet Studies 19 (1967). P. 257-263.
127. Callwell, C.E. Field-Marshal Sir Henry Wilson: His Life and Diaries. 2 vols. L.: Cassell, 1927.
128. Carr, E.H. The Twenty Years Crisis: An Introduction to the Study of International Relations. L.: Macmillan, 1939.

129. Cecil H.P. Lord Robert Cecil: A Nineteenth-Century Upbringing // *History Today* 25 (1975). P. 118-127.
130. Cecil, David. *The Cecils of Hatfield House: An English Ruling Family*. Boston: Houghton Mifflin Co., 1973.
131. Cecil, H.P. *The Development of Lord Robert Cecil's Views on the Securing of a Lasting Peace, 1915-1919*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1971.
132. Churchill, W.S. *The World Crisis*. 6 vols. Vol. 6, *The Aftermath*. N.Y.: Charles Scribner's Sons, 1929.
133. Claude, I.L., Jr. *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*. 3rd ed. New York: Random House, 1964.
134. Claude, I.L., Jr. *Power and International Relations*. N.Y.: Random House, 1964.
135. Cooper, J.M., Jr. *British Response to the House-Grey Memorandum: New Evidence and New Questions* // *Journal of American History* 59 (1973). P. 958-71.
136. Craig, G.A.; Gilbert, F., eds. *The Diplomats: 1919- 1939*. 2 vols. Princeton: Princeton Univ. Press, 1953.
137. Crosby, G.R. *Disarmament and Peace in British Politics, 1914-1919*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1957.
138. Curry, G.W. *Woodrow Wilson, Jan Smuts, and the Versailles Settlement* // *American Historical Review* 66 (1961). P. 968-86.
139. Devlin, P. *Too Proud to Fight: Woodrow Wilson's Neutrality*. L., Oxford Univ. Press, 1974.
140. Dickinson, G.L. *The International Anarchy: 1904-1914*. L.: George Allen & Unwin, 1926.
141. Dickinson, G.L. *The Way Out: War and Peace* // *A Norman Angell Monthly* I, no. 12 (14 September 1914). P. 345-46.
142. D'Ombraïn, N. *War Machinery and High Policy: Defence Administration in Peacetime Britain, 1902-1914*. N.Y.: Oxford University Press, 1973.
143. Dubin, M.D. *Toward the Concept of Collective Security* // *International Organization* 24 (1970). P. 288-318.
144. Dugdale, B.E.C. *Arthur James Balfour*. 2 vols. London: Hutchinson & Co., 1936.
145. Finkelstein, M.S.; Lawrence S., eds. *Collective Security*. San Francisco: Chandler Publishing Co., 1966.
146. Fischer, R.J. *Henry Cabot Lodge's Concept of Foreign Policy and the League of Nations*. University of Georgia, 1971.
147. Fisher, H.A. L. *James Bryce*. 2 vols. New York: Macmillan, 1927.
148. Fitzhardinge, L.F. *Hughes, Borden, and Dominion Representation at the Paris Peace Conference* // *Canadian Historical Review* 49 (1968). P. 160-69.
149. Fleming, D.F. *The United States and the League of Nations, 1918-1920*. N.Y.: G. P. Putnam's Sons, 1932.
150. Floto, I. *Colonel House in Paris: A Study of American Policy at the Paris Peace Conference, 1919*. Copenhagen: Universitetsforlaget i Århus, 1973.
151. Forster, E. M. *Goldsworthy Lowes Dickinson*. L.: Edward Arnold, 1934.

152. Fosdick, R.B. *Letters on the League of Nations from the Files of Raymond B. Fosdick*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1966.
153. Fowler, Wilton B. *British-American Relations, 1917-1918: The Role of Sir William Wiseman*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1969.
154. Fraser, P. *Lord Esher: A Political Biography*. London: Davis, MacGibbon, 1973.
155. Fry M.G. *The Imperial War Cabinet, the United States and the Freedom of the Seas* *Journal of the United Royal Service Institution*, 110, no. 640 (November, 1965).
156. Fry, M.G. *Illusions of Security: North Atlantic Diplomacy 1918-22*. Toronto: Univ. of Toronto Press, 1972.
157. Garraty, J.A. *Henry Cabot Lodge: A Biography*. N.Y.: Alfred A. Knopf, 1953.
158. Gelfand, L.E. *The Inquiry: American Preparations for Peace 1917-1919*. New Haven: Yale University Press, 1963.
159. Glazebrook, G.P. de T. *Canada at the Paris Peace Conference*. Toronto: Oxford Univ. Press, 1942.
160. Gollin, A.M. *Proconsul in Politics: A Study of Lord Milner in Opposition and in Power*. L.: Anthony Blond, 1964.
161. Gooch, J. *The Plans of War: The General Staff and British Military Strategy, 1900-1916*. N.Y.: John Wiley & Sons, 1974.
162. Gottlieb, W.W. *Studies in Secret Diplomacy during the First World War*. L.: George Allen & Unwin, 1957.
163. Gowen, R.J. *Lord Haldane of Clean (1856-1928), Neglected Apostle of the League of Nations* // *Il Politico* 36, no. I (1971) P. 161-68.
164. Grayson, C.T. *Woodrow Wilson: An Intimate Memoir*. N.Y.: Holt, Rinehart, and Winston, 1960.
165. Gregory, R. *Walter Hines Page: Ambassador to the Court of St. James*. Lexington: University of Kentucky Press, 1970.
166. Guinn, P. *British Strategy and Politics: 1914 to 1918*. L.: Oxford Univ. Press, Clarendon Press, 1965.
167. Hammond, J.H. *The Autobiography of John Hays Hammond*. 2 vols. New York: Farrar & Rinehart, 1935.
168. Hanak, H. *The Union of Democratic Control during the First World War* // *Bulletin of the Institute of Historical Research* 36 (1963). P. 168-80.
169. Hancock, W.K. *Smuts: The Sanguine Years, 1870-1919*. L.: Cambridge University Press, 1962.
170. Hazlehurst, C. *Politicians at War, July 1914 to Mar. 1915: A Prologue to the Triumph of Lloyd George*. N.Y.: Alfred A. Knopf, 1971.
171. Henig, R.B. *The League of Nations*. N.Y.: Harper & Row, 1973.
172. Herman, S.R. *Eleven Against War: Studies in American International Thought, 1898-1921*. Stanford: Stanford Univ. Hoover Institute on War, Revolution and Peace, 1969.
173. Hewes, J.E., Jr. *Henry Cabot Lodge and the League of Nations* // *Proceedings of the American Philosophical Society* 114 (1970). P. 245-55.

174. Hewes, J.E., Jr. William E. Borah and the Image of Isolation. Yale University, 1955.
175. Hinsley, F.H. Power and the Pursuit of Peace: Theory and Practice in the History of Relations Between States. L.: Cambridge University Press, 1963.
176. Hobson, J.A. Towards International Government. L.: George Allen & Unwin, 1915.
177. Holbraad, Carsten. The Concert of Europe. L.: Longmans Green, 1970.
178. House, E.M.; Seymour, C., eds. What Really Happened at Paris: The Story of the Peace Conference, 1918-1919. L.: Hodder & Stoughton, 1921.
179. Howard, M. The Continental Commitment: The Dilemma of British Defence Policy in the Era of the Two World Wars. L.: Penguin Publishing, 1972.
180. Jacobs, A.J. Neutrality Versus Justice: An Essay on International Relations. L.: T. Fisher Unwin, 1917.
181. Jenkins, R. Asquith: Portrait of a Man and an Era. N.Y.: Chilmark Press, 1964.
182. Jones, G.J. Wales and the Quest for Peace. Cardiff: University of Wales Press, 1969.
183. Kendle, J.E. The Round Table Movement and Imperial Union. Toronto: Univ. of Toronto Press, 1975.
184. Kernek, S.J. Distractions of Peace during War: The Lloyd George Government's Reaction to Woodrow Wilson, December, 1916 - November, 1918 // Transactions of the American Philosophical Society, vol. 65, pt. 2 (1975).
185. Keynes, J.M. The Economic Consequences of the Peace. N.Y.: Harcourt, Brace, 1920.
186. King, J.C. Foch Versus Clemenceau: France and German Dismemberment, 1918-1919. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960.
187. Koss, S.E. Asquith. L.: Allen Lane, 1976.
188. Koss, S.E. Lord Haldane: Scapegoat for Liberalism. N.Y.: Columbia Univ. Press, 1969.
189. Kurtz, H. The Lansdowne Letter // History Today 18 (1968) P. 84-92.
190. Larus, J. From Collective Security to Preventive Diplomacy: Readings in International Organization and the Maintenance of Peace. N.Y.: John Wiley & Sons, 1965.
191. Levin, N. Gordon, Jr. Woodrow Wilson and World Politics: America's Response to War and Revolution. N.Y.: Oxford Univ. Press, 1968.
192. Link, A.S. Wilson. 5 vols. Vol. 3, The Struggle for Neutrality, 1914-1915. Vol. 4, Confusions and Crises, 1915-1916. Vol. 5, Campaigns for Progressivism and Peace, 1916-1917. Princeton: Princeton Univ. Press, 1960-65.
193. Link, A.S. President Wilson and his English Critics: An Inaugural Lecture Delivered Before the University of Oxford on 13 May, 1959. L.: Oxford Univ. Press, 1959.
194. Link, A.S. Wilson the Diplomatist: A Look at his Major Foreign Policies. Baltimore: John Hopkins University Press, 1941.

195. Link, A.S. Woodrow Wilson and the Progressive Era: 1910-1917. N.Y.: Harper & Brothers, 1954.
196. Link, A.S.; Duroselle, J.-B.; Fraenkel, E.; Nicholas, H.G. Wilson's Diplomacy: An International Symposium. The American Forum. Cambridge, Mass.: Schenkman Publishing Co., 1973.
197. Louis, W.R. Great Britain and Germany's Lost Colonies, 1914-1919. L.: Oxford Univ. Press, Clarendon Press, 1967.
198. Louis, W.R. The United Kingdom and the Beginning of the Mandates System, 1919-1972 // *International Organization* 23 (1969). P. 73- 96.
199. Lowe, C. J., Dockrill, M. L. The Mirage of Power. 3 vols. Vol. I, 1902-1914. Vol. 2, 1914-1922. Vol. 3, The Documents. L.: Routledge & Kegan Paul, 1972.
200. Lowell, A.L. A League to Enforce Peace // *Atlantic Monthly* 116, no. 3 (September 1915). P. 392-400.
201. Luckau, A. The German Delegation at the Paris Peace Conference. N.Y.: Columbia Univ. Press, 1941.
202. MacKenzie, N. and J. The Time Traveller : The Life of H.G. Wells. L.: George Weidenfeld & Nicholson, 1973.
203. Mantoux. P. Paris Peace Conference, 1919: Proceedings of the Council of Four, March 24- April 19. Geneva: Librairie E. Droz, 1964.
204. Marston, F.S. The Peace Conference of 1919: Organization and Procedure. L.: Oxford Univ. Press, 1944.
205. Martin, L.W. Peace Without Victory: Woodrow Wilson and the British Liberals. New Haven: Yale Univ. Press, 1958.
206. Marvin, A. The Last Crusade: The Church of England in the First World War. Durham, N.C.: Duke University Press, 1974.
207. Marwick, A. The Deluge: British Society and the First World War. L.: Bodley Head, 1965.
208. Mayer, A.J. Political Origins of the New Diplomacy, 1917-1918. New Haven: Yale Univ. Press, 1959.
209. Mayer, A.J. Politics and Diplomacy of Peacemaking: Containment and Counterrevolution at Versailles, 1918-1919. N.Y.: Random House, 1967.
210. McCallum, R.B. Public Opinion and the Last Peace. L.: Oxford Univ. Press, 1944.
211. Mervin, D. Henry Cabot Lodge and the League of Nations // *Journal of American Studies* 4 (1970). P. 201-4.
212. Morley, F. The Society of Nations: Its Organization and Constitutional Development. Washington: Brookings Institution, 1932.
213. Morris, A.J.A. Radicalism Against War, 1906-1914: The Advocacy of Peace and Retrenchment. Essex: Longmans Group, 1972.
214. Munch. P., ed. Les Origines et L'Oeuvre de la Société des Nations. 2 vols. Copenhagen: Rask-Ørstedfonden, 1923-24.
215. Murray, G. The League of Nations Movement: Some Recollections of the Early Days. L.: David Davis Memorial Institute of International Studies, Annual Memorial Lecture, 1955.

216. Nelson, H.I. *Land and Power: British and Allied Policy on Germany's Frontiers, 1916-1919*. Toronto: University of Toronto Press, 1963.
217. Nevins, A. *Henry White: Thirty Years of American Diplomacy*. N.Y.: Harper & Brothers, 1930.
218. Newton, Lord. *Lord Lansdowne*. L.: Macmillan, 1929.
219. Nicolson, H. *Curzon: The Last Phase 1919-1925*. L.: Constable, 1934.
220. Nicolson, H. *Peacemaking 1919*. Boston: Houghton Mifflin, 1945.
221. Noble, G.B. *Policies and Opinions at Paris, 1919: Wilsonian Diplomacy, the Versailles Peace, and French Public Opinion*. N.Y.: Macmillan, 1955.
222. Northedge, F.S. *The Troubled Giant: Britain Among the Great Powers, 1916-1939*. L.: G. Bell & Sons, 1966.
223. Northedge, F.S. 1917-1919: The Implications for Britain // *Journal of Contemporary History* 4 (1968). P. 191-209.
224. Owen, F. *Tempestuous Journey: Lloyd George, His Life and Times*. N.Y.: McGraw-Hill Book Co., 1955.
225. Palmer, F. *Bliss, Peacemaker: The Life and Letters of General Tasker Howard Bliss*. N.Y.: Dodd, Mead & Co., 1934.
226. Parrini, C. *Heir to Empire: United States Economic Diplomacy, 1916-1923*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1969.
227. Phillips, W. *Ventures in Diplomacy*. Boston: Beacon Press, 1952.
228. Porter, B. *Critics of Empire: British Radical Attitudes to Colonialism in Africa 1895-1914*. L.: Macmillan & Co., 1968.
229. Raffo. P.S. The League of Nations Philosophy of Lord Robert Cecil // *Australian Journal of Politics and History* 20 (1974) P. 186-96.
230. Raffo. P.S. *Lord Robert Cecil and the League of Nations*. Liverpool: University of Liverpool, 1967.
231. Raffo. P.S. The Anglo-American Preliminary Negotiations for a League of Nations // *Journal of Contemporary History* 9 (1974) P. 153-76.
232. Ranshofen-Wertheimer, E.F. *The International Secretariat: A Great Experiment in International Administration*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for Internal Peace, 1945.
233. Renaudel. P. *L'Internationale à Berne: Traités et documents*. P.: Grasset, 1919.
234. Riddell, G.A., Lord. *Lord Riddell's Intimate Diary of the Peace Conference and After: 1918-1923*. L.: Victor Gollancz, 1933.
235. Robbins, K.G. Lord Bryce and the First World War // *Historical Journal*. 10 (1967). P. 255-77.
236. Robbins, K.G. *Sir Edward Grey: A Biography of Lord Grey of Fallodon*. L.: Cassell, 1971.
237. Robbins, K.G. *The Abolition of War: The Peace Movement in Britain, 1914-1919*. Cardiff: Univ. of Wales Press, 1976.
238. Robert E.A., Viscount Cecil. *All the Way*. L.: Hodder and Stoughton, 1949.
239. Roskill S.H. *Naval Policy Between the Wars*. 2 vols. Vol. I, *The Period of Anglo-American Antagonism, 1919-1929*. N.Y.: Walker & Co., 1968.
240. Roskill, S. *Hankey, Man of Secrets*. 3 vols. L.: Collins, 1970-74.

241. Rothwell, V.H. *British War Aims and Peace Diplomacy, 1914-1918*. L.: Oxford Univ. Press, Clarendon Press, 1972.
242. Rowland. P. *Lloyd George*. L.: Barrie & Jenkins, 1975.
243. Rudin, H. *Armistice 1918*. New Haven: Yale Univ. Press, 1944.
244. Schwabe, K. *Woodrow Wilson and Germany's Membership in the League of Nations, 1918-1919* // *Central European History* 8 (1975). P. 3-22.
245. Seymour, C., ed. *The Intimate Papers of Colonel House*. 4 vols. Boston: Houghton Mifflin, 1926-28.
246. Sharp, A.J. *The Foreign Office in Eclipse 1919-1922* // *History*. 61 (1976). P. 198-218.
247. Sprout, H. and M. *Towards a New Order of Sea Power*. 2nd ed. Princeton: Princeton Univ. Press, 1946.
248. Steed, H.W. *Through Thirty Years, 1892-1922*. 2 vols. L.: William Heinemann, 1924.
249. Steiner, Zara S. *The Foreign Office and Foreign Policy, 1898-1914*. L.: Cambridge Univ. Press, 1969.
250. Stone, R. *The Irreconcilables: The Fight against the League of Nations*. Lexington: Univ. Press of Kentucky, 1970.
251. Stromberg, R.N. *Collective Security and American Foreign Policy from the League of Nations to NATO*. N.Y.: Frederick A. Praeger, 1963.
252. Stromberg, R.N. *The Idea of Collective Security* // *Journal of the History of Ideas* 17 (1956). P. 250-63.
253. Stromberg, R.N. *Uncertainties and Obscurities about the League of Nations* // *Journal of the History of Ideas* 33 (1972). P. 139-54.
254. Swartz, M. *The Union of Democratic Control in British Politics during the First World War*. L.: Oxford University Press, Clarendon Press, 1970.
255. Taylor, A.J.P. *The Trouble Makers: Dissent Over Foreign Policy, 1792-1939*. L.: Hamish Hamilton, 1957.
256. Taylor, A.J.P., ed. *Lloyd George: Twelve Essays*. L.: Hamish Hamilton, 1971.
257. Taylor, A.J.P., *Politics in Wartime*. L.: Hamish Hamilton, 1964.
258. Temperley, H. W. V., ed. *A History of the Peace Conference of Paris*. 6 vols. L.: Oxford Univ. Press, 1920-24.
259. Thompson, C.T. *The Peace Conference Day by Day: A Presidential Pilgrimage Leading to the Discovery of Europe*. N.Y.: Brentano's, 1920.
260. Thompson, J.M. *Russia, Bolshevism, and the Versailles Peace*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1966.
261. Thompson, K.W. *Collective Security Reexamined* // *American Political Science Review* 47 (1953). P. 753-766.
262. Tillman, S.P. *Anglo-American Relations at the Paris Peace Conference of 1919*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1961.
263. *Times (London)*. *The History of the "Times."* 4 vols. Vol. 4, *The 150th Anniversary and Beyond, 1912-1948*. L.: Times Publishing, 1952.
264. Tournès, L. *Les États-Unis et la Société des Nations (1914-1946): Le système international face à l'émergence d'une superpuissance*. Berne: Peter Lang, 2016. 418 p.

265. Toynbee, A.J.; Smith, J. eds. *Gilbert Murray: An Unfinished Autobiography*. L.: George Allen & Unwin, 1960.
266. Toynbee, A. J.; Thomson, J.A.K., eds. *Essays in Honour of Gilbert Murray*. L.: George Allen & Unwin, 1936.
267. Trask, D. *Captains and Cabinets: Anglo-American Naval Relations 1917-1918*. Columbia: Univ. of Missouri Press, 1972.
268. Trevelyan, G.M. *Grey of Fallodon: Being the Life of Sir Edward Grey Afterwards Viscount Grey of Fallodon*. L.: Longmans, Green, 1937.
269. Turner, J.A. The Formation of Lloyd George's 'Garden Suburb': 'Fabian-like Milner Penetration'? // *Historical Journal* 20 (1977). P. 65-84.
270. Van der Slice, A. *International Labor, Diplomacy, and Peace, 1914-1919*. Philadelphia: Univ. of Pennsylvania Press, 1941.
271. Veatch, R. *Canada and the League of Nations*. Toronto: Univ. of Toronto Press, 1975.
272. Vinson, J.C. *Referendum for Isolation: Defeat of Article Ten of the League of Nations Covenant*. Athens: Univ. of Georgia Press, 1961.
273. Walters F.P. *A History of the League of Nations*. L.: Oxford Univ. Press, 1960. 848 p.
274. Walworth, A. *America's Moment, 1918: American Diplomacy at the End of World War I*. N.Y.: W.W. Norton, 1977.
275. Walworth, A. *Woodrow Wilson*. 2nd ed. Boston: Houghton Mifflin, 1971.
276. Warman, R.M. The Erosion of Foreign Office Influence in the Making of Foreign Policy, 1916-1918 // *Historical Journal*. 15 (1972). P. 133-59.
277. Watt, D.C. *Personalities and Policies: Studies in the Formulation of British Foreign Policy in the Twentieth Century*. Notre Dame: Univ. of Notre Dame Press, 1965.
278. Wilson, F.A. *The Origins of the League of Nations Covenant: Documentary History of Its Drafting*. L.: Hogarth Press, 1928. 260 p.
279. Wimer, K. Woodrow Wilson's Plan to Enter the League of Nations Through an Executive Agreement // *Western Political Quarterly* II (1958). P. 800-12.
280. Winkler, H.R. The Development of the League of Nations Idea in Great Britain, 1914-1919 // *Journal of Modern History*. 20 (1948). P. 95-112.
281. Winkler, H.R. *The League of Nations Movement in Great Britain, 1914-1919*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1952. 301 p.
282. Winkler, H.R. The Emergence of a Labour Foreign Policy in Great Britain, 1918-1929 // *Journal of Modern History* 28 (1956). P. 247-58.
283. Woodward, D. David Lloyd George: A Negotiated Peace with Germany and the Kuhlmann Peace Kite of September, 1917 // *Canadian Journal of History* 6 (1971). P. 74-93.
284. Woodward, D. The Origins and Intent of David Lloyd George's January 5 War Aims Speech // *The Historian* 34 (1971). P. 22-39.
285. Yates, L.A.R. *The United States and French Security, 1917-1921: A Study in American Diplomatic History*. New York: Twayne Publishers, 1957.
286. Yearwood. P.J. *Guarantee of Peace: The League of Nations in British Policy 1914-1925* L.: Oxford UP, 2009.

ПРИЛОЖЕНИЕ
СТАТУТ ЛИГИ НАЦИЙ.

Сверено по: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp#art26

Высокие Договаривающиеся Стороны, принимая во внимание, что для развития сотрудничества между народами и для гарантии их мира и безопасности, важно принять некоторые обязательства не прибегать к войне, поддерживать в полной гласности международные отношения, основанные на справедливости и чести, строго соблюдать предписания международного права, признаваемые отныне действительным правилом поведения правительств, установить господство справедливости и добросовестно соблюдать все налагаемые Договорами обязательства во взаимных отношениях организованных народов, принимают настоящий Статут, который учреждает Лигу Наций.

Статья 1.

Первоначальными Членами Лиги Наций являются те из Подписавшихся, имена которых значатся в Приложении к настоящему Статуту, а также Государства, равным образом названные в Приложении, которые примут настоящий Статут безо всяких оговорок, посредством декларации, сданной в Секретариат в течение двух месяцев по вступлении в силу Статута, о чем будет сделано оповещение другим Членам Лиги.

Все государства, доминионы или колонии, которые управляются свободно и которые не указаны в Приложении, могут сделаться Членами Лиги если за их допущение выскажутся две трети Ассамблеи, поскольку ими будут даны действительные гарантии их искреннего намерения соблюдать международные обязательства и поскольку они примут положения, установленные Лигой касательно их военных, морских и воздушных сил и вооружений.

Всякий Член Лиги может, после предварительного, за два года, предупреждения, выйти из Лиги, при условии, что он выполнил к этому моменту все свои международные обязательства, включая и обязательства по настоящему Статуту.

Статья 2.

Деятельность Лиги, как она определена в настоящем Статуте, осуществляется Ассамблеей и Советом, при которых состоит постоянный Секретариат.

Статья 3.

Ассамблея состоит из Представителей Членов Лиги.

Ассамблея собирается в установленное время и во всякий другой момент, если того требуют обстоятельства, в месте пребывания Лиги или в таком: другом месте, какое может быть назначено.

Ассамблея рассматривает все вопросы, которые входят в сферу действия Лиги или которые затрагивают всеобщий мир. Каждый Член Лиги может насчитывать не более трех Представителей в Ассамблее и располагает лишь одним голосом.

Статья 4.

Совет состоит из Представителей Главных Союзных и Присоединившихся Держав, а также из Представителей четырех других Членов Лиги. Эти четыре Члена Лиги назначаются по усмотрению Ассамблеи и в те сроки, которые оно пожелает избрать. Впредь до первого назначения Ассамблеей, Представители Бельгии, Бразилии, Испании и Греции являются Членами Совета.

С одобрения большинства Ассамблеи, Совет может назначать других Членов Лиги, представительство которых в Совете будет с тех пор постоянным. Он

может, с такого же одобрения, увеличивать число Членов Лиги, которые будут избраны Ассамблеей, чтобы быть представленными в Совете.

Совет собирается, когда того требуют обстоятельства, и, по меньшей мере, один раз в год, в месте пребывания Лиги или в таком другом месте, которое может быть назначено.

Совет ведает все вопросы, входящие в сферу действия Лиги или затрагивающие всеобщий мир.

Всякий Член Лиги, не представленный в Совете, приглашается посылать для присутствия в нем Представителя, когда в Совет вносится вопрос, особенно затрагивающий его интересы.

Каждый Член Лиги, представленный в Совете, располагает лишь одним голосом и имеет лишь одного Представителя.

Статья 5.

Поскольку не имеется определенно противоположных постановлений настоящего Статута или положений настоящего Договора, решения Ассамблеи или Совета принимаются единогласно Членами Лиги, представленными в Ассамблее.

Всякие вопросы о порядке производства, возникающие на собраниях Ассамблеи или Совета, включая назначение Комиссий, на которые возлагается расследование особых случаев, разрешаются Ассамблеей или Советом и решение выносится большинством Членов Лиги, представленных на Ассамблее.

Первое собрание Ассамблеи и первое собрание Совета состоятся по созыву Президента Соединенных Штатов Америки.

Статья 6.

Постоянный Секретариат устанавливается в месте пребывания Лиги. Он включает в себе Генерального Секретаря, а также необходимых секретарей и необходимый персонал.

Первый Генеральный Секретарь указан в приложении. Впоследствии Генеральный Секретарь будет назначаться Советом с одобрения большинства Ассамблеи.

Секретари и персонал Секретариата назначается Генеральным Секретарем с одобрения Совета.

Генеральный Секретарь Лиги является по должности Генеральным Секретарем Ассамблеи и Совета.

Расходы Секретариата несут Члены Лиги в пропорции, установленной для Международного Бюро Всемирного Почтового Союза.

Статья 7.

Местом пребывания Лиги устанавливается Женева.

Совет может во всякий момент решить установить его во всяком другом месте.

Все должности в Лиге или в состоящих при ней учреждениях, включая Секретариат, одинаково доступны мужчинам и женщинам.

Представители Членов Лиги и ее агенты пользуются при исполнении своих обязанностей дипломатическими привилегиями и дипломатическим иммунитетом.

Здания и земельные участки, занятые Лигой, ее учреждениями или под ее собрания, неприкосновенны.

Статья 8.

Члены Лиги признают, что сохранение мира требует ограничения национальных вооружений до минимума, совместимого с национальной безопасностью и с выполнением международных обязательств, налагаемых общим выступлением.

Совет, учитывая географическое положение и особые условия каждого государства, подготавливает планы этого ограничения в целях рассмотрения; вынесения решения различными Правительствами. Эти планы должны

составить предмет нового рассмотрения, а, в случае надобности, пересмотра, по меньшей мере, каждые десять лет. После их принятия различными Правительствами, предел вооружений, установленный таким образом, не может быть превышаем без согласия Совета.

Принимая во внимание, что частное производство снаряжения и военного материала вызывает серьезные возражения, Члены Лиги поручают Совету дать заключение о мерах, способных устранить его пагубные последствия, учитывая нужды Членов Лиги, которые не могут изготовлять снаряжение и военный материал, необходимые для их безопасности.

Члены Лиги обязуются обмениваться самым откровенным и исчерпывающим образом всеми сведениями, относящимися к масштабу их вооружений, к их военным, морским и воздушным программам и к состоянию тех из отраслей их промышленности, которые могут быть использованы для войны.

Статья 9.

Постоянная Комиссия будет образована для дачи Совету своих заключений о выполнении постановлений статей 1 и 8 и, общим образом, военных, морских и воздушных вопросах.

Статья 10.

Члены Лиги обязуются уважать и сохранять против всякого внешнего вторжения территориальную целость и существующую политическую независимость всех Членов Лиги. В случае нападения, угрозы или опасности нападения, Совет указывает меры к обеспечению выполнения этого обязательства.

Статья 11.

Определенно объявляется, что всякая война или угроза войны, затрагивает ли она прямо, или нет, кого-либо из Членов Лиги, интересуется Лигу в целом и что последняя должна принять меры, способные действительным образом

оградить мир Наций. В подобном случае Генеральный Секретарь немедленно созывает Совет по требованию всякого Члена Лиги.

Кроме того, объявляется, что всякий Член Лиги имеет право, дружественным образом, обратить внимание Ассамблеи или Совета на всякое обстоятельство, способное затронуть международные отношения и, следовательно, грозящее поколебать мир или доброе согласие между нациями, от которого мир зависит.

Статья 12.

Все Члены Лиги соглашаются, что если между ними возникнет спор, могущий, повлечь за собой разрыв, то они подвергнут его либо третейскому разбирательству, либо рассмотрению Совета. Они соглашаются еще, что они ни в каком случае не должны прибегать к войне до истечения трехмесячного срока после решения третейских судей или доклада Совета.

Во всех случаях, предусмотренных этой статьей, решение третейских судей должно быть вынесено в течение разумного срока, а доклад Совета должен быть составлен в течение шести месяцев, считая со дня представления спора на его рассмотрение.

Статья 13.

Члены Лиги соглашаются, что если между ними возникнет спор, могущий, по их мнению, быть разрешенным третейским судом, и если этот спор не может быть удовлетворительно урегулирован дипломатическим путем, то вопрос будет полностью подвергнут третейскому разбирательству.

Объявляются принадлежащими к числу вопросов, вообще подлежащих третейскому разрешению, споры, которые относятся к толкованию какого-либо договора, ко всякому вопросу международного права, к наличию всякого факта, который, будучи установлен, составил бы нарушение международного обязательства, или к объему и способу возмещения, следуемого за такое нарушение.

Третейским судом, которому передается дело, является Суд, указанный Сторонами или предусмотренный в их предшествовавших соглашениях.

Члены Лиги обязуются выполнять добросовестно вынесенные решения и не прибегать к войне против Члена Лиги, который будет с ними сообразоваться.

В случае невыполнения решения, Совет предлагает меры, которые должны обеспечить действие решения.

Статья 14.

Совету поручается изготовить проект Постоянной Палаты Международного Суда и представить его Членам Лиги. Эта Палата будет вести все споры международного характера, которые Стороны передадут ей. Она будет давать также консультативные заключения по всем спорам и по всем вопросам, которые будут внесены в нее Советом или Ассамблеей.

Статья 15.

Если между Членами Лиги возникнет спор, могущий повлечь за собой разрыв, и если этот спор не будет подвергнут третейскому разбирательству, предусмотренному в статье 13, то Члены Лиги соглашаются представить и о Совету. Для этого достаточно, чтобы один из них указал на этот спор Генеральному Секретарю, который принимает все меры для полного расследования и рассмотрения.

В кратчайший срок Стороны должны сообщить ему изложение их позиций и всеми относящимися сюда фактами и оправдательными документами Совет может распорядиться об их немедленном опубликовании.

Совет прилагает усилия к тому, чтобы обеспечить урегулирование спора. Если ему это удастся, то он публикует в той мере, в какой сочтет нужным, изложение, передающее факты, соответствующие разъяснения и условия этого урегулирования.

Если спор не мог быть урегулирован, то Совет составляет и публикует доклад, принятый либо единогласно, либо большинством голосов, для

осведомления об обстоятельствах спора, а также решения, предлагаемые им, как наиболее справедливые и наиболее подходящие к случаю.

Всякий Член Лиги, представленный в Совете, может равным образом публиковать изложение фактов, относящихся к спору и свои собственные выводы.

Если доклад Совета принят единогласно, причем голоса Представителей Сторон не учитываются при установлении этого единогласия, то Члены Лиги обязуются не прибегать к войне против всякой Стороны, которая сообразуется с выводами доклада.

В том случае, когда Совету не удастся достигнуть принятия его доклада всеми его Членами, кроме Представителей всякой Стороны в споре, Члены Лиги оставляют за собой право поступать, как они считают подходящим имя сохранения права и правосудия.

Если одна из Сторон утверждает и если Совет признает, что спор касается вопроса, предоставляемого международным правом исключительно ведению этой Стороны, то Совет констатирует это в докладе, не предлагая, однако, какого-либо решения. Совет может, во всех случаях, предусмотренных в настоящей статье, внести спор в Ассамблею. Ассамблея должно будет заниматься рассмотрением спора также и по ходатайству одной из Сторон; Это ходатайство должно быть представлено в течение четырнадцати дней, считая с момента, когда спор внесен в Совет.

Во всяком деле, переданном Ассамблее, постановления настоящей статьи и статьи 12, относящиеся к действиям и полномочиям Совета, равным образом применяются к действиям и полномочиям Ассамблеи. Установлено, что доклад, составленный Ассамблеей с одобрения Представителей Членов Лиги, представленных в Совете, и большинства других Членов Лиги, за исключением в каждом случае Представителей Сторон, имеет ту же силу, как и доклад Совета, единогласно принятый его Членами, кроме Представителей Сторон.

Статья 16.

Если Член Лиги прибегает к войне, в противность обязательствам, принятым в статьях 12, 13 или 15, то он *ipso facto* рассматривается, как совершивший акт войны против всех других Членов Лиги. Последние обязуются немедленно порвать с ним все торговые или финансовые отношения, запретить все сношения между своими гражданами и гражданами государства, нарушившего Статут, и прекратить всякие финансовые, торговые [12] или личные сношения между гражданами этого государства и гражданами всякого другого государства, является ли оно Членом Лиги или нет.

В этом случае Совет обязан предложить различным заинтересованным Правительствам тот численный состав военной, морской или воздушной силы, посредством которого члены Лиги будут, по принадлежности, участвовать в вооруженных силах, предназначенных для поддержания уважения к обязательствам Лиги.

Члены Лиги соглашаются, кроме того, оказывать друг другу взаимную поддержку при применении экономических и финансовых мер, которые должны быть приняты в силу настоящей статьи, чтобы сократить до минимума могущие проистечь из них потери и неудобства. Они, равным образом, оказывают взаимную поддержку для противодействия всякой специальной мере, направленной против одного из них государством, нарушившим Статут. Они принимают необходимые постановления для облегчения прохода через их территорию сил всякого Члена Лиги, участвующего в общем действии для поддержания уважения к обязательствам Лиги.

Может быть исключен из Лиги всякий Член, оказавшийся виновным в нарушении одного из обязательств, вытекающих из Статута. Исключение выносится голосами всех остальных Членов Лиги, представленных в Совете.

Статья 17.

В случае спора между двумя государствами, из которых лишь одно является Членом Лиги или из которых ни одно не входит в нее, государство или Государства, посторонние Лиге, приглашаются подчиниться обязательствам, лежащим на ее Членах в целях урегулирования спора, на условиях, признанных Советом справедливыми. Если это приглашение принимается, то применяются постановления статей 12-16, с соблюдением изменений, сочтенных Советом необходимыми.

После посылки этого приглашения, Совет открывает расследование об обстоятельствах спора и предлагает такую меру, которая кажется ему лучшей и наиболее действительной в данном случае.

Если приглашенное государство, отказываясь принять на себя обязанности Члена Лиги в целях урегулирования спора, прибегнет к войне против Члена Лиги, то к нему применимы постановления статьи 16.

Если обе приглашенные Стороны отказываются принять на себя обязанности Члена Лиги в целях урегулирования спора, то Совет может принять всякие меры и сделать всякие предложения, способные предупредить враждебные действия и привести к разрешению конфликта.

Статья 18.

Всякие международные договоры или международные обязательства, заключаемые в будущем Членом Лиги, должны быть немедленно зарегистрированы Секретариатом и опубликованы им возможно скоро. Никакие из этих международных договоров или обязательств не сделаются обязательными, пока не будут зарегистрированы.

Статья 19.

Ассамблея может от времени до времени приглашать Членов Лиги приступить к новому рассмотрению договоров, сделавшихся

неприменимыми, а также международных положений, сохранение которых могло бы подвергнуть опасности всеобщий мир.

Статья 20.

Члены Лиги признают, каждый, поскольку то его касается, что настоящий Статут отменяет все обязательства или соглашения *inter se*, несогласные с его условиями, и торжественно обязуются подобных в будущем не заключать.

Если до своего вступления в Лигу Член взял на себя обязательства, несовместимые с условиями Статута, то он должен принять немедленные меры к освобождению себя от этих обязательств.

Статья 21.

Международные обязательства, такие, как договоры о третейском разбирательстве, и ограниченные пределами известных районов соглашения, а также доктрина Монро, которые обеспечивают сохранение мира, не рассматриваются как несовместимые с каким-либо из постановлений настоящего Статута.

Статья 22.

Следующие принципы применяются к колониям и территориям, которые в итоге войны перестали быть под суверенитетом государств, управлявших ими перед тем, и которые населены народами, еще не способными самостоятельно руководить собой в особо трудных условиях современного мира. Благосостояние и развитие этих народов составляет священную миссию цивилизации, и подобает включить гарантии осуществления этой миссии в настоящий Статут.

Лучший метод практически провести этот принцип - это доверить опеку над этими народами передовым нациям, которые, в силу своих ресурсов, своего опыта или своего географического положения, лучше всего в состоянии взять

на себя эту ответственность и которые согласны ее принять они осуществляли бы эту опеку в качестве Мандатария и от имени Лиги.

Характер мандата должен различаться сообразно степени развития народа, географического положения территории, ее экономических условий и всяких других аналогичных обстоятельств.

Некоторые области, принадлежавшие ранее Турецкой империи, достигли такой степени развития, что их существование, в качестве независимых наций, может быть временно признано, под условием, что советы и помощь Мандатария будут направлять их управление впредь до момента, когда они окажутся способными сами руководить собой. Пожелания этих областей должны быть прежде всего приняты в соображение ими выборе Мандатария.

Степень развития, на которой находятся другие народы, особенно народы Центральной Африки, требует, чтобы Мандатарий взял на себя управление территорией на условиях, которые, запрещая такие злоупотребления, как торг рабами, торговля оружием и торговля алкоголем, будут гарантировать свободу совести и религии без иных ограничений, кроме тех, которые может наложить сохранение публичного порядка и добрых нравов, и кроме воспрещения воздвигать укрепления или военные или морские базы и давать военное обучение туземцам, если это не делается для полицейской службы и защиты территории, которые будут обеспечивать также другим Членам Лиги условия равенства обмена и торговли.

Наконец, есть территории, такие, как Юго-Западная Африка и некоторые острова Южной части Тихого Океана, которые вследствие малой плотности своего населения, своей ограниченной поверхности, своей отдаленности от центров цивилизации, своей географической смежности с территорией Мандатария, или других обстоятельств, не могли бы лучше управляться как по законам Мандатария, в качестве составной части его территории, с соблюдением, в интересах туземного населения, предусмотренных выше гарантий.

Во всех случаях Мандатарий должен посылать в Совет ежегодный доклад касательно территорий, которые ему поручены.

Если степень власти, контроля или управления, подлежащих осуществлению Мандатарием, не составляла предмета предшествовавшего соглашения между Членами Лиги, то по этим пунктам последует определенное постановление Совета.

Постоянной Комиссии будет поручено принимать и рассматривать ежегодные доклады Мандатариев и давать Совету свое заключение по всяким вопросам, относящимся к выполнению мандатов.

Статья 23.

С соблюдением постановлений международных соглашений, которые существуют в настоящее время или будут заключены впоследствии, и в согласии с ними, Члены Лиги:

а) приложат усилия к обеспечению и сохранению справедливых и гуманных условий труда для мужчины, женщины и ребенка на своих собственных территориях, а также и во всех странах, на которые распространяются их торговые и промышленные отношения, и к учреждению и содержанию с этой целью необходимых международных организаций;

б) обязуются обеспечить справедливый режим для туземного населения на территориях, подчиненных их управлению;

поручают Лиге общий контроль над соглашениями по поводу торговыми женщинами и детьми, торговли опиумом и другими вредными веществами;

поручают Лиге общий контроль над торговлей оружием и снаряжением со странами, в которых контроль над этой торговлей необходим в общих интересах;

примут необходимые постановления, чтобы обеспечить гарантию и сохранение свободы сообщений и транзита, а также справедливый режим для торговли всех Членов Лиги, причем условлено, что особые потребности

местностей, разоренных в течение войны 1914—1918 годов, должны быть приняты во внимание;

приложат усилия, чтобы принять меры международного порядка для предупреждения болезней и борьбы с ними.

Статья 24.

Все международные бюро, ранее учрежденные коллективными договорами, будут, под условием согласия Сторон, поставлены под руководство Лиги. Всякие другие международные бюро и всякие комиссии по урегулированию дел международного значения, которые будут созданы впоследствии, будут поставлены под руководство Лиги.

По всем вопросам международного значения, регулируемым общими соглашениями, но не подчиненным контролю международных комиссий или бюро, Секретариат Лиги должен будет, если Стороны того потребуют и Совет на то согласится, собирать и сообщать всякие нужные сведения и оказывать всякое необходимое и желательное содействие.

Совет может постановить о включении в расходы Секретариата расходов всякого бюро или комиссии, поставленных под руководство Лиги.

Статья 25.

Члены Лиги обязуются поощрять и облегчать учреждение и сотрудничество добровольных национальных организаций Красного Креста, надлежаще разрешенных, имеющих задачей улучшение здравоохранения, предупреждение болезней и смягчение страданий населения.

Статья 26.

Поправки к настоящему Статуту будут вступать в силу по их ратификации теми Членами Лиги, Представители которых составляют Совет, и большинством тех, Представители которых образуют Ассамблею.

Всякий Член Лиги волен не принять поправок, внесенных в Статут, в таком случае он перестает входить в состав Лиги.

Приложение к Статуту Лиги Наций.

I. Первоначальные члены Лиги Наций, подписавшие мирный договор.

Соединенные Штаты Америки, Бельгия, Боливия, Бразилия, Британская Империя, Канада, Австралия, Южная Африка, Новая Зеландия, Индия, Китай, Куба, Эквадор, Франция, Греция, Гватемала, Гаити, Хиджаз, Гондурас, Италия, Япония, Либерия, Никарагуа, Панама, Перу, Польша, Португалия, Румыния, Сербо-Хорватско-Словенское Государство, Сиам, Чехо-Словакия, Уругвай.

Государства, приглашенные присоединиться к статуту.

Аргентина, Чили, Колумбия, Дания, Нидерланды, Норвегия, Парагвай, Персия, Сальвадор, Испания, Швеция, Швейцария, Венесуэла

II. Первый генеральный секретарь Лиги Наций.

Почтенный Сэр Джемс Эрик Друммонд, Командор Ордена Михаила и Георгия, Кавалер Ордена Бани.