

Лига наций на пути к войне: позиция СССР

Ирина Хормач

The League of Nations on the road to War: the position of the USSR

Irina Khormach

(Institute of Russian History, Russian Academy of Sciences, Moscow)

DOI: 10.31857/S2949124X23030148, EDN: ESFNXP

Деятельность глобальных международных организаций имеет большое значение в современном мире, где возросла интеграция и взаимозависимость государств. Лига наций — предшественница ООН — также существенно влияла на жизнь большинства стран, характер их политических, экономических и других отношений. Она взяла под свой контроль значительную часть деятельности всего мирового сообщества — от сохранения Версальской системы международных отношений, решения конфликтов глобального и локального уровня, ограничения вооружений до оптимизации международной связи, транспорта, изучения вопросов здравоохранения, образования, спорта, интеллектуального сотрудничества и др. Но прежде всего Лига наций, согласно её Уставу, должна была заниматься вопросами обеспечения международной безопасности и урегулированием межгосударственных конфликтов. Эти проблемы и сегодня не потеряли своей актуальности.

Лиге наций уделялось большое внимание в исторической литературе. В трудах западных историков и политиков анализировались этапы развития Лиги, правовые основания её деятельности, рассматривались меры, предпринимавшиеся организацией по решению международных конфликтов и многие другие проблемы¹. В отечественной исторической науке также уделено серьёзное внимание вопросам, связанным с деятельностью Лиги наций и участием СССР в её работе². Однако многое не сказано о влиянии общей международной обстановки, политики отдельных стран, различных групп государств, социальных течений на деятельность Лиги наций. Между тем важно осознание причин перехода созданной для предотвращения передела мира и новых войн Лиги сна-

© 2023 г. И.А. Хормач

¹ См.: *Walters F.P.* A History of the League of Nations. Oxford, 1952; *Armstrong D.* The Rise of International Organization: A Short History. L., 1982; *Gill G.* The League of Nations: From 1929 to 1946. N.Y., 1996; *Thorne C.G.* The Limits of Foreign Policy: The West, The League and the Far Eastern Crisis of 1931–1933. N.Y., 1973; *Baer G.M.* The Test Case. Italy, Ethiopia and the League of Nations. Stanford, 1976; *Birn D.S.* The League of Nations Union. 1918–1945. Oxford, 1981; *Nirhedge F.S.* The League of Nations. Its Life and Times. 1920–1941. N.Y., 1986; *Grigorescu A.* Mapping the United Nations. League of Nations Analogs: Are there still Lessons to be Learned from the League // *Global Governance*. Vol. II. 2005. № 1. P. 25–42; *Eden A.* The Memoirs of Anthony Eden. Trilogy. Facing the Dictators. Boston, 1962; *The Reckoning*. L., 1965; *Full Circle*. Boston, 1966; *Киссинджер Г.* Дипломатия. М., 1997.

² См.: *Хайцман В.М.* СССР и проблема разоружения. М., 1959; История дипломатии. В 5 т. Изд. 2. Т. 3. М., 1965; Т. 4. М., 1975; *Илюхина Р.М.* Лига наций 1919–1934 гг. М., 1982; *Кораблёва Л.Ю.* Лига наций и урегулирование Чакского конфликта. 1928–1938 гг. М., 1986; *Ходнев А.С.* Международная организация в ожидании приговора? Лига наций в мировой политике. 1919–1946. Очерки истории. Ярославль, 1995; *Хормач И.А.* Возвращение в мировое сообщество: борьба и сотрудничество Советского государства с Лигой наций в 1919–1934 гг. М., 2011; *Хормач И.А.* СССР в Лиге наций 1934–1939 гг. М., 2017; и др.

чала к политике уступок отдельным агрессорам, затем к признанию захватов фашистскими государствами независимых стран и, наконец, к прекращению противодействия мировой реакции из-за неспособности её членов в сложный момент пойти на компромисс в ряде вопросов и объединиться против агрессии. В этой связи необходимо не только обозначить позицию Советского Союза, но и раскрыть факторы, определявшие не всегда однозначные решения Москвы.

Позиция Кремля, трансформация политики Лиги наций, воздействие на её решения различных факторов отражены в материалах организации, документах, хранящихся в Архиве внешней политики РФ (фонды Лиги наций, народных комиссаров по иностранным делам и их заместителей, Договорно-правового отдела, Комиссии Литвинова и др.), РГАСПИ (фонд Политбюро ЦК ВКП(б)); публикациях внешнеполитических документов СССР и других стран.

Лига наций была первой глобальной международной организацией, созданной для сохранения мира. Она продолжила начинания Венского конгресса 1814–1815 г., на котором великие державы сделали определённые шаги по разработке системы коллективной безопасности, основанной на балансе сил, подготовили базис «европейского концерта», который просуществовал до 1914 г. После Первой мировой войны возникла необходимость в универсальном механизме, способствующем стабилизации международных отношений на основе договоров, заключённых на Парижской мирной конференции. В апреле 1919 г. был принят Устав Лиги наций как составная часть документов, оформлявших Версальскую систему. В нём декларировалась цель организации – развитие международного сотрудничества и достижение мира и безопасности, установление открытых, справедливых взаимоотношений между нациями. Для сохранения мира главной была задача ограничения вооружений до минимума, «совместимого с национальной безопасностью и выполнением международных обязательств»³.

Не менее важной была задача противодействия нарушителям мира (ст. 10). В случае угрозы агрессии или её опасности Совет Лиги, состоявший из четырёх главных союзных и присоединившихся держав (Великобритания, Франция, Италия, Япония) и четырёх временных членов, должен был определить способы и пути восстановления порядка. В случае нарушения Устава или развязывания войны могла вступить в силу ст. 16, предусматривавшая коллективные экономические и финансовые санкции против агрессора. Лига наций не имела международных вооружённых сил, но при необходимости могла призвать государства оказать на нарушителя мира вооружённое воздействие, определённое Советом Лиги. Для решения международных споров и предотвращения возникновения войны по экономическим, финансовым и политическим причинам была создана система международных органов.

Разумеется, не всё удалось предусмотреть: отсутствие определения агрессора и агрессии затрудняло применение соответствующих статей, государства – виновники глобального конфликта ограничивались в правах и т.д. Лига наций, которую создали державы-победительницы, стремилась к сохранению статус-кво поделённого мира и не предусматривала решения проблем, нейтрализующих стремления побеждённых государств к реваншу. Тем не менее она должна была стать координационным центром и разрабатывать тактические средства мирного урегулирования международных конфликтов. Такая система

³ Версальский мирный договор. М., 1925. С. 9–10.

оказалась не в состоянии обеспечить устойчивое равновесие, но могла содействовать сотрудничеству многих стран и поддерживать мир. Объединив под своей эгидой большинство уже существовавших международных организаций и создав новые, она следила за равновесием и какое-то время удерживала побеждённые и обиженные государства от реализации ревизионистских планов. Лига проводила массу конференций, совещаний, региональных встреч и консультаций, чтобы решать политические, экономические и другие проблемы, стоявшие перед сообществом.

Советское руководство, ставившее во главу угла своей внешней политики сохранение мира, изначально выступало противником Лиги, которая, на его взгляд, представляла серьёзную опасность для государства с иным социальным строем. Но к целому ряду её мероприятий СССР относился позитивно и принимал в них активное участие задолго до вступления в организацию. В Москве приветствовались технические и финансово-экономические форумы разного уровня и направленности. Примером могут служить экономические конференции в Генуе и Гааге (1922), Женеве (1927) и Лондоне (1933), где при активном участии советских представителей обсуждались пути преодоления последствий войны и экономического кризиса, решались проблемы долгов, восстановления единого финансово-экономического организма на Европейском континенте. Они содействовали развитию интеграционных процессов, регулировали правовую базу для развития международной торговли, что было важно для укрепления мирового сообщества и расширения экономических связей. Это оздоравливало политический климат континента. Главную же роль в предотвращении нового передела мира нации придавали разоружению, что интересовало советское руководство в первую очередь, хотя оно многократно заявляло о неспособности Лиги наций справиться даже с незначительными проблемами политического характера. В первые годы существования организации такие утверждения были справедливы. Но постепенно организация крепла, в ней шла перегруппировка сил, позволившая Советскому Союзу расширить сотрудничество с её органами.

Условия сокращения вооружений следовало разработать Совету Лиги. В мае 1920 г. была создана Постоянная консультативная комиссия экспертов по вопросам военных, морских и воздушных вооружений для подготовки критериев разоружения⁴. В декабре того же года I Ассамблея Лиги наций образовала Временную смешанную комиссию для организации контроля над частным производством, торговлей оружием и разоружением. Одновременно при Генеральном секретариате Лиги начал функционировать Отдел разоружения. Эти органы держали под контролем вопросы производства оружия, состава полицейских и военных сил и расходов на них. В феврале 1922 г. по заданию II Ассамблеи Лиги наций представитель Великобритании лорд Р.Б. Эшер представил план пропорционального сокращения сухопутных и воздушных сил государств-участников в мирное время⁵. Таким образом, было положено начало планирования проведения разоружения.

Реальным шагом в прекращении гонки вооружений стали решения Вашингтонской конференции по ограничению морских вооружений, рассмотрению тихоокеанских и дальневосточных вопросов (1921–1922). США, Англия, Япония, Франция и Италия подписали соответствующий Договор, которым

⁴ См. подробнее: *Хормач И.А.* Возвращение в мировое сообщество... С. 147–149.

⁵ *Международная жизнь.* 1925. № 1. С. 88–92.

устанавливалось соотношение размеров линейного флота. Противоречия между державами не устранялись, и по существу решался вопрос о перераспределении морских сил, однако договор несколько сдерживал гонку вооружений. Большим событием стала состоявшаяся в 1932–1934 гг. Международная конференция по разоружению. Предварительная работа велась около четырёх лет, а в 1925 г. начала работать Подготовительная комиссия конференции, которая в течение пяти лет занималась рассмотрением многочисленных предложений и программ, чтобы создать платформу для обеспечения мира и безопасности и найти компромиссный вариант Конвенции об ограничении вооружений.

Это был трудоёмкий процесс из-за противоречий в целях самих членов Лиги, а также приглашённых государств, в том числе СССР. Так, Англия стремилась добиться сокращения сухопутных вооружений Франции и поощряла возрождение Германии в качестве её противовеса. Франция боролась за военную гегемонию в Европе и сокращение морских вооружений Англии. На лидирующее положение претендовали также США, Италия, Япония, Германия. Причём Вашингтон хотел ограничить роль Лиги наций в Европе, ослабить морские силы Англии и Японии и сухопутную армию Франции, а Германия требовала восстановления равенства в вооружениях. СССР, со своей стороны, предлагал немедленно обсудить вопрос о всеобщем, полном разоружении или параллельном, пропорциональном сокращении вооружений всех стран, выдвигал конкретные инициативы⁶.

Эти разновекторные цели определяли позиции участников во время дискуссий. Никто не собирался разоружаться до тех пор, пока не почувствует себя в безопасности, но для каждой страны требовались особые гарантии от разных рисков. Учесть многочисленные и часто противоречившие друг другу требования было нереально, и вопрос о разоружении стоял только гипотетически. Именно поэтому предложение СССР решить его немедленно и кардинально поставило всех в замешательство. Представители многих стран с трибуны высоко оценивали представленную советской делегацией стройную программу всеобщего и полного разоружения, но всерьёз её не воспринимали. Делегаты подчёркивали, что Москва упрощает саму проблему разоружения и не понимает её сложности и многоплановости⁷. В процессе дискуссии решили, что речь может идти только о запрете на наиболее агрессивные виды оружия и о создании системы безопасности. Таким образом, сколько-нибудь значимых шагов по подготовке проекта действенной Конвенции сделано не было: предложение об одновременном разоружении отклонили, об одностороннем сокращении вооружений никто, естественно, не заговаривал, давать определение понятиям «агрессор» и «агрессия» не решились, чтобы самим не оказаться под ударом в случае недостаточно чёткой формулировки этих терминов.

Результатом работы Подготовительной комиссии стал проект Конвенции о разоружении и сокращении вооружений, в котором перечислялись рода войск и виды вооружений, подлежащие сокращению, но не было цифр и численных коэффициентов. Их следовало определить самим заинтересованным странам. Оговаривались военные расходы договаривающихся государств, но также неопределённо. Устанавливался порядок обмена военной информации

⁶ Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. В 3 ч. Ч. 3. Вып. 1. М., 1928. С. 301–303.

⁷ Хормач И.А. Возвращение в мировое сообщество... С. 310–313.

ей. Рассматривался вопрос о создании постоянной комиссии по разоружению. Советские делегаты отмечали, что западные страны лишили проект, и так не содержащий цифр, всякого значения, прикрывая им сохранение и увеличение существующих вооружений⁸. Руководство НКВД с ними соглашалось, подчёркивая, что проект не устанавливал, будут ли вооружения уменьшены, сохранены или увеличены⁹.

На конференции предполагалось доработать конвенцию, сделав её приемлемой для большинства государств, а также эффективной и реальной в применении. Но события развивались по другому сценарию. С 1932 г. по 1934 г. Конференция по разоружению при активном участии советской делегации дорабатывала проект и изучала новые предложения, чтобы на их основе заключить Конвенцию о сокращении вооружений. Однако это стало практически нереальным в связи с ухудшением международной ситуации — Япония, Германия и Италия пренебрегли обязательствами, закреплёнными в Уставе, и начали готовить радикальный передел мира, вступив в конфликт с международным сообществом.

В сентябре 1931 г. войска Японии вторглись в Северо-Восточный Китай. Лига наций, имея определённые возможности для пресечения агрессии, не воспользовалась ими — сказалось влияние ведущих держав, не заинтересованных в ухудшении отношений с Токио. Советское правительство, понимая трагизм ситуации и не являясь даже членом Лиги, не могло создать им противовес. Получив просьбу главы правительства Китая принять меры против агрессора, организация призвала обе стороны не допустить расширения конфликта. Затем под давлением Японии Совет Лиги наций попытался убедить китайское руководство эвакуировать войска с собственной территории. В ответ 16 ноября 1931 г. Чан Кайши потребовал применить к Японии санкции, но его не поддержали. Совет ограничился созданием «Комитета пяти» (Комиссия Литтона) для расследования инцидента и принял ряд резолюций, осуждавших действия Токио. По существу, эти решения Лиги стали первыми актами умиротворения агрессора, и последствия не заставили себя ждать. К концу 1931 г. японские войска захватили Северо-Восточный Китай, 18 февраля 1932 г. Токио провозгласил независимость Маньчжурии, а 1 марта объявил о создании независимого государства Маньчжоу-Го.

В марте 1932 г. специальная сессия Ассамблеи приняла две резолюции: 4 марта — с призывом к переговорам для урегулирования конфликта, и 11 марта — напоминавшую об обязанности членов Лиги действовать в рамках Устава¹⁰. Через полгода Комиссия Литтона, отметив факт нарушения Японией Устава Лиги наций, признала наличие её особых интересов в Маньчжурии. Только 24 февраля 1933 г. Ассамблея провозгласила незаконным захват Японией Маньчжурии, подтвердила суверенитет Китая над Северо-Восточными провинциями и обязала членов Лиги не признавать новое государство, но никаких мер против агрессора не приняла. В ответ правительство Японии заявило о выходе из организации и продолжило захват китайских территорий. Таким образом, первый серьёзный конфликт, нанесший удар по Версальско-Вашингтонской

⁸ Документы внешней политики СССР. Т. 13. М., 1967. С. 713.

⁹ АВП РФ, ф. 54, оп. 11, д. 12, л. 1–2.

¹⁰ Сборник документов по международной политике и международному праву. Вып. 6. М., 1932. С. 198–200.

системе, не получил разрешения в Лиге наций, хотя имелись определённые возможности для оказания отпора агрессору.

В этой ситуации поиски Конференцией по разоружению формулы, которая могла бы объединить страны и создать реальные гарантии безопасности, стали практически безнадежны. Ещё до её открытия ряд правительств уведомили Совет Лиги, что имеющиеся национальные вооружённые силы недостаточны для обеспечения независимости государств и не подлежат сокращению, а некоторые настаивали на их увеличении в связи с угрозой нападения со стороны соседей. Остальные члены Лиги, пока обсуждался вопрос о сокращении вооружений, по возможности занимались перевооружением своих армий. Одна за другой делегации передвигали центр тяжести работ конференции с сокращения вооружений на обеспечение безопасности. Франция 5 февраля 1932 г. выдвинула «план Тардьё», предусматривавший участие всех стран в санкциях и создание армии Лиги из средств нападения её членов (бомбардировщиков, дальнобойной артиллерии, линейных судов и больших подводных лодок) и международных полицейских сил. Эти меры, а также арбитраж и принятие формулы определения агрессора ставились условием определённого ограничения вооружений¹¹. Его поддержали некоторые участники конференции. Но советские дипломаты считали, что «план Тардьё» не предоставляет достаточной гарантии защиты слабых государств и жертв агрессии и не соответствует интересам СССР. Ещё меньше Москву привлекали планы Германии и её сателлитов, требовавших равенства в правах на вооружение. Не устраивало её и предложение Великобритании принять за основу проект Подготовительной комиссии, так как он не предусматривал разоружения в рамках, обеспечивающих одинаковую безопасность всех государств. Нарком иностранных дел М.М. Литвинов предложил взять за основу советский проект конвенции о полном и всеобщем разоружении, выдвинутый делегацией ещё в 1928 г. Но его не поддержали, как и многие позитивные инициативы других стран, поскольку готовился компромиссный вариант проекта, учитывавший даже требования Германии и других разоружённых по мирным договорам стран предоставить равноправие в вооружениях в рамках системы безопасности.

Приход к власти в Германии нацистов 30 января 1933 г., требования Берлина ликвидировать Версальский договор и восстановить границы страны 1914 г., её заявления об уходе с Конференции по разоружению (14 октября), о выходе из Лиги наций (19 октября), а затем и начало ремилитаризации страны в корне изменили международную ситуацию. Вопрос о сокращении вооружений стал неактуальным, а реальное разоружение — невозможным.

В обстановке дальнейшего обострения ситуации на Дальнем Востоке и нарастания угрозы войны в центре Европы Конференция по разоружению превратилась «в место империалистического торга за военные преимущества и борьбы за расстановку сил накануне Второй мировой войны»¹². В результате её отложили до лучших времён, не приняв конвенции, так как ни один из участников форума в тот тревожный период не был заинтересован в разоружении.

Таким образом, разоружение и сокращение вооружений было снято с повестки дня. Результаты многолетней работы по стабилизации обстановки и поиску компромиссов в связи с изменившейся ситуацией оказались невос-

¹¹ Документы внешней политики СССР. Т. 17. М., 1971. С. 406.

¹² Хайцман В.М. СССР и проблема разоружения. М., 1959. С. 364–365.

требованными. Но оставалась вторая составляющая сохранения мира — коллективная борьба с агрессией или её угрозой, зафиксированная в статьях 10, 15 и 16 Устава. Именно на неё обратило внимание советское правительство в период начавшейся перегруппировки сил в Европе и сплочения реваншистски настроенных государств. Изменив своё отношение к международной организации и воспринимая теперь её как реальное орудие борьбы с агрессией и арену для объединения миролюбивых сил, СССР решил вступить в Лигу в целях использования её возможностей для создания системы безопасности и пресечения попыток передела мира.

До этого времени советское руководство оценивало её миротворческую деятельность, согласно формулировке Г.В. Чичерина, следующим образом: «Лига — это организованное бессилие»¹³. Более того, Москва считала Лигу злонамеренной организацией, стремящейся использовать свою власть для посягательств на права и независимость других народов. Но постепенно, с изменением международной обстановки и ростом мощи и влияния СССР, появилось понимание, каким образом можно использовать её возможности. Разумеется, Лига проводила свою политику с позиции сильнейших государств и их союзников, учитывалась и возможность опасных последствий беззаконности. Но были и успехи. В 1920-х гг. Лиге удалось более или менее удачно урегулировать целый ряд конфликтов: спор Швеции и Финляндии относительно принадлежности Аландских островов; польско-литовский и балканские конфликты; спор между Боливией и Перу и др. Несомненно, советское руководство имело основания критиковать способы решения Лигой конфликтов, но, утратив эту арену, средние, малые, зависимые и прочие не обладавшие существенным международным авторитетом государства лишились бы в целом неплохо отлаженного механизма для рассмотрения международных споров. Осознание особенностей деятельности Лиги позволило правительству СССР в начале 1930-х гг. согласиться с необходимостью сотрудничества с ней, как с целью воздействия на решения организации для укрепления положения страны, так и для влияния на общую ситуацию в мире. Правительство сочло, что после выхода из Лиги наций Японии и Германии СССР мог бы играть в ней одну из руководящих ролей и использовать её в интересах своей безопасности.

Советский Союз вступил в Лигу наций в сентябре 1934 г. и сразу включился в её работу по обеспечению мира, привнося массу предложений (часто с пропагандистской политической подоплёкой). Далеко не все инициативы Москвы воспринимались положительно, но, несомненно, Советское государство стало одним из самых авторитетных и влиятельных членов организации в чрезвычайной сложной международной обстановке второй половины 1930-х гг.

Вскоре для советского руководства появилась реальная возможность проявить себя в борьбе с агрессией: на путь вооружённого передела мира вступила фашистская Италия. В течение 1934 г. она неоднократно провоцировала вооружённые столкновения на границах своих колоний с Эфиопией. В декабре Аддис-Абеба направила Генеральному секретарю Лиги жалобу на Италию и предложила создать комиссию для разрешения конфликта, но не получила поддержки. Рим активизировал подготовку к войне, одновременно поддерживая действия Германии, направленные на пересмотр Версальской системы. В результате А. Гитлер заявил о незаинтересованности Берлина в Эфиопии

¹³ Документы внешней политики СССР. Т. 6. М., 1962. С. 97.

и отказался участвовать в возможных акциях против Италии. Франция, со своей стороны, согласилась предоставить Б. Муссолини свободу действий в обмен на поддержку её политики в Восточной Европе. Великобритания выразила готовность удовлетворить колониальные притязания Италии за счёт Эфиопии, надеясь договориться с Римом о присоединении к своим владениям северо-западной её части¹⁴.

Жалоба Аддис-Абебы обсуждалась на сессии Совета Лиги 19 января 1935 г., и сторонам предложили договориться об арбитраже или прийти к компромиссному соглашению. Но двусторонние переговоры не увенчались успехом, и Эфиопия вновь обратилась в международную организацию с просьбой рассмотреть создавшуюся ситуацию. Однако правительство Муссолини сумело избежать вмешательства Лиги, а Англия и Франция решили устраниваться — для них участие Италии в создании фронта, направленного против эвентуальной агрессии Германии, оказалось важнее. Советское руководство это понимало и восприняло решения Лондона и Парижа без возражений.

11 мая император Эфиопии Хайле Селассие I сам обратился в Лигу, настаивая на проведении коллективных санкций в отношении Италии в соответствии со ст. 16 Устава. Но пока война не затронула интересы держав, они помогать не спешили. Муссолини успешно провёл мобилизацию сил для войны в Восточной Африке и получил всё необходимое для её быстрого и победоносного завершения, причём значительную часть стратегических материалов и оружия Италии поставили Англия, Франция, США и Германия. Эфиопия же была лишена возможности закупать оружие — те же державы ей отказали, а СССР не имел с ней даже дипломатических отношений¹⁵.

Многочисленные обращения эфиопского правительства к Лиге с жалобами на Италию не принесли результатов, и 3 сентября третейский суд принял решение, что ни Италия, ни Эфиопия не ответственны за инцидент. На следующий день советский представитель призвал Совет использовать все средства, чтобы избежать вооружённого конфликта между двумя членами организации¹⁶. XVI Ассамблея Лиги наций (сентябрь 1935 г.) занялась этим вопросом, но всё ограничилось только призывами сохранять мир и соблюдать Устав. 3 октября итальянские войска вторглись в Эфиопию. Италия была признана агрессором, в отношении которого Совет рекомендовал применить экономические санкции в соответствии со ст. 16 Устава. Был образован Комитет координации для согласования мер по применению санкций, который принял постановления об эмбарго на вывоз и транзит оружия, отправляемого в Италию, снятии эмбарго на вывоз и транзит оружия в Эфиопию. Договорились о финансовом бойкоте Италии, запрете на импорт из неё любых товаров, эмбарго на вьючных животных и на некоторое сырьё, а также о взаимопомощи государств, участвующих в санкциях.

Полное проведение санкций членами Лиги и присоединившимися государствами могло вынудить Муссолини прекратить войну, так как Италия почти не имела своего сырья и импортировала 98% потребляемого ею угля и нефтепродуктов. Однако под давлением стран, не заинтересованных в ухудшении отношений с Римом, координационный комитет существенно ограничил объ-

¹⁴ Documents on British foreign policy. 1919–1939. Ser. 2. Vol. 14. P. VII, 90–92.

¹⁵ Корсун Н.Г. Итало-абиссинская война 1935–1936 гг. М., 1939. С. 18–20.

¹⁶ Документы внешней политики СССР. Т. 18. М., 1973. С. 494–496.

ём мероприятий, которые следовало применить к агрессору, — постановил не вводить военных санкций, а экономические и финансовые проводить постепенно, сократил список сырьевых товаров, рекомендуемых к эмбарго на вывоз в Италию. Нефтяные санкции вообще не были введены.

Решения Лиги осложнили положение Италии, но их оказалось недостаточно, чтобы принудить её прекратить войну. Тем не менее советское правительство отмечало, что сам факт введения санкций имел большое политическое значение и рассматривало их как урок более опасному потенциальному нарушителю порядка — Германии. Берлин, убедившись в относительной безнаказанности итальянской агрессии, 7 марта 1936 г., ввёл войска в Рейнскую область. При этом западные державы даже не заявили протеста. 20 марта Совет Лиги принял резолюцию, которая ограничилась признанием факта нарушения Германией послевоенных договорённостей, а 21 марта Гитлер провозгласил, что «дух Версальского договора уничтожен»¹⁷.

Действия Германии переключили внимание большинства государств с Эфиопии на Рейн и повысили в глазах Англии, Франции и СССР значение Италии как союзника в борьбе с немецкой агрессией. Это сказалось на экономических санкциях: эмбарго на поставки Италии оружия игнорировали семь стран, финансовые меры — восемь, отказались от экспорта в Италию запрещённых товаров десять, от импорта — тринадцать, или четверть всех членов Лиги. На протяжении войны Италия продолжала получать импорт через третьи страны, а итальянские товары поступали на многие рынки, в том числе английский и французский. Но Лондон и Париж сквозь пальцы смотрели на эти нарушения, не желая разрывать отношения с потенциальным союзником, пусть даже агрессором. Более того, британское правительство отклонило предложение морской блокады Италии и не закрыло Суэцкий канал для перевозки итальянских войск.

В то время как Италия сближалась с Германией на основе общности интересов в борьбе за передел мира, Лондон, Париж и их союзники продолжали надеяться, что Рим «насытится» захватом Эфиопии и вернётся к роли «хорошего европейца»¹⁸. Англия, Франция, а также Советский Союз заняли выжидательную позицию, и уже в мае итальянская армия одержала победу, прибегнув к использованию отравляющих газов и бомбардировке мирных поселений. 9 мая Муссолини объявил о победе и решении Большого фашистского совета считать Италию империей¹⁹.

1 июля на чрезвычайной сессии Лиги наций Литвинов констатировал, что «Лига не смогла обеспечить одному из своих сочленов в соответствии со статьёй 10 Устава его территориальную неприкосновенность и политическую независимость»²⁰. 4 июля Ассамблея постановила отказаться от дальнейшего применения санкций. Итог итало-эфиопской войны повлиял на ситуацию во всём мире. Безнаказанность агрессора привела к активизации экспансионистской политики Германии и Японии, дала толчок к подготовке нового

¹⁷ История дипломатии. Т. 3. М., 1945. С. 627.

¹⁸ *Савинов А.В.* Англо-итальянские отношения в период средиземноморского кризиса 1935–1936 гг. // Проблемы итальянской истории. 1982. М., 1983. С. 119; Документы внешней политики СССР. Т. 19. М., 1974. С. 219.

¹⁹ Документы внешней политики СССР. Т. 19. С. 259.

²⁰ Там же. С. 329–335.

международного конфликта. Слабела вера во всеобщую систему коллективной безопасности.

Следующим потрясшим Европу событием 1936 г. стало вмешательство Германии и Италии в гражданскую войну в Испании на стороне франкистов. В феврале 1936 г. на выборах в парламент победил Народный фронт, было создано республиканское правительство во главе с М. Асаньи. Его реформы и возможность распространения коммунистических идей вызвали недовольство Италии и Германии, которые оказали помощь правым во главе с генералами Х. Санхурхо, Ф. Франко и М. Годедом, поднявшими мятеж 18 июля 1936 г. Борьба между республиканскими силами и мятежниками началась как гражданская война, но после вмешательства Германии, Португалии и Италии превратилась в войну международного значения.

Под предлогом защиты своих граждан гитлеровская Германия направила в Испанию две эскадры, а в испанское Марокко – 20 самолетов в помощь мятежникам марокканских частей. Осенью был переброшен добровольческий легион «Кондор» из 100 боевых самолётов и 4500 человек личного состава²¹. Италия также оказала поддержку мятежникам, надеясь на создание из трёх государств в центре, на юге и западе Европы ядра фашистского блока²².

Лондон и Париж не противодействовали и не протестовали против акций Италии и Германии, так как опасались влияния реформ нового испанского правительства на внутреннюю обстановку в своих странах, как и ряд других европейских правительств. Кроме того, большинство европейских политиков считали, что вмешательство других государств в гражданскую войну могло привести к расширению конфликта до масштабов европейской войны. Поэтому 2 августа Франция предложила Англии, Германии, Италии, Польше, СССР и другим странам обсудить декларацию о невмешательстве в дела Испании. В течение трёх недель её подписали все европейские государства. Для наблюдения за выполнением соглашения в Лондоне был создан постоянный комитет из представителей 27 европейских стран – его участников.

Выполняя свои международные обязательства, советское правительство с 28 августа запретило экспорт, реэкспорт и импорт в Испанию и её владения оружия, амуниции, военных материалов, кораблей и самолётов. Кроме того, чтобы противодействовать международным акциям, способным ухудшить положение Испанской республики, и выступать против фашизма, даже когда «невмешательство» во внутренние дела Испании обернулось фарсом, СССР продолжал участвовать в работе комитета. Принцип единогласия давал возможность советской делегации «пресекать своим вето многие махинации Италии и Германии»²³, но основные надежды возлагались всё же на Лигу наций.

На сентябрьской (1936) Ассамблее Лиги республиканское правительство потребовало обсудить нарушение её Устава в связи с военным вмешательством Германии, Италии и Португалии в дела Испании, однако вопрос был передан в комитет. 28 сентября Литвинов на пленарном заседании Ассамблеи призвал коллег форсировать применение принципов Устава, теперь уже в связи с начавшимся насильственным переделом мира. Он призвал укрепить Лигу,

²¹ История дипломатии. Т. 3. С. 634.

²² *Пожарская С.П.* Гражданская война в Испании в контексте международной обстановки в канун Второй мировой войны // *Европа между миром и войной, 1918–1939.* М., 1992. С. 158; *Гарсиа Х.* Испания Народного фронта. М., 1957. С. 40.

²³ *Майский И.М.* Испанские тетради. М., 1962. С. 24–26.

создав систему региональных и двусторонних пактов о взаимной помощи. Инициативы советского представителя вызвали интерес. Англия порекомендовала державам, подписавшим Локарнские договоры, расширить европейское соглашение, а Ассамблея создала «Комитет 28-ми» для изучения поступавших предложений²⁴.

Однако этих действий оказалось недостаточно, Германия и Италия игнорировали соглашение о невмешательстве. За три месяца они отправили в Испанию свыше 24 тыс. солдат-марокканцев, 400 т военных материалов, 462 раза бомбили испанские города, обеспечив военное превосходство мятежников²⁵. Когда стало известно, что Рим и Берлин не прекратили поддерживать Франко, советское руководство решило дать положительный ответ на запрос главы республиканского правительства относительно закупки оружия и отправки в Испанию советских военных советников²⁶. 23 октября 1936 г. И.М. Майский передал председателю комитета по невмешательству заявление, в котором предлагалось восстановить право испанского народа на приобретение вооружения, а участникам соглашения — предоставить решать вопрос о помощи самостоятельно²⁷. Стоило Москве проявить твёрдость, против неё ополчились великие державы, делавшие ставку на победу Франко. Вместо конкретных действий по прекращению конфликта, грозившего вылиться в локальную, а затем и мировую войну, они «продолжали изучать» положение в Испании. Между тем обстановка усугублялась — шло сплочение фашистского блока.

25 октября в Берлине было заключено германо-итальянское военнополитическое соглашение — «ось Берлин—Рим». Стороны согласовали разграничение сфер влияния в Европе, установили общую линию поведения в комитете по невмешательству, договорились расширить военную интервенцию в Испании, признать правительство Франко. Спустя месяц Германия и Япония подписали Антикоминтерновский пакт, согласно которому обязывались информировать друг друга о деятельности Коминтерна, вести борьбу против него и приглашали третьи государства принять меры в духе этого соглашения или присоединиться к пакту. 18 ноября Муссолини и Гитлер официально признали Франко главой правительства Испании и усилили ему помощь.

После бомбардировки немцами Герники и других испанских городов 29 мая 1937 г. Совет Лиги предложил срочно отозвать неиспанских комбатантов, но в тот же день Германия и Италия заявили о выходе из комитета по невмешательству, а германский флот обстрелял г. Альмерия. Лига признала, что Лондонский комитет ничего не смог сделать для обеспечения вывода «волонтёров» и констатировала присутствие на испанской территории «иностранных военных корпусов», не указывая при этом на Италию и Германию.

Потакание агрессорам вело к расширению войны, хотя в этот период сопротивление было ещё возможно. Когда в 1937 г. пиратские действия германского, итальянского и франкистского флотов серьёзно затронули интересы большинства стран Европы, осуществив более сотни нападений на их торговые суда в Средиземном море, Международной конференции в г. Ньоне (10—14 сентября 1937 г.) удалось решить проблему до конца года с помощью

²⁴ АВП РФ, ф. 415, оп. 10, д. 11, л. 2.

²⁵ Хормач И.А. СССР — Италия. Дипломатические и экономические отношения. 1924—1939 гг. М., 1995. С. 215; Пожарская С.П. Гражданская война в Испании... С. 158.

²⁶ Война и революция в Испании. 1936—1939. М., 1968. С. 422, 426.

²⁷ Документы внешней политики СССР. Т. 19. С. 513—514.

разработки эффективной системы патрулирования военных кораблей²⁸. К сожалению, других таких успешных актов против нарушителей мирового порядка не предпринималось.

16 сентября 1937 г. Англия и Франция без предупреждения сняли свои военные суда с патрульной службы вдоль испанского берега. Невмешательство потерпело крах. 4 ноября комитет принял резолюцию, признававшую за армией Франко права воюющей стороны, а 11 декабря Италия заявила о выходе из Лиги наций и увеличила военные поставки мятежникам. В 1938 г. при содействии Италии и Германии войска Франко оттесняли республиканцев. 26 января 1939 г. пала Барселона, 5 февраля — Херона. 27 февраля 1939 г. Англия и Франция порвали дипломатические отношения с республиканским правительством и признали Франко. На следующий день его войска заняли Мадрид²⁹.

Совершенно безнаказанно разворачивалась и агрессия Японии в Китае. На следующий день после подписания Антикоминтерновского пакта, 26 ноября 1936 г. границу СССР в районе озера Ханко перешёл японский отряд, но его оттеснили советские войска. В 1937 г. приграничные провокации Японии против СССР участились. 7 июля 1938 г. японцы начали захватническую войну в Китае. В урегулировании этой ситуации большую роль могла сыграть Лига наций, но Лондон был готов признать господствующее положение Японии в Маньчжурии и Северном Китае, чтобы сохранить свои позиции в Центральном и Южном Китае. Японским планам благоприятствовала и американская политика нейтралитета³⁰.

Лига в ответ на обращения Китая с просьбой рассмотреть вопрос о применении к Японии ст. 17 Устава 6 октября 1937 г. приняла резолюцию, признавшую наличие агрессии со стороны Японии, но всего лишь рекомендовала своим членам воздерживаться от действий, способных ослабить сопротивление Китая, и обдумать, как они могут индивидуально оказать ему помощь³¹. Коллективной поддержки Китай не получил. На Брюссельской конференции, созванной «для изучения положения на Дальнем Востоке и разработки мирных способов ускорения окончания конфликта» (3–24 ноября 1937 г.), применение санкций против Японии не ставилось на обсуждение. Конференция ограничилась принятием декларации, предлагавшей Китаю и Японии прекратить враждебные действия и прибегнуть к мирным методам решения спора. Летом—осенью 1938 г. продолжилось наступление японских войск, и отсутствие помощи мирового сообщества обрекло Китай на поражение.

Таким образом, генеральная линия Лиги наций постепенно сдвигалась от слабого сопротивления агрессору к отступлению под его натиском. 3 ноября 1938 г. японское правительство опубликовало декларацию об установлении в Восточной Азии «нового порядка», требовало отказа национального правительства Китая от «прежних» принципов в политике, обновления его состава, провозглашал курс на установление монопольного господства Японии в Китае³².

²⁸ См.: Хормач И.А. Советский Союз на Нионской конференции по борьбе с пиратством (10–14 сентября 1937 г.) // Российская история. 2015. № 2. С. 118–132.

²⁹ Документы внешней политики. 1939 год. Т. 22. Кн. 2. М., 1992. С. 388.

³⁰ История дипломатии. Т. 3. С. 655–656, 660–661.

³¹ League of Nations. Journal official. Special Supplement. 1937. № 169. P. 148–149.

³² История войны на Тихом океане. Т. II. М., 1957. С. 362–364.

В Европе ситуация также накалялась. 13 марта 1938 г. Германия осуществила аншлюс Австрии, не вызвав противодействия Лиги. 29–30 сентября состоялся «Мюнхенский сговор» – правительства Англии, Франции и Италии согласились на расчленение Чехословакии и передачу Германии Судетской области. Это соглашение стало кульминационной точкой «политики умиротворения». Дальнейшие шаги Германии уже не обсуждались³³.

После Мюнхена многие страны, прежде всего СССР, изменили своё отношение к Лиге наций. Коллективное обсуждение сложных международных проблем уже не предпринималось из-за огромного разброса мнений. Стремительное изменение обстановки требовало незамедлительной реакции, а громоздкая Лига с её сложной и длительной процедурой обсуждения и вынесения решений на это не была способна. Совет Лиги, состоящий из великих держав, пренебрегал мнением других государств и часто не мог выработать единой позиции перед лицом создания военных коалиций.

15 марта 1939 г. Германия ликвидировала Чехословакию как самостоятельное государство и присоединила к себе Чехию и Моравию в качестве протектората. В Словакии было создано марионеточное правительство. 22 марта Германия принудила Литву подписать договор о передаче ей Мемельской области с портом Мемель (Клайпеда) на Балтийском море. Одновременно Берлин предъявил ультиматум Румынии, требуя подчинения её экономики своим промышленным нуждам. 3 апреля Гитлер утвердил план «Вайс», предусматривавший нападение на Польшу. 7 апреля итальянские войска вторглись в Албанию. Наконец, 28 апреля Берлин заявил о расторжении англо-германского морского соглашения 1935 г. и об аннулировании германо-польского пакта о ненападении 1934 г. 22 мая был подписан итало-германский политический и военный союз – «Стальной пакт». Опасность общеевропейской войны резко возросла, но из-за сопротивления ведущих держав Лига наций этими проблемами не занималась. В 1939 г. произошёл окончательный разрыв сложных и многосторонних связей её государств-членов. 1 сентября 1939 г. Германия напала на Польшу. Началась Вторая мировая война.

Созданная для поддержания статус-кво, сложившегося после Первой мировой войны, и улучшения международных отношений, Лига наций стала неэффективной, не претерпев никаких изменений в ходе трансформации обстановки в мире, потеряла силу, власть и даже облик организации, объединённой общей целью. Налицо было столкновение геополитических и экономических интересов значительного числа её членов, сводившее на нет основные направления деятельности международного сообщества. Вместо того чтобы немедленно обсудить возможные коллективные действия, Лига отложила очередную XX Ассамблею, хотя в сентябре 1939 г. в секретариат обратилось правительство Румынии в связи с началом войны против Польши. Не созывались заседания комитетов и комиссий, не принимались решения. После поражения Франции в 1940 г. некоторые органы Лиги наций перебрались в США, где готовили прогнозы экономического положения в послевоенном мире. Фактически как организация Лига перестала существовать, хотя официально была распущена только в 1946 г.

³³ Год кризиса. 1938–1939. Документы и материалы. В 2 т. Т. 1. М., 1990. С. 27–28; Документы внешней политики СССР. Т. 21. М., 1977. С. 535; Документы и материалы кануна Второй мировой войны. Т. 1. М., 1981. С. 230–237.

Таким образом, достигнув определённого успеха в смягчении и даже ликвидации некоторых международных конфликтов, показав себя вполне успешной в борьбе с международным пиратством и подготовке ряда правовых актов, по сей день регулирующих некоторые важные аспекты межгосударственных отношений, Лига наций допустила разрастание локальных конфликтов в мировую войну. Организация не выдержала ударов, вызванных ревизионистскими тенденциями, возрождение которых было заложено в её Уставе, не учла коренных изменений в международной обстановке. Действия СССР, направленные на стабилизацию международной ситуации, не могли противостоять общей тенденции отказа от коллективных действий во имя мира.