

## О РЕАКЦИИ США НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ СОЮЗНЫМ РЕСПУБЛИКАМ СССР ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ В ФЕВРАЛЕ 1944 г.

**В. Е. Снапковский**

*В статье исследуется реакция США на конституционные изменения в СССР (февраль 1944 г.), выразившиеся в предоставлении союзным республикам внешнеполитических и оборонных полномочий. Отмечается, что США, как и Великобритания, с удивлением, подозрением и тревогой восприняли эту реформу Советского правительства, которое не объяснило союзникам мотивы неожиданных для них решений.*

*The article examines the US reaction towards the constitutional changes in the Soviet Union (February 1944) reflected in provision of foreign and defense powers to the Union republics. It is noted that the USA as well as Great Britain embraced with surprise, suspicion and anxiety the reform of the Soviet government which did not explain to the allies the motives of such an unexpected for them decision.*

*Ключевые слова: СССР; США; союзные республики; внешнеполитические полномочия союзных республик; конституционная реформа 1944 г.*

*Keywords: the USSR; the USA; the Union Republics; foreign policy powers of the Union republics; 1944 constitutional reform.*

Как уже говорилось в одной из статей, советскому правительству не удалось добиться предоставления ряда союзным республикам, в том числе Белорусской ССР, в составе Комиссии Объединенных Наций по военным преступлениям (КОНВП) [5]. Западные союзники отклонили просьбу СССР, мотивируя это отсутствием у союзных республик статуса субъектов международного права. Отказ союзников явился причиной того, что Советский Союз решил не вступать в состав КОНВП. Однако советское правительство вплоть до 1947 г. не оставляло попыток добиться включения семи союзных республик в состав этой Комиссии, которые, однако, оказались безуспешными [9, р. 112, 158; 10, р. 318].

Именно отказ Великобритании и США удовлетворить просьбу побудил советское руководство к тому, чтобы вернуть республикам внешнеполитические полномочия, которые они делегировали центру при вступлении в Союз ССР. 1 февраля 1944 г. Верховный Совет СССР единогласно принял Закон «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим Народного комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский народный комиссариат». Согласно этому Закону союзные республики получали право вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями. Закон внес изменения в Конституцию СССР 1936 г., дополнив ее статьей 18-а, закреплявшей право каждой союзной республики вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами. К ведению Союза ССР было в связи с этим отнесено установление общего порядка во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами. За ним сохранялось представительство Союза ССР в международных сношениях, заключение, ратификация и денонсация договоров СССР с другими государствами и все другие права в области международных отношений, предусмотренных статьями 14

и 49 Конституции СССР. Был принят также Закон «О создании воинских формирований союзных республик» [2, с. 50–51].

Конституционные изменения в СССР вызвали большой международный резонанс [6, с. 19–29]. Первой из зарубежных изданий на далеко идущие решения январского Пленума ЦК ВКП(б) откликнулась газета «Нью-Йорк таймс», поместившая 30 января 1944 г. статью под характерным названием «Советская “автономия” беспокоит союзников. План увеличения полномочий республик направлен на обеспечение контроля за столом мирных переговоров». Газета писала, что решения Пленума и намерение рассмотреть вопрос о расширении «автономии» союзных республик в советском парламенте вызвали в «дипломатических кругах Вашингтона и Лондона большой интерес и определенный испуг», поскольку они увидели в этом стремление усилить голос России на послевоенных международных форумах. СССР, расширив «автономию 16 советских республик», мог бы заслонить даже Британское Содружество наций, каждый из 6 доминионов которого был представлен в главных столицах мира. «Нью-Йорк таймс» напомнила о том, что В. М. Молотов (он был назначен председателем Комиссии по проектам послевоенного государственного устройства стран Европы, Азии и других частей мира. — В. С.) недавно проявлял большой интерес к организации Британского Содружества и представительству его членов за рубежом. Как заключала газета, предоставление республикам внешнеполитических полномочий придаст полезную гибкость советской внешней политике, но не сделает более легкой жизнь иностранных представителей в СССР [12]. Своим глубоким комментарием это хорошо информированное издание предугадало смысл решений Верховного Совета СССР и во многом предопределило тон последующих выступлений прессы США и Великобритании по этому вопросу.

Американские агентства Ассошиэйтед Пресс и Юнайтед Пресс, английское Рейтер, все влиятельные американские и английские газеты

опубликовали доклад В. М. Молотова полностью или с пространными выдержками, что было редкостью в их практике и свидетельствовало о большом значении, придаваемом на Западе решениям Верховного Совета СССР. Появились и первые официальные отклики. Государственный секретарь США К. Хэлл на своей пресс-конференции 3 февраля 1944 г. сказал, что принятое Верховным Советом предложение советского правительства о предоставлении союзным республикам внешнеполитических полномочий не обсуждалось на Московской конференции министров иностранных дел США, СССР и Великобритании, на которой он присутствовал, что это исключительно юрисдикция советского правительства и что было бы лучше подождать и посмотреть, чем комментировать это [11].

Реакции официальных политических кругов Великобритании на конституционные изменения в СССР не последовало. Однако тон комментариев английской печати в целом был более доброжелательным, чем американской, на что указывала «Правда» [3]. Агентство Рейтер сообщало, что английские авторитетные круги проявляют большой интерес и полное понимание этого важного события, свидетельствующего о том, что за последние 20 лет республики вышли «из детского возраста». Газета «Дейли мейл» называла решения сессии «величайшими конституционными изменениями с момента русской революции». Агентство Ассошиэйтед Пресс указывало, что, по мнению английских официальных кругов, произошло важное событие большого значения для СССР и внешнего мира, представляющее особый интерес для послевоенной реконструкции [4].

Ниже представлена реакция дипломатических кругов США на конституционные изменения в СССР, изученная на основе официального издания Госдепартамента США «Внешние сношения Соединенных Штатов. Дипломатические бумаги» (*Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1944. Volume IV: Europe*). Этот вопрос частично освещен в статье украинского историка В. Гриневича о создании Наркомата обороны УССР в 1944 г. [1; 7], а также в нашей монографии о первоначальном членстве БССР в ООН [6]. В данной статье автор исследует этот сюжет более широко, используя все относящиеся к нему документы, опубликованные в соответствующем томе упомянутого выше дипломатического издания США.

Посол США в СССР А. Гарриман в телеграмме Государственному секретарю К. Хэллу 31 января 1944 г. сообщал, ссылаясь на одного из сотрудников советского НКВД, что на повестке дня предстоящей сессии Верховного Совета СССР будет вопрос о замене союзных наркоматов обороны и иностранных дел союзно-республиканскими, что даст советским республикам право обмениваться дипломатическими представительствами с иностранными государствами в случаях, когда союзная республика и иностранное государство пожелают этого. В этом советское правительство намеревалось учитывать опыт Британского Содружества. Это также означало учреждение наркоматов иностранных дел в каждой из 16 союзных республик. Гарриман отмечал,

что он не располагает пока информацией, полученной от властей, насколько на самом деле будет расширена автономия отдельных союзных республик [8, p. 809].

В следующей телеграмме Госсекретарю К. Хэллу от 2 февраля А. Гарриман сообщал о дискуссии и решениях сессии Верховного Совета СССР, отмечая их единогласный характер и отсутствие оппозиции предложенным законопроектам. Полный перевод доклада Молотова был отправлен в Госдепартамент 3 февраля, а переведенные тексты законов — 8 февраля. Они были опубликованы в бюллетене Госдепартамента 6 мая 1944 г. [8, p. 810–811].

Первый серьезный и глубокий анализ конституционных изменений в СССР был сделан по свежим следам начальником Восточноевропейского отдела Госдепартамента США Ч. Боленом 3 февраля. Его меморандум был получен Госсекретарем К. Хэллом, начальником Европейского отделения Госдепартамента Д. Данном и его заместителем Ф. Метьюсом [8, p. 811–813]. Ч. Болен писал, что полностью значение изменений в наркоматах обороны и иностранных дел можно будет оценить только тогда, когда станет известно, каким образом эти изменения будут реализованы. Само по себе это не означает большого сдвига в направлении децентрализации и существенно не изменяет конституционную структуру Советского Союза. По его словам, централизованный контроль Москвы никогда не осуществлялся через правительственные структуры, а через коммунистическую партию, и без сомнения он будет продолжаться проводиться через партийные каналы. В советский конституционный механизм не были внесены базовые структурные изменения, поскольку союзно-республиканские наркоматы являются скорее правилом, чем исключением в правительстве СССР. Исходя из этой правильной оценки сущности советской политической системы Ч. Болен высказывал сомнение, что вряд ли союзный НКВД откроет отделения во всех 16 республиках. В действительности наряду с высшим органом в лице НКВД СССР в Москве будут созданы наркоматы по иностранным делам в 16 республиках [8, p. 811].

Одно из ключевых мест в меморандуме Ч. Болен звучало следующим образом: «Несмотря на то что эти изменения в Конституции дают каждой из 16 республик теоретическое право поддерживать отношения и вести переговоры с иностранными правительствами, очевидно, что это право будет использоваться в соответствии с решением Москвы. Пока нет свидетельств того, что данный закон означает открытие 16 дипломатических представительств СССР в столицах стран мира. Всесоюзный комиссариат будет продолжать говорить от имени России по большинству международных вопросов» [8, p. 812]. Как известно, в будущем так и произошло.

Таким же образом в меморандуме оценивается план создания вооруженных формирований союзных республик. В этой связи говорится, что право создания вооруженных структур союзными республиками не повлияет на первоочередную ответственность союзного правительства за воору-

женные силы СССР, что, наверное, будет означать только изменение имен частей из разных союзных республик.

Возвращаясь к толкованию мотивов, лежащих за этими изменениями, американский дипломат писал, что некоторые из них очевидны, для выяснения других потребуется время. Он считал, что одна из первоочередных целей Кремля — сделать более привлекательной реинкорпорацию Прибалтийских стран в состав СССР, чтобы они получили видимость полунезависимых государств с собственными министерствами иностранных дел и обороны. Это также облегчило бы более позитивное восприятие мировым общественным мнением инкорпорации Восточной Польши, что означало бы объединение украинцев и белорусов с Украинской и Белорусской республиками, а не доминирование над ними Москвы. В связи с этим Ч. Болен считал, что конституционные изменения проводятся не только для того, чтобы представить эти территориальные приобретения более привлекательными перед мировым общественным мнением, но и для представителей этих заинтересованных регионов.

В меморандуме далее высказывалось предположение, что, поскольку будет невозможно помешать Советскому правительству использовать 16 союзных республик, чтобы получить больший вес во время международных переговоров, ряд международных вопросов будет ограничен несколькими отдельными темами, а не переговорами на высоком политическом уровне. Эти изменения можно было предвидеть после докладов из Лондона, когда Москва настаивала, что если британские доминионы будут представлены в КОНВП, то там должны быть и союзные республики СССР. Весьма вероятно, что каждая союзная республика установит дипломатические отношения с пограничными государствами, с которыми она имеет общие проблемы, но под контролем и руководством Москвы. Например, Беларусь и Украина смогут после войны поддерживать отношения с Польшей, три прибалтийские республики — Финляндией, среднеазиатские республики — Афганистаном, а кавказские — Ираном и Турцией [8, р. 812–813].

По мнению автора меморандума, нет оснований верить в то, что эти изменения свидетельствуют о желании облегчить инкорпорацию других стран, несмотря на то что они могут принести пользу. Необходимо помнить, что все территории, на которые распространилось влияние Москвы перед войной, были основательно советизированы и взяты под полный контроль. Попытки применить эту политику в отношении несоветских территорий только усилят обвинения СССР в империализме и не дадут значительных преимуществ [8, р. 813].

В принципе в подобном ключе была выдержана и телеграмма американского посла А. Гарримана Госсекретарю К. Хэллу от 6 февраля [8, р. 820–823]. В ней также говорилось о том, что еще слишком рано оценивать последствия решений Верховного Совета по реорганизации наркоматов обороны и иностранных дел. Однако некоторые аспекты принятых решений считались уже

понятными, и Госдепартаменту предлагалось ознакомиться с их возможными мотивами и последствиями как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

А. Гарриман, в частности, обращал внимание на то, что И. В. Сталин лично был заинтересован национальными проблемами на территории СССР, являясь выходцем из «националистической Грузинской республики». Не удивительно, что он стремится двигаться в направлении сохранения и развития возможностей для выявления национального самосознания при условии, что это будет содействовать объединению, а не ослаблению связей, скрепляющих Советский Союз.

Американский посол был удивлен тем, что объектом децентрализации избраны оборона и внешняя политика, которые, с точки зрения США, являются двумя основными функциями для поддержания центром своей власти. С другой стороны, Конституция СССР рассматривалась им как уникальный инструмент советского правительства, поскольку даже там, где были созданы республиканские наркоматы, ими руководил центральный наркомат в Москве. Как и Ч. Болен, А. Гарриман подчеркивал, что основной конституционной структурой в СССР является коммунистическая партия: она не только глаза и уши Кремля, но и самый лучший инструмент для проведения решений. На втором плане находится НКВД с более прямыми методами реализации воли Кремля. По мнению посла, эти новые методы управления созданы для укрепления центрального контроля в сфере базовой политики, несмотря на стимулирование местных интересов. В сфере внутренней политики принятые изменения интерпретировались как «первые меры для укрепления возникшего в результате войны высшего лидерства Сталина в послевоенный период» [8, р. 821].

Гарриман считал, что мотивы децентрализации лучше можно оценить на примере создания союзно-республиканского наркомата обороны, чем союзно-республиканского НКВД. Он писал, что с осени 1943 г. у него сложилось впечатление, что русские люди устали от войны и Кремль этим серьезно обеспокоен. Задуманный проект направлен на то, чтобы усилить интерес к службе в Красной армии. Отличия в языках и обычаях создавали трудности в объединении разных национальных групп в единые воинские части. Предложенная схема содействовала бы формированию дивизий в границах республик. Было бы легче убеждать молодых людей служить в местных частях, чем в лишенной национального колорита союзной армии. Население с большим желанием платило бы налоги в мирное время для поддержки армии своей республики. И что еще важно: частичная децентрализация армии и снижение большого политического влияния содействовали бы уменьшению ее политического веса после войны.

С точки зрения внешней политики новый механизм создавал впечатление двустолки, что позволяло в отношениях с иностранными государствами использовать тот или другой ствол в зависимости от его эффективности. А. Гарриман

сомневался, смогут ли Советы предсказать, каким образом это оружие будет функционировать. Без сомнений, он считал, что Союз сохранит контроль над вопросами типа тех, которые обсуждались в Москве и Тегеране.

А. Гарриман в качестве побочного продукта конституционных изменений предполагал, что Советы будут рассчитывать на получение более чем одного голоса на международных конференциях аналогично Британскому Содружеству и США, которые, по мнению Москвы, имеют возможность влиять на латиноамериканские республики. Как известно, этот «побочный продукт» оказался основным в советской дипломатии, когда СССР на конференции в Думбартон-Оксе выдвинул предложение-просьбу-требование о включении всех 16 союзных республик в состав государств-учредителей будущей ООН [8, p. 822–823].

После нескольких телеграмм А. Гарримана из Москвы и меморандума Ч. Болена высказаться, и довольно категорически, по поводу конституционной реформы в СССР решил Государственный секретарь К. Хэлл. Телеграмму американскому послу в Москве 9 февраля он начал словами: «Я чрезвычайно обеспокоен реакцией в прессе и в других сферах Соединенных Штатов на успешные шаги Правительства СССР в области внешней политики. Ваши телеграммы, как я Вам уже сообщал, имели чрезвычайно большое значение для нас во время продолжительного рассмотрения этой проблемы, которые президент, а также я и мои помощники проводили по всем аспектам ситуации» [8, p. 824–825].

К. Хэлл изложил видение новой ситуации со стороны Госдепартамента и других официальных учреждений США. По его словам, последние шаги Советского Союза в области внешней политики создают подозрения относительно настоящих мотивов советского правительства. В связи с другими сложностями между союзниками на международной арене конституционные изменения с неясными до настоящего времени последствиями в области внешней политики озадачили и обеспокоили американский народ. Он особо подчеркивал, что это делается без объяснения, понятного американскому народу, что усиливает подозрения, которых американцы хотели бы избежать относительно советской действительности, что в противном случае может подорвать веру в ценность результатов Московской и Тегеранской конференций [8, p. 826].

10 февраля А. Гарриман направил телеграмму К. Хэллу с информацией об обеде, который В. М. Молотов дал в честь британского посла А. К. Керра, где присутствовал и посол США. В беседе с ним Молотов сказал, что вопрос об обмене представителями между любой союзной республикой и США является вопросом, который целиком будет решаться этой республикой и США. А. Гарриман отметил в связи с этим, что США не готовы решать вопрос о принятии у себя представителей правительства балтийских советских республик [8, p. 828–829].

Завершающей телеграммой из серии вышеприведенных на тему конституционных изменений в

СССР была телеграмма А. Гарримана К. Хэллу от 20 февраля 1944 г. В ней посол вновь выражал свое удивление мотивам, приведшим к реорганизации советского Министерства иностранных дел, отмечая, что это все еще остается для него загадкой, и высказывал свои взгляды о возможных последствиях этого шага для советской внешней политики. Он, в частности, писал: «Я не почувствовал во время моих многих бесед с советскими официальными лицами какой-либо разницы между их нынешними целями и целями, представленными нам в Москве и Тегеране, несмотря на тот факт, что методы, которые они используют, являются грубыми и гнусными с точки зрения наших стандартов поведения. Я до сих пор убежден, что они твердо намерены придерживаться заявленных ими целей» [8, p. 944].

Изучение реакции США на конституционные изменения в СССР, которая оказалась наиболее прямой и широкой, а также Великобритании показывает, что западные союзники с удивлением, подозрением и тревогой восприняли новации Москвы. Причина этого крылась в том, что Кремль не объяснил им своих замыслов и намерений, а публично, выдержанного в духе кондовой советской пропаганды молотовского толкования оказалось для них явно недостаточно. Эта проблема не обсуждалась на Московской и Тегеранской конференциях. Поэтому столь активен был обмен телеграммами между Посольством США в СССР и Госдепартаментом США между 31 января и 20 февраля 1944 г. по данному вопросу.

Мотивацию конституционной реформы пытались понять и объяснить все высшее руководство США, начиная с президента Ф. Д. Рузвельта, продолжая Госсекретарем К. Хэллом и начальником Восточноевропейского отдела Госдепартамента Ч. Болена и заканчивая послом в Москве А. Гарриманом. Подготовленные ими документы представляли немалый интерес с точки зрения попыток объяснения загадочного для них решения Кремля. Однако, как нам представляется, истинный смысл этого решения американским политикам и дипломатам разгадать не удалось, хотя Ч. Болен и А. Гарриман указывали в своих аналитических документах на такую возможность. Речь шла о планах сталинского руководства получить в лице союзных республик множество голосов на международных конференциях и создаваемых международных организациях. Американские дипломаты считали эти планы побочным, вторичным результатом конституционной реформы, концентрируя главное внимание на возможностях инкорпорации в СССР новых стран. Оказалось однако, что именно эти планы множественного представительства республик были главными в тайных планах Кремля. Поэтому для США и Великобритании стала полной неожиданностью «предложение-просьба-требование» СССР, выдвинутое на конференции в Думбартон-Оксе 28 августа 1944 г. о включении всех 16 союзных республик в число государств – основателей Международной организации безопасности. Однако это уже тема особого исследования.

### Библіографічні посилання

1. *Гриневич В. А.* Утворення Наркомату оборони УРСР у 1944 р.: з історії однієї політичної гри // Український історичний журнал. 1991. № 5. С. 29–37.
2. X сесія Верховного Совету СРСР 1-го созива. Доклади і закони, прийняті Верховним Советом СРСР. Сиктивкар, 1944.
3. Правда. 1944. 3–5 февр.
4. Правда. 1944. 4 февр.
5. *Снапковський В. Е.* О советском требовании включить ряд союзных республик в состав Комиссии Объединенных Наций по военным преступлениям (июль – декабрь 1943 г.) // Труды факультета международных отношений : науч. сб. Минск : БГУ, 2011. Вып. 2. С. 29–32.
6. *Снапковський В. Е.* Путь Беларуси в ООН: 1944–1945 гг. Минск : Навука і тэхніка, 1994.
7. *Снапковський В. Е.* Про статтю В. А. Гриневича «Утворення Наркомату оборони УРСР у 1944 р.: з історії однієї політичної гри» // Український історичний журнал. 1992. № 1. С. 155–157.
8. Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1944. Vol. IV: Europe. Washington : Gov. print office, 1956.
9. History of the United Nations War Crimes Commission and the Development of the Laws of War. London : HMO, 1948.
10. Postwar Foreign Policy Preparation, 1939–1945. Washington : Gov. print office, 1949.
11. The New York Times. 1944. 3 Feb.
12. The New York Times. 1944. 30 Jan.

Стаття поступила в редакцію в має 2015 г.