

УДК 94(100)“1939/45” + 327(73) + 327:341

Ю. В. Запарий

НАБРОСКИ НОВОГО МИРА: АМЕРИКАНСКИЕ ПРОЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА (1939–1944)

Рассматривается роль Соединенных Штатов Америки в разработке Устава ООН. На основе разнообразных источников анализируется эволюция подходов американской администрации к идее международной организации и ее роли в послевоенном мире. Раскрываются факторы, которые обусловили активную позицию США в процессе создания будущей ООН. Автор анализирует варианты структуры будущей организации, разработанные американскими планировщиками в 1939–1944 гг. Особое внимание уделяется изучению мотивации деятельности администрации Ф. Рузвельта по выработке проектов международной организации по поддержанию мира.

Ключевые слова: американская дипломатия; Вторая мировая война; история ООН; Устав ООН; Ф. Д. Рузвельт; проекты по поддержанию мира.

Двадцатое столетие историки и исследователи международных отношений часто называют «веком США». Прошрое столетие ознаменовалось выходом на мировую арену нового лидера — Соединенных Штатов, государства, которое на протяжении последних шестидесяти лет играет важнейшую роль в мировой политике. Лидирующее положение США во многом обусловлено изменением баланса сил, которое произошло в результате Второй мировой войны. Именно в ходе этого мирового конфликта администрации Ф. Рузвельта удалось потеснить изоляционистов и создать идеологические, стратегические и экономические предпосылки для активной внешнеполитической деятельности Соединенных Штатов в послевоенный период. Важными инструментами американского могущества стали созданные на заключительном этапе Второй мировой войны международные институты — Международный валютный фонд, Международный банк и Организация Объединенных Наций (ООН).

Соединенные Штаты сыграли ведущую роль в учреждении всемирной универсальной межправительственной организации. Почему именно США инициировали и активно содействовали процессу создания ООН? Какие варианты структуры будущей организации разрабатывались американскими планировщиками? Какие интересы преследовали США, разрабатывая проекты будущей международной организации по поддержанию мира? Попробуем ответить на эти вопросы.

История учреждения ООН для многих российских исследователей является лишь незначительным эпизодом в дипломатии периода Второй мировой войны. Большинство учебников лишь вскользь упоминают о конференции в Сан-Франциско и о подписании Устава ООН. Наиболее полное освящение этой проблемы в настоящий момент дается в недавно вышедшей работе И. В. Гайдука [см.: Гайдук]. Обращение к источникам и зарубежной историо-

графии позволяет сделать вывод о том, что в США вопрос о создании международной организации был неразрывно связан с проблемами послевоенного устройства мира. С одной стороны, планы учреждения международной организации являлись логическим продолжением развития идей о природе международной безопасности, сформулированных мыслителями еще в XVIII в., а также концепций интервенционалистов периода Первой мировой войны [Amrith, Sluga, p. 254]. С другой стороны, на позицию администрации Ф. Рузвельта в вопросе о международной организации безопасности повлияли реальные политические события, прежде всего печальный опыт В. Вильсона, который, добившись создания Лиги Наций, не смог потеснить изоляционистов и обеспечить участие США в организации после окончания Первой мировой войны. Руководство США стремилось извлечь уроки из истории Лиги Наций, не сумевшей предотвратить новый мировой конфликт.

Значительную роль в определении послевоенной стратегии американской дипломатии сыграла позиция Ф. Рузвельта — последовательного сторонника создания международной организации. А. Хисс назвал его «отцом-основателем ООН», одержимым идеей международной организации [UN Oral History..., 1990, p. 2]. Ф. Д. Рузвельт еще в ходе президентских дебатов 1930-х гг. утверждал, что для поддержания мира необходима международная организация, способная предотвращать конфликты [Hilderbrand, p. 5]. Он назначал на руководящие посты в своем внешнеполитическом ведомстве убежденных сторонников взглядов В. Вильсона, выступающих за активное участие США в мировой политике [см.: Гайдук, с. 23].

Приверженность Ф. Д. Рузвельта идее международных институтов сочеталась с его прагматичным подходом к дипломатии. Президент был убежден в том, что участие США в международных организациях обеспечит порядок в «проблемных зонах» и укрепит американское влияние. Он считал, что именно разобщенность держав в условиях мирового экономического кризиса, неспособность преодолеть его катастрофические социальные и политические последствия стали основной причиной Второй мировой войны. Именно поэтому, на его взгляд, необходимо создание всемирной международной организации как одного из элементов послевоенного миропорядка, которая была бы способна выработать стратегию общего решения проблем.

На позицию администрации Рузвельта по проблеме создания международной организации в значительной степени оказывала влияние внутривнутриполитическая ситуация. В Белом доме учитывали возможные осложнения из-за противодействия изоляционистов, а также стремление конгресса контролировать основные направления внешнеполитического курса США.

Что касается практической работы, то именно США первыми из стран антигитлеровской коалиции приступили к разработке планов создания будущей международной организации, озаботившись послевоенным планированием еще до формального вступления в войну. Осенью 1939 г., вскоре после начала войны в Европе, инициатива о начале систематических работ по послевоенному планированию была выдвинута С. Уэллесом, заместителем госсекретаря США. По его мнению, именно отсутствие раннего планирования помешало

В. Вильсону после Первой мировой войны воплотить свои замыслы в жизнь. Однако государственный секретарь К. Хэлл первоначально не поддержал эту инициативу, опасаясь, что обсуждение послевоенных планов вызовет в сенате неуместные ассоциации с Лигой Наций и усилит разногласия внутри политической элиты. «Странная война» (в Европе, 1939—1940) давала изоляционистам повод говорить о том, что «Старый Свет погряз в распрях, не имеющих к Америке никакого отношения» и что любое вмешательство в европейский конфликт чревато тем, что «опытные хищники используют его в своих корыстных интересах» [Печатнов, Манькин, с. 238].

Столкнувшись с противодействием, в ноябре 1939 г. С. Уэллес обращается к директору Совета по внешней политике Г. Армстронгу с просьбой подготовить исследование по послевоенным проблемам. Одновременно с этим С. Уэллес подыскивает людей в Госдепартаменте, способных заняться разработкой документов по послевоенному устройству мира. В Совете по внешней политике создается проект изучения «проблем войны и мира». В конце 1939 г. Совет получил грант от фонда Рокфеллера в сумме 44,5 тыс. долларов на финансирование работ по проекту в 1940 г. [Shoup, Minter, p. 33]. Таким образом, первоначально к разработке контуров «желательного послевоенного миропорядка» был подключен известный «мозговой трест», объединявший видных ученых, журналистов и общественных деятелей.

Между тем в Госдепартаменте понимали необходимость проведения серьезной работы по этому вопросу. 27 декабря 1939 г. в обстановке строжайшей секретности во внешнеполитическом ведомстве создается Консультативный комитет по проблемам внешней политики для разработки плана послевоенной глобальной безопасности [Schlesinger, p. 33]. В его состав вошли три подкомитета: 1) по политическим проблемам, 2) ограничению вооружений и 3) послевоенным экономическим проблемам. Руководство комитетом было поручено С. Уэллесу. Задача новой структуры заключалась в определении принципов желаемого мирового порядка, который возникнет по окончании боевых действий, в лучшей степени отвечающих интересам США.

Работа комитета осложнялась из-за борьбы между К. Хэллом и С. Уэллесом. Госсекретарь считал определение послевоенной политики своей прерогативой, а С. Уэллес, пользуясь доверительными отношениями с президентом, хотел самостоятельно контролировать процесс. На начальном этапе Ф. Д. Рузвельт стремился сохранить в тайне разработку проектов послевоенного урегулирования, опасаясь, что подобная работа может вызвать критику изоляционистов. Президент дистанцировался от публичного обсуждения вопросов послевоенного мира и будущей международной организации. Кроме того, действуя в своей привычной манере, Рузвельт, знакомясь с различными точками зрения, не спешил высказывать свое мнение.

В апреле 1940 г. комитет Уэллеса сформулировал самые общие положения по вопросу о послевоенном порядке. В них, в частности, говорилось о необходимости создания специального органа, объединяющего великие державы, в распоряжение которого передаются международные силы по поддержанию мира. Предполагалось, что после окончания войны произойдет всеобщее разоруже-

ние, а международные полицейские силы на основе международных воздушных сил будут поддерживать порядок в мире [Rofe, p. 209]. Таким образом, будущая международная стабильность увязывалась с разоружением. Члены комитета неоднократно подчеркивали, что международная безопасность недостижима без создания стабильной экономической системы в мировом масштабе. Эти идеи во многом повлияли на практическую деятельность американских дипломатов как во время разработки Устава ООН, так и в послевоенный период.

С окончанием «странной войны» деятельность комитета прекратилась¹. Кардинальное изменение ситуации в Европе требовало сосредоточения всех усилий администрации Ф. Рузвельта и Госдепартамента на выработку стратегии в условиях надвигающейся войны. Основными факторами, которые неизбежно учитывались и при планировании, стали вопрос о сохранении Британии и проблема взаимодействия с СССР. Рузвельт был озабочен тем, как обеспечить широкую коалицию в борьбе с гитлеризмом и при этом гарантировать лидерство США в послевоенном мире. Именно поэтому в годы войны разработка планов международной организации была неразрывно связана с процессом оформления антигитлеровской коалиции.

Не случайно на высшем уровне вопрос о создании новой международной организации впервые был поставлен в августе 1941 г. во время совместной конференции Ф. Рузвельта и У. Черчилля в Арджентии. Президент США, разделявший воззрения С. Уэллеса, предложил образовать англо-американские полицейские силы для обеспечения стабильности в послевоенном мире. Более широкая организация безопасности могла возникнуть, по его мнению, лишь спустя 15–20 лет после окончания войны [Кочеткова, с. 28]. Данная концепция в измененном варианте легла в основу работы по определению структуры будущей организации.

Важным этапом в разработке основ будущего миропорядка стало подписание Атлантической хартии. Хотя фраза о создании международной организации по поддержанию мира не была включена в документ, но необходимость новой системы безопасности косвенно подтверждалась в тексте. В хартии целью союзников провозглашалось установление справедливого и безопасного миропорядка в послевоенный период. В документе в качестве целей ведения войны со странами оси провозглашалось создание более справедливого миропорядка, основанного на принципе сотрудничества, свободы совести, права на самоопределения, свободы торговли, экономического и социального развития. Безусловно, новая международная организация по поддержанию мира должна была стать одним из элементов этого миропорядка.

Со вступлением США в войну в декабре 1941 г. появились политические предпосылки для систематической работы по проблеме послевоенного мироустройства. Сам Рузвельт все больше внимания стал уделять этой проблеме, осознавая значимость учреждения международной организации как для сплочения антигитлеровских сил, так и для обеспечения послевоенной стабильности.

¹ Последнее заседание комитета прошло 31 мая 1940 г.

Президент США, разделяя во многом идею глобальной перестройки системы международных отношений, понимал, что структура и задачи будущей всемирной организации должны быть приемлемы как для союзников, так и для конгресса. Без участия союзников невозможно было создать представительную организацию, а без одобрения конгресса Соединенные Штаты не могли участвовать в работе подобного международного института.

Исходя из этих соображений президент в официальных выступлениях прежде всего подчеркивал важность сохранения единства союзников после войны и необходимость создания эффективной системы коллективной безопасности. Если первоначально Ф. Д. Рузвельт полагал, что стабильность в послевоенном мире может быть обеспечена американо-британским союзом, то по ходу войны ему стало понятно, что необходимо более широкое объединение США, Великобритании, СССР и Китая.

При поддержке президента в феврале 1942 г. в Госдепартаменте учреждается Консультативный комитет по послевоенной внешней политике. В рамках этого органа были созданы подкомитеты по международным политическим отношениям, территориальным и колониальным проблемам, международным экономическим отношениям, вооружению и свободе морей, а позже и по международной организации [Postwar Foreign..., p. 67]. С. Уэллес пригласил в консультативный комитет как представителей Госдепартамента (Л. Пасвольский, Х. Ноттер) и администрации (Б. Коэн, Д. Найлс), так и влиятельных представителей общественности (И. Бован, Н. Дэвис) [см.: O'Sullivan]. Стремясь заручиться поддержкой конгресса, он попытался наладить неформальный канал связи между администрацией и Капитолийским холмом. Для этого С. Уэллес попросил присоединиться к работе комитета У. Остина, видного сторонника интервенизма среди республиканцев, а также Т. Коннели, демократа, возглавлявшего сенатский комитет по международным отношениям.

Ф. Д. Рузвельт, который находился в тесных дружеских отношениях с С. Уэллесом, предоставил ему возможность самостоятельно определять направление работы. Президент сформулировал задачу Консультативного комитета следующим образом: «разработка различных вариантов решения проблем» [Ibid.]. Весь процесс разработки планов послевоенного мироустройства был замкнут на президенте.

Заседания комитета проходили в обстановке секретности, так как администрация не желала обнародовать свои планы раньше времени. Но С. Уэллес считал, что в любом случае реализация проекта организации должна начаться еще до окончания войны для того, чтобы избежать повторения ошибок В. Вильсона. В апреле 1942 г. С. Уэллес попытался объединить различные подходы в первом оформленном проекте. Он считал, что в структуре международной организации должен существовать орган, представляющий всех членов и небольшой по составу исполнительный комитет. По замыслу С. Уэллеса, в комитете должны доминировать страны «большой четверки» — США, Великобритания, СССР и Китай. Кроме того, проект предусматривал создание региональных комитетов по безопасности. Уэллес был уверен, что региональный подход к проблеме поддержания мира полностью отвечает интересам Соеди-

ненных Штатов, поскольку это позволит сначала рассматривать споры на региональном уровне, а затем передавать их на рассмотрение исполнительного комитета. Проекты Уэллеса отражали видение президента, который считал, что «Соединенные Штаты, Великобритания, Россия и Китай должны осуществлять контроль, разрешать споры и поддерживать безопасность в послевоенном мире». [цит. по *Мировые войны...*, кн. 4, с. 339].

В конце мая 1942 г. Ф. Рузвельт инициировал обсуждение концепции международной организации на межсоюзническом уровне. В частности, на переговорах с наркомом иностранных дел СССР В. М. Молотовым он отметил, что «четверка будет иметь достаточно вооруженных сил, чтобы навязать мир, в то время как все остальные страны будут разоружены» [цит. по: Гайдук, с. 24]. Таким образом, залогом эффективности организации американский президент считал сотрудничество между крупнейшими государствами. Кремль поддержал идеи, высказанные американским президентом. СССР и Великобритания на тот момент времени не имели наработок по проблеме послевоенного устройства и во многом были вынуждены реагировать на предложения, исходящие из Вашингтона. Детальная разработка плана международной организации по поддержанию мира союзниками началась в 1943 г. после стратегических побед на основных фронтах, а также появления освобожденных территорий [см.: Кочеткова, с. 28]. Курс на дальнесрочное планирование, которым следовала американская дипломатия, оправдал себя.

В июле 1942 г. С. Уэллес возглавил подкомитет по международной организации, созданный в Госдепартаменте для детального обсуждения проекта будущей всемирной организации. Бурная деятельность С. Уэллеса чрезвычайно раздражала К. Хэлла, который не имел возможности контролировать полностью процесс разработки послевоенной стратегии США. Отношения между ними стремительно ухудшались. Наметились и разногласия относительно проектов будущей международной организации. Госсекретарь выступил с критикой идеи С. Уэллеса о включении региональных советов в структуру организации и стал последовательно отстаивать принцип универсальности. Кроме К. Хэлла, сторонниками учреждения универсальной организации были Г. Уоллес и В. Уиллки. Внутри Госдепартаamenta стала складываться группа, которая стремилась избавиться от доминирования С. Уэллеса в вопросе послевоенного планирования.

Очередной предварительный проект будущей международной организации, разработанный в подкомитете в декабре 1942 г., представлял собой детализированный вариант концепции «четырех полицейских». Структура организации должна была состоять из нескольких органов. Во-первых, исполнительного комитета, представляющего «большую четверку». Во-вторых, «всеобщего совета», включающего всех членов, также в рамках организации предусматривалось создание региональных комитетов и Комиссии по всеобщей безопасности и вооружению [см.: O'Sullivan]. Кроме того, в проекте содержалось предложение об учреждении Международного суда, Международной организации труда, Международной организации здравоохранения и социального обеспечения, Экономической комиссии и Комиссии по международным

валютным отношениям. Фактически данная инициатива предусматривала комплексный подход к проблеме. С. Уэллес предлагал создать совершенно новый послевоенный миропорядок путем учреждения международных институтов, регулирующих все важнейшие аспекты международных отношений — от поддержания мира до экономики и культурного сотрудничества. Содержание этого смелого проекта было известно немногим. На публике озвучивалась прежде всего идея объединения держав для предотвращения мирового конфликта.

Анализ работы американских планировщиков позволяет выделить несколько особенностей процесса организации работы. Все структуры по планированию действовали более или менее автономно. Зачастую планировщики не знали, какую позицию по тому или иному вопросу занимает президент. Высокопоставленные работники Госдепартамента, входившие в круг доверенных лиц президента, очень часто не ставили в известность своих подчиненных о результатах переговоров с Рузвельтом [Weisbrode, p. 376]. Осторожность президента и конкуренция за его внимание и благосклонность иногда осложняли ход работы.

В январе 1943 г. перед встречей в Касабланке С. Уэллес представил президенту основные результаты работы, а в начале марта 1943 г. направил ему детальный план будущей ООН, разработанный на основе варианта от декабря 1942 г. Ф. Д. Рузвельт представил А. Идену основные положения этого проекта и предложил обсудить в Форин Оффисе. По итогам встречи в британском внешнеполитическом ведомстве сделали вывод о том, что мнения президента и С. Уэллеса практически идентичны [см.: O'Sullivan].

Таким образом, ранней весной 1943 г. были одобрены основные положения американского проекта. Госдепартамент имел огромный задел в этом направлении, и англичане волей-неволей были вынуждены следовать уже проложенным американцами путем. У. Черчилль также выступил за создание региональных советов наряду с Всемирным советом, объединяющим великие державы [см.: Запарий, с. 234]. В этой ситуации Ф. Д. Рузвельт стал еще больше склоняться к идее учреждения организации на основе принципа регионализма.

Достижение стратегических успехов на основных театрах военных действий и наличие существенных наработок по вопросу о контурах послевоенного мира позволили президенту инициировать публичное обсуждение вопроса. Более того, Рузвельт решился озвучить собственную позицию по проекту создания будущей международной организации по поддержанию мира. Все предварительно проведенные расчеты убедили президента, что это будет своевременный шаг с точки зрения прежде всего внутренней политики [см.: Печатнов, с. 426].

В апреле 1943 г. в «Сэтдей ивнинг пост» с одобрения президента была опубликована статья Ф. Дэвиса, в которой излагались взгляды президента США на будущую организацию [Luard, p. 20]. Структура организации должна была включать две комиссии по безопасности. Первая комиссия (в составе США, Британии и СССР) должна нести ответственность за сохранение мира в Европе; вторая (с участием Китая) — поддерживать стабильность в Азии. Также предусматривалось, что монополия на применение силы и обладание крупными армиями должна принадлежать «большой четверке», а остальные

страны должны разоружиться. Данный проект в целом был благосклонно воспринят общественностью. Однако осведомленные о борьбе подходов в администрации наблюдатели понимали, что данный проект — своеобразный компромисс. В нем сочеталась концепция «четырех полицейских» и региональный подход, а многие важные инициативы не были озвучены, чтобы избежать бурной дискуссии раньше времени.

Кроме того, одобрение регионального подхода президентом означало усиление позиций С. Уэллеса. Убежденный в необходимости более активных действий, в т. ч. и по подготовке общественного мнения, С. Уэллес, начинает делать публичные заявления о будущем миропорядке и делать «утечки» информации без одобрения госсекретаря. Весной 1943 г., действуя абсолютно самостоятельно, он даже попытался организовать обсуждение в сенате вопроса об учреждении международной организации. «Самодетельность» С. Уэллеса привела в ярость госсекретаря и не нашла поддержки у президента. Ф. Д. Рузвельт считал, что в этом вопросе необходимо держать конгресс на «безопасном расстоянии».

Летом 1943 г. противостояние между К. Хэллом и С. Уэллесом достигло апогея. В июле 1943 г. К. Хэлл распустил все подкомитеты по послевоенному планированию. Из-за интриг государственного секретаря С. Уэллес в конце августа 1943 г. был вынужден уйти в отставку. Руководство над проектами создания международной организации передается Л. Пасвольскому, лояльному госсекретарю. С этого момента процесс разработки планов послевоенного миропорядка и структуры будущей международной организации полностью переходит под контроль К. Хэлла.

Теперь важнейшая задача госсекретаря заключалась в том, чтобы убедить Ф. Д. Рузвельта в несостоятельности включения региональных советов в структуру международной организации. К. Хэлл считал универсалистский подход более эффективным. По его мнению, создание региональных группировок подорвет международный порядок, так как каждая великая держава будет доминировать в своих регионах и реальных предпосылок глобального сотрудничества так и не будет создано.

Уже осенью госсекретарю удалось убедить президента в необходимости создания универсальной международной организации, основанной на всеобщем представительстве. Ф. Рузвельт осознавал, что эффективный послевоенный мировой порядок будет возможен только при сохранении сотрудничества между союзниками и крупнейшими государствами на самой широкой основе, но при этом настаивал на сохранении инициативы за «большой четверкой».

Летом 1943 г. наметился коренной перелом в войне, сложилась благоприятная ситуация для активизации открытой работы по созданию организации. В администрации Рузвельта понимали, что необходимо завершать процедуру учреждения международной организации еще до окончания вооруженных действий. Поэтому уже летом 1943 г. США иницируют процесс согласования проекта будущей организации союзниками по антигитлеровской коалиции.

Для того, чтобы реализовать свой проект, американцам необходимо было достичь компромисса с британской стороной. В цели Британии входила

реставрация старых политических режимов, восстановление позиций ведущей мировой и колониальной державы, поэтому детализировать... свои послевоенные планы британское правительство не торопилось [Мировые войны..., кн.3, с. 293]. У. Черчилль являлся сторонником регионализма и не скрывал, что его прежде всего интересует судьба европейского континента [см.: Запарий, с. 233]. В британских проектах главная роль отводилась контролируемому Лондоном Совету Европы, которому были бы подчинены скандинавская, балканская и дунайская конфедерации.

На Квебекской конференции Ф. Д. Рузвельт убедил премьер-министра Великобритании поддержать концепцию всемирной универсальной организации. Соглашаясь на американский вариант, У. Черчилль стремился вовлечь США в европейские дела. В тексте декларации, принятой по итогам конференции, говорилось о необходимости скорейшего создания всеобщей международной организации по поддержанию мира и безопасности, основанной на принципе суверенного равенства всех наций и открытой для всех больших и малых государств [см.: Luard, p. 22]. Участники конференции выработали для представления правительствам СССР и Китая текст декларации о создании постоянной Организации Объединенных Наций и об ответственности четырех великих держав за сохранение мира после окончания войны.

Решимость стран антигитлеровской коалиции создать международную организацию мира была закреплена на Московской конференции в октябре 1943 г. Стороны также договорились начать совместные консультации по разработке проекта будущей организации. На Московской конференции, таким образом, три союзные державы пришли к общему решению по организации системы международной безопасности. В ноябре 1943 г. на Каирской конференции Китай дал согласие на участие в переговорном процессе по учреждению международной организации.

На Тегеранской конференции Ф. Д. Рузвельт изложил И. Сталину свое видение будущей международной организации, в которой США, СССР, Великобритания и Китай играют в мире роль четырех полицейских. Предполагалось, что на этих странах будет лежать главная ответственность по поддержанию мира и действиям в случае угрозы безопасности. Рузвельт пояснил, что СССР и Великобритания могли бы предоставить сухопутные войска для полицейских сил, а США — военно-морские и воздушные соединения [см.: Шервуд, с. 478]. Сталин проявил большой интерес к этому вопросу и отметил, что СССР придает большое значение эффективным мерам по предотвращению агрессии [см.: Кочеткова, с. 29]. К концу 1943 г. союзники обменялись мнениями о роли и структуре будущей организации. Наиболее близко позиции союзников совпадали в формулировке основной задачи организации — поддержке международного мира с опорой на объединенные вооруженные формирования.

Анализ событий показывает, что США осенью 1943 г. удалось запустить процесс создания организации на уровне межсоюзнических отношений, а также инициировать интенсивные переговоры о будущем организации. Фактически союзники согласились с мнением США, что одним из элементов после-

военного миропорядка должна стать международная организация по поддержанию мира.

Этот внешнеполитический прорыв сопровождался важной внутривнутриполитической победой администрации Ф. Д. Рузвельта. Зимой — весной 1943 г. в конгрессе обсуждалось значительное число резолюций, призывавших правительство США играть активную роль в поддержании мира. Активизация представительной власти свидетельствовала о значительных подвижках в общественном мнении и мышлении части политиков Капитолия [Ильин, с. 20]. В течение лета 1943 г. шли активные консультации администрации Ф. Рузвельта с представителями законодательной власти. В итоге осенью 1943 г. конгресс одобрил резолюции, поддерживающие создание международной организации с механизмом поддержания справедливого и длительного мира². Убедив конгрессменов в необходимости создания механизма для продолжения сотрудничества союзников в деле предотвращения конфликтов для защиты национальных интересов, к осени 1943 г. администрация Ф. Д. Рузвельта заручилась поддержкой Капитолия.

В конце 1943 г. в Госдепартаменте активизировалась работа по окончательному оформлению позиции США о будущей ООН. Вернувшись с Тегеранской конференции, Ф. Д. Рузвельт решил наметить основные положения Устава будущей организации. Л. Пасвольский 29 декабря 1943 г. представил президенту проект, согласно которому организация должна возглавляться небольшим исполнительным комитетом, в котором «большая четверка» наделена правом вето [см.: Schlesinger, p. 45]. Исполнительный комитет фактически представлял собой сочетание двух органов из предыдущих проектов — исполнительного совета и «полицейского комитета» четырех держав.

В предложениях Л. Пасвольского предусматривалось также создание форума всех членов — Генеральной Ассамблеи, Секретариата и Всемирного суда. В проекте признавалось право других государств, кроме «большой четверки», участвовать в решении важнейших вопросов, а также наделение Ассамблеи ООН широким кругом полномочий. Этот проект означал перенесение принципа универсальности с членства на функции и цели будущей организации. Фактически начался отход от ограниченной концепции диктата четырех полицейских в сторону предоставления права большего участия малым странам.

В начале февраля 1944 г. Ф. Д. Рузвельт разрешил К. Хэллу использовать проект Л. Пасвольского как основу американского предложения, представляемого на рассмотрение союзников [Ibid., p. 46]. В посольства СССР и Великобритании в Вашингтоне 19 февраля 1944 г. Госдепартамент направляет перечень вопросов по проблеме создания международной организации. С апреля 1944 г. начались активные консультации администрации по данному вопросу с неправительственными организациями США и проведение кампании подготовки общественного мнения.

² В палате представителей — резолюция Фулбрайта (21.09.1943 г.), в сенате — резолюция Коннели (5.11.1943 г.)

Учитывая опыт В. Вильсона, администрация Ф. Д. Рузвельта придавала большое значение пропаганде идеи создания организации мирового порядка, а также стремилась заручиться поддержкой республиканцев в конгрессе [UN Oral History..., 1983, р. 4]. Осознавая глобальные интересы и ответственность США, президент Рузвельт понимал, что необходимо «просвещать» американцев в духе «интернационализма», причем подготовка общественного мнения велась массированно: выступление с серией речей, обращения по радио, использование исследований общественного мнения [подробнее см.: Rofe, Thompson, р. 54—57].

Перед окончательным официальным утверждением различных проектов, согласованных союзниками, Рузвельт стремился укрепить позицию администрации в конгрессе. К. Хэлл провел с группой сенаторов — членов Комитета по иностранным делам в апреле — мае 1944 г. серию консультативных встреч, которые стали «прелюдией к дебатам по поводу конференции» [Ильин, с. 39]. В результате планомерной работы по подготовке общественного мнения, консультаций с общественными организациями, сенаторами и конгрессменами произошло сближение позиций умеренных консерваторов и Госдепартамента по вопросу создания послевоенной организации по поддержанию мира.

За период с 1939 по 1944 г. государственными деятелями, вовлеченными в послевоенное планирование, была проделана большая работа. Из идеи «четырёх полицейских» вырос детализированный проект устава будущей ООН — универсальной всемирной организации. Очевидно, что решение Ф. Рузвельта сделать международную организацию одним из элементов послевоенного устройства связано с целым комплексом причин. Ф. Рузвельт рассматривал создание международной организации и основанной на ней системы коллективной безопасности как наиболее вероятный, реализуемый вариант обеспечения национальных интересов Соединенных Штатов.

Мотивация американцев представляла собой сочетание стремления реализовать национальные интересы, внутривластных соображений, направленных на преодоление влияния изоляционистов, а также желания создать международные нормы и институты, которые могли бы сделать мир более предсказуемым. Учреждение международной организации, по замыслу архитекторов ООН, неизменно должно было привести к формированию системы согласованного регулирования международных отношений на надгосударственной основе. При помощи международных институтов планировалось сохранять и воспроизводить «международные режимы», удобные для Соединенных Штатов. Кроме того, военное и экономическое могущество США в послевоенный период подкреплялось и привилегированным положением в ООН.

Делая ставку на создание международных институтов, Ф. Рузвельт стремился защитить сам проект международной организации, наиболее уязвимым местом которого являлось положение о сотрудничестве государств с различными идеологическими и социально-экономическими системами. Убежденность администрации Рузвельта в возможности и необходимости послевоенного сотрудничества являлось как сильной, так и слабой стороной всей концепции. Необходимость координирования политики с коммунистами вызывала как опа-

сения у либерально настроенных политиков, так и бурю негодования среди ярых традиционалистов, стремившихся к неограниченной экспансии США. Заслуга Ф. Рузвельта и других отцов-основателей ООН заключается в том, что они смогли реализовать стратегию согласованных совместных действий государств на мировой арене. Ведь именно это и составляет суть этой уникальной организации на протяжении более чем полувека.

Несомненно, задумка Ф. Рузвельта оказалась удачной. Организация действительно стала долгосрочным проектом, направленным на изменение конфигурации международных отношений. Многие международные нормы, принятые ООН, ограничивают права и накладывают ограничения на государства. И даже после распада ялтинско-потсдамского миропорядка Организация остается одним из существенных элементов современной системы международных отношений.

Гайдук И. В. В лабиринтах холодной войны: СССР и США в ООН, 1945–1965. М., 2012. [Gajduk I. V. V labirintakh kholodnoj vojny: SSSR i SShA v OON, 1945–1965. M., 2012.]

Запарий Ю. В. Британская дипломатия и создание ООН // *Imagines Mundi*: альманах исследований всеобщей истории XVI–XX вв. 2008. № 6. Сер. Альбионика. Вып. 3. С. 230–242. [Zaparij Yu. V. Britanskaya diplomatiya i sozdanie OON // *Imagines Mundi*: al'manakh issledovanij vseobschej istorii XVI–XX vv. 2008. N 6. Ser. Al'bionika. Vyp. 3. S. 230–242.]

Ильин Д. В. Политическая борьба в конгрессе США вокруг проекта международной организации безопасности (апрель – октябрь 1944 г.) // *Вестн. Вят. гос. гуманитар. ун-та.* 2010. № 2(1). С. 39–43. [Il'in D. V. Politicheskaya bor'ba v kongresse SShA vokrug proekta mezhdunarodnoj organizatsii bezopasnosti (aprel' – oktyabr' 1944 g.) // *Vestn. Vyat. gos. gumanitar. un-ta.* 2010. N 2(1). S. 39–43.]

Кочеткова Т. Ю. Вопросы создания ООН и советская дипломатия // *Отеч. история.* 1995. № 1. [Kochetkova T. Yu. Voprosy sozdaniya OON i sovetskaya diplomatiya // *Otech. istoriya.* 1995. N 1.]

Мальков В. Л. Великий Рузвельт: «лис в львиной шкуре». М., 2012. [Mal'kov V. L. Velikij Ruzvel't : «lis v l'vinoj shkure». M., 2012.]

Мировые войны XX века : в 4 кн. Кн. 3 : Вторая мировая война : ист. очерк. М., 2002. 597 с.; Кн. 4 : Вторая мировая война : документы и материалы. М., 2002. 677 с. [Mirovye vojny XX veka : v 4 kn. Kn. 3 : Vtoraya mirovaya vojna : ist. ocherk. M., 2002. 597 s.; Kn. 4 : Vtoraya mirovaya vojna : dokumenty i materialy. M., 2002. 677 s.]

Печатнов В. О., Манькин А. С. История внешней политики США. М., 2012. [Pechatnov V. O., Manykin A.S. Istoriya vneshnej politiki SShA. M., 2012.]

Печатнов В. О. Сталин, Рузвельт, Трумэн: СССР и США в 1940-х гг. : докум. очерки. М., 2006. [Pechatnov V. O. Stalin, Ruzvel't, Trumen: SSSR i SShA v 1940-kh gg. : do-kum. ocherki. M., 2006.]

Шервуд Р. Рузвельт и Гопкинс. Т. 2. М., 1958. [Shervud R. Ruzvel't i Gopkins. T. 2. M., 1958.]

Amrith S., Sluga G. New Histories of the United Nations// *J. of World History.* 2008. Vol. 19, № 3. P.251–274.

Hilderbrand R. Dumbarton Oaks. The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security. Chapel Hill ; L., 1990.

Luard E. History of the United Nations Vol. 1 : The years of Western domination, 1945–1955. L., 1982.

O'Sullivan C. Sumner Welles, Post-War Planning and a Quest for a New World Order, 1937–1943 [Electronic resource]. N. Y., 2003. URL: [http://www. Gutenberg-e.org/osc01/](http://www.Gutenberg-e.org/osc01/) (дата обращения: 12.07.2013).

Postwar Foreign Policy Preparation, 1939–1945, Department of State. Washington, 1949.

Rofe S. Pre-War Post-War Planning the Phoney War, the Roosevelt Administration, and the Case of the Advisory Committee on Problems of Foreign Relations// Diplomacy and Statecraft. 2012. Vol. 23, № 2, P. 254–279.

Rofe S., Thompson Jh. “Internationalists in Isolationist times” – Theodore and Franklin Roosevelt and a Rooseveltian Maxim // J. of Transatlantic Studies. 2011. Vol. 9. N. 1. P. 46–62.

Russell R. A History of the United Nations Charter: The Role of the United States, 1940–1945. Washington, 1958.

Shoup L., Minter W. Imperial Brain Trust: The Council on Foreign Relations and United States Foreign Policy. Lincoln, 2004.

Schlesinger S. Act of Creation. The Founding of the United Nations. A Story of Superpowers Secret Agents, Wartime Allies and Enemies and their Quest for a Peaceful World. N. Y., 2003.

UN Oral History Interview with Alger Hiss. 1990. February 13 and October 11.

UN Oral History Interview with Harold Stassen. 1983. April 29,

United States Department of State [Electronic resource] // Foreign relations of the United States diplomatic papers. 1941. General, The Soviet Union (1941). URL: <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1941v01> (дата обращения: 12.07.2013).

Weisbrode K. The Master, The Maverick, and the Machine: Three Wartime Promoters of Peace // J. of Policy History. 2009. Vol. 21, № 4, P. 366–391.

Статья поступила в редакцию 10.06.2013 г.