

М. С. Шаповалов
«Либеральный курс» британской политики
в Палестине 1922–1928 годах.

Долгое время в отечественной историографии политика британских властей в Палестине подмандатного периода отходила на второй план по сравнению с соперничеством великих держав, а отдельные шаги, предпринимаемые мандатной администрацией, максимально упрощались и искажались. В частности, идею так называемой в советской историографии «консервативной школы» о создании ближневосточной империи, соединяющей африканские владения Англии с Индией, штамповали на любые шаги и мероприятия англичан на Ближнем Востоке. Только в середине 1970-х гг., благодаря А. Г. Судейкину, в научный оборот в отечественную историографию палестинской политики Британии вошло понятие «либерального курса», являющегося альтернативой стремлению некоторых консерваторов превратить Палестину в колонию Британии¹. К сожалению, эта концепция не получила должного развития в российской историографии и сегодня требует конкретизации, что собственно и предпринято в данной статье на палестинском материале.

К концу Первой мировой войны влияние Великобритании распространялось на Западную Турцию, Палестину, Сирию, Месопотамию и Южный Иран. После упразднения 29 апреля 1920 г. системы прямого военного управления Святой землей, премьер-министр Великобритании Д. Ллойд Джордж и первый Верховный комиссар Палестины либерал Г. Самюэль

¹ Судейкин А. Г. Колониальная политика первого лейбористского правительства (1924 г.) // Проблемы британской истории М., 1972. С. 135–168; *Он же*. Колониальная политика лейбористской партии Англии между двумя мировыми войнами. М., 1976; *Он же*. Политика Англии на Ближнем Востоке в 1920–1930 гг. и ее советская историография // Проблемы британской истории. М., 1984. С. 215–229; Десятков С. Г., Судейкин А. Г. Английская политика в Палестине в 1917–1939 гг. // Проблемы британской истории. М., 1982. С. 27–48.

Шаповалов Михаил Сергеевич, старший преподаватель Иртышского филиала Новосибирской академии водного транспорта. E-mail: shapovalov_ms@mail.ru

© М. С. Шаповалов, 2009

предприняли попытку создать в Палестине систему дееспособного местного самоуправления, способного эффективно функционировать с минимальным вмешательством британской администрации и при минимальных ее финансовых затратах.

Эта политика «либерального курса» нашла свое воплощение в разработанном в мае 1922 г. меморандуме министра по делам колоний У. Черчилля «Британская политика в Палестине» (Белая книга). Однако, получив 24 июля 1922 г. из рук Совета Лиги Наций мандат на Палестину, в первые же месяцы своей работы британская мандатная администрация столкнулась с проблемой, заложенной в самих условиях передачи Святой земли под мандат Великобритании. Согласно включенной в текст мандата Декларации Бальфура 1917 г., эти условия требовали от англичан создания такой системы управления, которая, с одной стороны, способствовала бы образованию в Палестине «национального очага» для еврейского народа, а с другой – не допускала нарушения прав остальной массы палестинцев, то есть в основном арабов, составляющих около 80 % населения.

Так или иначе, получив одобрение палестинского мандата Палатой общин и Советом Лиги Наций, британское правительство летом 1922 г. приступило к созданию новой системы управления подмандатной территорией. 10 августа 1922 г. король подписал Учредительный закон для Палестины, обнародованный Самюэлем в Иерусалиме 1 сентября. Учредительный закон подтверждал гарантии свободы вероисповедания и совершения религиозных обрядов, свободы совести, регламентировал деятельность различных административных органов, созданных уже англичанами для управления Палестиной, наконец, констатировал ответственность Великобритании за создание еврейского «национального очага». Учредительный закон фактически подтверждал основной принцип, заложенный в «Белой книге» Черчилля, – создание в Палестине механизма самоуправления.

Создавалась независимая гражданская судебная власть во главе с верховным судьей Палестины, призванная защищать права как местного населения, так и иностранцев, а также осуществлять надзор за деятельностью религиозных общин. Но в области гражданского права юрисдикцию получали и религиозные суды. Вся исполнительная власть в стране сосредотачивалась в руках английского Верховного комиссара, а законодатель-

ная – в руках Законодательного собрания, «устав» которого практически полностью копировал проект февраля 1922 г., отвергнутый делегацией Арабского конгресса. Выборы в Законодательное собрание должны были проводиться в два тура, чтобы обеспечить права иудейского и христианского меньшинств. Во втором туре принимали участие 12 коллегий выборщиков, представлявших разные религиозные общины¹. Как и прежде, Верховный комиссар обладал в Законодательном собрании правом вето.

В преддверии всеобщих выборов в 1922 г. специально была проведена перепись населения. (Согласно ей, в состав 752 тысячного населения входили 589 тыс. мусульман, уже 83 тыс. иудеев и 71 тыс. христиан.²) Большинство палестинского населения бойкотировало первый тур выборов. Английская администрация смогла набрать от мусульман лишь 107 из необходимых 663 выборщиков и только 19 христиан из необходимых 59. В итоге пришлось отменить второй тур³. Выборы не состоялись.

Арабские лидеры отвергли проект Самюэля по причине нежелания делить свои ограниченные совещательные полномочия с евреями, хотя на их решение определенное влияние оказали и события, происходившие в это время в Малой Азии.

После отказа Турции от ратификации Севрского договора Британия стала поощрять захват греческими войсками западной береговой линии Малой Азии, где было несколько морских портов с греческими поселениями. Летом 1922 г. греки продвинулись вглубь Турции, с тем чтобы вынудить турок признать греческий контроль над Ионийскими городами. Они продвигались столь быстро, что 1 августа 1922 г. Великобритания, Франция и Италия даже вынуждены были предостеречь Грецию от попытки оккупировать Палестину. Однако турки сплотились и разбили греческую армию и 9 сентября вошли в Смирну⁴. Таким

¹ *Сакеп Г. М.* История Израиля: В 3 т. Иерусалим, 1992. Т. 1. С. 251.

² *Great Britain and Palestine. 1915–1945. Information papers.* L., 1945. No. 20. P. 61.

³ *The Political History of Palestine under British administration // Memorandum by His Britannic Majesty's Government presented in July 1947 to the United Nation Special Committee on Palestine.* Jerusalem, 1947. P. 6.

⁴ *Lloyd T. O.* The British Empire 1558–1995. L., 1996. P. 291.; *История дипломатии: В 3 т. М., 1945. Т. 3. С. 207.*

образом, турецкие войска вплотную подошли к проливам и к Константинополю.

Разгром греческой армии окончательно перечеркнул Севрский мирный договор и соответственно поставил под вопрос систему мандатов. Британскому правительству необходимо было срочно вступить в переговоры с турецким правительством, чтобы последнее признало послевоенные приобретения Британии на Ближнем Востоке. 3 октября 1922 г. в Мудании начались переговоры между представителями Турции, Великобритании, Франции, Италии, Японии, Румынии, Югославии и Греции, а 20 октября открылась Лозаннская мирная конференция по пересмотру Севрского мирного договора с Турцией.

За день до начала работы конференции, 19 октября 1922 г., Ллойд Джордж подал в отставку, и на смену его коалиционному кабинету 23 октября пришло консервативное правительство Эндрю Бонар Лоу. На новых парламентских выборах 17 ноября 1922 г. консерваторы получили в Палате общин 344 места, лейбористы – 138, либералы Асквита – 60, а либералы Ллойда Джорджа – 57¹. Либералы, формально ответственные за ранее проводимую Англией политику на Ближнем Востоке, уступили роль второго столпа британской политической системы лейбористской партии.

Этими внутривнутриполитическими британскими и внешнеполитическими изменениями попытались воспользоваться арабские лидеры Палестины.

В разгар успешного наступления на греков войск Кемаль-паши 24 августа 1922 г. пятый Арабский конгресс в Наблусе отказался признать британский мандат на управление Палестиной. Одновременно шериф Мекки Хусейн, которому собственноручно англичане и давали обещание о создании независимого арабского государства после мировой войны, в августе отказался подписывать Версальский и Севрский мирные договоры и провозгласил себя «королем всех арабов», а позднее, в октябре 1922 г. – после ликвидации турецкого халифата – халифом. В октябре 1922 г. палестинцы отправили свою делегацию для участия в Лозаннской конференции. По пути в Лозанну делегация остановилась в Турции, где пыталась добиться турецкой поддержки идеи пересмотра статьи 95 Севрского договора, подтверждающей Декларацию

¹ Роуз К. Король Георг V. М., 2005. С. 437.

Бальфура. Но турки отказали в поддержке, сославшись на то, что потеря арабских территорий, произошедшая не без влияния арабского восстания 1916 г., стала главной причиной распада Османской империи и поражения Турции в мировой войне¹. Арабская делегация ничего не смогла добиться и на конференции в Лозанне: система мандатов не была пересмотрена, и Декларация Бальфура сохранила свою силу.

Эти неудачи, как это всегда бывает, усилили позиции радикалов, и следствием стал арабский бойкот выборов в Законодательное собрание Палестины. Английское правительство не стало пытаться проводить повторные выборы. Срыв попытки создания Законодательного собрания многим консерваторам был даже на руку, ибо часть тори, как уже было показано, не считаясь с реальностью, мечтала о простой аннексии Палестины.

4 мая 1923 г. консерваторы дополнили Учредительный закон 1922 г. новым законодательным актом. Новый закон давал Верховному комиссару право на создание в Палестине уже не законодательного, а лишь чисто консультативного органа – Совещательной комиссии, в которую должны были войти (кроме самого Верховного комиссара) 10 чиновников мандатной администрации, а также 12 палестинских представителей: 8 мусульман, 2 еврея и 2 христианина². Арабские лидеры, однако, в очередной раз отвергли предложения британской администрации и вынудили 7 из 10 арабов, утвержденных членами Совещательной комиссии, выйти из нее, тем самым сорвав весь план создания консультативного органа.

Сославшись на отказ арабов от сотрудничества, консервативное правительство, возглавляемое с 22 мая С. Болдуином (после ухода в отставку Бонар Лоу по состоянию здоровья), распорядилось 29 мая 1923 г. отложить принятие конституции Палестины. В 1924 г. на V сессии Постоянной мандатной комиссии Верховный комиссар Самюэль заявил, что английское правительство прилагало все усилия для реализации на практике права жителей Палестины на самоуправление, но противодействие со стороны местных жителей привело к приостановке принятия конституции Святой земли.

¹ Кон-Шербок Д., эль-Алами Дауд. Палестино-израильский конфликт: две точки зрения. М., 2002. С. 184.

² *The Political History of Palestine under British Administration*. P. 6.

Вся законодательная и исполнительная власть в Палестине оказалась теперь сосредоточенной в руках английского Верховного комиссара, при котором функционировали Исполнительный и Консультативный советы. Исполнительный совет состоял из главного секретаря, генерального прокурора, казначея, а Консультативный включал в себя данный Исполнительный совет и глав основных ведомств палестинской администрации¹.

Верховный комиссар обладал неограниченным правом назначать и увольнять правительственных чиновников, продавать или сдавать в аренду любые земли, не находившиеся в частном владении, и т. д. Власть Верховного комиссара не имела никаких конституционных ограничений в том, что касалось жителей Палестины. Контроль над британской мандатной законодательно-исполнительной властью сводился лишь к тому, что было заложено в самом решении о предоставлении мандата и в Учредительном законе, гарантировавшем населению свободу совести и отправления религиозных культов, справедливую судебную систему и другие традиционные западно-европейские права. Верховный комиссар Палестины широко пользовался своим законодательным правом, издавая каждый год законов не меньше, чем британский парламент.

В административном отношении Палестина, площадь которой составляла 9 тыс. кв. миль, была разделена на три округа: Северный, Южный и Иерусалимский. Город Иерусалим был одновременно и административным окружным центром, и столицей подмандатной Палестины. Каждым из округов управлял английский комиссар; районами, входящими в их состав, также руководили английские чиновники. Таким образом, система управления Палестиной практически копировала традиционные британские методы.

Отсутствие легитимного органа власти в Палестине, представляющего все ее население, привело к образованию альтернативных британской администрации структур, выступавших за образование национального государства – будь то еврейского или арабского. С еврейской стороны официальным органом был Исполнительный комитет Всемирной сио-

¹ *Economic conditions in Palestine. July 1935. Report / By C. Empson (British commercial agent, Haifa). No. 620. Department of overseas trade. L., 1935. P. 1.*

нистской организации (BCO), официально признанный мандатом и преобразованный в 1929 г. в Еврейское агентство. Этот орган официально представлял сионизм в целом, но по существу отражал в основном мнение евреев диаспоры. Кроме того, по инициативе англичан был создан Еврейский национальный совет (Ваад Леумми), представлявший исключительно ишув (еврейское население Палестины) и официально признанный органом еврейского самоуправления, в компетенции которого находился сбор налогов с евреев на содержание школ и удовлетворение коммунальных нужд¹.

После отказа арабской стороны участвовать в создании Законодательного совета Самюэль предложил арабским лидерам создать Арабское агентство. Арабское агентство должно было бы заниматься социальными проблемами нееврейского населения и иметь право совещательного голоса по вопросам еврейской иммиграции. В отличие от Еврейского, Арабское агентство выражало бы интересы исключительно местного арабского населения. (Еврейское же агентство представляло не только еврейскую общину Палестины, но и рассеянную по всему миру еврейскую диаспору.) Кроме того, Арабское агентство должно было формироваться Верховным комиссаром, а Еврейское агентство являлось демократическим органом. Поэтому во время напряженной беседы с Верховным комиссаром арабское руководство без колебаний отвергло это предложение. М. К. аль-Хусейни, возглавлявший арабскую делегацию, направленную в Англию с протестом против идеи еврейского «национального очага», заявил, что его народ никогда не признавал Еврейского агентства и не собирается создавать для арабов ничего подобного².

В июне 1923 г. шестой Арабский конгресс в Яффе, одной из главных целей которого были вопросы реформирования национального движения в новых условиях, официально отказался создать Арабское агентство, представляющее интересы мусульманского населения Палестины перед британскими властями, что породило ситуацию несотрудничества арабских представителей с британской администрацией. В то же время

¹ *Записка* заведующего ближневосточным отделом МИД СССР И. Н. Бакунина Первому заместителю министра иностранных дел СССР А. Я. Вышинскому, 30 июля 1947 г. // Советско-израильские отношения: Сб. док. М., 2000. Кн. 1: 1941 – май 1949. С. 230.

² *Сакер Г. М.* История Израиля. Т. 1. С. 253.

еврейские круги выразили готовность к этому сотрудничеству. XIII Конгресс ВСО 1923 г. санкционировал расширение Еврейского агентства и включение в него, наряду со своими представителями, членов других еврейских несионистских организаций.

На этом фоне у арабской стороны происходила концентрация политической и религиозной власти в руках Великого муфтия Иерусалима. Не без помощи англичан в январе 1922 г. Великий муфтий Х. Амин стал президентом только что созданного Верховного мусульманского совета – органа, унаследовавшего судебные и финансовые функции, которые ранее были прерогативами турецких властей. Великий муфтий сохранял лояльность к британской администрации в Палестине во всем, кроме британских обязательств по созданию в Палестине еврейского «национального очага».

Немаловажную роль продолжали играть Арабские конгрессы. На протяжении 1920-х гг. руководство Арабского конгресса прилагало усилия к тому, чтобы вовлечь в национальное движение наряду с мусульманами и христиан. С этой целью по всей стране были созданы мусульмано-христианские ассоциации.

20–27 июня 1927 г. в Иерусалиме прошел седьмой палестинский Арабский конгресс с участием 250 делегатов. На нем был сформирован новый исполком, состоящий из 48 членов: по два представителя от каждой местной ассоциации. Новым, однако, было то, что помимо 36 мусульман, представляющих восемнадцать округов, в исполком должны были войти 12 христиан, представляющих все христианское население округов. Иначе, арабы пытались сплотить вокруг себя и христиан. Сделано это было по инициативе М. К. аль-Хусейни, который являлся несменяемым лидером конгресса и его исполнительного комитета.

Новый исполнительный комитет регулярно собирался и был официальным представителем палестинского народа вплоть до 1934 г. Главными сферами интереса исполкома, как и Арабского конгресса, были: национальная и иммиграционная политика, сельскохозяйственный банк и сельскохозяйственные займы, концессия проекта Мертвого моря и др. Другими словами, исполком очень напоминал параллельное британской палестинской администрации и Еврейскому агентству мусульманско-христианское правительство, отстаивающее требование образования демократической палестинской представительной власти.

Однако процесс межконфессиональной консолидации народов Палестины наталкивался на ряд трудностей, в том числе на многовековую отчужденность мусульманской и христианской общин¹. Английские власти не сделали ничего существенного для достижения межконфессиональной консолидации палестинцев, хотя с января 1924 г., а затем вновь с июня 1929 г. для этого, казалось, возникли благоприятные условия.

На парламентских выборах декабря 1923 г. в Великобритании консерваторы не получили парламентского большинства, а поэтому предпочли на время отстраниться от власти. В результате длительных переговоров 23 января 1924 г. лидер лейбористской партии Р. Макдональд, не располагая парламентским большинством, сформировал первое лейбористское правительство.

В период выборов лейбористы критиковали внешнеполитический курс консервативного правительства, в том числе на Ближнем Востоке, выступали за самоопределение народов Востока, но после прихода к власти отошли от прежних позиций. С одной стороны, на изменение взглядов лейбористов по ближневосточному вопросу повлияло их непрочное положение в парламенте, где подавляющее число мест принадлежало консерваторам и либералам². С другой стороны, приход к власти кабинета Макдональда застал партию в известном смысле врасплох. Основополагающие документы лейбористской партии: Меморандум о целях войны, программа 1918 г., многочисленные резолюции конференций о признании прав народов империи на самоуправление и самоопределение – были приняты еще в период войны и послевоенного подъема массовых движений. «Перестройка», начавшаяся в 1922–1923 гг., не была еще завершена, и лейбористское руководство оставалось связанным рядом общих и конкретных обещаний прошлого. Ситуация в Палестине к тому же оставалась очень запутанной. Именно поэтому лейбористский кабинет был вынужден сохранить преемственность своей ближневосточной политики с политикой предыдущих правительств. Левые лейбористские группировки его за это резко кри-

¹ Кудрявцев А. В. Исламский мир и палестинская проблема. М., 1990. С. 30.

² В парламенте 1924 г. лейбористов было 191, либералов – 159, консерваторов – 258, независимых – 7 (Майский И. М. Воспоминания советского дипломата. 1925–1945 гг. Ташкент, 1980. С. 17).

тиковали, но они никогда не представляли той силы, которая заставляла лейбористских лидеров идти на уступки¹.

На состоявшихся в конце мая 1924 г. в Палате общин дебатах по вопросу ближневосточной политики лейбористский министр по делам колоний Дж. Томас, опираясь на поддержку консерваторов Уинтертона, Ормсби-Гора и Уайта, высказался за сохранение прежней политики в регионе. Томас подтвердил желание правительства «твердо держаться политики, провозглашенной в декларации Бальфура 1917 г.»², а также в «Белой книге» 1922 г. лейбористское правительство подтвердило свою поддержку эмира Абдуллы в Трансиордании, выступило за сохранение британского присутствия в Ираке, а также за присоединение к нему Мосула. Макдональд также заявил, что «правительство считает себя связанным декларацией о Египте от 28 февраля 1922 г.»³.

Что касается политики кабинета Макдональда в отношении Палестины, то, с одной стороны, в ее основе лежала «Белая книга» 1922 г., выразившая «либеральный курс» кабинета Ллойд Джорджа, пытавшегося создать в Палестине дееспособное местное самоуправление и максимально перенести финансовое бремя на содержание палестинской администрации с плеч британских налогоплательщиков на плечи местного населения. С другой стороны, два консервативных кабинета, пришедшие на смену либералам в 1922–1923 гг., внесли свою собственную трактовку в понимание «Белой книги»: проект создания представительных органов населения Святой земли консерваторами был фактически свернут, а возможный «уход» Британии из Египта превратил Палестину в их глазах в важнейшую стратегическую базу империи в регионе. Поэтому правительство лейбористской партии придерживалось политики, отраженной в «Белой книге» 1922 г., но в консервативной трактовке.

В октябре 1924 г. на внеочередных парламентских выборах лейбористская партия потерпела поражение⁴. И в нояб-

¹ Дическул В. М. Великобритания и Мосульский вопрос (1923–1926 гг.) // Внешняя политика Великобритании в Новое и Новейшее время. М., 1988. С. 107.

² Цит. по: Десятков С. Г., Судейкин А. Г. Английская политика в Палестине... С. 33.

³ Цит. по: Судейкин А. Г. Колониальная политика... С. 149.

⁴ Число лейбористских депутатов сократилось со 191 до 151, а либералы были полностью разгромлены: они получили лишь 40 мандатов

ре 1924 г. С. Болдуин сформировал новое консервативное правительство с О. Чемберленом в качестве министра иностранных дел. Менять что-либо в палестинской политике, казалось, не было необходимости, ибо в середине 1920-х гг. палестинской вопрос потерял свою остроту и с внутривосточной, и с внешнеполитической точек зрения.

Соперничество великих держав из-за Палестины ушло в прошлое. 3 декабря 1924 г. была подписана «Конвенция между правительствами США и Великобритании относительно прав обоих правительств их граждан в Палестине». Она предоставляла США те же права, которые получали автоматически все члены Лиги Наций на территории подмандатной Палестины¹. Правда, во второй половине 1920-х гг. стал заметен интерес фашистской Италии к ближневосточному региону. В сентябре 1926 г. Италия подписала договор о дружбе и торговле с Йеменом, который можно было расценить не иначе, как первый шаг Италии в ее стремлении занять господствующее положение на восточном побережье Красного моря. В Палестине и Сирии итальянцы действовали при посредстве религиозных орденов, насаждавших итальянскую культуру и благотворительные учреждения. В Палестине итальянская дипломатия устанавливала также дружеские связи с сионизмом. (Ещё более увеличивали тревогу английской дипломатии попытки Италии внедриться в Египет.) Но при всех прочих равных условиях, которые получили в Палестине члены Лиги Наций и США, возможности Великобритании были гораздо шире.

В ответ на активизацию итальянской дипломатии в Ираке, Сирии, Трансиордании, Египте английское правительство подписало ряд новых покровительственных соглашений с этими странами.

На Святой земле британские правящие круги защищали свои национальные интересы самыми разнообразными средствами, тем более, что важность Палестины повысил проект строительства нефтепровода, выводящего мосульскую нефть к портам Средиземноморья. (В 1931 г. компания «Ирак петролиум» с участием британского, голландского, французского и американского капитала заключит договор с правитель-

вместо прежних 159 (*Майский И. М.* Воспоминания советского дипломата. С. 20).

¹ *Никитина Г. С.* Государство Израиль. М., 1968. С. 33.

ством Великобритании на строительство нефтепровода, призванного соединить северные месторождения иракской нефти с палестинским портом Хайфы¹). Поэтому-то британские парламентарии, обеспокоенные возможностью постройки железной дороги от Хайфы до Вейсана, которая могла составить конкуренцию британской железной дороге, рекомендовали министру по делам колоний Амерею 11 апреля 1927 г. более внимательно отнестись к вопросу предоставления разрешения на это строительство².

В отличие от Франции, развязавшей в 1925–1927 гг. две колониальные войны – в Сирии и Марокко, правящие круги Британии продемонстрировали на Ближнем Востоке свою способность считаться с мнением народа, не желающего жить под чужим протекторатом. Еще в декабре 1920 г., убедившись, что режим протектората встречает в Египте всеобщий протест, лорд Милнер предложил заменить этот режим договором двух «равноправных» сторон, включавшим ряд политических, экономических, военных и прочих ограничений в отношении Египта. Данное предложение представляло собой компромисс между ближневосточным желанием независимости и британским желанием сохранить в регионе частичный контроль. В декабре 1927 г. Великобритания признает независимость Ирака, и окажет ему поддержку при вступлении в Лигу Наций в 1932 г.³, а в феврале 1928 г. предоставит самоуправление в Трансиордании. В Палестине, однако, самоуправление так и не стало реальностью.

В июне 1925 г. пост Верховного комиссара Палестины занял один из британских военачальников, приверженец сохранения в Палестине статус-кво фельдмаршал лорд Плюмер. Годы его правления называют «периодом отрицательного

¹ Этот трубопровод мощностью не менее 3 млн т нефти в год был официально открыт 22 января 1935 г. (*Economic conditions in Palestine*. July 1935. P. 61.).

² *Great Britain. Parliamentary Debates. House of Commons*. Vol. 205. No. 45. (Monday 11 April 1927). Col. 13.

³ Со своей стороны, король Ирака обязался соблюдать конвенцию 1920 г. о границах Сирии, нефтяное соглашение, заключённое в Сан-Ремо в 1920 г., а также Лозаннский договор и другие международные обязательства, имевшие отношение к Ближнему Востоку (*История дипломатии*. Т. 3. С. 394).

равновесия»¹. Действительно, с 1925 по 1928 г. не произошло ни одного крупного арабского восстания. Это относительное спокойствие позволило Плюмеру сократить в 1926 г. британские вооруженные силы в Палестине до одного эскадрона королевских воздушных сил и двух подразделений бронированных автомобилей. Палестинская полиция Плюмером в 1926 г. была также реорганизована и уменьшена. В соответствии с постановлением 1926 г. полиция представляла собой вооруженное подразделение, состоящее из британской и палестинской секций. Первая насчитывала 650 чел., а вторая – 1 606 чел. Полицейских офицеров было: англичан – 48 чел., палестинцев – 87 чел., из офицеров тюрем англичан насчитывалось 10 чел., палестинцев – 8 чел., число палестинских надзирателей и конвоиров в тюрьмах составило 263 чел.² Таким образом, британская администрация стремилась сократить расходы Великобритании на содержание вооруженных сил и полиции в Палестине, переложив часть ответственности на палестинскую полицию.

Сокращение вооруженных сил, предпринятое Плюмером, не получило, однако, одобрения Постоянной комиссии мандатов. На ее IX сессии в 1926 г. было обращено внимание на «опасность поддержания неадекватных местных сил». Но на XVI сессии в июле 1929 г. Верховный комиссар Палестины вновь заверил, что сил «достаточно, чтобы разрешить любую ситуацию, которая может возникнуть»³; и только на XVII специальной сессии по вопросу о беспорядках 1929 г. комиссия настояла на увеличении британских вооруженных сил в Палестине.

В 1926 г. в Палестине проведены выборы муниципалитетов. Голосование было пропорциональным и проходило по единому списку независимо от религиозной общины, которую представлял кандидат, хотя в некоторых областях места в муниципальных советах должны были распределяться в соответствии с пропорциями проживающих на ее территории общин⁴. Но главы муниципалитетов по-прежнему назначались. Они будут назначаться на протяжении всего британского присутствия

¹ *O'Брайен К.* Осада: В 2 кн. Иерусалим, 1990. Кн. 1. С. 38.

² *Notes on the Land and air forces of the British overseas dominions, colonies, protectorates, mandated territories and territories under condominium.* L., 1934. P. 115.

³ *Great Britain and Palestine.* 1915–1945. P. 43.

⁴ *Great Britain.* Parliamentary Debates. House of Commons. Vol. 203. No. 15. (Monday 28 February 1927) Col. 15.

Верховным комиссаром, который мог отстранить их, когда ему заблагорассудится. В сущности, централизованная власть мандатной администрации оставалась неограниченной.

Несмотря на это, Арабский конгресс 1927 г. проявил необычайную сдержанность во многих вопросах, в том числе в еврейском: вместо того, чтобы, как обычно, требовать полного отказа от идеи образования в Палестине еврейского «национального очага», делегаты высказались просто за создание в Палестине парламентских учреждений на основе демократического большинства¹.

Подобная сдержанность конгресса впоследствии позволила советнику МИД СССР Б. Е. Штейну сделать вывод о том, что «в 1925 г. политика Великобритании сильно изменилась. Под влиянием растущего в ряде стран Ближнего Востока арабского национального движения Великобритания решила в Палестине поставить ставку не на евреев, а на арабов»². Возможно, Штейн ошибался с оценкой «ставок», однако к концу 1920-х гг. действительно казалось, что политика, провозглашенная в «Белой книге» 1922 г., принесит позитивные плоды и не требует серьезной корректировки.

Но «великая депрессия» 1929–1932 гг. дестабилизировала ситуацию – в 1929 г. в Палестине вспыхнет самое крупное арабское восстание. В новых условиях уже второе лейбористское правительство вынуждено будет признать, что время упущено и попытка реализации «либерального курса» уже неосуществима.

Дебаты в британских правящих кругах на протяжении 1920-х гг. ярко продемонстрировали разность позиций, с одной стороны, представителей правящего лагеря, ратовавших за создание в Палестине фактически колониальной системы управления, а с другой – сторонников «либерального курса». Последний отражал скорее новое видение на управление зависимыми территориями, чем возвращение к старому имперскому принципу «Разделяй и властвуй!». В результате корректировок консервативными правительствами «либеральный курс» на Ближнем Востоке предусматривал создание на подмандатных территориях ряда независимых государств,

¹ *Сакер Г. М.* История Израиля. Т. 2. С. 25.

² *Затиска* советника МИД СССР Б. Е. Штейна Первому заместителю министра иностранных дел СССР А. Я. Вышинскому. 6 марта 1947 г. Секретно // Советско-израильские отношения. С. 188.

которые, однако, должны были заключить с Великобританией «равноправные» договоры, предполагавшие сохранение британского военного присутствия, контроля над внешней и финансовой политикой.

Не случаен в этой связи и тот факт, что в отличие от Трансиордании и Ирака на территории Палестины, где британская администрация активнее всего претворяла в жизнь «либеральный курс», несмотря на очевидные позитивные сдвиги в стабилизации ситуации, сокращении английских вооруженных сил, действенное местное самоуправление так и не было создано.

Британское правительство, таким образом, не смогло выполнить содержавшееся в мандате обязательство создать еврейский «очаг», уважая при этом права неевреев. Палестина постепенно становилось «непрочным» звеном в цепи британских владений на Ближнем Востоке.