



О.А. Киселева

Вологодский государственный университет

ВАШИНГТОНСКИЙ ДОГОВОР (1871) КАК ИСТОЧНИК ПО ИСТОРИИ АМЕРИКАНО-АНГЛИЙСКИХ ОТНОШЕНИЙ XIX ВЕКА

В статье рассматривается структура, содержание, историческое место Вашингтонского договора (1871). Автор анализирует зафиксированные в нем методы решения алабамского кризиса и «канадских проблем» в отношениях между США и Великобританией после Гражданской войны (1861–1865). Определяется роль Вашингтонского договора (1871) в развитии международных отношений Нового времени и в кодификации норм международного права: заключенное США и Великобританией в 1871 г. соглашение стало важной вехой в становлении арбитража как способа урегулирования международных противоречий, а «три правила» Вашингтонского договора предвосхитили важнейшие положения Гаагских конвенций начала XX века.

Алабамский кризис, англо-американские отношения, Вашингтонский договор, доминион, Женевский арбитраж, «канадские проблемы», кодификация международного права.

Вашингтонский договор между США и Великобританией был подписан 8 мая 1871 года, обмен ратификационными грамотами состоялся в Лондоне 17 июня того же года. Полное наименование документа – Договор между Ее Величеством и Соединенными Штатами Америки о мирном урегулировании всех разногласий между двумя странами («алабамских» претензий; вопроса о рыболовстве; претензий корпораций, компаний и частных лиц; проблемы судоходства по рекам и озерам; водной границы острова Сан-Хуан; Правил, определяющих обязанности нейтрального правительства во время войны) [4]. Как очевидно из названия, перечень взаимных противоречий был внушителен, неслучайно в 1860-е годы неоднократно по обе стороны Атлантики звучали голоса политических и общественных деятелей, предрекавших неизбежность новой, уже третьей по счету (две предыдущие состоялись в 1775–1783 и в 1812–1814 годах) войны между двумя англосаксонскими державами [9, р. 633].

В чем причины этих опасений и насколько они были обоснованы? Ответ на этот вопрос отчасти можно найти уже в наименовании документа и, тем более, в его тексте. Дело в том, что все перечисленные разногласия, способы разрешения которых зафиксировал Вашингтонский договор 1871 года, вытекали из двух основных проблем – позиции Великобритании во время Гражданской войны в США (1861–1865), с одной стороны, притязаний США в отношении Канады и предоставления ей Лондоном статуса доминиона (1867) – с другой.

Как хорошо известно, внешнеполитический курс Великобритании в отношении Соединенных Штатов Америки во время конфликта Севера и Юга характеризовался плохо скрываемой враждебностью, продиктованной стремлением кабинета лорда Пальмерстона сокрушить единое американское государство, превращавшееся в сильного заатлантического конкурен-

та. Английское правительство официально провозгласило нейтралитет (май 1861 г.) в отношении сторон гражданского конфликта в Северной Америке, а в действительности признало южан воюющей стороной, фактически уравнивая мятежников в правах с легитимным американским правительством А. Линкольна. На Британских островах строились и снаряжались предназначавшиеся Конфедерации Юга каперы (по имени одного из них – «Алабамы», совершавшего беспощадные рейды в Атлантическом и Индийском океанах и захватившего 68 судов – и получил название кризис), наносившие огромный урон ресурсам, в первую очередь флоту и торговле Севера; разбросанные по всему миру британские порты использовались южанами как базы для своего флота; плантаторы получали британскую финансовую помощь и т.д. В результате по окончании войны Вашингтон возложил вину за нанесенный во время Гражданского конфликта 1861–1865 г. урон нации, флоту и торговле на Лондон и выдвинул требование его компенсации, обвинив английское правительство в нарушении нейтралитета, «превращении его в пустое слово» [3, р. 45].

Особо непримиримую позицию занял председатель Сенатского комитета по иностранным делам, один из лидеров радикальных республиканцев, Чарльз Самнер, заявивший, что «...Великобритания нанесла более разрушительный урон США, чем какая-либо другая цивилизованная держава в истории, ...урон, составляющий миллионы долларов и тысячи, если не сотни тысяч жизней» [2, р. 93]. Ч. Самнер был солидарен с другим видным радикальным республиканцем, Захария Чандлером, предложившим Конгрессу США план компенсации «алабамских претензий» Соединенным Штатам путем уступки им Великобритании Канады [9, р. 329]. Таким образом, обе обозначенные в названии Вашингтонского договора проблемы – «алабамские претензии» и «канадский» вопрос оказались неразрывно связаны.

После целого ряда безуспешных попыток их урегулирования (1865–1869) в январе 1871 года стороны пошли на уступки: Соединенные Штаты отказались от намерений присоединения Канады, Англия же согласилась «выразить сожаление за происшествия, приведшие к возникновению «алабамских претензий» [2, р. 145]. Именно данный компромисс и сделал возможным заключение в мае 1871 года Вашингтонского договора. Обратимся к его анализу. Безусловно, главное место в нем занимали статьи, посвященные урегулированию «дела «Алабамы», к этому времени вышедшему далеко за пределы двустороннего конфликта и приобретшему международно-правовой характер, так как ряд государств заявил о желании сформулировать и закрепить принципы нейтралитета, в том числе нормы поведения нейтральных государств по отношению к воюющим [3, р. 47]. В статье первой договора Великобритания подтверждала высказанное ранее сожаление по поводу действий «Алабамы» и других каперов конфедератов, построенных и снаряженных в 1861–1865 годах в британских портах для Конфедерации Юга и нанесших ущерб Северу. Иски же, предъявляемые Великобритании правительством США и частными лицами и не признаваемые ею, передавались на рассмотрение международного арбитража в составе пяти человек, назначаемых Ее Британским Величеством, президентом Соединенных Штатов, Его Величеством королем Италии, президентом Швейцарской Конфедерации и Его Величеством Императором Бразилии [4, р. 4]. Кроме того, Великобритания и США получили право направить в арбитраж своих агентов (по одному), призванных представлять интересы и позицию своих правительств. Арбитры должны были собраться в Женеве с целью «беспристрастного и внимательного изучения и решения всех вопросов, которые будут переданы им правительствами Ее Британского Величества и США», Трибунал был призван вынести «окончательное решение большинством голосов избранных арбитров» [4, р. 4]. Таким образом, в договоре были определены цель, состав Трибунала, принцип принятия решения – при помощи простого большинства.

Интересным выглядит Вашингтонский договор и в качестве источника, подтверждающего вполне в духе прагматической традиции Великобритании процессуальные особенности англосаксонского права. Так, статьи третья–пятая тщательно фиксировали способы предоставления арбитрам и контрагентам (исключительно в письменном и печатном виде, в двух экземплярах, в подлиннике или заверенной копии) «исков обеих сторон, сопровождаемых документами, официальной корреспонденцией и другими доказательствами, на которые каждая из них полагается, ... в течение периода, не превышающего шести месяцев с даты обмена ратификационными грамотами по настоящему Договору» [4, р. 3]. Детальной фиксации хода и сроков досудебной процедуры (подготовительного этапа собственно арбитражного процесса), безусловно, свидетельствовала о серьезности намерений сторон урегулировать спорные вопросы и выйти из «алабамского кризиса».

При всей важности данного раздела документа, свидетельствующего о переломе в настроениях пра-

вляющих элит Лондона и Вашингтона относительно перспектив развития двусторонних отношений, необходимо признать, что центральное место в нем занимает статья шестая (так называемые «три правила Вашингтонского договора»), сформулировавшая обязанности государства, объявившего о нейтралитете. В соответствии с ней нейтральное государство должно прилагать соответствующие усилия («due diligence») для того, чтобы, во-первых, предотвращать оснащение и вооружение в пределах своей юрисдикции любого судна, в отношении которого есть предположение, что оно предназначено для ведения войны против Державы, с которой оно находится в мире, равно как и для предотвращения выхода такого судна из-под его юрисдикции; во-вторых, не допускать, чтобы одна из воюющих сторон использовала его порты или воды в качестве базы военно-морских операций против другой стороны или с целью пополнения вооружений и припасов; в-третьих, предотвращать любое нарушение вышеупомянутых обязательств со стороны всех лиц, находящихся под его юрисдикцией [4, р. 4–5]. Таким образом, договор зафиксировал критерии для определения будущим арбитражем степени ответственности английского правительства за ущерб, нанесенный Соединенным Штатам каперами, построенными и снаряженными на британской территории. К сожалению, несмотря на то, что в той же статье декларировалось не только согласие сторон «...отныне соблюдать эти правила в двусторонних отношениях, но и ...предложить другим морским державам присоединиться к ним» [4, р. 5], «три правила Вашингтонского договора» не были внедрены в практику в качестве норм международного права после его подписания. Причины этого были различны. Во-первых, США и Великобритания так и не смогли договориться о содержании и дипломатической форме сообщения, которое они, согласно документу, должны были направить другим странам. Но главное даже не это, а неготовность мирового сообщества принять универсальные нормы поведения держав на море во время войны. Должно было пройти несколько десятилетий, состояться множество кровопролитных вооруженных конфликтов между различными государствами, чтобы статья восьмая XIII-й Гаагской конвенции (1907) кодифицировала нормы ведения войны на море. При этом она почти дословно повторила первое «правило Вашингтонского договора», но с тем существенным различием, что заменила термин «прилагать соответствующие усилия» («due diligence») формулой «прибегать к тем средствам, которые находятся в распоряжении правительства» [11, с. 125]. Эта замена была вызвана позицией большого числа государств, считавших, что определение «прилагать соответствующие усилия» («due diligence») являлось нечетким критерием, так как не содержало разграничения между достаточными и недостаточными превентивными средствами, находящимися в арсенале современных государств.

В то же время, возвращаясь к Вашингтонскому договору, следует признать, что вслед за его подписанием последовал всплеск конфронтационных настроений между сторонами по вопросу об объеме компенсации Соединенным Штатам, едва не привед-

ший к срыву всего арбитражного процесса. Это, на наш взгляд, не позволяет чрезмерно переоценивать исключительность данного документа, как это делали многие американские историки, подчеркивавшие, что «...он явился величественным триумфом политики примирения» [1, р. 132]. Тем более, вскоре произошло и обострение многочисленных канадских проблем в отношениях США и Великобритании, несмотря на то, что условия их урегулирования составляли значительную часть всего документа. Эти проблемы, будучи достаточно тривиальными, нередко искусственно раздувались до такого масштаба, что начинали казаться опасными кризисами. Среди них – вопросы о рыболовстве в Северной Атлантике, о режиме пользования пограничными реками и каналами, о принадлежности ряда спорных территорий и т.д.

После объединения канадских провинций в доминион (1867) права американцев пользоваться канадскими рыбными угодьями регулировалось Актом конфедерации от 22 мая 1868 г. и поправкой к нему от 10 мая 1870 г., в соответствии с которыми была введена лицензионная система. В январе 1870 г. в связи с постоянными нарушениями американскими судами канадских ограничений, генерал-губернатор Канады вынес решение о запрещении иностранцам заниматься рыбной ловлей в территориальных водах доминиона. Этот вердикт имел крайне серьезные последствия. Дело в том, что рыбообрабатывающая промышленность Новой Англии в значительной части базировалась на «канадском» сырье, и переход правительства конфедерации к полицейским запретительным мерам больно ударил по хозяйственному комплексу северо-восточных штатов и привел к открытым столкновениям между сторонами.

В официальных кругах Вашингтона стали раздаваться голоса, требовавшие в ответ запретить канадцам пользоваться пограничными реками, каналами и озерами для перевозки грузов и пассажиров [8, р. 424]. В прессе появились заявления, квалифицировавшие введенные правительством доминиона ограничения как вызов американскому флагу и предлагавшие в качестве единственного достойного ответного шага – прекращение всех отношений с провинциями. К этому же призывали депутаты Новой Англии в конгрессе США [9, р. 108].

Опасаясь дальнейшего осложнения обстановки, правительства США и Великобритании включили этот вопрос в повестку дня работы Объединенной комиссии 1871 г. Обсуждение его на конференции было крайне затянутым и достаточно напряженным, так как Канада в лице премьер-министра Макдональда стремилась добиться реализации своей главной задачи – возобновления «взаимности в торговле» с США. В 1866 году американское правительство расторгло знаменитый «Договор о взаимности» с Канадой (1854), предусматривавший беспощадную торговлю сельскохозяйственной продукцией и некоторыми видами сырья, регулировавший взаимное использование рыболовных угодий, водных путей и каналов, преследуя тем самым цель дестабилизировать канадскую экономику и заставить своих северных соседей интегрироваться с Соединенными Штатами. Довольно влиятельная «Чикаго Трибьюн» писа-

ла: «Канадцы несколько лет будут находиться на холоде..., но потом будут вынуждены постучаться, чтобы их приняли в состав Великой республики» [6, р. 98]. Чаяния США не оправдались, но и надежды доминиона оказались тщетными. Р. Хоар, представитель Североамериканской республики в Объединенной комиссии, в ходе обсуждения «канадских» проблем прямо заявил, что действительной целью договора взаимности (1854) было содействие присоединению Канады к Соединенным Штатам. В связи с тем, что Оттава на это не пошла, было бы наивно полагать, что конгресс предоставит доминиону такие таможенные и торговые преференции, как если бы он был частью Союза [7, р. 55].

Лишь после «критического периода подозрений, разногласий и даже борьбы среди британских представителей» [7, р. 61–62], вызванных, с одной стороны, отказом Макдональда предоставить США право рыбной ловли в канадских водах Атлантики за денежную компенсацию и стремлением Англии ускорить подписание соглашения с Соединенными Штатами – с другой, был достигнут компромисс. Он и был зафиксирован в Вашингтонском договоре. В соответствии с его условиями США получили право в течение десяти лет заниматься рыбным промыслом в канадских территориальных водах Атлантики в обмен на предоставление аналогичного права канадским рыбакам в американских водах до тридцать девятой параллели [4, р. 6]. Статья 21 Вашингтонского договора предоставляла обеим сторонам право беспощадной торговли рыбой и рыбопродуктами сроком на десять лет [4, р. 7]. Это было определенной уступкой Канаде и ущемляло интересы части деловых кругов Новой Англии, опасавшихся конкуренции более дешевой канадской продукции. Включение в документ такого пункта послужило одной из причин денонсации Соединенными Штатами указанных статей договора по истечении десятилетнего срока. В целом же важно подчеркнуть, что зафиксированные в 1871 году договоренности между странами нельзя считать окончательным, так как Великобритания сумела настоять на принятии Вашингтонской администрацией положения о создании арбитража (Галифакский арбитраж 1877 г.) с целью определения суммы, которую должны выплатить США в связи с «большей ценностью» предоставляемых в их пользование канадских рыболовных угодий (ст. 22) [4, р. 7]. Решение вопроса о границе на Дальнем Западе и принадлежности острова Сан Хуан, имевшего важное стратегическое значение, было передано германскому императору, призванному выступить в качестве арбитра по этому вопросу (ст. 34). Договор также разрешил многочисленные споры, касавшиеся правил и режима навигации по пограничным между США и Канадой рекам, озерам и каналам. В частности, он объявил право свободной навигации для торговых судов обеих стран по рекам Св. Лаврентия и Юкону, озеру Мичиган и другим сроком на десять лет (ст. 26–33) [4, р. 8–11].

Таким образом, несмотря на то что Вашингтонский договор зафиксировал решение «канадских проблем», доминиону не удалось добиться реализации своих основных задач – возвращения к торговому

договору о беспошлинной торговле (1854) и получения от США компенсации за разрушения, нанесенные канадской территории во время знаменитых рейдов фениев. Анализ Вашингтонского договора позволяет сделать вывод о том, что границы «уважения желаний Канады» Великобританией, о котором с таким пафосом писали некоторые английские политики, определялись весьма прагматическими соображениями лондонского кабинета, вызванными стремлением к достижению урегулирования с Соединенными Штатами острейшего «алабамского конфликта». Неслучайно Великобритания, заинтересованная в ратификации Вашингтонского договора канадским парламентом, вынуждена была пойти на удовлетворение требований Оттавы – предоставить доминиону заем в 2,5 млн ф. с. на строительство Тихоокеанской железной дороги. Некоторые современники совершенно справедливо расценивали эту меру английского правительства как «покупку согласия Канады» одобрить Вашингтонский договор [10, p. 119].

В заключение нельзя не согласиться с мнением канадского историка Дж. Глэйзбрука о том, что после ратификации Вашингтонского договора 1871 г. Канада была избавлена от угрозы войны с США, но в то же время стороны не были ограждены в будущем от возобновления споров по вопросам, достигшим особой остроты в 1869–1872 г. [5, p. 120].

1. Bemis S. F. A Diplomatic History of the U.S. / S. F. Bemis. – New York : H. Holt & Company, 1946. – 1006 p.
2. Cook, A. The Alabama Claims. American Politics and Anglo – American Relations, 1865 – 1872. / A. Cook. – London : Cornell University Press, 1975. – 261 p.
3. The Executive Documents. Treaty of Washington Correspondence. – Washington : Government Printing Office, 1872. – 675 p.
4. Great Britain. Treaty between Her Majesty and the U.S.A. Signed at Washington, May 8, 1871. – London : Harrison & Sons. – 18 p.
5. Glazebrook, G. A. History of Canadian External Relations / G. A. Glazebrook. – London : Oxford University Press, 1950. – 449 p.
6. Shippee, L. B. Canadian-American Relations 1849–1874 / L. B. Shippee. – New York : Russell and Russell, 1970. – 514 p.
7. Smith, G. The Treaty of Washington 1871 /G. Smith. – Ithaca, New York : Cornell University Press, 1941. – 134 p.
8. U.S. Department of State. Papers Relating to the Foreign Relations of the U.S. 1870. In 6 volumes. Volume 1. – Washington : Government Printing Office, 1870. – 987 p.
9. U.S. Congress. Congressional Globe. 40th Congress, 2nd session. – Part 1. – Washington : Government Printing Office. 1868. – 1007 p.
10. Walton, R. G. Canada and the U.S.A. / R. G. Walton. – New York : Parents' Magazine Press. – 1972. – 244 p.
11. Оппенгейм, Л. Международное право. Перевод с английского. В 2 томах. Том 2 / Л. Оппенгейм. – Москва : ИИЛ, 1948–1950. – 498 с.

O.A. Kiseleva

TREATY OF WASHINGTON (1871) AS A HISTORICAL SOURCE OF INFORMATION ON THE ANGLO-AMERICAN RELATIONS OF THE 19TH CENTURY

The article examines the structure, contents and role of the Washington treaty in the evolution of international law in Modern history. While studying this document, the author characterizes the settlement of the Alabama claims and Canadian problems in Anglo-American misunderstandings after the American Civil War (1861–65).

The Alabama claims; Anglo-American relations; Canadian problems; dominion; Geneva Arbitration; codification of international law; the Washington treaty.