

УДК 942.084.0+956.94

А.В. Шандра

### ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ХАРАКТЕР БЕЛОЙ КНИГИ 1930 ГОДА

На основе оригинальных источников анализируется текст политического заявления Министерства по делам колоний, опубликованного в октябре 1930 года, больше известного как Белая книга Пассфилда. Данный документ, а также история, связанная с его рассмотрением и принятием, на сегодняшний день изучены недостаточно.

Актуальность темы во многом связана с тем, что именно в период между двумя мировыми войнами закладываются основы хронического арабо-израильского конфликта, ставшего элементом современных международных отношений. В этой связи раскрытие некоторых механизмов реализации политического курса в отношении групп населения Палестины и рассмотрение примера регулирования общественных отношений представляется крайне важным для выявления причин и исторической динамики конфликта.

В рамках исследования ситуации в Палестине в 1920–1930-е годы одним из ключевых является вопрос о достаточности и активности внешнеполитических структур Великобритании в разрешении арабо-еврейской конфронтации. Особенностью этой проблемы можно считать наличие нескольких уровней организации управления зоной повышенной напряженности. Первый уровень – непосредственно управленческий аппарат в Палестине. Второй уровень – ближневосточный отдел Министерства по делам колоний в Лондоне, который вырабатывал и принимал важнейшие решения в области урегулирования арабо-еврейских противоречий. В этой связи необходимо обратить особое внимание на практику составления и применения так называемых Белых книг (White paper), разрабатываемых именно в Лондоне на правительственном уровне. Белая книга 1930 года занимает определенное место среди методов ликвидации и предупреждения кризисов этноконфессиональных отношений в Палестине.

*Палестина, Великобритания, арабо-еврейская конфронтация, Белая книга.*

На рубеже 1920–1930-х годов ситуация в Палестине продолжала оставаться крайне напряженной. Основным фактором, оказавшим влияние на обстановку в отмеченный период, стали беспорядки августа 1929 года. Эти события, именуемые нередко «арабским восстанием», по своей сути, масштабности и зоне распространения являлись продолжением эскалации арабо-еврейской конфронтации начала 1920-х годов.

Министерство по делам колоний, основываясь на официальном обращении Верховного комиссара Палестины Дж. Чэнселора, объявило о создании 14 сентября 1929 года для определения причин беспорядков специальной следственной комиссии во главе с У. Шоу, которого несколько позже сменил Дж. Хоуп Симпсон.

Именно результаты работы двух комиссий <sup>1</sup> стали основой для разработки документа, так и не получившего официального статуса Белой книги, но по форме и содержанию являвшегося типичным для того времени заявлением о намерениях Министерства по делам колоний в вопросах урегулирования арабо-еврейского противостояния в Палестине. Нужно отметить, что отечественные специалисты до сих пор должным образом не определили степень эффективности Белой книги 1930 года в снижении этноконфессиональной напряженности в Святой земле.

В контексте изучения обозначенной проблемы важно определиться относительно формы документа, представленного министром по делам колоний Великобритании У. Пассфилдом в октябре 1930 года. Примечательно, что документ имел стандартизированное наименование – «политическое заявление правительства Его Величества» (Statement of Policy by His Majesty's Government) и по всем основным параметрам имел аналогию с тем заявлением, которое было опубликовано в июле 1922 года за подписью У. Черчилля. Кроме того, Белая книга 1930 года, как и Белая книга 1922 года, явилась результатом расследования причин беспорядков в Палестине. Авторы политического заявления имели равный статус, являясь министрами по делам колоний. Однако Белая книга 1930 года вызвала крайне неоднозначную реакцию в среде британской правящей элиты.

В Белой книге 1930 года на основе прежде всего данных следственной комиссии были сделаны следующие выводы:

1. Британия должна сформировать компетентное правительство и проводить разумную политику по защите прав нееврейских общин, а также создать с их участием такую систему управления, которая ведала бы политикой, земельными отношениями и вопросами иммиграции.

2. Правительство должно перейти к более оптимальному управлению еврейской иммиграцией, пересмотреть механизмы ее регулирования и контроля во избежание возможных эксцессов.

3. Защита интересов сионистской организации, согласно положениям 1922 года, должна быть пересмотрена, поскольку особый статус организации не дает ей оснований разделять власть с правительством Палестины.

4. Для сохранения мира и безопасности Палестины целесообразно население по обе стороны Иерусалимской стены наделить определенными правами.

5. Правительство должно ввести законодательство в соответствии с принципами Британского мандата.

6. Поручить Совету правительства Его Величества подготовить решения для формирования оптимальных механизмов для обеспечения безопасности Палестины. Необходимо постепенно снижать (до определенных пределов) численность вооруженных сил. Вопрос о независимости должен быть передан в ведение Департамента полиции. Палестинское правительство должно инструктировать следственную комиссию и докладывать о возможностях формирования запасного варианта для Специального полицейского комитета <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Great Britain and Palestine 1915–1936. L. ; N.Y., 1937. P. 40.

<sup>2</sup> Great Britain and Palestine 1915–1936. P. 40.

Таким образом, комиссия У. Шоу, во-первых, в очередной раз подчеркнула наличие в Палестине этноконфессиональной напряженности в арабо-еврейских отношениях; во-вторых, такая напряженность вызвана не чем иным, как неисполнением принципа политического и экономического равноправия групп населения в Святой земле, выраженного, в частности, в привилегированном положении еврейской части населения. Подобного рода ситуация возникала в основном в связи с укреплением «политики Декларации Бальфура», выраженной в усилении процессов автономизации ишува. Данный процесс признавался, в частности, результатом действия статьи 4 Мандата на управление Палестиной и, по мнению членов комиссии, являлся катализатором протестного движения нееврейской части населения. По сути, именно комиссия во главе с У. Шоу впервые заявила о размытости и неточности формулировок статьи 4 Мандата, из которой явно следовало лишь то, что еврейская часть населения Палестины получает особый статус и наделяется особыми полномочиями в вопросе формирования органов власти. Очевидно, что положения указанной статьи являлись результатом упорной борьбы лидеров Всемирной сионистской организации за включение в текст Британского мандата Декларации Бальфура. В то же время вывод следственной комиссии о неравномерности в распределении полномочий групп населения Святой земли укреплял позиции противников проекта сионизации Палестины, служил своеобразной основой для развертывания нового этапа критики в адрес находящегося у власти лейбористского правительства.

Следует заметить, что подготовка новой Белой книги велась в условиях обострения внутривнутриполитической борьбы, усиления экономического кризиса, осложнения ситуации в колониальных владениях и на подмандатных территориях. Именно учетом этих обстоятельств можно сделать вывод, что лорд Пассфилд, профессиональный политик, действующий глава одного из ключевых министерств Великобритании, даже при наличии непредвзятых и объективных данных о ситуации в Палестине не рискнул бы идти на открытый конфликт с действующей властью. Кроме того, к началу 1930-х годов «политика Декларации Бальфура» являлась перманентно действующим фактором британской политики и уже не вызывала той негативной реакции, которая имела место в начале 1920-х годов.

Текст Белой книги делится на 29 частей, в которых тезисно отражаются различные аспекты развития ситуации в Палестине, характеризуются экономические условия, освещается вопрос об интенсивности иммиграции. В общих чертах Белая книга 1930 года, скорее, является аналогом ежегодного отчета Верховного комиссара Палестины, чем заявлением об изменении подходов к реализации определенного политического курса.

Анализ текста Белой книги 1930 года позволяет сделать вывод о проделанной Министерством по делам колоний серьезной работе относительно изучения ситуации в Палестине, о совершенно верно указанных «болевых точках» развития подмандатной территории. У. Пассфилд констатировал тот факт, что в Палестине сохраняется напряженная ситуация во взаимоотношениях еврейской и нееврейской групп населения. Во многом объективные данные об обстановке в Палестине нередко искажались представителями британских средств массовой информации,

лидерами общин и организаций, ориентированных либо на интересы арабских кланов, либо на интересы сионистской организации. В своем большинстве они не владели информацией и работа этих своеобразных «групп давления» опиралась исключительно на эмоциональный заряд. Именно поэтому лорд Пассфилд в первой части документа рекомендует правительству Его Величества опираться в процессе принятия решений по вопросам политики в Палестине на те данные, которые предоставляют уполномоченные комиссии и должностные лица. В качестве особо важного документа он рассматривал готовящийся доклад комиссии Дж. Хоуп Симпсона. Можно предположить, что под влиянием лидеров сионистской организации британское правительство и парламент торопили Министерство по делам колоний с подготовкой соответствующего заявления для подтверждения намерений Лондона, несмотря на осложнение ситуации в Палестине, продолжить реализацию проекта сионизации Святой земли <sup>3</sup>.

Примечательно, что автор политического заявления апеллировал к принципам Белой книги 1922 года и положениям Мандата на управление Палестиной, тем самым подтверждая преемственность курса Министерства по делам колоний. Исходя из указанных оснований в политическом заявлении, в частности, отмечено, что правительство Его Величества должно точно следовать принципам Мандата и что данное положение является фундаментальным в определении подходов к снижению негативных последствий столкновений в августе 1929 года. Так, У. Пассфилд подчеркивает чрезмерную активность британского руководства в деле развития еврейского национального очага, что является неверным пониманием сущности статьи 4 Мандата. Он обращает внимание на важность реализации принципа равноправия еврейского и нееврейского населения Палестины, недопустимость наделяния полномочиями и привилегиями одной части общества за счет другой. В этом плане У. Пассфилд фиксировал неэффективность деятельности Администрации Палестины, которая вопреки статье 11 Мандата в большей степени сотрудничает с Еврейским агентством в вопросах экономического развития страны, практически игнорируя экономическое положение нееврейской части населения, которое сложилось главным образом в результате активной колонизации земель еврейскими фондами в соответствии с Указом о продаже земель, что вызывало негодование арабских земледельцев. В Белой книге подчеркивается, что абсолютный отказ от прав на колонизацию земельных угодий еврейскими фондами недопустим, но, тем не менее, следует сопоставлять экономические возможности еврейской и нееврейской части населения. В связи с этим деятельность правительства Палестины в вопросах реализации мандатного управления подвергалась критике и требовала особого внимания со стороны Лондона. Кроме того, глава Министерства по делам колоний фактически открыто заявлял о крайне отрицательном влиянии процессов политической и экономической автономиза-

---

<sup>3</sup> Palestine. Statement of Policy by His Majesty's Government in the United Kingdom. October 1930. Command paper 3692.

ции ишува, поддерживаемого британским истеблишментом на протяжении более чем десяти лет <sup>4</sup>.

Заслуживает внимания просьба министра по делам колоний к правительству Его Величества относительно более четкого определения значения термина «еврейский национальный очаг», который продолжает каждой стороной взаимоотношений в Палестине трактоваться по-своему, а значит является одной из причин нарастания противоречий. В частности, Белая книга ставит вопрос о статусе Еврейского агентства и деятельности сионистской организации, которые ни декларацией Бальфура, ни мандатом никакими управленческими функциями фактически не наделялись, а лишь условно рассматривались в качестве представительных органов еврейской части населения. Кроме того, в Белой книге 1930 года заострялось внимание на заявлении лидера Всемирной сионистской организации Х. Вейцмана, сделанном еще в 1922 году в связи с обнародованием политического заявления Министерства по делам колоний, в котором он обозначил заинтересованность сионистской организации в развитии сотрудничества между всеми группами населения Палестины. Эта деталь, не имеющая в общем контексте документа особого смыслового значения, указывала на тот факт, что сионистская организация не исполняет взятых на себя обязательств. Предположительно, именно такие малозначительные, но довольно острые замечания У. Пассфилда и обусловили появление жесткой критики Белой книги 1930 года со стороны сионистской организации <sup>5</sup>.

В Белой книге 1930 года предлагается отказаться от употребления понятия «принцип исключительности» еврейской части населения, искусственно привнесенного Декларацией Бальфура и формирующего мнение о том, что Палестина должна стать еврейским государством. Важно заметить, что У. Пассфилд не критикует Декларацию Бальфура, не требует отказаться от проведения политики, направленной на создание еврейского национального очага, а лишь рекомендует разъяснить еврейской части населения, что заселение Палестины легализовано международным правом, а не «милостью правительства Его Величества». Это означало, что страна-мандатарий должна была создать и развивать особое правовое поле, где действовал бы ключевой принцип «закон один для всех». В Белой книге этот аспект был освещен еще и в связи с тем, что по-прежнему актуальным оставался проект по созданию Законодательного совета Палестины и палестинской Конституции, которые, по мнению У. Пассфилда, не созданы до сих пор по причине непонимания сложности ситуации как верховными комиссарами, так и правительством Палестины. Законодательный совет, созданный из представителей групп населения и находящийся под контролем Верховного комиссара, согласно положениям Белой книги, во-первых, снял бы остроту в этноконфессиональных отношениях, а во-вторых, позволил бы не сосредоточивать в Палестине крупные воинские соединения. Примечательно, что вопрос обеспечения безопасности страны непосредственно соотносился с присутствием здесь воинских соединений и сил полиции, эффективность

---

<sup>4</sup> Palestine. Statement of Policy by His Majesty's Government in the United Kingdom.

<sup>5</sup> Там же.

работы которых необходимо было постоянно повышать. Данная рекомендация основывалась на докладе следственной комиссии У. Шоу и результатах проверки специальной военной комиссии во главе с Даубиггиным<sup>6</sup>. Между тем и Белая книга к вопросам реализации проектов палестинской Конституции и создания Законодательного совета подходила с формальных позиций. Никаких принципиально новых предложений, четких организационных и методических указаний по созданию Совета в документе Министерства по делам колоний не содержалось.

В Белой книге 1930 года в качестве вопроса особой важности рассматривалась иммиграционная политика. В данном контексте, как и в «Белой книге» 1922 года, основное внимание уделялось проблеме экономических возможностей Палестины. Важно отметить, что в 1925 году британской администрацией был разработан (без консультаций с арабами), принят и опубликован новый иммиграционный закон, где детализировались категории для иммигрантов. Так, были установлены категории А, В, С, каждая из которых в свою очередь также имела градацию. Например, категория А делилась на три разряда в зависимости от капиталов, какими располагал иммигрант: от первого (с капиталом не менее 500 фунтов стерлингов) до третьего (с капиталом не менее 60 фунтов стерлингов). Кроме того, в этом указе завуалированно учитывался возраст иммигрантов<sup>7</sup>.

В Белой книге 1930 года указано на неоднократные и масштабные нарушения иммиграционного законодательства со стороны евреев. Отсутствие должного контроля над количественной составляющей процесса иммиграции, прежде всего, связывалось с ненадлежащим исполнением правительством Палестины своих обязанностей по выдаче иммиграционных сертификатов и фактической безнаказанностью нелегальных иммигрантов. В данном случае увеличение числа иммигрантов напрямую влияло на такую составляющую, как «экономическая емкость» Палестины, и непосредственным образом сказывалось на состоянии безработицы. В условиях начавшегося экономического кризиса этот фактор рассматривался как крайне опасный<sup>8</sup>.

В целом политическое заявление Министерства по делам колоний, представленное его главой У. Пассфилдом, следует оценить как лояльное и в отношении правительства Англии, и в отношении правительства Палестины. В Белой книге 1930 года по сути не содержится серьезных оснований для развертывания полномасштабной критики со стороны противников проекта сионизации Палестины. Безусловно, в документе критикуются отдельные стороны британской политики в Палестине, заостряется особое внимание на чрезмерно расширенных привилегиях еврейской части населения, но общая направленность Белой книги 1930 года характеризуется неоднозначностью и уклончивостью от предложения конкретных мер политического характера.

Заявления У. Пассфилда, несмотря на указанную неоднозначность и общую лояльность, вызвало повышенный ажиотаж в политических кругах Великобритании.

<sup>6</sup> Palestine. Statement of Policy by His Majesty's Government in the United Kingdom.

<sup>7</sup> Marlowe J. Rebellion in Palestine. L. : Cresset Press, 1946. P. 67.

<sup>8</sup> Palestine. Statement of Policy by His Majesty's Government in the United Kingdom.

В октябре 1930 года Д. Ллойд-Джордж обратился к лидерам лейбористской партии с предложением пересмотреть основы политики в Палестине, так как ее продолжение может подорвать авторитет Великобритании в исламском мире<sup>9</sup>. Однако, выступая в палате общин, Д. Ллойд Джордж заявил о недопустимости отказа от принципов Декларации Бальфура, тем самым подчеркнув важность того курса, который проводит Великобритания начиная с 1917 года.

Лондонская «The Times» 22 октября 1930 года опубликовала критическую статью, в которой подчеркивались негативные последствия политики содействия организации еврейского национального очага в Палестине, не только инициировавшие конфликт внутри страны, но и заставившие Великобританию вступать в противоречия с Лигой Наций<sup>10</sup>.

Свое видение дальнейшей политики в Палестине осенью 1930 года представили деятели консервативной партии С. Болдуин, О. Чемберлен и Л. Эмери. Они отметили, что в среде политической элиты Великобритании существует глубокое осознание ответственности как перед арабами, так и перед евреями в деле защиты их прав и что осложнение ситуации на подмандатной территории является показателем излишних уступок еврейской части населения, поэтому данная политика будет подвержена некоторым изменениям<sup>11</sup>. Это заявление лидеров консервативной партии, хотя и не содержало четкой позиции по проблеме соблюдения норм Мандата Великобританией и лишь частично признавало дисбаланс в защите интересов арабов и евреев в Палестине, тем не менее оно показало, что консервативная партия в определенный период выступала против «политики Декларации Бальфура».

Осложнение обстановки в Палестине и усиление идеи изменения ряда базовых принципов политики Декларации 2 ноября 1917 года не привело к изменению теоретических установок лейбористов. Г. Снелл, входивший в состав следственной комиссии по беспорядкам 1929 года, полностью отверг выводы, представленные У. Шоу. Подготовленный им альтернативный доклад начинался с критики британского правительства, которое отказывалось от поддержки создания национального очага для евреев и настаивало на интенсивной еврейской иммиграции для дальнейшего развития страны<sup>12</sup>. Стремление лейбористской партии поддерживать курс на строительство национального очага для евреев в Палестине было закреплено в ее внешнеполитической программе на ежегодной конференции в 1930 году как «...доказательство неотступного следования линии мандатного управления»<sup>13</sup>.

3 апреля 1930 года лидер лейбористов Р. Макдональд, выступая в палате общин, заявил об утверждении принципов управления в Палестине и строгом следовании Мандату при соблюдении прав еврейских и нееврейских общин<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Great Britain and Palestine 1915–1936. P. 75.

<sup>10</sup> The Times. 1930. 22 Oct.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Судейкин А.Г. Колониальная политика лейбористской партии Англии между двумя мировыми войнами. М. : Наука, 1976. С. 220–222.

<sup>13</sup> Report of the Labour Party Conference, 1930. L., 1930. P. 220–221.

<sup>14</sup> The Times. 1930. 28 Oct.

В феврале 1931 года Р. Макдональд направил Х. Вейцману официальную телеграмму, в которой подчеркивалась решимость британского правительства не отходить от принципов Декларации Бальфура и статьи 4 Мандата на управление Палестиной<sup>15</sup>. Следует отметить, что письмо британского премьер-министра стало своеобразной реакцией на демонстративный уход Х. Вейцмана с поста президента Всемирной сионистской организации и тем самым подтверждало дальнейшее следование британской политики в русле проекта «сионизации Палестины».

В конечном счете Белая книга 1930 года так и не была утверждена британским парламентом в качестве основополагающего документа для проведения дальнейшей политики правительства и, несмотря на очевидность представленных фактов, была объявлена противоречащей принципам Мандата на управление Палестиной, что несколько позже подтвердила и Постоянная мандатная комиссия Лиги Наций. Возникшая реакция на публикацию политического заявления У. Пассфилда со стороны британского истеблишмента, предположительно, явилась результатом слаженной работы лидеров сионистской организации, которые вели активную подготовительную работу по интенсификации процесса еврейской иммиграции в Палестину. Проведенное исследование на данном этапе дает основание полагать, что министр по делам колоний при составлении Белой книги попросту сделал неверный выбор в пользу тех данных, которые свидетельствовали о явном негативном эффекте «проекта сионизации» Палестины. Несмотря на очевидность и объективность отмеченных выводов относительно политического курса, проводимого в Палестине, их использование в виде основы для Белой книги было несколько недальновидно со стороны У. Пассфилда.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ЭЛЕКТРОННЫХ РЕСУРСОВ

1. Судейкин, А.Г. Колониальная политика лейбористской партии Англии между двумя мировыми войнами [Текст]. – М. : Наука, 1976.
2. The Times [Text]. – 1930. – 28 Oct.
3. Great Britain and Palestine 1915–1936 [Text]. – L. ; N.Y., 1937.
4. Great Britain. Parliament. House of commons. Parliamentary debates. Official reports [Text]. – 5 th ser. – L., 1930. – Vol. 239. – Col. 1087.
5. Marlowe, J. Rebellion in Palestine [Text]. – L. : Cresset Press, 1946.
6. The MacDonald Letter February 13, 1931 [Electronic resource]. – Access mode : <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/-BBAA033C46A9AA8B8525712C0070B943>
7. Palestine. Report on Immigration, Land Settlement and Development [Text] / by Sir John Simpson. – 1930. – Command paper 3686.
8. Palestine. Statement of Policy by His Majesty's Government in the United Kingdom [Text]. – 1930, Oct. – Command paper 3692.
9. Report of the Labour Party Conference, 1930 [Text]. – L., 1930. – P. 220–221.
10. The Times [Text]. – 1930. – 22, 28 Oct.

---

<sup>15</sup> The MacDonald Letter February 13, 1931. URL : <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/-BBAA033-C46A9AA8B8525712C0070B943>.



## REFERENCES

1. Sudeikin, A.G. Colonial politics of England's Labor Party between World Wars [Text]. – M. : ( Nauka) Science, 1976.
2. Great Britain and Palestine 1915–1936 [Text]. – L. ; N.Y., 1937.
3. Great Britain. Parliament. House of commons. Parliamentary debates. Official reports [Text]. – 5 th series. – L., 1930. – Vol. 239. – Col. 1087.
4. Marlowe, J. Rebellion in Palestine [Text]. – L. : Cresset Press, 1946.
5. The MacDonald Letter February 13, 1931 [Electronic resource]. – Access mode : <http://unispal.un.org/UNI-SPAL.NSF/0/BBAA033C46A9AA8B8525712C0070B943>
6. Palestine. Report on Immigration, Land Settlement and Development [Text] / ed. by Sir John Simpson. – 1930. – Command paper 3686.
7. Palestine. Statement of Policy by His Majesty's Government in the United Kingdom [Text]. – Oct. 1930. – Command paper 3692.
8. Report of the Labour Party Conference, 1930 [Text]. – L., 1930. – P. 220–221.
9. The Times [Text]. – 1930. – 22 Oct.
10. The Times [Text]. – 1930. – 28 Oct.

**A.V. Shandra**

**THE MAJOR PROPOSITIONS AND THE NATURE  
OF THE PASSFIELD WHITE PAPER, 1930**

The article analyzes the text of a formal statement issued by the British Colonial Office in October 1930 and known as The Passfield White Paper. The document and the story of its issuance have never been thoroughly investigated by scholars.

The topicality of the article is substantiated by the fact that the chronic Arab-Israel conflict, which is an inalienable element of modern international relationships, is rooted in the period between the two world wars.

In this connection, in order to diagnose the causes and the dynamics of the conflict and in order to find possible strategies of peaceful conflict resolution, it is important to throw light on some mechanisms of political treatment of Palestinian population and on some conflict management strategies.

Within the framework of investigation of the situation in Palestine in the 1920s-1930s, one of the key points is sufficiency and potency of British foreign-policy in Arab-Israel conflict resolution. One of the peculiarities of the conflict is a multilevel conflict management strategy. The first level is represented by the Palestinian government. The second level is the Middle East Department of British Colonial Office in London, which worked out most important strategies of the Arab-Jewish conflict resolution. In this connection, it is necessary to analyze the so called White Papers, which were issued in London on the governmental level. The White Paper of 1930 is a singular strategy of liquidating and prevention of ethnic and confessional conflicts in Palestine.

*Palestine, Great Britain, Arab-Israel confrontation, The White Paper.*