

*С.Н. Исакова*

### **Проблема заключения государственного договора с Австрией во внешней политике США (1945–1947 гг.)**

Политика США в Австрии после Второй мировой войны не была в центре изучения отечественных исследователей, однако сквозь призму решения австрийского вопроса можно глубже понять иерархию интересов «большой тройки» и истоки формирования биполярного мира, а также проследить эволюцию внешнеполитической позиции США в отношении не только Австрии, но и Европы в целом в условиях холодной войны.

Под австрийским вопросом понимается прежде всего проблема государственного и национального суверенитета Австрии после Второй мировой войны и его международное признание. И определялась она во многом особым пограничным положением страны между Востоком и Западом, ее историческим влиянием на страны Центральной Европы и ее границами, сопредельными со странами нового, «советского» блока. Поэтому-то дипломатическая история решения австрийского вопроса так парадоксальна. Первоначально перспективы его решения представлялись более реальными, чем у запутанного германского вопроса. Австрийцы уже с ноября 1945 г. имели Временное правительство (а с декабря – уже легитимное федеральное правительство), в то время как западные немцы сформировали первое правительство ФРГ только в 1949 г. Но если ФРГ конституировалась как суверенное государство, то решение вопроса о государственной независимости Австрии растянулось до 1955 г.

В чем же заключались причины столь длительного затягивания австрийского вопроса? Для поиска ответов нам предстоит рассмотреть стратегию и тактику дипломатии великих держав. В историографии эта проблема не получила достаточного освещения: приоритеты до настоящего времени сохраняются за изучением германского и польского вопросов. Это правомерно, поскольку именно судьба Германии, а также германо-польская граница вызывали жесткие разногласия между руководителями союзных держав. Послевоенный баланс сил в Европе определялся, в первую очередь, статусом Германии и ее будущим политическим курсом, а также процессом постепенной советизации стран Восточной Европы. В иерархии дипломатических приоритетов они занимали ведущее положение. Но все же австрийский вопрос был неразрывно связан с ключевым германским вопросом и обуславливался внутривосточными изменениями в странах Восточной Европы. Рассмотрим мотивы

и направления американской дипломатии в осуществлении «союзнической политики» в Австрии, а также ее тактические действия, направленные на обеспечение интересов США в этом регионе.

После признания австрийского правительства 20 октября 1945 г. союзникам необходимо было решить вопрос о статусе Австрии. Американское правительство выдвинуло предложение о мирном договоре с Австрией. Этот вопрос был поставлен на обсуждение союзников американскими дипломатами в Вене 2 января 1946 г. Но так как союзники не вели войну с Австрией как с государством, нужен был не мирный договор, а соглашение, которое подтверждало бы независимость Австрии и регулировало бы ее отношения с другими государствами [1, р. 285]. 18 января 1946 г. помощник госсекретаря США Дж.С. Дунн представил меморандум, где говорилось о том, что в интересах восстановления независимости Австрии желательно как можно быстрее подписать с ней договор. По его мнению, договор с Австрией мог урегулировать открытые пограничные вопросы. Поскольку на основании подписанного союзниками мирного договора с Италией Австрия теряла права на Южный Тироль, то в качестве компенсации следовало закончить оккупацию и дать Австрии независимость. Подчеркивая, что Австрия является освобожденной страной, Дунн предложил возможное название соглашения – «Договор о восстановлении австрийской независимости» [1, р. 296].

6 февраля 1946 г. в госдепартаменте приступили к рассмотрению проекта «Договора о признании независимой и демократической Австрии». 12 февраля 1946 г. американский посол в Вене Дж. Бирнс проинформировал правительства Великобритании, Франции и СССР о намерении США представить проект договора с Австрией Совету министров иностранных дел [2, s. 45]. В Лондоне одобрили эту идею, более сдержанно отнеслись в Париже, а из Москвы ответа не последовало [2]. Французское правительство объясняло свою сдержанную реакцию тем, что передача полномочий Союзнического совета австрийскому правительству может состояться только после ликвидации нацистского влияния в Австрии [1, р. 305–306].

1 марта 1946 г. в госдепартаменте США был подготовлен еще один проект договора под названием «Обсуждение возможных пунктов соглашения о восстановлении независимой Австрии» [2, s. 46]. Американцы представили свой проект договора на Париж-

ской сессии министров иностранных дел 22 апреля 1946 г. Но советский представитель Молотов отказался обсуждать договор по Австрии. Он объяснил это тем, что повестка дня перегружена и, кроме того, советское правительство еще не до конца изучило этот проект договора [3, р. 96–103, 934].

В конце мая 1946 г. американский проект договора был утвержден госсекретарем США и передан трем другим правительствам, и в июне он официально циркулировал как документ Совета министров иностранных дел [3, р. 96–103]. В окончательном варианте проект состоял из 16 частей. Рассмотрим его ключевые положения.

Границы Австрии восстанавливались в границах 1937 г., однако оставались открытыми пограничные вопросы с Италией. Независимость и территориальная целостность Австрии должны были уважаться договаривающимися сторонами; Австрия, со своей стороны, не должна принимать на себя ни политические, ни экономические обязанности или проводить мероприятия, которые могли бы повлиять на ее независимость. Предусматривалась также армия в 66000 чел. Очень подробной была часть о защите демократической системы в Австрии. Предусматривался запрет нацистских или фашистских организаций и их деятельности, и все несовместимые с демократической системой нормы, изданные 5 марта 1933 г., объявлялись недействительными [4, д. 908, л. 64–73].

США стремились ускорить подписание договора с Австрией по нескольким соображениям. Как считает австрийский исследователь Г. Штурц, решение австрийского вопроса, за которым следовал вывод войск четырех держав из Австрии, могло бы повлиять на положение ФРГ, где были достаточно сильны настроения в пользу нейтралитета Германии. Австрийская делегация еще на Берлинском совещании не решилась на самостоятельный шаг и не внесла предложения о готовности своей страны стать нейтральным государством. Ее дипломатия оказалась связанной негативной позицией западных делегаций, кроме того, скорейшее подписание австрийского договора с последующим выводом союзнических войск могло предотвратить пребывание русских войск в Венгрии и Румынии. С этим вполне можно согласиться. Действительно, США хотели вытеснить советскую власть из Центральной Европы. Интересной является директива заместителя госсекретаря США Д. Ачесона от 4 апреля 1946 г., из которой следует, что США стремились тогда к одновременному подписанию мирных договоров с балканскими государствами и договора с Австрией. Это сделало бы ненужными, как говорил Ачесон, те положения в мирных договорах с Венгрией и Румынией, которые предусматривали пребывание советских войск в этих странах на срок оккупации Австрии [1, р. 326].

На Парижской сессии Совета министров иностранных дел 15 июня 1946 г. обсуждалось французское

компромиссное предложение обсуждения не «договора с Австрией», а «проверки австрийских вопросов». В последний день парижской сессии Совета, 12 июля 1946 г., состоялась эта «проверка». Молотов представил проект резолюции, состоящий из четырех пунктов [3, р. 936–940].

В пункте 1 говорилось, что второе контрольное соглашение от 28 июня 1946 г. значительно расширяет компетенцию австрийского правительства и содействует скорейшей ликвидации остатков гитлеризма и окончательному отделению Австрии от Германии, что ведет к укреплению демократии в Австрии. В пункте 2 предполагалась эвакуация 437000 беженцев из Австрии, так как среди этих людей могли находиться опасные для австрийской демократии представители «профашистски настроенных народов». В пункте 3 говорилось, что успешное достижение упомянутых целей создаст необходимые предпосылки для передачи полного авторитета австрийскому правительству и для восстановления полной независимости Австрии. Пункт 4 предусматривал передачу подготовки договора с Австрией заместителям министров иностранных дел после того, как они закончат работу по договорам с прежними союзниками Германии [3, р. 937]. Американский госсекретарь Дж. Бирнс и британский министр иностранных дел Э. Бевин высказывались за реализацию пункта 4 независимо от других пунктов. Однако Молотов настаивал на том, что нужно выяснить сначала вопросы, указанные в пунктах 1 и 2 [3]. В итоге протокол заседания Совета от 12 июля 1946 г. лаконично отмечал пункт по Австрии в повестке дня: «Обменялись мнениями по этому вопросу» [3, р. 939]. Австрийская тема была отодвинута до следующей сессии Совета министров иностранных дел в Нью-Йорке в ноябре–декабре 1946 г.

После того, как в декабре 1946 г. были подготовлены мирные договоры с Италией и другими странами фашистского блока, союзники вернулись к австрийскому вопросу. 7 декабря 1946 г. Бирнс и Молотов представили Совету министров иностранных дел план следующей сессии, которая должна была заседать в феврале или марте 1947 г. в Москве, где предполагалось обсудить договоры с Германией и Австрией. Кроме того, американская сторона настаивала на том, чтобы выделить особых уполномоченных или заместителей министров иностранных дел, задачей которых была бы подготовка проекта договора для рассмотрения Советом министров иностранных дел. 11 декабря 1946 г. Совет принял решение, что особые уполномоченные по немецкому и австрийскому вопросам 14 января 1947 г. должны будут собраться в Лондоне, а 10 марта 1947 г. приедут в Москву на сессию Совета [3, р. 1530].

16 января 1947 г., в первый день переговоров в Лондоне, четыре державы договорились о заголовке договора с Австрией: «Договор о восстановлении

независимой и демократической Австрии» [2, s. 62]. В Лондоне обозначились две проблемы, которые впоследствии станут основным препятствием к подписанию государственного договора с Австрией. Именно по этим проблемам союзники не смогут договориться окончательно. Первой проблемой были югославские претензии к Австрии, поддерживаемые Советским Союзом, второй – немецкая собственность в Австрии.

Югославская проблема была отражена в «Меморандуме правительства Федеративной Народной Республики Югославии о словенской Каринтии, словенских пограничных районах Штирии и хорватском Бургенланде», изданном 16 января 1947 г. Югославское правительство выдвигало претензии на получение репараций от Австрии в размере 150 млн долл., на территориальные уступки в Каринтии и Штирии, а также на особый устав для бургенландских хорватов [2, s. 63–64].

Наиболее серьезными были территориальные требования Югославии. Они касались территории в Каринтии площадью в 2470 кв. км с 180 тыс. жителей, в Штирии площадью в примерно 130 кв. км с 10 тыс. жителей, а также столицы земли Клагенфурт.

Австрийская сторона отвергла югославские требования, ссылаясь на результаты каринтийского плебисцита 1920 г., на котором был решен вопрос о единстве Каринтии. Кроме того, границы между Югославией и Австрией определялись Сен-Жерменским договором 1919 г. [2, s. 67].

До весны 1947 г. югославские претензии поддерживались советской стороной. Затем, в результате двухсторонних встреч советской и югославской сторон, эти претензии были сокращены до территории площадью в 210 кв. км в районе Бляйбурга и Лавамюнда [2].

На Лондонской сессии заместителей министров иностранных дел в ноябре 1947 г. советская делегация вновь стала настаивать на рассмотрении югославского вопроса. Западные страны расценили поддержку Советским Союзом югославских требований как преднамеренное действие с целью затягивания подписания соглашения, тем более что к этому времени советская сторона пошла на некоторые уступки по проблеме немецкой собственности. Возможно, истинная причина советской позиции не имела прямого отношения к Югославии. Дело в том, что в апреле 1948 г., непосредственно перед тем, как переговоры заместителей министров потерпели неудачу, Австрия стала членом Организации Европейского Экономического Сотрудничества (ОЕЭС), созданной для реализации «плана Маршалла». Некоторые аналитики утверждали, что Советский Союз хотел заключить государственное соглашение с Австрией в 1948 г., чтобы предупредить участие Австрии в американском плане [5, p. 194–195]. Расчеты СССР привели к точно противоположному ре-

зультату: репарационные платежи по соглашению еще больше разорили бы и без того обедневшую Австрию и увеличили ее потребность в западной помощи. Действительно, приток американских денег по программе восстановления, который стал происходить только после того, как дальнейшие переговоры по австрийскому соглашению были отложены, убедил советских лидеров, что участие независимой, объединенной Австрии в плане Маршалла гарантирует полную интеграцию Австрии в экономическую систему Запада, так же как в политическую и военную.

По мнению исследователя А. Кронина, для Сталина ситуация с Австрией была особенно щепетильной, так как это была единственная страна, частично занятая Советским Союзом, которая участвовала в плане Маршалла [6, p. 53]. Демократическая Австрия, получающая американские деньги, оказывала плохое влияние на новых советских сателлитов – Венгрию и Чехословакию, не говоря уже о влиянии на «непослушную» Югославию. Следовательно, Сталин использовал югославскую проблему преднамеренно, чтобы задержать подписание договора с Австрией.

Еще одной проблемой, тормозившей подписание договора, был вопрос о немецкой собственности. Немецкая собственность затрагивала интересы, в первую очередь, Советского Союза, который настаивал, несмотря на признание Австрии не воюющей, а освобожденной от нацизма страной, на ответственности Австрии в войне на стороне Германии. Под «немецкой собственностью» американцы и британцы понимали «военную добычу», более полного определения так и не было дано. На Потсдамской конференции 1945 г. Советский Союз отказался от претензий на германское золото, захваченное союзниками, и от германского имущества, находящегося в их зонах оккупации. В то же время он предлагал признать за Советским Союзом право на германское имущество, находящееся восточнее линии, отделяющей западные зоны от восточных.

Существенное различие между американским и советским толкованием понятия «немецкая собственность» состояло, по мнению австрийского исследователя О. Кламбауэра, в признании или непризнании возможности принудительной передачи собственности: США хотели исключить передачу собственности в принудительном порядке [7, s. 192].

Действительно, различное понимание в отношении определения немецкой собственности явилось выражением противоположных интересов между оккупационными властями. В возрастающей мере в решениях по экономической политике направление указывали США; не в последнюю очередь также потому, что США были единственными в состоянии оказывать широкомасштабную экономическую помощь. Первая международная программа помощи – Помощь Администрации Организации Объединенных

Наций по экономическому восстановлению – была предложена США. Однако после окончания этой программы США не стали придерживаться международного принципа оказания помощи, а ограничились национальными программами. Этот переход США к двусторонним программам помощи был связан с недостаточной возможностью влиять на политику ООН. Как справедливо отмечает австрийский исследователь А. Айнвитшлегер, такое американское поведение было вызвано большим влиянием в ООН СССР и восточно-европейских стран, которые были членами этой организации [8, s. 43].

27 июня 1946 г. главнокомандующий советскими оккупационными войсками в Австрии генерал-полковник Курасов издал приказ, согласно которому все немецкие активы в советской оккупационной зоне Австрии, за исключением нефтепромышленности и Дунайского судоходства, оставались под советским контролем. О. Кламбауэр называет приказ, с одной стороны, независимым действием Советского Союза, с другой, – реакцией Советского Союза на политику западных союзников и австрийского правительства [7, s. 249]. Летом 1946 г. Советский Союз отказался от британского определения немецкой собственности всеми четырьмя оккупационными властями и настаивал на двусторонних переговорах с австрийским правительством [1, p. 369].

США решили провести переговоры с правительствами других союзников и австрийским правительством, в результате которых хотели отказаться от претензий на немецкую собственность. США объявили о своей готовности передать немецкую собственность в американской зоне австрийскому правительству «как опекуну». Австрия должна была дать гарантию, что эти предприятия будут использоваться в целях восстановления общего хозяйства. Вопрос собственности должен был решаться позднее [8, s. 44].

Вопрос немецкой собственности обсуждался также на совещании в Вашингтоне в сентябре 1946 г. США вновь сообщили о своем отказе от претензий на немецкую собственность, за исключением Дунайского судоходства в Западной Австрии и довоенных нефтяных интересов США в Восточной Австрии. Взамен на это США предлагали отказаться от прежних возражений по двусторонним переговорам между австрийским правительством и правительством СССР; отложить проблему немецкой собственности до подписания соглашения с Австрией; предложить СССР новое решение, основанное на справедливости, а не на прошлых интерпретациях Потсдамского соглашения [1, p. 370]. В ходе обсуждения было установлено, что цель США – создание экономически и политически независимой Австрии – должна быть достигнута. Однако шаги по экономической реконструкции Австрии «должны быть предприняты сейчас, а не после урегулирования австрийского международного статуса»

[1, p. 343]. Таким образом, уже к осени 1946 г. для США на первый план выходит экономическая политика, а уже потом подписание государственного договора с Австрией.

Наиболее остро вопрос о немецкой собственности стоял на московских совещаниях союзников в марте – апреле 1947 г. Расхождения во мнениях вокруг немецкой собственности касались преимущественно трех комплексов вопросов. Первое и, пожалуй, основное разногласие касалось определения немецкой собственности. В первую очередь, речь шла о том, какие имущественные ценности Австрии отошли в 1938–1945 гг. к Германии и поэтому не могли передаваться союзникам, в частности Советскому Союзу, как немецкое возмещение. Западные державы понимали под германской собственностью в Австрии все то, что Германия имела на территории Австрии до 1938 г., что она покупала у Австрии за определенную плату уже после вторжения. Советская точка зрения состояла в том, что они имеют право брать все, чем владели немцы в Восточной Австрии к концу войны, независимо от того, была ли эта собственность куплена или нет, и если нельзя доказать, что эта собственность была присвоена немцами [4, д. 508, л. 100].

Известно, что нацисты присваивали себе большое количество австрийской собственности, главным образом собственность евреев, заставляя иногда владельца какого-либо предприятия продать последнее за незначительную цену. Советская сторона считала, что, поскольку владелец такого предприятия получил какое-либо вознаграждение, торг этот следует считать легальным, а собственность следует считать немецкой. Французы, англичане и американцы не соглашались с этим [4].

Еще одно разногласие касалось национализации австрийских предприятий. Американцы и французы предлагали принять временный запрет на национализацию тех немецких имущественных ценностей, которые должны были перейти в собственность союзников, в частности СССР. Австрийский закон о национализации (1946 г.) распространялся на многочисленные предприятия, которые Советский Союз требовал в качестве немецкой собственности. Советская сторона не хотела подвергаться в будущем национализации присвоенных ценностей, однако она избегала слова «национализация» и требовала временного запрета «реквизиции, конфискации или вообще экспроприации» бывших немецких имущественных ценностей, которые перешли бы в собственность союзников, если только государство-собственник не дало бы на то своего согласия [2, s. 100].

В ходе визита в Москву госсекретарь США Дж. Маршалл отметил, что вопрос о немецкой собственности является ключевым в соглашении договора по Австрии и в случае его нерешенности следует обратиться за помощью к Генеральной Ассамблеи ООН

[6, р. 49], в которой западные державы располагали большинством голосов.

Советский министр иностранных дел Молотов ответил, что советские требования к немецким активам были определены в соответствии с соглашениями, достигнутыми в Потсдаме. Эти требования могли, конечно, быть улажены между великими державами, подобно советским требованиям для Румынии, Венгрии, Болгарии и Финляндии, которые закончились подписанием мирных договоров с этими государствами. Молотов настаивал на том, что нет необходимости обращаться к Организации Объединенных Наций; вместо этого он предложил передать нерешенные статьи в договорную комиссию, которая собралась бы на закрытых сессиях в Вене. Другие министры иностранных дел это предложение одобрили [9, с. 491–492].

Австрийская договорная комиссия, о которой союзники договорились на конференции в Москве, встречалась в Вене 84 раза в последующие пять месяцев и изучила больше 70 различных предложений [6, р. 49]. В течение всего периода советские делегаты придерживались своих требований относительно немецкой собственности в Австрии, а американские и британские делегаты отказывались идти на уступки. Повестка дня австрийской договорной комиссии была сведена к дотошной экспертизе пунктов разногласий по экономическим вопросам. Комиссия не смогла решить ни одного из них и официально закончила свои заседания 11 октября 1947 г.

В ноябре 1947 г. заместители министров иностранных дел собирались в Лондоне на пятой сессии Совета министров иностранных дел. Нерешенным вопросом опять являлась проблема немецкой собственности. Продвижение по нему было невозможно до тех пор, пока представители точно не определили то, о чем они договариваются. Так, например, в первые дни Лондонских встреч министров иностранных дел Молотов сделал якобы щедрое предложение принять на 10 процентов меньше от той суммы, которую он требовал первоначально. Но вычислить 10 процентов от неизвестной суммы было невозможно. Тогда западные союзники пытались прийти к соглашению по вопросу выдачи СССР общей суммы, чтобы закупить всю советскую собственность в Австрии, исключая Цистерсдорфские нефтяные промыслы и Дунайское пароходное общество, по которым будет принято специальное решение. Французы выдвинули предложение, которое они выдвигали перед австрийской договорной комиссией несколькими месяцами ранее

о том, чтобы не спорить по определению термина, а перечислить, какие именно австрийские ресурсы требуются Советскому Союзу. Немецкая собственность в Австрии должна была делиться на две группы: нефтяные ресурсы и средства их транспортировки, от производства которых Советский Союз получил бы процент, во-вторых, другую немецкую собственность в Восточной Австрии, из которой советское правительство получит оплату основной суммы от австрийского правительства. По предложению Франции, Советскому Союзу предоставлялась половина производства нефти Австрии, одна треть прав исследований в области нефтяной разведки, а также иностранная собственность Дунайского пароходства. Это предложение стало известно как «план Шери», по имени генерала Шери, французского представителя в Австрийской договорной комиссии [6, р. 58].

Однако советский министр иностранных дел Молотов отказался считать предложение Франции основанием для переговоров. Госсекретарь Маршалл осудил советскую позицию и спросил Молотова, как он предлагает урегулировать разногласия между позициями СССР и США. Молотов еще раз повторил, что настаивает на урегулировании советских требований по немецкой собственности в Австрии в соответствии с Потсдамским соглашением [6, р. 59].

Признавая, что конференция министров иностранных дел зашла в тупик по австрийскому соглашению, Дж. Маршалл предложил отложить заседание Совета до 15 декабря 1947 г. Британский министр иностранных дел Бевин поддержал его, добавив, что работу по австрийскому соглашению можно было бы снова передать заместителям; его поддержали без возражений [6]. В результате конференция была прервана без очевидного продвижения к соглашению.

Таким образом, проблема подписания государственного договора с Австрией была движущей силой в политике США в отношении Австрии, решение которой было связано с различными подходами стран-союзниц, прежде всего США и СССР, к послевоенному урегулированию. Провал многосторонних переговоров по государственному договору с Австрией убедил США в выборе иной стратегии в решении австрийского вопроса: не навязывать условия Австрии, как это делал Советский Союз, а заняться восстановлением австрийской экономики и обеспечением австрийской безопасности с целью создать благоприятное мнение о себе среди австрийцев, которые в итоге должны были сами выбрать западный путь развития.

### Библиографический список

1. Foreign Relations of the United States. 1946. Vol. V. – Washington, 1946.  
2. Stourzh G. Um Einheit und Freiheit. – Wien, 1998.

3. Российский центр хранения и изучения документов новейшей истории (РЦХИДНИ). – Ф. 17. – Оп. 128.  
4. Foreign Relations of the United States. 1946. Vol. II. – Washington, 1946.

## Проблема заключения государственного договора с Австрией...

---

5. Bader W. *Austria between East and West, 1945–1955.* – Stanford, 1966.

6. Cronin A. *Great Power Politics and the Struggle over Austria, 1945–1955.* – L., 1986.

7. Klambauer O. *Die USIA-Betriebe: Phil. Diss.* – Wien, 1978.

8. Einwitschläger A. *Amerikanische Wirtschaftspolitik in Österreich 1945–1949.* – Wien, 1986.

9. Молотов В.М. *Вопросы внешней политики, речи и заявления (апрель 1945 – июнь 1948 гг.) / В.М. Молотов.* – М., 1948.