

**Бравкова И.В.**  
**РОЛЬ ИОРДАНИИ В УРЕГУЛИРОВАНИИ АРАБО-ИЗРАИЛЬСКОГО КОНФЛИКТА**  
**(1970-1982 ГОДЫ)**

Ближний Восток в течение длительного времени является одним из взрывоопасных районов земного шара. Причиной тому стало стремление стран этого региона преобразовать свою политическую действительность. С одной стороны, регион находится в фокусе противоречий, которые разделяют мир по линии Запад-Восток и затрагивают общественно-политическое устройство общества. Формирование гражданского общества, обеспечение гражданских прав и свобод отстает по многим параметрам, что негативно влияет на приобщение региона к западным инвестициям, технологиям, моделям развития. С другой стороны, Ближний Восток является объектом противоречий, которые активно разворачиваются в их собственной политической и социальной среде и которые мощно проявляются в расхождениях взглядов на дальнейшие пути развития общества и обновления политического пространства. Поэтому основной задачей современности выступает достижение консенсуса в диалоге между представителями арабских стран и Израиля. Существенную роль в миротворческом процессе на Ближнем Востоке играет Иордания.

Цели исследования:

- показать эволюцию позиции Иордании по проблеме ближневосточного урегулирования в 70-х годах;
- раскрыть некоторые особенности региональной ситуации;
- проанализировать соглашения заключенные между странами в рассматриваемый период.

Анализ исследований и публикаций. При подготовке статьи автор использовал официальные документы и публикации иорданского правительства, выступления и специальные работы короля Иордании – Хусейна бен Талала по вопросам внешней политики Иордании, палестинской проблеме, межарабским и арабо-израильским отношениям. Также были изучены материалы официальных отчетов Специального политического комитета ООН за период с 1970 по 1985 гг. официальные отчеты комитета собраны в отдельные сборники, выпускаемые ООН после каждой сессии Генеральной Ассамблеи.

За время существования на Ближнем Востоке конфликтной ситуации накопилось значительное количество материала, позволяющего понять процессы, протекающие как в Израиле, так и в арабском мире. События в регионе привлекают внимание многих исследователей, но, несмотря на актуальность этой темы до сих пор, исследовательская литература не так многочисленна, как того следовало ожидать. Из обобщающих работ можно назвать работы: Киселева В.И. Палестинская проблема в международных отношениях: региональный аспект. – М., 1988; Корнилова А.А. Между войной и миром: о процессе принятия внешнеполитических решений в государстве Израиль (1948–1993). – Н.Новгород, 1994; Савцова В.Я. Преступлением и обманом: методы и средства сионизма в осуществлении политики неокOLONиализма. – К.: Политздат Украины, 1989; Эпштейн А.Д. Бесконечное противостояние. Израиль и арабский мир: войны и дипломатия. – М.: Ин-тут изучения Израиля и Ближнего Востока, 2003; Арабо-израильский конфликт. – М.: Мосты культуры, 2002; Хамзина К.З. Плоды двух лет мира (к иордано-израильским отношениям). – М., 2003. В этих работах содержится глубокий анализ истории взаимоотношений между Израилем, Иорданией и Палестинской национальной автономией. Большой интерес представляет собой монография Шимона Переса «Новый Ближний Восток». – М.: Прогресс, Гамма, 1994. Автор книги занимал в разное время посты премьер министра, министра иностранных дел и министра обороны в правительстве Израиля. В этой работе Ш. Перес излагает израильское видение проблемы урегулирования конфликта на Ближнем Востоке, а также затрагивает перспективы проблем мира в регионе

Изложение основного материала. В 70-е годы Иордания столкнулась с рядом проблем. Во-первых, в стране разгорелась гражданская война. Во-вторых, в знак протеста против действий иорданского правительства, развязавшего братоубийственную войну против палестинцев, Ирак и Сирия закрыли свои границы с Иорданией, ряд арабских стран разорвали с ней дипломатические отношения, а Кувейт и Ливия прекратили финансовую помощь Амману, которую они оказывали на основании решений Хартумской конференции 1967 г. [8, с.11]. В-третьих, еще более осложнил положение Иордания в арабском мире план создания Объединенного арабского королевства, с которым король Иордании Хусейн выступил 15 марта 1972 г. [7, с.34]. Предполагалось, что Иорданское Хашимитское Королевство станет Объединенным арабским королевством, состоящем из двух районов: Палестинского и Иорданского районов. Амман станет столицей королевства и одновременно столицей Иорданского района. Иерусалим станет столицей Палестинского района [19, с.58]. Этот план должен был реализоваться после ухода Израиля с Западного берега, который произойдет в результате новой войны или в результате мирных переговоров с Израилем [12, с.45]. Король Иордании Хусейн проводил ряд секретных переговоров с израильскими властями, на которых обсуждались различные планы мирного урегулирования отношений между Иорданией и Израилем.

План создания Объединенного арабского королевства не был реализован, так как встретил сильную оппозицию со стороны, как Израиля, так и арабских стран. Большинство арабских стран расценило его как попытку отстранить Организацию освобождения Палестины (далее как ООП) от решения палестинского вопроса и добиться возвращения Иордания в той или иной форме Западного берега [3, с. 2; 4; 5].

В апреле 1973 г. король Хусейн обратился к правительствам арабских стран с призывом «сорвать израильский план, направленный на то, чтобы лишить арабов их земельной собственности на оккупированных территориях» [13, с.18]. В то же время руководители Египта, Сирии и Иордания обратились к Генеральному секретарю ООН К. Вальдхайму с посланием, в котором обращали его внимание на «настойчивость израильских оккупационных властей в вопросе изменения физического, географического и демографического характера оккупированных арабских территорий» и протестовали против «изгнания арабского населения с оккупированных территорий, являющегося следствием создания поселений и поглощения Израилем оккупированных территорий» [13, с.19].

В октябре 1973 года началась новая война между Израилем, с одной стороны, и Египтом, Сирией – с другой. Иордания официально не принимала участия в военных действиях, хотя на сирийском фронте сражалось несколько иорданских частей. Цель этой войны состояла в том, чтобы подорвать дух израильской армии и представить Израиль в глазах мирового сообщества в качестве агрессора, оккупирующего чужую территорию. Однако ответные действия израильских ВВС и сухопутной армии привели к фактическому разрушению системы ПВО Египта и господству израильской авиации в египетском воздушном пространстве [9, с.39].

21 декабря 1973 г. в Женеве под председательством СССР и США открылась мирная конференция по урегулированию конфликта на Ближнем Востоке. Сирия отказалась участвовать в ней, однако Израиль, Египет и Иордания прислали своих представителей. Но и между приехавшими на переговоры дипломатами не удалось установить нормального диалога. Египетская сторона настаивала на достижении соглашения о прекращении огня, отвергая предложения о долгосрочном мире [9, с.79]. Премьер-министр и министр иностранных дел Иордании Зейд ар-Рифаи детально изложил на ней подход Иордании к проблеме ближневосточного урегулирования. Он заявил о необходимости полного вывода израильских войск со всех арабских территорий, оккупированных в июне 1967 г. Было подчеркнуто, что все государства региона имеют право на существование в международно признанных границах; при этом должны быть обеспечены их территориальная целостность, суверенитет и независимость. Ар-Рифаи потребовал осуществления законных прав арабского народа Палестины в соответствии с резолюциями ООН. «Восточный Иерусалим должен быть возвращен под арабский суверенитет» – заявил министр иностранных дел [8, с.76]. Вместе с тем иорданский представитель не коснулся отношения Иордании к вопросу о создании независимого палестинского государства, ограничившись упоминанием о праве палестинских беженцев на репатриацию и компенсацию «в соответствии с международным правом и справедливостью» [11, с.166].

Хотя никаких политических решений на этой встрече принято не было, через несколько дней после ее окончания, 18 января 1974 г., на 101-м километре шоссе Каир – Суэц было подписано соглашение о разъединении войск на Синайском полуострове. Израиль обязался в течение шести недель вывести свои войска с территории Египта к западу от Суэцкого канала. Египет получил право держать 7 тысяч солдат к востоку от канала, а Израиль – такое же количество военнослужащих к западу от перевалов Митла и Гидди. Между этими линиями сроком на 6 месяцев был размещен контингент сил ООН [7, с.39].

В октябре 1974 г. в Рабате прошло совещание глав государств и правительств арабских стран. Его участники подтвердили законность права палестинского народа на самоопределение, «на создание при полной поддержке других арабских стран независимой национальной власти под эгидой ООН в качестве единственного законного представителя палестинского народа на той части палестинской территории, которая будет освобождена от израильской оккупации» [2; 14, с.34]. Иордания присоединилась к решениям Рабатской конференции, однако при этом были сделаны следующие оговорки: юрисдикция Аммана распространяется на Западный берег реки Иордан вплоть до освобождения этой территории; если арабские государства выразят готовность аннулировать резолюцию Рабатского совещания в верхах о признании ООН в качестве единственного законного представителя арабского народа Палестины, то Иордания согласится с этим; после освобождения оккупированных территорий жители Западного и Восточного берегов Иордана должны свободно определить характер взаимоотношений (или отсутствие их) [1; 14, с.36].

В середине 70-х годов наблюдается нормализация иордано-сирийских отношений, которые оставались напряженными с сентября 1970 г. В результате визита в Амман президента Сирии Хафеза Асада в июне 1975 г. был сформирован сирийско-иорданский координационный комитет, создано совместное военное командование, предприняты шаги по развитию экономического и военного сотрудничества [14, с.41; 18, с.256]. В 1976 г. главы обоих государств заявили о стремлении установить между Сирией и Иорданией конфедеративный союз [14, с. 43].

Вопрос о судьбе земель Западного берега р. Иордан вновь был поднят в декабре 1977 г. Премьер-министр Израиля М. Бегин выдвинул так называемый план административной автономии для палестинцев, проживающих на оккупированных Израилем территориях. План предусматривал сохранение на этих территориях израильских поселений. Автономия распространялась только на палестинское население, но не на земли, остающиеся под контролем израильского государства. Проблема беженцев игнорировалась. Реализуя свои ультранационалистические концепции, израильтяне активизировали «освоение» оккупированных арабских земель – развернул строительство на них новых поселений. Действия правительства Бегина были расценены в Аммане как подготовка фактической и юридической аннексии Западного берега.

Иорданское руководство подвергло резкой критике итоги трехсторонней встречи Дж.Картера, М.Бегина и А.Садата в Кэмп-Дэвиде (5-17 сентября 1978 г.). «В соглашениях Кэмп-Дэвида просматриваются два основных отрицательных момента. Во-первых, между египетско-израильским соглашением и решением вопросов об остальных оккупированных территориях нет необходимости связи...Во-вторых, эти документы не дают ясного ответа о будущем Западного берега реки Иордан, сектора Газа, арабского Иерусалима и о самоопределении палестинского народа», - заявил король Хусейн в обращении к нации 11 октября 1978 г. [15, с.69].

Участники кэмп-дэвидского стовора не скрывали расчетов привлечь к реализации своих планов «умеренные» арабские режимы, в том числе и Иорданию. В 1978 г. Иорданию неоднократно посещал государственный секретарь США С. Вэнс, помощник государственного секретаря А. Атертон. Однако Иордания отвергла все попытки подключить ее к сепаратным сделкам. В ответ США начали недвусмысленно намекать на возможность использования экономических рычагов для оказания давления на Иорданию [7, с.85; 16, с.117]. Однако США и их союзники явно недооценили размах, который приняло в арабском мире возмущение их действиями.

27 марта 1979 г. в Багдаде состоялось совещание министров иностранных дел и экономики арабских

стран, принявшее решение о политических и экономических санкциях против Египта. 2 апреля Иордания в числе 18 других членов Лиги арабских государств разорвала дипломатические отношения с Египтом [12, с.190].

Новым важным для Иордании моментом в ситуации, сложившейся на Ближнем Востоке после Кэмп-Дэвида, явилась активизация аннексионистской политики Израиля при поддержке США. 30 июня 1980 г. израильский кнессет принял «Закон об Иерусалиме», в соответствии с которым этот город был провозглашен «единой и неделимой» столицей Израиля [9, с.92; 17, с.183]. Принятие этого закона фактически означало аннексию Израилем восточной части Иерусалима. В ответ этим действиям Совет министров Иордании 11 августа 1980 г. выступил со специальным заявлением, в котором говорилось, что «иорданское правительство рассматривает израильскую аннексию Иерусалима как новый акт агрессии против Иорданского Хашимитского Королевства, против арабских и мусульманских народов, а также как агрессию против палестинского народа. Действия Израиля подрывают процесс установления справедливого мира на Ближнем Востоке и представляют собой грубое нарушение норм международного права» [10, с.79; 14, с.46].

Произвол израильских агрессоров вызвал бурю возмущения во всем мире. Совет Безопасности ООН в своей резолюции № 476 осудил действия Израиля, направленные на «изменение географического, исторического и демографического характера и статуса» Иерусалима [6]. Арабские страны единодушно призывали к возвращению Восточного Иерусалима под арабский суверенитет. В плане ближневосточного урегулирования, выдвинутом арабским совещанием в верхах в Фесе (сентябрь 1982 г.), предусматривалось, что арабская часть Иерусалима должна стать столицей независимого палестинского государства [13, с.215].

Вывод. Таким образом, в событиях семидесятых годов XX века прослеживается эволюция подхода Иордании к урегулированию арабо-израильского конфликта. Еще в 1972 году король Иордании Хусейн Бен Талал выдвигал шовинистический план создания Иорданского Хашимитского Королевства, которое включало бы и палестинский, и иорданский районы. Другими словами Амман категорически отвергал права палестинцев на создание независимого государства. Но уже через год иорданское правительство отходит от своих позиций и выступает против израильской оккупации арабских земель, требуя вывода войск Израиля. Вместе с тем, как показало дальнейшее развитие событий, в вопросе о судьбе Западного берега иорданское правительство продолжало занимать двойственную позицию: все еще игнорируется вопрос о создании независимого палестинского государства, только лишь под давлением других арабских стран Иордания восприняла ООП как единственного законного представителя арабского народа.

Поддержка Иорданией общеарабской позиции по палестинскому вопросу, гибкая политика в межарабских делах объективно вели ее к сближению с теми силами в арабском мире и вне его, которые выступают за всеобъемлющее урегулирование на Ближнем Востоке. Иорданские политики понимали, что установление мира – длительный и многотрудный процесс, который не может быть плодом усилий только одной страны. Здесь нужны коллективные, объективные усилия всего мирового сообщества.

### Источники и литература

1. Декларация о встрече министров иностранных дел Сирии, Египта и представителей политического департамента ООП в Каире. – Каир. – 1974. – 22 октября.
2. Заявление Иорданского правительства о подтверждении резолюции Совещания глав арабского государства в верхах в Рабате в 1974 г. – Амман. – 1983. – 11 апреля.
3. Каирское соглашение от 28 сентября 1970 г. Между Иорданией и ООП. – Дамаск: центр палестинских исследований. – 1970. – 3 с.
4. Король Хусейн. Письмо к премьер-министру Иордании о Палестинском движении сопротивления. – Аль Джида Арраслия Аль Урдуния. – 1982. – 28 января.
5. Нимейри Дж. Пресс-конференция в Каире от имени всех глав арабского государства в связи с сентябрьскими событиями в Иордании. – Аль Ахмар. – 1970. – 27 сентября.
6. Резолюция Совета Безопасности ООН № 338 от 22 октября 1973г., № 446 от марта 1979 г., № 476 от 30 июня 1980 г., №478 от 20 августа 1980 г. // Палестинская проблема. – Документы ООН, международных организаций и конференций. – М.: Прогресс. – 1984. – С.157-158.
7. Барышев А.П. Ближний Восток: проблемы мира на рубеже 80-х гг. – М.: Знание, 1976. – 64 с.
8. Киселев В.И. Палестинская проблема в международных отношениях: региональный аспект. – М., 1988. – 198 с.
9. Киселев В.И. Палестинская проблема и ближневосточный кризис. – Киев: Политиздат України, 1983. – 215 с.
10. Корнилов А.А. Между войной и миром: о процессе принятия внешнеполитических решений в государстве Израиль (1948-1993). – Н.Новгород, 1994. – 141 с.
11. Перес Ш. Новый Ближний Восток. – М.: Прогресс, Гамма, 1994. – 240 с.
12. Пырлин Е.Д. Трудный и долгий путь к миру: Взгляд из Москвы на проблему ближневосточного урегулирования. – М.: «Российская политическая Энциклопедия» (РОССПЭН), 2002. – 512 с.
13. Савцов В.Я. Преступлением и обманом: методы и средства сионизма в осуществлен политики неокOLONIALИЗМА. – К.: Политиздат Украины, 1989. – 202 с.
14. Эпштейн А.Д. Бесконечное противостояние. Израиль и арабский мир: войны и дипломатия. – М.: Ин-тут изучения Израиля и Ближнего Востока, 2003. – 230 с.
15. Гаврилин В.В., Корешков В.В. Иордания: пути развития. – М.: Знание, 1985. – 64 с.
16. Общество и политика современного Израиля (под ред. А.Д.Эпштейна и А.В.Федоренко). - Иерусалим: Темарим; М.: Мосты культуры, 2020. – 444 с.
17. Навайсех М. Процесс мирного урегулирования иордано-израильского конфликта. // Ближний Восток и

- современность. 1998. №5. С.179-189.
18. Усова Е.Ю. Арабо-израильские отношения в системе международных отношений XXI века // Общество и политика современного Израиля. – Москва/ Иерусалим: Мосты культуры, 2002. – С.256-257.
  19. Maoz M. Soviet and Chinese Relations with the Palestinian Gurrilla Organizations// Jerusalem Papers on Peace Problems. – 1974. - №4.
  20. Yari E. Al – Fath’s Political Thinking // New outbook/ 1968/ - №11 (3). – С.24.

**Зінченко О.В.**

### **ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ СПРАВ ТА ДІЛОВОДСТВО ДЕРЖАВНОЇ РАДИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ 1906-1916 рр.**

Актуальність дослідження. В умовах глибинних процесів демократизації системи державного устрою та управління, відкидання тотальної конфіденційності та запровадження прозорості функціонування державного апарату, а також напередодні 100-літнього ювілею запровадження в Російській імперії народного представництва вивчення відповідного історичного досвіду, особливо пов'язаного з переходом від авторитарного управління до парламентаризму, набуває актуальності наукового, політичного і практичного плану. Зокрема, це стосується і порядку розгляду справ та діловодства Державної ради Російської імперії 1906 – 1916 рр. Внутрішній розпорядок та діловодство центральних державних установ складають пов'язану з процесом утворення законодавчих актів і взагалі документів (історичних джерел) діяльність апарату державного управління. Розвиток та розширення управлінських функцій державного апарату викликало зростання ролі внутрішнього розпорядку та діловодства. У певному розумінні вони виявляються особливою сферою державного управління, яку необхідно знати не тільки державним та громадським діячам, історикам та правознавцям, але і широкому загалу в умовах розвитку громадянського суспільства. В той же час порушена нами проблема зовсім не цікавила дослідників. У зв'язку з цим метою нашої статті є спроба охарактеризувати порядок розгляду справ та діловодство Державної ради Російської імперії 1906 – 1916 рр. шляхом аналізу відповідних законодавчих актів (завдання).

Порядок розгляду справ і діловодство законодавчої Державної ради виникли не на голому місці. Вони увібрали в себе багатотисячний досвід укладання законодавчих постанов, починаючи з ХУІІІ ст.: Близької канцелярії, Кабінету та Сенату Петра І, Верховної таємної ради Катерини І, Кабінету Анни Іванівни, Конференції Єлизавети Петрівни, Ради Петра ІІІ, Катерини ІІ та Павла І і особливо створеної Олександром І у 1801 р. законодавчої Державної ради, яка проіснувала до початку 1906 р. Порядок розгляду справ та діловодство запровадженої у квітні 1906 р. законодавчої Державної ради почали законодавчо визначатись Наказом Державній Раді 5 квітня 1801 р. [1], Утворенням Державної Ради 1 січня 1810 р. [3], Запровадженням Державної Ради та Державної Канцелярії 15 квітня 1842 р. [6], Запровадженням Державної Ради 30 березня 1901 р. [5]. Установчі законодавчі акти – оновлені Основні державні закони (23 квітня 1906 р.) [4], Запровадження Державної ради (24 квітня 1906 р.) [7], Наказ Державної ради (11 травня 1907 р.) [2] – лише вдосконалили та пристосували набутий досвід до вимог законодавчого характеру Державної ради.

З приводу цього питання в оновлених Основних державних законах (23 квітня 1906 р.) мала місце лише одна, 109-та стаття, в якій говорилося: “Віданню Державної Ради та Державної Думи і їхньому обговоренню, запровадженнями їхніми визначеному, приналежать ті справи, які вказано в запровадженнях Ради та Думи” [4, с. 71]. Запровадження Державної ради 1906 р. присвячувало розвиткові вказаного статтею 109-ю Основних державних законів положення цілу (другу) главу – “Про порядок проведення справ у Державній Раді”, - яка вміщувала 33 статті: від статті 29-ї до статті 61-ї [7, с. 150 – 156]. Вони зачіпали взаємостосунки Державної ради та Думи, їхні законодавчі повноваження, право почину, взаємовідношення палат народного представництва з міністрами та головноуправляючими окремими частинами, комісії, депутатські запити, статус Загальних зборів Ради тощо [7, с. 150 – 156]. Наказ (регламент) Державної ради йшов у цьому напрямку ще далі. Його п'ята глава – “Про порядок розгляду справ у Державній Раді” – охоплювала 45 статей та 4 підрозділи: 1) Про надходження справ до Державної ради (статті 82 – 85 ); 2) Про порядок призначення справ на слухання у Державній раді (статті 86 – 89 ); 3) Про порядок обговорення справ у Державній раді ( статті 90 – 116 ); 4) Про порядок голосування у Державній раді (статті 117 – 127 ) [2, с. 546 – 55]. Відповідно до цих підрозділів ми й розглядатимемо питання, координуючи, по необхідності, положення статей Наказу Державної ради з положеннями статей її запровадження.

Усі законопроекти, доповіді комісій, заяви державних радників про скасування, зміну чинного чи ухвалення нового закону, протиправні дії представників уряду, що надходили до Державної ради, розпорядженням її Голови, друкувались і вручались її членам. Усі ці матеріали надсилались також Голові Ради міністрів і головноуправляючим окремими частинами, предметів відання яких вони стосувались [2, ст. 82, с. 546 – 547; 7, ст. 54, 57, 58, с. 154 – 156]. Членам Державної ради, що вносили згадані вище пропозиції, надавалось право взяти їх назад до початку їх обговорення Радою. Відхилені Державною радою заяви про скасування чи зміну чинного або видання нового закону не могли повторно вноситись на обговорення протягом тієї ж сесії [2, ст. 83, 84, с. 547; 7, ст. 54, с. 154 – 155]. Небагато статей вміщав і другий підрозділ. Перед закриттям кожного засідання укладений, відповідно до розпорядження Голови Ради, список справ для розгляду на наступному засіданні, з зазначенням дня й часу його відкриття, оголошувався Державним секретарем і виставлявся у приміщенні Ради для огляду. У випадку, коли проти цього списку висловлювалось якесь заперечення, що знаходило підтримку не менше десяти радників, а також з боку міністрів чи головноуправляючих окремими частинами, то це заперечення розглядалось Державною радою відразу ж за читанням списку. Обговорення цього питання обмежувалось однією промовою “за” і однією – “проти”. Встановлений таким чином список надсилався усім радникам, Голові Ради міністрів, міністрам і головноуправляючим окремими частинами. Зміна визначеної списком черги обговорення справ на засіданні, як і