



«Вопрос о транспортной авиации – это не местный вопрос»: СССР и переговоры о создании Международной организации гражданской авиации (1943–1945 гг.)

О.В. Лебедева¹, А.С. Шаталов²

¹ Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

² Департамент международных организаций МИД России

Вторая мировая война заложила основу новой системы международных отношений, в которой центральную координирующую роль должна была играть Организация Объединённых Наций (ООН). При этом ООН взяла на себя регулирование не только вопросов войны и мира, но и широкого спектра профильного сотрудничества, от сельского хозяйства до мирового здравоохранения. С этой целью страны-члены учредили ряд специализированных учреждений, которые вошли в т. н. «семью» ООН. Многостороннее сотрудничество затронуло и сферу международных гражданских авиаперевозок. Бурный рост авиационной промышленности во время войны, создание авиационной инфраструктуры и перспективы послевоенного увеличения пассажиропотока открывали новые возможности для держав-победительниц. СССР также был активно вовлечён в переговорный процесс по разработке соответствующих правил и учреждении Международной организации гражданской авиации (ИКАО), однако так и не присоединился к ней. В данной статье исследуются дипломатические усилия Москвы в области многосторонней дипломатии в сфере гражданской авиации в 1943–1945 гг. Подчёркивается, что Советский Союз был заинтересован в развитии профильного сотрудничества, однако для Москвы «красной линией» оставалась необходимость контролировать своё воздушное пространство и не допускать туда иностранные авиасуда, что противоречило позиции США и Великобритании. Невозможность достичь компромисса, вызванная в том числе процедурными проволочками со стороны США, Великобритании и Канады при приглашении советских представителей на международные конференции, а также изменение круга участников мероприятия и его повестки дня в ключе, неблагоприятном для СССР, вынудило Москву в конечном счёте отказаться от присоединения к ИКАО. Статья написана на основе сборников дипломатических документов США и Великобритании, которые позволили выявить особенности ведения переговоров и принятия решений Москвы по данному вопросу. В данном исследовании предпринята попытка идентификации подходов СССР к многосторонней дипломатии на её раннем этапе, которые впоследствии нашли отражение в деятельности Советского Союза на площадке иных организаций системы ООН.

УДК: 327.656.7(100)(470+571)"1943/1945"

Поступила в редакцию: 26.05.2025

Принята к публикации: 12.08.2025

Ключевые слова: СССР, ООН, США, Великобритания, гражданская авиация, ИКАО, Вторая мировая война, многосторонняя дипломатия

Сегодня институты многосторонней дипломатии переживают очередной кризисный период. ООН испытывает т. н. «кризис ликвидности» и рассматривает различные варианты реформирования административно-бюджетных процессов своей деятельности, США объявили о выходе из Всемирной организации здравоохранения, а работа многих отраслевых технических организаций оказалась либо парализована (например, Европейской экономической комиссии ООН), либо политизирована (Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединённых Наций) в связи с курсом стран Запада на дипломатическую «изоляцию» России после 2022 г. Встаёт вопрос о целесообразности участия нашей страны в форумах, где позицию Москву отказываются принимать во внимание.

История данных институтов уходит корнями в годы Второй мировой войны, когда Советский Союз, США и Великобритания разрабатывали правила послевоенного мироустройства. Речь шла не только о вопросах войны и мира, но и о профильном сотрудничестве по узкоотраслевым тематикам: сельское хозяйство, здравоохранение, транспорт. Одной из таких организаций, родившихся в горниле войны, была Международная организация гражданской авиации (ИКАО). СССР участвовал в переговорах по её созданию, но на первых порах отказывался становиться её членом.

Чем была обусловлена подобная позиция Москвы? Ответ на этот вопрос кроется в характере дискуссий, которые вели СССР, США и Великобритания в 1943–1945 гг. по вопросам послевоенного сотрудничества в сфере гражданской авиации. В силу, на первый взгляд, технического характера объекта переговоров данный сюжет практически не попадал во внимание отечественных исследователей как многосторонней дипломатии, так и дипломатии союзников во время Второй мировой войны. В результате профильные советские архивы при анализе практически не использовались, а авторы немногочисленных тематических западных публикаций приходили к выводу о том, что СССР не был готов к участию в многосторонних институтах (MacKenzie 2010: 25) или же отказывался от присоединения к международным организациям, т. к. видел в них инструмент влияния капиталистических государств на третьи страны (Yoder 1997). Хотя подобные объяснения и не лишены оснований, они представляются нам редукционистскими и не учитывающими реальностей советской дипломатии военных лет.

Актуальность рассматриваемых вопросов обусловлена и текущей ситуацией в области международного авиационного сотрудничества. С одной стороны, в феврале 2022 г. страны Европейского союза, США, Канада и ряд их союзников

в рамках односторонних ограничительных мер против Москвы закрыли для российских пассажирских авиасудов воздушное пространство, что рассматривается Российской Федерацией как прямое нарушение их обязательств по Чикагской конвенции. Кроме того, были приняты политически мотивированные ограничения на заправку и транзит российских самолётов. С другой стороны, в сентябре 2022 г. по инициативе этой же группы государств ИКАО присвоила России статус страны «с проблемами обеспечения безопасности полётов» (на политизированность данного решения указывает и то, что, помимо Москвы, Организация применяла эту процедуру лишь в отношении Бутана); хотя для стран-членов этот шаг — не более чем рекомендация, мера ИКАО препятствует сотрудничеству с агентствами системы ООН российских авиапоставщиков, тем самым ограничивая их доступ на колоссальный рынок авиауслуг.

В этой связи цель нашего исследования заключается в выявлении реальных факторов, побудивших Советский Союз, несмотря на активную вовлечённость в консультации по тематике послевоенной гражданской авиации, в конечном счёте принять решение о неприсоединении к ИКАО. Гипотеза статьи состоит в следующем: отказ СССР от подписания Чикагской конвенции 1944 г. и вхождения в состав ИКАО был обусловлен слишком высоким темпом профильных переговоров, не позволившим сложной бюрократической советской системе управления на необходимом уровне провести межведомственную проработку вопроса, который не имел с точки зрения Москвы первостепенной важности, а также де-факто отказом США и Великобритании провести субстантивные консультации и найти точки соприкосновения с советской позицией.

Отдельно оговоримся, что вопросы международного сотрудничества в сфере гражданской авиации затрагивали не дальность полётов конкретных самолётов, использование одними партнёрами авиасудов других стран, строительство аэродромов и необходимой инфраструктуры и пр., а, в первую очередь, выработку международно признанных норм для дальнейшего взаимодействия (обмен сигналами, необходимая документация и её оформление и т. д.). На практике шла борьба двух концепций: «суверенитета воздуха», то есть полного контроля страны над своим воздушным пространством и, следовательно, права запретить пролёт авиасудна без объяснения причин, и «открытого неба», то есть права самолётов любого государства проходить над территорией другого при осуществлении мирных коммерческих, включая пассажирские, перевозок. Могут ли иностранные пилоты управлять судами над территорией страны? Могут ли суда при перелёте из страны А в страну В свободно пролетать над территорией страны С и, следовательно, иметь возможность делать аэрофотосъёмку? Каким образом регулируется использование аэродромов третьей страны, особенно в случае дозаправки? Как видно, при кажущейся техничности тематики на кону стояли политические вопросы, затрагивавшие государственный суверенитет. Именно их в первую очередь обсуждали дипломаты при создании ИКАО, и именно им посвящено наше исследование.

Тем более мы не ставим цель изучить историю развития гражданской авиации в СССР. Создание нормативно-правового регулирования, конечно, обусловлено практическим интересом страны к затрагиваемой тематике, однако может сильно опережать фактическое состояние дел в рассматриваемой отрасли. Как представляется, интерес к уже начавшемуся по инициативе западных государств процессу выработки норм международных авиаперевозок напрямую не зависел от технического состояния советского авиапарка, а потому останавливаться на нём мы не будем.

Вклад советской дипломатии в создание ООН и развитие отдельных органов, организаций и специализированных учреждений её системы рассматривался в трудах С.Б. Крылова (Крылов 1960), Л.Е. Гришаевой (Гришаева 2007), Дж. Робертса (Roberts 2019), С. Шлезингера (Schlesinger 2004), Т. Вайсса (Weiss 2015), И.В. Гайдука (Гайдук 2012), которые делали акцент на попытках сблизить позиции Москвы, Вашингтона и Лондона при разработке Устава ООН и уставных документов будущих механизмов глобального регулирования. В целом, вопросы послевоенного мироустройства, включая международное отраслевое сотрудничество, затрагивались в ряде исследований, посвящённых дипломатии в годы Великой Отечественной войны, таких как работы В.Л. Исраэляна (Исраэлян 1985), Д. Рейнольдса (Reynolds 2006), В.О. Печатнова (Печатнов 2006), также написанных в соавторстве с И.Э. Магадеевым (Печатнов, Магадеев 2017).

Однако данные работы в основном рассматривали политические аспекты многостороннего сотрудничества (создание и деятельность Совета Безопасности ООН, разработку её вооружённых сил и Военно-штабного комитета и пр.); напротив, проблемы истории развития отраслевого сотрудничества оставались на периферии внимания экспертов, ограничиваясь публикациями либо по отдельным конференциям (Печатнов 2022), либо по проектам на стыке многосторонней дипломатии и европейской интеграции в годы Холодной войны (Липкин 2016). Комплексные исследования по истории становления многостороннего регулирования технического сотрудничества с учётом его политических аспектов, куда входит и международная гражданская авиация, практически отсутствуют.

Данная работа основана на фондах Архива внешней политики Российской Федерации (АВПРФ), в том числе 06 «Секретариат В.М. Молотова», 129 и 0129 «Референтура по США», 192 «Посольство СССР в США», 69 и 069 «Референтура по Великобритании» и 162 «Посольство СССР в Великобритании». Кроме того, привлекались сборники опубликованных архивных документов США и Великобритании, в том числе подготовленные исследователями МГИМО МИД России (Капитонова, Липкин, Печатнов, Райек 2021).

Проблемы международной гражданской авиации в дипломатии Великобритании, США и СССР в 1941–1943 гг.

Хотя к середине 1940-х гг. гражданская авиация не была ключевым игроком в сфере международных транспортных и пассажирских перевозок, значительно уступая железнодорожному и морскому сообщению, её потенциал в послевоенном мире постепенно получал всё более высокую оценку. По словам бывшего министра авиации Великобритании маркиза Лондондерри, «вопрос о транспортной авиации — это не местный вопрос. Он затрагивает всю нашу империю и определяет положение, которое эта империя займёт в будущем»¹. Подобные сообщения регулярно публиковались и в печати союзников. В частности, как отмечалось в статье журнала *Fortune* за апрель 1943 г., «та страна, которая будет контролировать после войны основные стратегические воздушные базы, окажется самой могущественной страной в мире»².

Оговоримся, что вопросы многостороннего регулирования международной авиации обсуждались и ранее, в том числе под эгидой Лиги Наций (Хормач 2017: 44–45). В частности, в рамках Женевской конференции по разоружению 1932–1935 гг. французская делегация высказалась в поддержку выработки гарантий в области безопасности, включавших и авиационный аспект. Предложенный министром обороны Франции А. Тардьё план предполагал: интернационализацию гражданской авиации; передачу под командование Лиги всей дальнбойной артиллерии и военных кораблей с восьмидюймовыми орудиями и водоизмещением, равным или превышающим 10 тыс. т; предоставление Лиге прав управления и контроля над международными полицейскими силами; принятие обязательного арбитража во всех спорах с конкретным определением термина «агрессия» (Minart 1960: 24–26). Однако Великобритания не поддержала предложения Франции, а администрация Г. Гувера в принципе была категорически против передачи таких полномочий некоему надгосударственному образованию, особенно Лиге Наций, членом которой США не являлись (McKercher 2004: 131–132).

Таким образом, профильных международно-правовых документов заключено не было. Варшавская конвенция 1929 г. для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок касалась данной темы, но она регулировала в первую очередь ответственность сторон и набор необходимых документов, а не проблемы политического характера.

До конца 1930-х гг. в этой сфере сохранялся статус-кво, хотя отдельные попытки налаживания двустороннего сотрудничества, в том числе и с Советским Союзом, имели место. Так, У. Черчилль интересовался возможным сотруд-

¹ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 28. Д. 70. П. 91. Л. 20.

² Там же. Л. 8.

ничеством с Москвой в сфере авиации в беседе с послом СССР в Великобритании И.М. Майским и заместителем министра иностранных дел Великобритании Р. Ванситтартом в июне 1935 г. (Карлей 2023: 487). Вместе с тем в предвоенное время акцент делался в первую очередь на боевой, а не гражданской авиации; сказывалось отсутствие достаточной инфраструктуры, которая бы делала международные авиаперелёты более доступными и коммерчески рентабельными.

Ситуация изменилась к 1943 г., когда авиационная промышленность переживала период быстрого развития, а аэродромы, построенные для нужд военной авиации союзников, могли быть впоследствии использованы и в гражданских целях, особенно в связи с ростом восприятия воздушного пространства как ключевой сферы будущего контроля как для американских, так и для европейских специалистов, занимавшихся стратегическим планированием (Трофименко 1976: 147–149). По сообщениям советских дипломатов, первой привлекла внимание к проблеме послевоенного регулирования гражданской авиации Великобритания; сказался якобы усугублявшийся диспаритет в области авиации между Лондоном и Вашингтоном, подрывавший позиции Британской империи³. В этой связи британцы требовали отказаться от «бесконтрольной и неограниченной конкуренции» и утвердить «свободу воздуха», которая бы поддерживалась специальным международным органом, например, в рамках «мировой корпорации воздушных линий»⁴. Схожей позиции придерживалась и Канада: аналогичный план 15 сентября 1943 г. изложил в беседе с заместителем наркома иностранных дел С.А. Лозовским⁵ канадский посланник⁶. Так как в данный период Канада входила в состав Британской империи на правах доминиона (наряду с ЮАР, Индией, Австралией, Новой Зеландией и Ньюфаундлендом) и в вопросах внешней политики имела скорее консультативные права, данный шаг следует рассматривать как попытку Лондона через свой доминион укрепить собственные позиции на будущих переговорах.

Напротив, США активно выступали за свободу торговли и обмена, в том числе и в авиационной сфере. Сказывались последствия Великой депрессии: для Вашингтона возвращение к дерегулируемой экономике превратилось в политическую цель, получившую поддержку обеих партий (LaFeber 1993: 10). Однако и США чувствовали необходимость создания общих «правил игры»: во-первых, хотя большая часть новой авиационной инфраструктуры в мире строилась именно американцами, в соответствии с имевшимися соглашениями контроль над авиабазами Вашингтон приобретал лишь на время войны. К 1943 г. США эксплуатировали аэродромы в Канаде, Гренландии, Исландии, Южной Америке, на Ближнем Востоке и в Китае, а также усиленно разрабатывали новые транспортные самолёты.

³ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 27а. Д. 28. П. 85. Л. 8.

⁴ Там же. Л. 9.

⁵ С.А. Лозовский курировал проблемы Дальнего Востока и отношений Советского Союза со странами региона.

⁶ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 27а. Д. 28. П. 85. Л. 9.

Представляется важным, что к 1943 г. наметился коренной перелом в Великой Отечественной и Второй мировой войнах. Вопросы послевоенного мироустройства, включая их нормативно-правовой и институциональный аспекты, вошли в число ключевых для дипломатии союзников по Антигитлеровской коалиции. Хотя советские дипломаты в своей работе, судя по их донесениям и докладным запискам, обычно руководствовались пониманием национальных интересов страны в русле концепции Realpolitik (Магадеев 2023b: 129–130), они были готовы участвовать в разработке универсальных институтов глобального регулирования, в том числе и в сфере отраслевого сотрудничества.

В Конгрессе звучали требования о том, чтобы использовавшиеся американцами аэродромы остались доступными для американских компаний и после войны; на этом, в частности, настаивали конгрессмены Фиш, Уилсон и Ворис. «Даже если суверенные права на эти сооружения останутся у стран, на территории которых расположены эти сооружения, право на транзит и, во многих случаях, торговые права должны сохраниться за американскими транспортными самолётами»⁷. Хотя Ф. Рузвельт и не поддержал предложение упомянутых конгрессменов о том, чтобы США получили право на постоянное пользование в коммерческих целях аэродромов и сохранили за собой контроль над иностранными аэродромами, построенными за счёт фонда передачи взаймы или в аренду вооружений, представители президентской администрации в беседах с советскими дипломатами пробрасывали, что профильные международные правила могли бы закрепить не только нужные британцам ограничения, но и столь желаемые американцами свободы⁸.

Во-вторых, США отмечали конкуренцию со стороны иностранных авиапроизводителей, в первую очередь — канадских. Как докладывала советская миссия в Оттаве, до войны Канада производила не более 40 самолётов в год, а в авиационной промышленности было занято 5 тыс. чел. К 1943 г. же 100 тыс. чел. производили до 400 самолётов в месяц (!)⁹. Пока канадская авиапромышленность занималась в основном строительством учебных самолётов различных классов, обслуживая заказы Великобритании, однако её переориентация на производство транспортной авиации была лишь вопросом времени.

Кроме того, в США помнили опыт заключения профильных соглашений после Первой мировой войны. Как заявил на слушаниях в Конгрессе США в феврале 1943 г. сенатор Клэр Люис, в 1920-х гг. Великобритания «обманула США, лишив их прав в области судоходства в открытом море»¹⁰. Чтобы избежать

⁷ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 28. Д. 70. П. 91. Л. 4.

⁸ Там же. Л. 5.

⁹ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 27а. Д. 28. П. 85. Л. 27.

¹⁰ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 28. Д. 70. П. 91. Л. 27.

повторения событий, в январе 1943 г. Ф. Рузвельт учредил межведомственный комитет для изучения вопроса о послевоенной международной авиалинии под председательством заместителя госсекретаря Адольфа Берли¹¹.

Что касается советско-американского взаимодействия в авиационной сфере, изначально этот вопрос также в первую очередь затрагивал военную авиацию. Вашингтон был заинтересован в советских аэродромах, особенно на тихоокеанском театре военных действий. Например, на Тегеранской конференции Ф. Рузвельт запрашивал у И.В. Сталина право для США использовать советские авиабазы в Приморском крае¹². Впоследствии США выразили интерес летать в Китай через Сибирь; при этом, как отметил Ф. Рузвельт, он «не возражал бы против того, чтобы русские летали через Аляску и даже через Соединённые Штаты по пути в другие места, если они этого хотят». И.В. Сталин ответил, что, по его мнению, Ф. Рузвельт в целом прав; что «все мы хотели бы летать за пределами наших границ, когда война закончится; и что он уверен, что можно заключить какое-нибудь удовлетворительное соглашение»¹³. Предполагалось, что эвентуальный международный орган будет сформирован по аналогии с Администрацией Организации Объединённых Наций по оказанию помощи и восстановлению (ЮНРРА), в работе которой участвовали и Вашингтон, и Лондон, и Москва¹⁴.

Во время Второй мировой войны СССР сохранил ряд международных гражданских авиалиний: Алма-Ата — Хами (Китай), Ташкент — Кабул (Афганистан), Улан-Удэ — Улан-Батор (МНР), а также учредил новые воздушные маршруты в США (Красноярск — Уэлькаль) и в Иран (Москва — Тегеран), при этом последний эксплуатировался исключительно силами Советского Союза. Имелся интерес развивать дополнительные линии (в частности, до Стокгольма, Анкары и Чунцина). В этой связи, как отмечалось в докладной записке наркома внешней торговли А.И. Микояна на имя В.М. Молотова, Москва «должна была согласиться на созыв международной конференции по изучению вопросов, связанных с подготовкой Организации международного воздушного сообщения и принять в ней участие»¹⁵. Вместе с тем отмечалось, что «над территорией СССР, как правило, летают только советские самолёты», а «все транзитные перевозки

¹¹ АВПРФ. Ф. 0129. Оп. 28. Д. 9. П. 161. Л. 20.

¹² Запись беседы И.В. Сталина с Ф. Рузвельтом 29 ноября 1943 г. Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. Том II. 1984. *Тегеранская конференция руководителей трех союзных держав – СССР, США и Великобритании (28 ноября – 1 декабря 1943 г.)*. Москва: Издательство политической литературы.

¹³ *Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers, 1944. General: Economic and Social Matters. Volume II*. 1967. Washington: United States Government Printing Office. P. 488.

¹⁴ *The Chargé in Canada (Clark) to the Secretary of State No. 315 Ottawa, November 5, 1943. [Received November 9]*. URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1944v02/d267> (accessed 18.10.2025).

¹⁵ АВПРФ. Ф. 06. Оп. 56. Д. 35. П. 41. Л. 64.

через СССР также осуществляются только советскими самолётами»¹⁶. Подобная позиция шла вразрез с намерениями Лондона и Вашингтона и затрудняла ход возможных переговоров.

Исходя из вышесказанного, охарактеризовать мотивы как США, так и Великобритании и Канады можно следующим образом: стремление сохранить и закрепить позиции, полученные до и во время войны, воспользоваться исчезновением основных конкурентов (немецких, французских, нидерландских авиакомпаний), использовать построенные во время войны аэродромы, задействовать лётный персонал, а также сохранить развившуюся авиапромышленность, переориентировав её на нужды национальной безопасности. Для СССР вопрос международной гражданской авиации не являлся приоритетным, хотя Москва и была готова к развитию соответствующего сотрудничества с союзниками, в том числе и с использованием инструментов многостороннего регулирования.

При этом взаимодействие между Советским Союзом, Великобританией и США и вера последних в возможность создания профильных международных организаций с универсальным членством строилось на общей предпосылке необходимости сотрудничества «Большой тройки» и её особой роли в мировых делах. Отказ от него, имевший место во многом после смерти Ф. Рузвельта в 1945 г., доказал невозможность появления новых институтов в условиях bipolarного противостояния (Roberts 2008: 306). Как следствие, именно 1943–1945 гг. представляются наиболее подходящим временем для заложения основ будущего многостороннего взаимодействия, в том числе и в сфере гражданской авиации.

Советская дипломатия и многостороннее регулирование международной гражданской авиации в 1943–1944 гг.

Вопрос о выработке многостороннего соглашения в области международной гражданской авиации и создания профильной международной организации доводился до советского руководства уже в 1943 г. Впервые он был поднят послом Канады в Москве Л.Д. Уилгрессом в беседе с заместителем наркомом иностранных дел С.А. Лозовским в апреле и затем повторно в мае того же года в контексте учреждения грузового авиасообщения из США в Китай и Индию через территорию Канады и СССР. На вопрос советского дипломата, кто инициировал предложение об интернационализации международных воздушных линий, «Уилгресс неуверенно назвал правительство Соединённого Королевства»¹⁷.

¹⁶ Там же. Л. 64–65.

¹⁷ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 27а. Д. 28. П. 85. Л. 7.

Примечательно, что канадцы выступили проводниками идей и Лондона (как было сказано выше, Великобритания неоднократно выражала интерес в регулировании коммерческого авиасообщения в целях защиты собственных авиакомпаний от конкуренции, в первую очередь со стороны США), и Вашингтона. В этой связи руководство НКИД пришло к мнению, что, раз американцы и британцы не обратились к Москве напрямую, имел место лишь зондаж почвы, а потому предложения канадского посла остались без ответа, даже когда Л.Д. Уилгресс 11 мая 1943 г. передал в НКИД копию проекта конвенции о Международном воздушном транспорте.

Между тем Лондон активно прорабатывал архитектуру предполагаемого международно-правового документа. Изначально британцы выслушали мнение доминионов. 11–13 октября 1943 г. в Лондоне состоялась Конференция по вопросам транспорта, в которой приняли участие представители Великобритании, Канады, Южно-Африканского союза, Австралии, Новой Зеландии и Индии. Председествовавший на ней министр военного производства Великобритании лорд У.М. Бивербрук настаивал на принятии рекомендаций, которые затем должны были быть доведены до руководства как Королевства, так и союзных держав. В результате, выступая в Палате общин 13 октября 1943 г., У. Черчилль объявил, что его правительство планирует переговоры с Москвой по вопросу международной гражданской авиации в послевоенное время¹⁸.

Именно разработанные на этой конференции предложения после консультаций с американцами в Лондоне в апреле – мае 1944 г. легли в основу переговорного документа по учреждению Организации¹⁹. Помимо прочего, он предполагал регулирование международного сотрудничества на магистральных международных авиалиниях: определение территории государств, подтверждение национального суверенитета воздуха, обязательство предоставлять международные аэродромы и наземное оборудование, необходимое для международных авиалиний²⁰. Основная деятельность должна была осуществляться не самой Организацией, а её региональными филиалами²¹.

До Советского Союза предложение о консультациях было доведено 28 октября 1943 г. В письме Э. Идена на имя В.М. Молотова предлагалось направить в Москву лорда Бивербрука (при этом британцы информировали, что перед этим

¹⁸ Там же. Л. 10.

¹⁹ США не сразу дали согласие на предложение У.М. Бивербрука. Летом 1943 г. Хэлл обещал сенатору Кларку, председателю авиационного подкомитета сенатского комитета по коммерции, что Вашингтон не предпримет никаких действий в области авиационной внешней политики без согласия Сената, настроенного против любого регулирования этой сферы. Только в марте 1944 г. после слушаний в комитете иностранных отношений А. Берли направил в британское посольство в США ноту о начале подготовительных переговоров. См.: *АВПРФ*. Ф. 0129. Оп. 28. Д. 9. П. 161. Л. 29.

²⁰ *АВПРФ*. Ф. 06. Оп. 6. Д. 185. П. 18. Л. 27.

²¹ *АВПРФ*. Ф. 069. О. 27а. Д. 28. П. 85. Л. 31.

Бивербрук намерен с теми же целями посетить Вашингтон)²². Москва в ответной ноте на имя посла Великобритании в СССР А.К. Керра подтвердила свою заинтересованность, однако попросила уточнить конкретные предложения, связанные с созывом международной конференции по гражданской авиации²³.

17 февраля 1944 г. о созыве планируемой конвенции Москву известили и США. Как отмечал в письме В.М. Молотову посол США в СССР У. Гарриман, Вашингтон дал согласие на предложение Великобритании и Канады на проведение многосторонних переговоров о послевоенной гражданской авиации. При этом американцы сообщали, что дискуссии будут касаться не только технических аспектов функционирования авиационных маршрутов, но и широких политических вопросов, таких как свобода транзита для гражданских самолётов с правом остановки для осмотра и пополнения горючего, степень, в которой будет допускаться коммерческое участие и пр.²⁴.

Примечательно, что на самом деле Лондон был против подключения Советского Союза на раннем этапе, намереваясь впоследствии поставить Москву перед *fait accompli*. В частности, посол США в Великобритании Дж. Уайнант в депеше от 27 февраля 1944 г. указывал, что, по мнению офиса У.М. Бивербрука, участие в переговорах «России [...] может поднять ряд вопросов, которые будет тяжело урегулировать»²⁵. Ниже показано, что англичане во многом оказались правы. Однако, принимая во внимание уже имевшиеся расхождения между Лондоном и Вашингтоном, дополнительный игрок в лице Москвы мог заставить Великобританию умерить аппетиты и пойти на компромисс с США.

Как бы то ни было, позиция Лондона взяла верх, поскольку американцы стремились созвать конференцию как можно скорее, в то время как участие в них Москвы «не позволило бы провести её до конца марта»²⁶. Советская система требовала длительной межведомственной координации по столь чувствительному вопросу; хотя зав. Отделом американских стран Г.Н. Зарубин уже 19 февраля 1944 г. рекомендовал в докладной В.Я. Вышинскому собрать советскую делегацию в составе представителей ГУ гражданского воздушного флота, ВВС, Управления пограничных войск НКВД, Наркомвнешторга, НКВД и Наркомата авиационной промышленности²⁷, быстрой реакции получить не удалось, и в повторном письме У. Гарримана от 26 февраля 1944 г. говорилось уже об отдельных переговорах сначала с Вашингтоном, а потом — с Лондоном и Оттавой²⁸.

²² АВПРФ. Ф. 06. Оп. 6 Д. 185 П. 18. Л. 4.

²³ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 27а. Д. 28. П. 85. Л. 11.

²⁴ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 28. Д. 70. П. 91. Л. 1.

²⁵ *Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers, 1944. General: Economic and Social Matters. Volume II.* 1967. Washington: United States Government Printing Office. P. 391.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ АВПРФ. Ф. 0129. Оп. 28. Д. 9. П. 161. Л. 2.

²⁸ Там же. Л. 14.

Создалось впечатление, будто Москву намеренно отстраняют от консультаций, на что указал В.М. Молотов в резолюции на соответствующую докладную А.Я. Вышинского: «Удивлен Вашим невнимательным (подчёркнуто) отношением к этому делу. Гарриман приглашал нас 17/II участвовать в переговорах на начальной (подчёркнуто дважды) стадии, а 26/II после (подчёркнуто дважды) переговоров с Англией и Канадой. Как же Вы не заметили этого?»²⁹.

21 марта 1944 г. Москва всё-таки дала согласие на переговоры. Делегацию поручили возглавить послу СССР в США А.А. Громыко; в её состав вошли замначальника ГУ ГВФ генерал-майор А.А. Авсеевич, начальник Института самолётного оборудования НКАП генерал-майор Н.И. Петров, секретарь Комиссии по международным воздушным линиям при СНК СССР полковник П.Ф. Березин, а также от НКВД заведующий 2-м Европейским отделом К.В. Новиков и заведующий Отделом американских стран Г.Н. Зарубин³⁰. Американцы сформулировали повестку дня следующим образом: воздушное сообщение и воздушный транспорт (права сторон, применение каботаж, стандарты безопасности), аэропорты и вспомогательные средства, международное сотрудничество, включая созыв конференции ООН³¹. Предполагалось обсудить и переданный канадцами в начале марта «предварительный проект Конвенции о международном воздушном транспорте и общего изложения принципов этой конвенции»³².

Дополнительно 7 апреля 1944 г. британцы прислали предварительную повестку дня двусторонних переговоров между Москвой и Лондоном: заключение международной конвенции, проведение в жизнь которой будет контролироваться Международным органом по воздушному транспорту; устранение неэкономической конкуренции (регулирование частоты рейсов, распределение линий, провозных ставок и субсидий); ответственность за предоставление аэропортов; учреждение арбитражного органа³³; определение допустимой степени «свободы воздуха»³⁴. Предложенные Великобританией вопросы для обсуждения были более техническими, чем повестка дня консультаций с США; вопросы политического плана были отложены на второй план.

Необходимо отметить, что, судя по всему, именно последний в списке британских предложений пункт (№12, определение допустимой степени свободы воздуха) представлял для Лондона наибольшее значение. Переговоры помощника Госсекретаря США А. Берли, курировавшего в том числе проблематику

²⁹ АВПРФ. Ф. 06. Оп. 6. Д. 184. П. 18. Л. 11.

³⁰ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 28. Д. 70. П. 91. Л. 13.

³¹ АВПРФ. Ф. 0129. Оп. 28. Д. 9. П. 161. Л. 12–13.

³² АВПРФ. Ф. 06. Оп. 6. Д. 186. П. 19. Л. 35.

³³ Предполагалось, что арбитражный орган устанавливал бы регламенты безопасности, регулировал частоту рейсов и тарифы, запрет перевозки опасных грузов, вопросы налогов и таможенных сборов для горючего, топлива, пассажиров в аэропортах и пр., а также закрепил бы установление «доктрины свободы воздуха, которая будет иметь всеобщую применимость в контексте Конвенции».

³⁴ АВПРФ. Ф. 06. Оп. 6. Д. 185. П. 18. Л. 11–12.

гражданской авиации, и У.М. Бивербрука завершились в тот же день, 7 апреля 1944 г. Больше всего дискуссий, по информации советского посольства в Лондоне, поддерживавшего контакт с обеими сторонами, вызвала именно «свобода воздуха»: если США понимали её как неограниченную конкуренцию всех стран, то Великобритания отвергала неограниченную конкуренцию и требовала интернационализации всех воздушных магистралей и, возможно, всех международных полётов либо же создания исключительных или почти исключительных сфер влияния³⁵. Закрепление указанных сфер влияния должно было происходить посредством создания региональных отраслевых организаций, что в целом шло в русле подходов Лондона к послевоенному глобальному урегулированию, который заключался в необходимости учреждения не одной всемирной организации (де-факто предполагалось сохранить ослабленную версию Лиги Наций), а нескольких региональных объединений (Трухановский 1965: 554). Позицию Великобритании подкрепляла поддержка доминионов: так, в январе 1944 г. на базе принятого по итогам Лондонской конференции 1943 г. текста было заключено австрало-новозеландское соглашение, в котором специальный раздел формулировал отношение Канберры и Веллингтона к вопросам гражданской авиации в русле британских целеустановок. Как советские, так и американские дипломаты видели в этом попытку Лондона упрочить положение собственного авиационного флота в Тихом океане³⁶.

В данных условиях советско-американские консультации приобретали особое значение для Вашингтона. При этом СССР не торопился: хотя делегация прибыла в США уже в конце апреля 1944 г., первый раунд переговоров в Госдепартаменте состоялся лишь 2 июня. Американские дипломаты передали упомянутый выше британский проект, интересуясь мнением советской стороны, однако акцент сделали на технических аспектах гражданского авиасообщения: стандартизации изображений топографических данных, требованиях к метеорологической информации, вопросах кодов и пр.³⁷. Политические аспекты авиационного сотрудничества упоминались вскользь.

Реакция Москвы последовала лишь 2 августа 1944 г. Оговоримся, что столь долгая пауза связана в первую очередь с необходимостью проведения межминистерских консультаций и выработки единой позиции и не отражает интереса СССР или его отсутствия к теме послевоенной гражданской авиации. Кроме того, в массиве рассматриваемых советской дипломатией вопросов в советско-американских и британских отношениях проблема гипотетического международного сотрудничества в области пассажирского и транспортного авиасообщения, как представляется, не занимала приоритетного места.

³⁵ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 28. Д. 70. П. 91. Л. 23–25.

³⁶ Там же. Л. 29–30.

³⁷ АВПРФ. Ф. 06. Оп. 6. Д. 184. П. 18. Л. 50–51.

Американцы это понимали, и Вашингтон был настроен оптимистично. Как отмечал А. Берли в письме советнику посольства Великобритании в США Дж. Райту, «полагаю, что в принципе они согласны с созданием всемирной организации, которая будет обладать значительной компетенцией в технических областях, затронутых в ходе наших переговоров в Лондоне... Советское правительство, однако, по-видимому, очень ясно выражает свою решимость не уступать то, что они считают суверенными полномочиями, хотя наше нынешнее впечатление таково, что они согласились бы на создание всемирной организации с отчётными и консультативными функциями в отношении экономических и торговых вопросов... Ясно, что Советы действительно рассчитывают на международные полёты; и что они хотят, чтобы их идеи были приняты во внимание в связи с общим воздушным регулированием. Я думаю, что они намерены допустить на советскую территорию ограниченное число иностранных воздушных линий, предоставив для этой цели свои аэродромы»³⁸.

В реальности позиция СССР оказалась консервативнее. В соответствии с позиционным документом, переданным советской делегацией американским коллегам, Москва настаивала на том, чтобы все воздушные трассы на советской территории обслуживались советскими самолётами и советскими лётчиками. В рамках международного сотрудничества в сфере гражданской авиации предполагалось лишь, чтобы авиалинии третьих стран заканчивались в согласованных пунктах вне границ СССР, в которых советские самолёты и лётчики продолжали бы рейсы. Таким образом, вероятные соглашения касались бы координации прибытия американских (и иных) авиационных судов в фиксированные пункты и их «состыковки» с советскими авиалиниями. Хотя в документе и указывалось, что «использование советских портов иностранными самолётами всё ещё изучается», в качестве экспериментальной линии Москва предложила Вашингтону установление такого авиационного сообщения между двумя столицами, при котором авиалинии США осуществляли бы перевозку пассажиров и грузов до Каира, откуда бы их забирала советская авиация³⁹.

Фактически такая схема означала отказ СССР от участия в профильном глобальном регулировании. А. Берли даже сравнил позицию Москвы с функционированием европейских железных дорог, так как в Российской империи рельсы «имели другую ширину колеи, чтобы иностранные поезда не могли по ним ездить»⁴⁰. По его мнению, неучастие Советского Союза не было фатальным для планируемой организации мировой авиации (например, дальневосточная

³⁸ *Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers, 1944. General: Economic and Social Matters. Volume II.* 1967. Washington: United States Government Printing Office. P. 501–502.

³⁹ *Ibid.* P. 516–518.

⁴⁰ *Ibid.*

линия США в Китай через Алеутские острова могла обойти советскую территорию, используя японские аэродромы в качестве транзитных на пути в Шанхай), однако советская позиция имела важное политическое значение.

В этой связи А. Берли предлагал продолжить переговоры уже в Москве, а в случае встречи Госсекретаря и В.М. Молотова — «поднять» консультации до их уровня. При этом рекомендовалось не отказываться от изначальной позиции: А. Берли отмечал, что точки зрения Москвы, Лондона и Вашингтона отличаются кардинально, и в этой связи целесообразно продолжать консультации, ожидая изменения позиции контрагентов. Схожего мнения придерживались и британцы: 3 августа 1944 г. замглавы Департамента авиации США Вальстрём передал советский меморандум лорду Бивербруку, и англичанин заявил о необходимости продолжать совместно с Вашингтоном оказывать давление на Москву с тем, чтобы СССР изменил свою точку зрения. Как США, так и Великобритании представлялось, что противоречия между ними сблизить намного проще, чем принять позицию Москвы, а потому было необходимо действовать сообща⁴¹. Во многом такой подход противоречит бытующему в западной историографии мнению о том, что именно СССР выступал в роли *enfant terrible* «Большой тройки» (см., например, Costigliola 2012: 210). Как показывает практика, советская дипломатия понимала склонность Лондона и Вашингтона выступать с единых позиций на переговорах с Москвой; редкие исключения, например, при согласовании права вето в Совете Безопасности ООН, лишь подтверждают данное правило, а НКВД «продолжал видеть в США и Великобритании государства, занимавшие в основе своей солидарную позицию перед лицом СССР» (Магадеев 2023а: 74–75). В этой связи очередной пример англо-американского «блока» внутри Антигитлеровской коалиции, пусть и по отраслевому вопросу, мог лишь спровоцировать дальнейшее ужесточение советской позиции и отказ от возможных уступок.

Таким образом, к концу августа 1944 г. у союзников сложилось следующее представление о собственных приоритетах в области послевоенной гражданской авиации, которое было транслировано друг другу. Советский Союз не был принципиально против учреждения некоего международного органа, однако требовал закрытия воздушного пространства над своей территорией и был готов разрешить доступ на неё иностранных пассажиров и товаров, но не авиационных судов. Великобритания ратовала за появление общих транспортных маршрутов, контроль над которыми, включая распределение квот между национальными авиакомпаниями, осуществляла бы международная организация. Наконец, США продвигали выработку универсальных общих прав на транзит и посадку в рамках «конкурентной системы»; влияние международного института в их подаче было бы сугубо техническим.

⁴¹ *Ibid.* P. 522.

СССР и Чикагская конференция 1944 г.

Конференция была назначена на 1 ноября 1944 г. в Чикаго: 13 сентября 1944 г. США разослали приглашение всем союзникам и «нейтральным странам Европы и Азии» с подробным изложением целей, описанных нами выше⁴². Приглашение получил и Советский Союз.

Москва восприняла американское предложение без энтузиазма. Зав. отделом стран Америки НКВД СССР в 1944–1946 гг. К.А. Михайлов в докладной А.Я. Вышинскому от 10 октября 1944 г. указывал на три проблемных момента. Во-первых, по мнению Комиссии по делам международных воздушных линий при СНК СССР, «мы не подготовлены к тому, чтобы принимать участие в работе конференции 1 ноября 1944 г.»; в этой связи предлагалось запросить у Вашингтона отложить многосторонние переговоры до весны 1945 г.⁴³ Во-вторых, в предварительных контактах с Соединёнными Штатами и Великобританией союзники заверяли, что речь шла лишь о консультациях с объединёнными нациями; США же направили приглашение и нейтральным странам, которые относились к Советскому Союзу враждебно (в том числе фашистским Испании и Португалии). Наконец, в предварительном плане предлагалось обсудить именно послевоенное регулирование международной гражданской авиации; напротив, в соответствии с повесткой дня Вашингтон намеревался расширить круг затрагиваемых вопросов до переходного периода⁴⁴.

В силу изложенных обстоятельств НКВД рекомендовал не направлять советских представителей в Чикаго и продолжить диалог с США и Великобританией на двусторонней основе. Как представляется, в Москве понимали: позиция СССР, и без того не находившая поддержки у союзников, с расширением числа участников и повестки дня становилась ещё менее выгодной.

Посол США в СССР У. Гарриман сразу постарался сгладить «острые углы» по данному вопросу. В ноте на имя В.М. Молотова от 13 сентября 1944 г. он объяснял приглашение такого широкого числа стран следующим образом. В его изложении, изначально предполагались переговоры исследовательского характера только между США, СССР, Британией и Канадой. Однако в ответ на американское предложение британцы заявили, что раз участвует Канада, принимать участие должны остальные доминионы – Австралия, Новая Зеландия и Южная Африка. США в этой связи пришли к выводу, что в таком случае необходимо пригласить другие страны, включая американские республики, хотя правитель-

⁴² АВПРФ. Ф. 0129. Оп. 28. Д. 59. П. 161. Л. 43–47.

⁴³ Там же. Л. 50.

⁴⁴ Там же. Л. 55.

ство США и «предпочло бы иметь чисто двусторонние переговоры, которые прежде всего начались бы с Великобританией, Советским Союзом, Канадой и Китаем».

Лондон тогда предложил созвать в Северной Африке конференцию исследовательского характера примерно четырнадцати наций без предварительной подготовки, на что правительство США ответило, что такая большая конференция – громоздкий метод исследования, и что тогда США предпочли бы двусторонние консультации. По словам Гарримана, своё слово американцы сдержали: консультации как первый этап подготовки к международной конференции были проведены, а США, как ранее и обещали, проинформировали Москву и Лондон о содержании переговоров⁴⁵.

В сентябре 1944 г. Великобритания также уведомила Советский Союз о завершении переговоров с Вашингтоном и готовности в преддверии Чикагской конференции провести двусторонние консультации с Москвой. Британские дипломаты приглашали советских коллег в Лондон, оговорившись, что возможно и проведение встречи на советской территории⁴⁶.

СССР предложил в ответ провести консультации в Москве в середине октября 1944 г. При этом намечалось донести до британцев консервативную позицию, переданную ранее советскими эмиссарами американцам. Состав делегации предполагалось оставить тем же, а в своей работе она должна была руководствоваться директивами, «утверждёнными ГОКО 26 февраля для комиссии по делам воздушных международных линий СССР и действовавших во время наших переговоров в США»⁴⁷. При благоприятном исходе консультаций предполагалось пересмотреть советскую позицию по Чикагской конференции.

Однако два обстоятельства ещё больше укрепили мнение советских дипломатов о том, что их позицию в расчёт принимать и не собираются. Во-первых, 7 октября 1944 г. Великобритания через своё посольство в Москве известило НКВД о том, что британская делегация не сможет прибыть в Советский Союз (и в принципе провести переговоры с СССР) в связи с проведением 23 октября конференции Содружества наций в Монреале и сопутствующими логистическими издержками⁴⁸. Во-вторых, Канада запланировала проведение в ноябре 1944 г. в Торонто международной конференции по использованию радиочастот в послевоенной авиации, о чём известила СССР менее чем за три недели до её открытия. В такой короткий срок согласовать новые директивы по техническому вопросу, затрагивавшему интересы служб государственной безопасности и оборонного ведомства (именно они традиционно занимались радиочастотами), было невозможно.

⁴⁵ АВПРФ. Ф. 06. Оп. 6. Д. 184. П. 18. Л. 62–68.

⁴⁶ АВПРФ. Ф. 06. Оп. 6. Д. 185. П. 18. Л. 47.

⁴⁷ Там же. Л. 51.

⁴⁸ Там же. Л. 55.

В результате Москва отказалась от переговоров с Лондоном, не направила делегацию в Торонто и устроила демарш временному поверенному в делах США в СССР Дж. Кеннану. Примечательно, что данное решение утверждал напрямую И.В. Сталин⁴⁹. Вызванный на беседу с А.Я. Вышинским 28 октября 1944 г. Дж. Кеннан объяснял участие в Чикагской конференции Швейцарии, Португалии и Испании её техническим характером, что допускало привлечение государств, в отношении с которыми могла присутствовать политическая напряжённость, а также использованием Азорских островов (Португалия) для предоставления помощи союзникам⁵⁰. В этой связи Вашингтон просил не отзываться из США всю советскую делегацию, которая на тот момент ещё не покинула американскую территорию после двусторонних консультаций, а направить участников делегации в Чикаго в качестве экспертов.

В ответ А.Я. Вышинский сообщил, что «роль экспертов нас удовлетворить не может». Кроме того, позицию США по приглашению нейтральных стран в Москве сочли лицемерной: в списке участников изначально также фигурировала и Аргентина, однако враждебно настроенный к аргентинскому правительству Вашингтон официального приглашения Буэнос-Айресу так и не направил. Москва рассчитывала, что в этой связи Соединённые Штаты пересмотрят свою позицию и отзовут приглашения Берну, Мадриду и Лиссабону, отношения СССР с которыми сложно было назвать безоблачными (а с франкистской Испанией дипломатические отношения отсутствовали в принципе)⁵¹. Так как США позицию не изменили, то и представители Советского Союза в Чикаго не появились.

Примечательно, что Вашингтон и Лондон по-разному толковали выбранную Советским Союзом линию в отношении созываемой международной конференции. Так, помощник заместителя министра иностранных дел Великобритании сэр Орм Сарджент в беседе с поверенным в делах США в Лондоне У. Галлманом, состоявшейся 31 октября 1944 г., расценил решение Москвы не направлять представителей в Чикаго как шаг к уничтожению последних следов «остракизма», практиковавшегося странами Запада в отношении СССР в 1920-е гг. По его словам, Советский Союз теперь чувствовал себя достаточно сильным, чтобы не терпеть того обращения, которое было обычным для союзников по Антигитлеровской коалиции непосредственно после революции 1917 г. и которое «некоторые страны всё ещё оказывают [СССР]». Как следствие, подытожил сэр Сарджент, Москва была намерена использовать любую возможность, пока она находится «в своём нынешнем благоприятном положении», чтобы положить конец оставшимся следам такого обращения⁵².

⁴⁹ АВПРФ. Ф. 06. Оп. 6. Д. 184. П. 18. Л. 74.

⁵⁰ АВПРФ. Ф. 0129. Оп. 28. Д. 59. П. 161. Л. 57.

⁵¹ Там же. Л. 59.

⁵² *Foreign relations of the United States Diplomatic Papers, 1944. General: Economic and Social Matters. Volume II.* 1967. Washington: United States Government Printing Office. P. 582.

Посол Великобритании в СССР А.К. Керр видел причины негативного отношения Москвы к Чикагской конференции в ожидаемых разногласиях между Великобританией и Соединёнными Штатами, которые стали очевидны советским представителям после продолжительных консультаций с американцами весной – летом 1944 г.⁵³ По его мнению, СССР не хотел оказаться вынужденным выбирать сторону в предполагаемом конфликте между союзниками, особенно учитывая, что его собственная позиция кардинально отличалась от продвигаемых Лондоном и Вашингтоном подходов⁵⁴.

Кроме того, США не питали иллюзий в отношении разочарования СССР характером прошедших в 1944 г. многосторонних конференций, в частности, встреч ЮНРПА в Монреале и переговоров о создании Европейской центральной организации по внутреннему транспорту (ЕСИТО) в Лондоне, на которых Советский Союз фактически оказался изолированным (Липкин 2016: 98). Как следствие, Москва испытывала недоверие не к институтам многосторонней дипломатии как таковым, что подтверждается её активной позицией в учреждении ООН, в том числе и её социально-экономического крыла (Печатнов 2022: 155; Крылов 1960: 61), а к характеру ведения переговоров союзниками, при котором позиция СССР фактически игнорировалась.

Однако Вашингтон неоднократно выражал заинтересованность в том, чтобы Москва пересмотрела своё решение относительно Чикагской конвенции и разработанных правил международного сотрудничества в сфере гражданской авиации в целом. В частности, 16 апреля 1945 г. первый заместитель Госсекретаря по экономическим вопросам У. Клейтон писал У.А. Гарриману: «[к] Вашему сведению, настоящее правительство очень желает, чтобы Советское правительство придерживалось Чикагских документов в порядке, предусмотренном в этих документах, и особенно желает, чтобы Советское правительство вступило во временную международную организацию»⁵⁵. Тем не менее позиция Москвы не изменилась: советское правительство неоднократно достаточно ясно давало

⁵³ *Ibid.* P. 583.

⁵⁴ Впоследствии англо-американские противоречия действительно сказывались на работе Организации. Как отмечал председатель Совета по гражданской авиации Лоренс С. Поуг в письме Госсекретарю от 16 июля 1945 г., выраженное нежелание тех стран, которые находились под британским влиянием (в частности, стран Ближнего Востока) ратифицировать соглашения объяснялось активными усилиями Лондона не только удерживать эти государства от предоставления Соединённым Штатам прав «пятой свободы» (то есть права осуществлять перевозки между промежуточными странами по маршруту следования), но и отложить предоставление любых операционных прав до тех пор, пока британские авиакомпании не окажутся в более выгодном конкурентном положении. Кроме того, не единожды, когда другие правительства запрашивали мнение Великобритании по поводу предложений США, Лондон в своём ответе де-факто продолжал линию, которой британская делегация придерживалась на Чикагской конференции, и в соответствии с которой предоставление «пятой свободы» должно было происходить на условной, а не безусловной основе. См.: *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1945. General: Political and Economic Matters. Volume II.* 1967. Washington: United States Government Printing Office. P. 1462, 1475.

⁵⁵ *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1945. General: Political and Economic Matters. Volume II.* 1967. Washington: United States Government Printing Office. P. 1457.

понять, что воздушный транзит над советской территорией, кроме исключительных случаев, будет осуществляться только советскими самолётами⁵⁶. Советский Союз присоединился к Чикагской конвенции 1944 г. и вошёл на правах члена в ИКАО лишь 14 ноября 1970 г., причём, как отмечает Д. Маккензи, данный шаг был обусловлен не столько сменой отношения Москвы к Организации и проблемам регулирования авиационной отрасли, сколько ростом числа угонов советских авиасудов и необходимостью поиска коллективных решений для борьбы с этой проблемой (Mackenzie 2010: 276).

В целом, позиция СССР в отношении ИКАО укладывается в общую логику взаимодействия советской дипломатии с институтами многостороннего сотрудничества, имевшую селективный характер: Москва принимала активное участие в работе по их созданию на завершающем этапе Второй мировой войны, но в итоге отказалась вступать в некоторые из них на правах члена. Мотивация могла быть различной: так, в случае с Организацией Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), к которой СССР присоединился в 1954 г., проблема заключалась в неблагоприятном для Советского Союза раскладе сил в управляющих органах, что впоследствии удалось нивелировать вступлением стран социалистического лагеря (Пермякова 2012: 129). В состав Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединённых Наций (ФАО) Москва вошла лишь в 2006 г.; хотя напрямую причины отказа от членства в ней в литературе не назывались, как представляется, он обусловлен обязательством направлять в ФАО статистическую информацию об объёмах урожаев зерновых и пр., которая в СССР была закрытой как сведения стратегического значения. Вместе с тем Советский Союз оставался активным членом иных организаций и агентств системы ООН, в том числе ВОЗ, ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНИДО и пр. (Ларионова 2019: 146). Таким образом, неучастие Москвы в деятельности некоторых из них, включая ИКАО, обуславливается не общей «пассивностью» СССР в сфере многосторонней дипломатии, а конкретными соображениями в соответствующих областях. Что касается ИКАО, Советский Союз в 1945 г. сделал выбор в пользу сохранения полной юрисдикции над своим воздушным пространством и был готов участвовать в институционализации международного порядка только в тех сферах, где сохранял полный контроль над параметрами включённости.

⁵⁶ *Ibid.* P. 1460.

Заключение

Хотя советская дипломатия не уделяла столько внимания вопросам послевоенного развития международной гражданской авиации и её регулирования, сколько её американские и британские коллеги, СССР понимал важность предложенных Лондоном и Вашингтоном консультаций. Москва не отказывалась от многостороннего сотрудничества в данной области и была готова участвовать в выработке профильных международных документов, однако изначально заняла консервативную позицию. Требования Советского Союза осуществлять полёты в своём воздушном пространстве лишь силами советских судов и экипажей де-факто противоречило американской и британской позициям.

Переговоры советской делегации в США не смогли сблизить позиции сторон. Великобритания же регулярно тянула с проведением двусторонних советско-британских консультаций, намереваясь сначала урегулировать разногласия с Вашингтоном, а потом уже выступить против консервативной позиции Москвы «единым фронтом». В результате советско-британские переговоры в условиях навязанного США цейтнота при организации многосторонней конференции так и не были проведены.

Более того, Вашингтон воспользовался статусом страны – хозяйки встречи и внёс такие изменения в состав её участников и повестку дня, которые оказались неприемлемыми для Советского Союза. Этот шаг Соединённых Штатов, будучи дополненным неоднократным извещением Москвы о проведении консультаций в такой срок, который не позволял СССР адекватно к ним подготовиться, и негативным опытом ранее проведённых многосторонних конференций, где позиция Москвы де-факто игнорировалась, побудил Советский Союз, несмотря на проделанную подготовительную работу и заинтересованность США и Великобритании в вовлечении СССР, отказаться от участия в Чикагской конференции 1944 г., на которой было принято решение о создании ИКАО. Этот шаг, как было нами продемонстрировано, стал результатом не идеологической конфронтации как таковой, а внутренней неопределённости переговорного процесса, слабой межведомственной координации и глубинного недоверия к концепту «открытого неба» со стороны советского государства.

Об авторах:

Ольга Владимировна Лебедева – доктор исторических наук, профессор кафедры дипломатии МГИМО МИД России. E-mail: o.lebedeva13@gmail.com.

Артемий Сергеевич Шаталов – кандидат политических наук, атташе Департамента международных организаций МИД России. E-mail: artemiyshatalov@gmail.com.

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

UDC: 327:656.7(100)(470+571)"1943/1945"
Received: May 26, 2025
Accepted: July 12, 2025

‘The Civil Aviation Question Is Not a Local One’: The USSR and the Negotiations on Establishing an International Civil Aviation Organization, 1943–1945

 O.V. Lebedeva¹,  A.S. Shatalov²
[DOI 10.24833/2071-8160-2025-5-104-101-125](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2025-5-104-101-125)

¹ MGIMO University

² Department of international organisations, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

Abstract: The Second World War laid the groundwork for a new system of international relations in which the United Nations assumed a central coordinating role. Within this framework, the UN became responsible not only for questions of war and peace but also for an expanding spectrum of specialized cooperation—from agriculture to global health. To that end, the member states created a number of specialized agencies, forming the institutional “family” of the United Nations. International civil aviation was among the fields incorporated into this emerging multilateral order. The rapid growth of the aviation industry during the war, the construction of air infrastructure, and the anticipated postwar increase in air traffic generated new opportunities for the Allied powers. The Soviet Union took an active part in the negotiations to elaborate the regulatory framework and establish the International Civil Aviation Organization (ICAO) but ultimately declined to join it upon its creation.

This article examines Moscow’s diplomatic activity in the sphere of multilateral aviation diplomacy between 1943 and 1945. It argues that the Soviet Union sought to participate in postwar civil aviation cooperation but viewed full control over its airspace as a non-negotiable “red line,” which directly contradicted the positions of the United States and the United Kingdom. The inability to reach a compromise—compounded by procedural delays by the U.S., U.K., and Canada in issuing conference invitations and by changes in the composition and agenda of the negotiations unfavorable to the USSR—eventually led Moscow to abstain from joining ICAO.

The study draws on documents from the Archive of Foreign Policy of the Russian Federation (AVPRF) as well as published collections of U.S. and British diplomatic materials. This archival base allows for a detailed reconstruction of the Soviet logic of decisionmaking and its perception of multilateral diplomacy at the dawn of the UN system. The findings reveal the early contours of the USSR’s approach to international institutions—an approach that would later shape its policy toward other specialized agencies of the United Nations.

Keywords: USSR, UN, USA, Great Britain, civil aviation, ICAO, Second World War, multilateral diplomacy

About the authors:

Olga V. Lebedeva – Doctor of Science (History), Professor, Department of Diplomacy, MGIMO University, 119454, Russian Federation, Moscow, Ver-nadskogo av. 76.

E-mail: o.lebedeva13@gmail.com

Artemii S. Shatalov – Candidate of Science (Political Sciences), attaché, De-partment of international organisations, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 119200, Russian Federation, Moscow, Smolenskaya-Sennaya sq. 32-34. E-mail: artemiyshatalov@gmail.com

Conflict of interest:

The authors declare the absence of conflict of interests.

References:

Costigliola F. 2012. *Roosevelt's Lost Alliances. How Personal Politics Helped Start the Cold War*. Princeton: Princeton University Press. 533 p.

MacKenzie D. 2010. *ICAO. A History of the International Civil Aviation Organization*. Toronto: University of Toronto Press. 560 p.

McKercher B.J.C. 2004. *Transition of Power. Britain's Loss of Global Preeminence to the United States, 1930–1945*. Cambridge: Cambridge University Press. 403 p.

Minart J. 1960. *Le drame de désarmement français (1919–1939): ses aspects politiques et techniques*. Paris: Nef de Paris Éditions. 270 p. (In French)

LaFeber W. 1993. *America, Russia and the Cold War 1945–1992*. New York: McGRAWHILL Inc. 395 p.

Reynolds D. 2006. *From World War to Cold War. Churchill, Roosevelt, and the International History of the 1940s*. Oxford: Oxford University Press. 363 p.

Roberts G. 2019. A League of Their Own: The Soviet Origins of the United Nations. *Journal of Contemporary History*. 54(2). P. 303–327. DOI: 10.1177/0022009418817820

Roberts G. 2008. *Stalin's Wars. From world War to Cold War, 1939–1953*. New Haven: Yale University Press. 468 p.

Schlesinger S. 2004. *Act of Creation: the Founding of the United Nations*. New York: Basic Books. 400 p.

Weiss T. 2015. The United Nations: before, during and after 1945. *International Affairs*. 91(6). P. 1221–1235. DOI: 10.1111/1468-2346.12450

Yoder A. 1997. *The Evolution of the United Nations System*. London: Routledge. 227 p.

Carley M.J. 2023. *Riskovannaja igra Stalina: v poiskakh sojuznikov protiv Gitlera, 1930–1936* [Stalin's Gamble: The Search for Allies against Hitler, 1930–1936]. Moscow: Izdatel'stvo «Kuchkovo pole». 800 p. (In Russian)

Gajduk I.V. 2012. *V labirintakh Kholodnoj vojny: SSSR i SShA v OON, 1945–1965* [In the Labyrinths of the Cold War: The USSR and the USA in the UN, 1945–1965]. Moscow: Institut vseobshchei istorii RAN. 331 p. (In Russian)

Grishaeva L.E. 2007. *Rossija i OON: istorija i sovremennost'* [Russia and the UN: History and Modernity]. Moscow: Sputnik+. 500 p. (In Russian)

Israelyan V.L. 1985. *Diplomatija v gody vojny. 1941–1945* [Diplomacy during the War. 1941–1945]. Moscow: Mezhdunarodnye otnoshenija. 477 p. (In Russian)

Kapitonova N.K., Lipkin M.A., Pechatnov V.O., Ryek S. (eds.) 2021. *Sovetsko-britanskie otnosheniya v 1943–1953 gg.: dokumenty i materialy* [Soviet-British Relations in 1943–1953: Documents and Materials]. Moscow: Aspect Press. 960 p. (In Russian)

Khormach I.A. 2017. *SSSR v Lige Natsij, 1934–1939* [USSR in the League of Nations, 1934–1939]. Moscow: Institut rossijskoj istorii RAN. 432 p. (In Russian)

Krylov S.B. 1960. *Istorija sozdaniya Organizatsii Ob'edinennykh Natsij* [The History of UN Creation]. Moscow: Izdatel'stvo IMO. 343 p. (In Russian)

Larionova M.V. 2019. SSSR v sisteme sotrudnichestva v celyah razvitiya pod egidoy OON [The Soviet Union in the United Nations Development System]. *International Organisations Research Journal*. 14(1). P. 145–163. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-09 (In Russian)

Lipkin M.A. 2016. *Sovetskij Sojuz i integratsionnye protsessy v Evrope: seredina 1940-h — konets 1960-h godov* [The Soviet Union and Integration Processes in Europe: Mid-1940s — Late 1960s]. Moscow: Russian Foundation for Education and Science. 560 p. (In Russian)

Magadeev I.E. 2023a. Igra na protivorechiyah: sostoyanie i perspektivy anglo-amerikanskikh otnoshenij v ocenkah Kremlya i NKID (1941–1947 gg.) [Playing on the Contradictions: Anglo-American Relations and Their Evolution Estimated by the Kremlin and the NKID (1941–1947)]. O.S. Porshneva (ed.) *SSSR i ego nasledie: problemy mirovoj politiki i mezhdunarodnyh otnoshenij: V Chempalovskie chteniya, posvyaschennye 100-letiyu obrazovaniya SSSR* [The USSR and its Legacy: Problems of World Politics and International Relations: V Chempalov Readings devoted to the 100th Anniversary of the Establishment of the USSR]. Yekaterinburg: UrGPU publ. P. 70–76. (In Russian).

Magadeev I.E. 2023b. Idei mnogopolyarnosti v konceptual'nom arsenale sovetsoj diplomatii na zavershayuschih etapah Velikoj Otechestvennoj vojny (1943–1945 gg.) [Ideas of Multipolarity in the Conceptual Frame of the Soviet Diplomacy during the Final Phases of the Great Patriotic War (1943–1945)]. *MGIMO Review of International Relations*. 16(6). P. 124–152. DOI: 10.24833/2071-8160-2023-6-93-124-152 (In Russian).

Pechatnov V.O. 2006. *Stalin, Ruzvel't, Trumen: SSSR i SShA v 1940-h gg. Dokumental'nye ocherki* [Stalin, Roosevelt, Truma: USSR and USA in 1940s. Documentary Essays]. Moscow: Terra-Kniznyj klub. 752 p. (In Russian)

Pechatnov V.O. 2022. The Soviet Union and the Bretton Woods Conference, in Pechatnov V.O. *Istorija i politika* [History and Politics]. Moscow: Aspect Press. P. 153–166. (In Russian)

Pechatnov V.O., Magadeev I.E. 2017. *Perepiska I.V. Stalina s F. Rusveltom i U. Cherrčillem* [The Correspondence of I.V. Stalin with F. Roosevelt and W. Churchill]. In 2 vol. Moscow: Prosveschenie. 654 p. (In Russian)

Permyakova L.G. 2012. Iz istorii razvitiya vzaimootnoshenij Rossii i YuNESKO: sovetsoj period [From the History of Russia-UNESCO Relations: the Soviet Period]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istorija*. 18(2). P. 129–132. (In Russian).

Trofimenko G.A. 1976. *SShA: politika, vojna, ideologija* [US: Politics, War, Ideology]. Moscow: Mysl'. 359 p. (In Russian)

Trukhanovskij V.G. 1965. *Vneshnyaya politika Anglii v period Vtoroj Mirovoj Vojny (1939–1945)* [English Foreign Politics during the Second World War (1939–1945)]. Moscow: Nauka. 638 p. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Гайдук И.В. 2012. *В лабиринтах Холодной войны: СССР и США в ООН, 1945–1965*. Москва: Ин-т всеобщей истории РАН. 331 с.

Гришаева Л.Е. 2007. *Россия и ООН: история и современность*. Москва: Спутник+. 500 с.

Израэлян В.Л. 1985. *Дипломатия в годы войны. 1941–1945*. Москва: Международные отношения. 477 с.

Капитонова Н.К., Липкин М.А., Печатнов В.О., Райек С. (ред.) 2021. *Советско-британские отношения в 1943–1953 гг.: документы и материалы*. Москва: Аспект Пресс. 960 с.

Карлей М.Дж. 2023. *Рискованная игра Сталина: в поисках союзников против Гитлера, 1930–1936*. Пер. с англ. Н.А. Алексеевой. Москва: Издательство «Кучково поле». 800 с.

Крылов С.Б. 1960. *История создания Организации Объединённых Наций*. Москва: Издательство ИМО. 343 с.

Ларионова М.В. 2019. СССР в системе сотрудничества в целях развития под эгидой ООН. *Вестник международных организаций*. 14(1). С. 145–163. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-09

Липкин М.А. 2016. *Советский Союз и интеграционные процессы в Европе: середина 1940-х — конец 1960-х годов*. Москва: Русский фонд содействия образованию и науке. 560 с.

Магадеев И.Э. 2023а. Игра на противоречиях: состояние и перспективы англо-американских отношений в оценках Кремля и НКВД (1941–1947 гг.). Поршнева О.С. (ред.) *СССР и его наследие: проблемы мировой политики и международных отношений: V Чепаловские чтения, посвящённые 100-летию образования СССР: материалы международной научной конференции*. Екатеринбург: УрГПУ. С. 70–76.

Магадеев И.Э. 2023б. Идеи многополярности в концептуальном арсенале советской дипломатии на завершающих этапах Великой Отечественной войны (1943–1945 гг.). *Вестник МГИМО-Университета*. 16(6). С. 124–152. DOI: 10.24833/2071-8160-2023-6-93-124-152

Пермякова Л.Г. 2012. Из истории развития взаимоотношений России и ЮНЕСКО: советский период. *Вестник Томского государственного университета*. История. 18(2). С. 129–132.

Печатнов В.О. 2006. *Сталин, Рузвельт, Трумэн: СССР и США в 1940-х гг. Документальные очерки*. Москва: Терра-Книжный клуб. 752 с.

Печатнов В.О. 2022. The Soviet Union and the Bretton Woods Conference. Печатнов В.О. *История и политика*. Москва: Аспект Пресс. С. 153–166.

Печатнов В.О., Магадеев И.Э. 2017. *Переписка И.В. Сталина с Ф. Рузвельтом и У. Черчиллем*. В 2 т. Москва: Просвещение. 654 с.

Трофименко Г.А. 1976. *США: политика, война, идеология*. Москва: Мысль. 359 с.

Трухановский В.Г. 1965. *Внешняя политика Англии в период Второй мировой войны (1939–1945)*. Москва: Наука. 638 с.

Хормач И.А. 2017. *СССР в Лиге Наций, 1934–1939*. Москва: Институт российской истории РАН. 432 с.