

DOI: 10.31857/S0130386424010077

© 2024 г. А.С. ХОДНЕВ

«НАСКОЛЬКО НЕЭФФЕКТИВНЫМ ЯВЛЯЕТСЯ СУЩЕСТВУЮЩИЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОФИС ЗДРАВООХРАНЕНИЯ»: ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ЛИГИ НАЦИЙ

Ходнев Александр Сергеевич — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой всеобщей истории Ярославского государственного педагогического университета им. К.Д. Ушинского (Ярославль, Россия).

E-mail: khodnev@yandex.ru

Researcher ID: AAG-6880-2019

Аннотация. В связи с увеличением международных перевозок и трансграничной транспортной революцией в XIX — начале XX в. потребовалось международное регулирование общественного здравоохранения в ответ на угрозы эпидемий холеры, чумы, желтой лихорадки, оспы. В статье на основе материалов из архива Лиги Наций и других документов исследуется история появления Организации здравоохранения Лиги Наций после Первой мировой войны как ответ на угрозу эпидемий. По существу, создатели Лиги не сумели полностью выполнить условия Версальского договора и учредить единую глобальную организацию по контролю за эпидемиями и сохранению общественного здоровья. При создании Версальского мирового порядка существовало несколько центров, вокруг которых могла сформироваться постоянная международная организация здравоохранения. Пакт Лиги Наций требовал более строгой координации всех международных институтов здравоохранения и подчинения их единому центру. Инициативу в решении этой проблемы взяла на себя британская делегация на Парижской мирной конференции. Однако все попытки быстро создать организацию здравоохранения закончились провалом из-за возникших между союзными державами разногласий. США, руководствуясь интересами коммерции и сохранения собственного влияния, заняли позицию защиты суверенитета Международного бюро общественной гигиены в Париже. Франция также хотела сохранить престижное международное бюро в Париже. В 1923 г. Смешанный комитет Организации здравоохранения Лиги Наций и Международного бюро общественной гигиены вынес решение о сотрудничестве между этими службами. В итоге Организация здравоохранения Лиги Наций испытывала постоянное недофинансирование, а бюрократическая волокита мешала принимать быстрые решения в области медицинских исследований и борьбы с болезнями. Международное бюро общественной гигиены просуществовало вплоть до 1946 г.

Ключевые слова: Лига Наций, международные организации, Версальский договор 1919 г., Международное бюро общественной гигиены, эпидемии, Организация здравоохранения Лиги Наций.

A.S. Khodnev

“How Ineffective is the Existing International Health Office”: Problems in the Creation of the Health Organization of the League of Nations

Alexander Khodnev, Yaroslavl State Pedagogical University (Yaroslavl, Russia).

E-mail: khodnev@yandex.ru

Researcher ID: AAG-6880-2019

Abstract. In this article, based on documents from the League of Nations archives, the author examines the history of the creation of the League of Nations Health Organisation after the First World War. The founders of the League failed to implement the Treaty of Versailles and create a single global organisation to fight epidemics and preserve public health. At the time of the creation of the Versailles world order, there were several centers around which a permanent international health organization could be formed. The Covenant of the League of Nations, which was part of the Treaty of Versailles, required stricter coordination of all international health institutions and their subordination to a single center in the League of Nations. The British delegation at the Paris Peace Conference took initiative in solving this problem. However, all attempts to create a health organization quickly ended in failure due to disagreements between the Allied Powers. The United States, guided by the interests of commerce and the preservation of influence, took the position of protecting the independence of the International Office of Public Hygiene in Paris. France also wanted to keep the prestigious international office in Paris. As a result, the Health Organization of the League of Nations experienced constant underfunding, as well as bureaucratic red tape in an environment where quick decisions had to be made in the field of medical research and disease control.

Keywords: League of Nations, international organization, Treaty of Versailles, L'Office international d'hygiène publique, International Office of Public Hygiene, epidemics, Health Organization of the League of Nations.

В заголовке статьи приведена цитата из документа из архива Лиги Наций (ЛН) времени создания Версальской системы миропорядка в 1919 г. В записке британского дипломата Ф. Ноэль-Бейкера, помощника лорда Р. Сесиля, одного из главных участников Парижской мирной конференции от Великобритании, обсуждались проблемы международного управления организацией общественного здравоохранения после Первой мировой войны¹. Он же был назначен летом 1919 г. помощником генерального секретаря ЛН Э. Драммонда. Ноэль-Бейкера, Сесиль и Драммонда заботил вопрос строительства эффективной структуры ЛН по разным направлениям деятельности.

Архив Лиги Наций был недавно оцифрован и открыт для свободного доступа исследователей². Это позволяет рассмотреть проблему создания международной организации здравоохранения в новой перспективе в деталях и подробностях.

История появления Организации здравоохранения ЛН оказалась драматической. По существу, создатели Лиги не сумели полностью выполнить Версальский договор и Устав ЛН, поскольку после окончания Первой мировой войны между бывшими союзниками возникли серьезные разногласия.

Внимание к здоровью как одной из главных функций активности человека имеет давнюю историю. По мере индустриализации в XIX — начале XX в., значительного

¹ Office International d'Hygiène Publique — Communicated by British Delegation (Paris). 1919. The League of Nations Archives // URL: <https://archives.ungeneva.org/office-international-dhygiene-publique-communicated-by-british-delegation-paris-minutes-relative-to-office-international-dhygiene-publique-and-its-relation-to-the-league-also-the-establishment-of-a-health-office-under-the-league-of-nat> (дата обращения: 10.07.2023).

² Total Digital Access to the League of Nations Archives (LONTAD) Project // URL: [https://web.archive.org/web/20200508143454/https://www.unog.ch/80256EE60057D930/\(httpPages\)/EFBEE574FFB575BEC1257DF6003B333A?OpenDocument](https://web.archive.org/web/20200508143454/https://www.unog.ch/80256EE60057D930/(httpPages)/EFBEE574FFB575BEC1257DF6003B333A?OpenDocument) (дата обращения: 10.07.2023).

улучшения транспортных средств, роста торговли и миграции мир стал менее управляемым в области охраны здоровья³. Люди во все больших масштабах начали быстрее перемещаться по миру. Все это позволяло холере, желтой лихорадке, малярии и другим инфекционным болезням покидать свои традиционные эндемические места в колониях и бедных странах и доходить до экономически развитых государств Запада. Борьба с эпидемиями, установление международных правил гигиены и санитарии становились глобальной проблемой. Термин «международное здравоохранение» широко использовали в конце XIX — начале XX в.⁴ В 1851 г. французское правительство организовало в Париже Первую международную санитарную конференцию после очередной вспышки холеры в Европе⁵. На международных конференциях, состоявшихся между 1851 и 1912 г., делегаты искали способы согласования мер санитарной защиты с политикой расширения коммерции. Рост морских перевозок осложнял выполнение карантинных правил, что могло угрожать здравоохранению. Эти международные санитарные конференции стали первым этапом создания постоянных международных организаций в области охраны здоровья. В ходе их работы росло осознание того, что совещания с их слишком медленным процессом принятия решений были плохой институциональной формой реагирования на повторяющиеся эпидемии⁶.

В 1903 г. на очередной санитарной конференции было принято решение создать постоянное международное бюро здравоохранения по аналогии с существовавшим Международным бюро мер и весов⁷. Четыре года спустя в 1907 г. в Риме было подписано соглашение о создании в Париже Международного бюро общественной гигиены (МБОГ)⁸. У этой организации в литературе имеются и другие наименования: Управление общественного здравоохранения, Международное бюро общественной гигиены, Международное управление общественного здравоохранения⁹. Однако следует отметить, что новый орган не обладал ни достаточными финансовыми ресурсами, ни значительным кадровым составом для действенного международного управления общественным здоровьем.

Первая мировая война и ее последствия создали новые вызовы для охраны общественного здоровья. Потребовалась новая политическая концепция, вводившая в международное право социальный подход к здоровью и направленная на поддержание жизнеспособности общества в целом. В связи с этим и понадобились поиски договоренности на международном уровне. Несколько важных обстоятельств способствовали появлению нового тренда многосторонней дипломатии и международного опыта управления охраной здоровья людей.

К 1919 г. существовало несколько центров, вокруг которых могла сформироваться единая постоянная международная организация здравоохранения. Во-первых, в Париже действовало МБОГ как межправительственная организация. Во-вторых, в мае 1919 г. при поддержке союзных держав в Женеве была образована Лига обществ Красного Креста (ЛОКК). Последняя организация считалась волонтерской, но получала финансирование от правительств США, Великобритании, Франции и др. В-третьих, по Пакту ЛН

³ Borowy I. Coming to Terms with World Health: The League of Nations Health Organisation 1921–1946. Frankfurt a.M., 2009. P. 17.

⁴ Cueto M., Brown T.M., Fee E. The World Health Organization and the Transition from “International” to “Global” Health // American Journal of Public Health. 2006. Vol. 96. № 1. P. 62.

⁵ Karns M.P., Mingst K.A. International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance. Boulder (CO), 2004. P. 78–79.

⁶ Borowy I. Op. cit. P. 26–27.

⁷ The International Sanitary Convention of Paris, 1903. London, 1904. P. 37.

⁸ Международное Соглашение относительно учреждения Международного Бюро Общественной Гигиены. Рим, 9 декабря 1907 года // URL: <http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/138886-mezhdunarodnoe-soglashenie-otnositelno-uchrezhdeniya-mezhdunarodnogo-byuro-obschestvennoy-gigieny-rim-9-dekabrya-1907-goda#mode/inspect/page/1/zoom/4> (дата обращения: 10.07.2023).

⁹ Public Health Office, Office International d’Hygiène Publique, International Public Health Office. Public Health Office. LONSEA // URL: <http://www.lonsea.de/pub/org/286> (дата обращения: 10.07.2023).

началось создание еще одного международного органа — организации здравоохранения при ЛН.

О серьезных трудностях в борьбе с эпидемиями после войны и отсутствии должной международной координации и финансовой поддержки свидетельствуют документы из архива ЛН. Во время подготовки первой Ассамблеи ЛН в мае–сентябре 1920 г. Совет ЛН обсуждал эпидемию сыпного тифа в Польше, которая, по оценкам врачей, приняла угрожающие размеры и «существовала серьезная опасность значительного роста эпидемии осенью»¹⁰. Совет ЛН создал в мае 1920 г. Исполнительную комиссию для сотрудничества с польскими властями во главе с британским офицером К. Воган-Морганом и медицинским комиссаром ЛН доктором Н. Уайтом. Комиссия получила все полномочия для сбора, организации и отправки в Польшу необходимых больничных отделений, техники, лекарств и персонала.

Она получила все полномочия на бумаге, кроме достаточного финансирования этого предприятия. Кампания помощи ЛН Польше в борьбе с эпидемией оценивалась в 3,25 млн ф. ст. После обращения к 28 правительствам стран — членов Лиги Драммонду удалось собрать к сентябрю 1921 г. 126 398 ф. ст. от 17 стран¹¹. Узнав об этом, Воган-Морган подал в отставку¹². Американский специалист по международным отношениям М.Д. Дубин считает этот случай переломным моментом в создании международной организации здравоохранения ЛН, поскольку стало ясно, что и ЛОКК плохо справлялась с европейскими эпидемиями, а за ней и Исполнительная комиссия ЛН показала полную неэффективность¹³.

10 декабря 1920 г. Ассамблея ЛН одобрила резолюцию о создании постоянной организации здравоохранения в рамках Лиги Наций¹⁴. При создании новой международной организации здравоохранения ЛН должна была выполнить пункты Пакта ЛН, подготовленного на Парижской мирной конференции в 1919 г. и включенного в Версальский договор с Германией. Например, частью Пакта ЛН стала 23-я статья, в которой содержались два важных требования к государствам — членам ЛН: обеспечивать безопасность и поддерживать свободу транзита и равноправного режима торговли для всех членов Лиги, а также принимать меры по вопросам, имеющим международное значение, по профилактике заболеваний и борьбе с ними. Еще более серьезные требования предлагала статья 24 Пакта ЛН, в которой говорилось, что все существующие международные бюро и все комиссии по регулированию вопросов, представлявших международный интерес, будут подчиняться ЛН, если страны — участники таких договоров согласны с этим. Это прямо касалось судьбы МБОГ, действовавшего в Париже с 1907 г., помогавшего развитию международной торговли путем установления общих санитарных правил. 25-я статья Пакта ЛН призывала членов ЛН «поощрять и содействовать созданию и сотрудничеству должным образом уполномоченных добровольных национальных организаций Красного Креста, преследующих цели улучшения здоровья, предотвращения болезней и облегчения страданий во всем мире»¹⁵. Иными словами, в Пакте ЛН содержалась идея более

¹⁰ Organisation and Work of the League of Nations. Report for Presentation at the First Meeting of the Assembly. The League of Nations Archives. File R1582/40/7398/7255 // URL: <https://archives.ungeneva.org/organisation-and-work-of-the-league-of-nations-council-of-the-league-of-nations-report-for-presentation-at-the-first-meeting-of-the-assembly> (дата обращения: 10.07.2023).

¹¹ Borowy J. Op. cit. P. 51.

¹² Organisation and Work of the League of Nations.

¹³ Dubin M.D. The League of Nations Health Organization // International health organizations and movements, 1918–1939 / ed. P. Weindling. Cambridge, 1995. P. 58.

¹⁴ Assembly Resolutions. The League of Nations Archives. File R1361/26/10517/8537 // URL: <https://archives.ungeneva.org/assembly-resolutions-secretariat-special-number-of-the-league-of-nations-journal-which-gives-texts-of-the-resolutions-adopted-by-the-assembly-of-the-league-of-nations-during-its-first-session-15-november-18-december-1920> (дата обращения 12.11.2023).

¹⁵ The Paris Covenant for the League of Nations. Text of the Plan adopted by the Paris Peace Conference April 28, 1919. New York, 1919. P. 14–15.

строгой координации всех международных институтов здравоохранения и подчинения их единому центру в ЛН для преодоления послевоенных трудностей.

Однако в Пакте ЛН не было никаких указаний на конкретные пути воплощения в жизнь идеи переподчинения Лиге всех занимавшихся общественным здоровьем международных организаций. Инициативу в решении этой проблемы взяла на себя в мае-июне 1919 г. британская делегация на Парижской конференции. 6 мая 1919 г. Ф. Нозль-Бейкер в письме известному врачу и ответственному чиновнику министерства здравоохранения Великобритании Дж. Ньюману написал, что будущее МБОГ в Париже неясное. Римская конвенция 1907 г. требует замены новым договором, по мнению британского дипломата, согласованным со всеми государствами — членами Лиги. Это позволит дать новому центральному органу здравоохранения при ЛН большие полномочия, чем имело МБОГ в Париже. Нозль-Бейкер выразил уверенность, что новый договор о роли МБОГ должен появиться летом 1919 г. и стать частью повестки дня первого собрания Ассамблеи ЛН. Он просил Ньюмана подготовить письмо поддержки идеи переподчинения МБОГ главному органу здравоохранения ЛН с самыми широкими полномочиями¹⁶. Помимо Дж. Ньюмана, по просьбе Ф. Нозль-Бейкера, план создания нового органа международной координации общественного здравоохранения поддержал известный английский врач и чиновник министерства здравоохранения Э. Стигманн. Он подчеркивал, говоря о возможностях МБОГ в Париже в экспертной записке, что «в любом таком маленьком органе невозможно иметь представителей, квалифицированных для решения всех вопросов». Исполнительный комитет здравоохранения, по мнению Стигманна, будет чем-то вроде постоянно доступного консультативного органа, который будет расследовать срочные вопросы, касающиеся международного общественного здравоохранения, и быстро отчитываться перед руководящим органом ЛН. Он должен взять на себя официальную международную деятельность, работу существующих обществ или конгрессов, которые каким-либо образом занимаются продвижением общего понимания, касающегося медицины или общественного здравоохранения, таких, например, как международная статистика, классификация болезней и лекарств и др.¹⁷

Получив поддержку авторитетных британских врачей и администраторов здравоохранения, Нозль-Бейкер пишет 30 мая 1919 г. Сесилу о неэффективности существовавшего в Париже МБОГ, если «его единственная функция, по-видимому, заключается в выпуске бюллетеней». Нозль-Бейкер обосновывает необходимость создания уже в 1919 г. новой организации здравоохранения при ЛН. «Это кажется мне мудрым и желательным»¹⁸, — написал Нозль-Бейкер в заключении записки Сесилу.

В июле 1919 г. на международной конференции в Лондоне британские дипломаты, казалось, добились неофициального одобрения лидеров МБОГ передать бюро под руководство Лиги Наций в соответствии со статьями 23(f) и 24 Пакта ЛН. Однако это решение не имело юридической силы, поскольку в совещании 29–30 июля 1919 г. приняли участие только руководители МБОГ, а также представители Великобритании, Франции и США. Для принятия окончательного решения требовалось провести консультации с остальными участниками Римского договора 1907 г. Формулировка решения, принятого в июле 1919 г., требовала от МБОГ «продолжить работу, возможно, с изменением названия и

¹⁶ Future of the Office International d'Hygiène under the League — Mr. P.J. Baker, 1919. The League of Nations Archives. File R811-1/12B/917/126 // URL: <https://archives.ungeneva.org/future-of-the-office-international-dhygiene-under-the-league-mr-p-j-baker-letter-to-sir-george-newman-asking-advice-as-to-steps-to-be-taken-for-the-transfer-of-the-office-dhygiene-to-the-league-and-what-will-be-expected-in-the-war-of-i> (дата обращения: 12.07.2023).

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Office International d'Hygiène Publique — Communicated by British Delegation (Paris). 1919.

внесением некоторых необходимых дополнений или изменений в его устав»¹⁹ и не означала немедленного переподчинения ЛН.

С 27 октября по 6 ноября 1919 г. в Париже проходили заседания Постоянного комитета МБОГ. Фактически никакого решения о взаимодействии между МБОГ и ЛН принято не было, и делегаты единогласно одобрили постановления июля 1919 г. в Лондоне. Судя по отчету участника консультаций в Париже от Великобритании Дж. Бьюкенена, на встрече господствовали два типа настроений: либо откликнуться на предложения ЛН и получить должности в новой организации, либо сохранить независимость МБОГ, поскольку ее судьбу должны были решать консенсусом государства, подписавшие конвенцию 1907 г. По мнению Н. Говарда-Джонса, МБОГ, «прочно укоренившееся в идеях прошлого... по сути было клубом старших администраторов системы здравоохранения, в основном европейцев, главной задачей которых было защитить свои страны от завоза экзотических болезней, не вводя при этом слишком резких ограничений на международную торговлю»²⁰.

Поскольку позиция, занятая МБОГ, была амбивалентной, дискуссия вокруг создания организации здравоохранения ЛН была продолжена. Между тем ЛН приступила к активной работе с 10 января 1920 г. Э. Драммонд создал новую структуру — международный секретариат, пригласив на работу энергичных международных чиновников²¹. По мере развития проектов ЛН международные добровольные организации перемещали свои офисы в Женеву, поскольку близость к Лиге повышала престиж и новый международный имидж как самих неправительственных бюро и союзов, так и ЛН.

Врача-эпидемиолога Л. Райхмана заметила и рекомендовала в 1921 г. на должность медицинского директора ЛН Р. Крауди, руководившая в 1919–1922 гг. эпидемической комиссией ЛН в Польше. 26 августа 1921 г. в письме Ноэлю-Бейкеру Крауди выражала благодарность за быстрое номинирование Райхмана на должность в секретариате ЛН: «Я думаю, что назначение доктора Райхмана великолепно. Я не могу выразить, как благодарна Вам за то, что Вы так быстро продвинули дело»²². С октября 1921 г. по февраль 1939 г. Райхман занимал фактически две должности в структуре организации здравоохранения ЛН: он был медицинским директором, а также выполнял функции секретаря Комитета здравоохранения. Его больше характеризуют как энергичного международного чиновника и меньше — как ученого-бактериолога²³.

Существовали подозрения в лояльности Райхмана целям и политической линии ЛН. В архиве Государственного департамента США сохранилась переписка в ноябре-декабре 1922 г. по поводу участия США в работе некоторых комиссий ЛН, несмотря на то что в марте 1920 г. сенат проголосовал против ратификации Устава ЛН и Версальского договора. Директор Секции здравоохранения ЛН Л. Райхман приглашал главного хирурга Соединенных Штатов Х.С. Камминга участвовать в создании международной организации здравоохранения и проведении инспекций эпидемий в Восточной Европе. Будучи государственным служащим, назначенным президентом США, Камминг обратился в Госдепартамент за разрешением. Он объяснил его работникам, что было бы очень полезно направить американского представителя в ЛН. Этим вопросом занимались два ответственных сотрудника Госдепартамента: помощник госсекретаря Р.В. Блисс и третий заместитель госсекретаря Д.К. Пул-младший, последний работал в 1917 г. в американском

¹⁹ Buchanan Report of International Health Organisation. 1919–1920. The League of Nations Archives. File R811-1-12B-126-2564 // URL: <https://isc1944.omeka.net/exhibits/show/international-sanitary-convent/league-of-nations> (дата обращения: 12.07.2023).

²⁰ Howard-Jones N. International Public Health between the Two World Wars – The Organizational Problems. Geneva, 1978. P. 16.

²¹ Pedersen S. The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire. Oxford, 2015. P. 7.

²² Traffic in Women and Children – Correspondence following the 1921 conference. The League of Nations Archives. File S154/9/2 // URL: <https://archives.ungeneva.org/traffic-in-women-and-children-correspondence-following-the-1921-conference> (дата обращения: 12.11.2023).

²³ Dubin M.D. Op. cit. P. 59.

консульстве в Москве и считался знатоком России, а в 1922 г. возглавлял отдел по делам России в Госдепартаменте США. Пул сообщил в этой переписке, что Райхман, хотя и занимает сейчас антибольшевистскую позицию, но до Первой мировой войны был хорошо знаком с В.И. Лениным и «был активным радикалом»²⁴. Дипломаты инструктировали Камминга, чтобы он и рекомендованные им специалисты сотрудничали с ЛН только по научным вопросам, но при этом собирали полезную США информацию²⁵. История сохранения независимости МБОГ и сотрудничества США с организацией здравоохранения ЛН в связи с этими документами проливает свет на особые мотивы политики США. Очевидно, что в 1921–1922 гг. государственные служащие и дипломаты в Вашингтоне не очень доверяли политической линии ЛН, подозревали Женеву в возможном распространении радикализма в мире и нанесении угрозы безопасности США.

Кампания британской дипломатии по поглощению МБОГ Лигой продолжалась в 1920 г. По плану, предложенному Крауди Совету ЛН в феврале 1920 г., важную роль МБОГ после переподчинения ЛН следовало сохранить. Новая структура здравоохранения ЛН должна была включать Международный генеральный комитет здравоохранения, Исполнительный комитет и Международное бюро здравоохранения, а также временные специальные комиссии. Генеральный комитет должен состоять из делегатов, назначаемых всеми правительствами, представленными в МБОГ. Генеральный комитет будет собираться время от времени по мере необходимости, но не реже одного раза в год, в штаб-квартире МБОГ в Париже. При условии одобрения правительствами, подписавшими Римскую конвенцию 1907 г., МБОГ предлагалось объединить с новой организацией здравоохранения под руководством ЛН. Все расходы новых органов здравоохранения и специальных комиссий будут оплачиваться из консолидированных фондов ЛН после утверждения генеральным секретарем и Советом ЛН²⁶. Консолидированный бюджет организации здоровья был, по всей видимости, самым важным пунктом всего плана объединения МБОГ с ЛН, поскольку обещал действительную координацию усилий по поддержке международного здравоохранения при достаточном финансировании.

Однако при реализации реформы международных организаций здравоохранения при переподчинении их ЛН возникла серьезная проблема. Дело в том, что США выступили против переподчинения Лиге парижского офиса МБОГ. Американские исследовательницы М. Карнс и К. Мингст объясняли политическими причинами тот факт, что в результате противодействия США МБОГ оставалось до 1946 г. отдельной организацией и не вошло в состав Организации здравоохранения ЛН. Карнс и Мингст утверждали, что США были довольны как соглашением о создании МБОГ (1907), так и санитарной конвенцией 1912 г. Кроме того, США не стали членом ЛН²⁷. Е.П. Клименко также связал мотивы вето США на переход МБОГ под контроль Организации здравоохранения ЛН с отсутствием у США статуса члена ЛН²⁸.

Эта проблема требует комплексного анализа и интерпретации. Исследователь отношения американских политиков к международным организациям Э. Лак обратил внимание на многие противоречия в политической линии в отношении ЛН. Например,

²⁴ Robert Woods Bliss to De Witt Clinton Poole Jr. November 29, 1922. Division of Russian Affairs. Department of State. The National Archives. Washington (D.C.). RG 59. File 500. C1191 / Note 861.01a.

²⁵ Ibidem.

²⁶ International Health Organisation – Dame R. Crowdy – Submits revised seventh draft of the scheme for the formation of an International Health Section of the League of Nations. The League of Nations Archives. File R811-1/12B/2673/126 // URL: <https://archives.ungeneva.org/international-health-organisation-dame-r-crowdy-submits-revised-seventh-draft-of-the-scheme-for-the-formation-of-an-international-health-section-of-the-league-of-nations-final-text-within> (дата обращения: 12.11.2023).

²⁷ Karns M. P., Mingst K.A. Op. cit. P. 79.

²⁸ Клименко Е.П. Образование и деятельность Бюро общественной гигиены (1907–1946) // Ученые записки Крымского федерального университета им. В.И. Вернадского. Юридические науки. 2015. Т. 1. № 3. С. 172.

правительство США, непосредственно не участвуя в работе ЛН после отказа в 1920 г. ратифицировать Версальский договор, заявило в 1934 г. о вступлении в Международную организацию труда, связанную с ЛН, и регулярно направляло отдельных лиц и целые группы для наблюдения за деятельностью ЛН, многие граждане США работали в комитетах и в качестве экспертов ЛН²⁹.

История противодействия США передачи МБОГ под управление единого органа общественного здравоохранения в ЛН связана с несколькими устойчивыми трендами американской дипломатии и политики в отношении международных организаций. На первое место следует поставить идею американской исключительности. США в течение нескольких десятилетий до и после Первой мировой войны поддерживали многие межправительственные организации и многосторонние институты. Политическая элита Америки считала, что это было частью внешнеполитической исключительности страны. Например, так было во время проведения конференций в Гааге в 1899 и 1907 гг. и создания органа международного арбитража. Защита национального суверенитета США в мире, становившемся взаимозависимым, также волновала в 1920-х годах политическую элиту США. ЛН начала активно работать с 1920 г. в Европе и мире, и США не могли оставаться сторонними наблюдателями этого значительного международного эксперимента. И наконец, для американцев крайне важной была проблема соответствия международных обязательств интересам национальной безопасности и международного бизнеса. Вопрос о передаче МБОГ в Париже под контроль Женевы затронул все эти болевые точки и вызвал противодействие со стороны дипломатии США.

На наш взгляд, отказ Сената США в марте 1920 г. ратифицировать Версальский договор и вступить в ЛН, с которым многие исследователи связывают решение США лоббировать сохранение независимости МБОГ, не объясняет мотивы американской политической элиты. Хорошо известно, что, несмотря на крен в сторону изоляционизма в 1920-х годах, США развернули активную дипломатическую деятельность по заключению двусторонних соглашений с главными членами ЛН, чтобы получить преференции в торговле на подмандатных территориях, а также активно участвовали в деятельности международной организации здравоохранения ЛН на всех ее конференциях. Дело в том, что главной целью МБОГ было регулирование международных санитарных правил в портовых городах и на бортах судов с целью содействия глобальной морской торговле. Бюро в Париже наладило к 1920 г. работу по выдаче торговых лицензий судовым компаниям и успешно справлялось с этой работой. Создаваемая при ЛН новая организация социального здоровья предлагала более широкую программу, а следовательно, больше международных консультаций, переговоров и бюрократической волокиты при выдаче лицензий. Американские политики увидели в этом угрозу торможения мировой торговли и новые риски для судоходных и торговых компаний США.

Эти мотивы объясняют развернувшуюся весной 1921 г. интенсивную дипломатическую переписку между посольством Франции в Вашингтоне и Госдепартаментом США. 20 апреля 1921 г. посол Франции Ж.-Ж. Жюссеран обратился к госсекретарю США Ч.Э. Хьюзу с информацией о решении первой Ассамблеи ЛН создать единую международной организации здравоохранения при ЛН и о передаче МБОГ в Париже под контроль ЛН. Жюссеран ссылаясь на просьбу генерального секретаря ЛН Драммонда собрать согласие на эту передачу всех стран — участниц МБОГ³⁰. Отрицательный ответ Хьюзу датирован 12 мая 1921 г., следовательно, несколько недель в Вашингтоне обсуждали сложившуюся ситуацию. Тон ноты был довольно резким: США были против выхода

²⁹ Luck E.C. Mixed messages: American Politics and International Organization, 1919–1999. Washington (D.C.), 1999. P. 198.

³⁰ The French Ambassador (Jusserand) to the Secretary of State. Washington, April 20, 1921. 512.4 A 1a/180 // Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1923: in 2 vols. Vol. I. Washington, 1938. P. 110–111.

из конвенции 1907 г. об открытии МБОГ в Париже или ее изменения³¹. Одной из главных причин для американской стороны было нежелание, как уже говорилось, что-то менять в условиях организации международной торговли, столь важной для США, а не соображения политики изоляции от ЛН и коллективных обязательств. Зачем передавать эту организацию под контроль Женевы и создавать новую организацию, в которую США не входили?

О существовании в 1919–1921 гг. недопонимания, недооценки сотрудничества и даже открытого нарушения прежних договоренностей между создателями ЛН, а затем Комитетом по здравоохранению ЛН и МБОГ в Париже свидетельствуют документы из архива ЛН. МБОГ, получив неожиданную поддержку от правительства США, перешло в контрнаступление. Райхман сообщил в мае 1921 г. в специальной записке Драммонду о бюрократической волоките и отказах от сотрудничества с ЛН руководства МБОГ в Париже. Несмотря на то что, по словам Л. Райхмана, Комитет по здравоохранению ЛН «полностью вступил в отношения между собой и Международным бюро общественной гигиены», МБОГ в лице директора Ж. де Казотта отказалось помогать двум профессорам проводить исследования по заданию ЛН в Институте Пастера в Париже. Райхман сообщил, что во время его недавнего визита в Париж он позвонил Казотту, «который, однако, не захотел сотрудничать и категорически отказался от испрошенного разрешения проводить исследования. Его отношение было настолько враждебным, что я счел своим долгом сообщить об инциденте председателю Комитета по здравоохранению в письме, копию которого прилагаю»³². Генеральному секретарю ЛН пришлось вмешаться в этот конфликт и обратиться к председателю Сената Франции Л. Буржуа, он участвовал в комиссии по составлению Устава ЛН и получил в 1920 г. Нобелевскую премию мира, дабы он оказал давление на директора МБОГ Казотта, чтобы тот разрешил профессорам А. Кальметту и Л. Бернару проводить исследования в Институте Пастера по программе Комитета по здравоохранению ЛН³³.

Решение проблем по совместной работе ЛН и МБОГ было найдено летом 1923 г. Смешанный комитет Организации здравоохранения ЛН и МБОГ подготовил новый план коллективной работы. Этот проект предусматривал создание нового Комитета здравоохранения ЛН в составе 16 членов: председателя от МБОГ, девяти членов от МБОГ и шести членов, выбранных советом ЛН по согласованию с главой временного комитета здравоохранения ЛН. Президент МБОГ О. Велге сообщил 16 ноября 1923 г. в официальном письме генеральному секретарю ЛН Э. Драммонду, что в соответствии с полномочиями, предоставленными им правительствами, вниманию которых французское правительство рекомендовало проект коллективной работы, делегаты МБОГ «одобрили условия указанного проекта и приняли мандаты в новой организации»³⁴.

Поскольку сохранение в Париже МБОГ соответствовало интересам и международному престижу Франции, 7 августа 1923 г. поверенный в делах Франции А. де Лабуле направил новую ноту в Госдепартамент США, в ней сообщалось о состоявшемся заседании смешанной комиссии в Париже, которое решало вопросы не о слиянии двух органов и передачи МБОГ в ЛН, а о сотрудничестве между санитарными службами Лиги Наций и

³¹ The Secretary of State to the French Ambassador (Jusserand). Washington, May 12, 1921. 512.4 A 1a/180 // Ibid. P. III.

³² Relationship between the Health Committee and the Office International d'Hygiène Publique. The League of Nations Archives. File R834/12B/17941/17941 // URL: <https://archives.ungeneva.org/relationship-between-the-health-committee-and-the-office-international-dhygiene-publique-dr-raichman-records-interview-with-monsieur-de-cazotte-director-of-the-office-international-on-this-subject> (дата обращения: 14.07.2023).

³³ Ibidem.

³⁴ The Permanent Organisation Office International d'Hygiène Publique (Paris). The League of Nations Archives. File R811-2/12B/32196/126 // URL: <https://archives.ungeneva.org/lorganisation-permanent-office-international-dhygiene-publique-paris-informe-que-par-une-resolution-du-27-octobre-1923-loffice-international-a-accepte-le-projet-de-lorganisation-dhygiene-de-la-societe-des-nations-et-a-procede-a-la-desi> (дата обращения: 15.07.2023).

МБОГ. В проекте решения, утверждал французский дипломат, сохранена независимость и автономия МБОГ в Париже, которое в соответствии со своим названием будет выполнять функции «генерального консультативного совета Лиги Наций»³⁵. В ответной ноте Госдепартамента США выражено удовлетворение тем, что сохранена автономия МБОГ и «этим никоим образом не затрагивается Устав или функции Международного бюро»³⁶. США заявили, что нет возражений против решения смешанного комитета организации здравоохранения. В конце 1923 г. постоянная Организация здравоохранения ЛН начинает свою деятельность в новом формате.

Создатели Версальской системы придавали ключевое значение ЛН как объединяющему органу во всех видах международного сотрудничества. Известно, что ЛН не смогла стать гарантом стабильности нового миропорядка, ей также не удалось собрать все организации в одно целое, как этого требовала статья 24 Пакта ЛН. Противодействие со стороны США переподчинению МБОГ Женеве было достаточно сильным дипломатическим шагом, имевшим серьезные последствия. Вся схема координации деятельности и финансирования главных международных организаций здравоохранения оказалась запутанной. Финансирование и Организации здравоохранения ЛН, и МБОГ было сложным и поступало из нескольких источников. США, как и другие участники договора 1907 г., напрямую финансировали МБОГ, но корпоративные фонды из США (например, Фонд Рокфеллера) давали деньги и Организации здравоохранения ЛН, и МБОГ. Некоторые члены Лиги Наций финансировали МБОГ. А Организация здравоохранения ЛН оплачивала некоторые исследования МБОГ. Комитеты и комиссии Организации здравоохранения ЛН испытывали постоянное распыление финансовых средств и недофинансирование, а бюрократическая волокита в обеих международных организациях мешала принимать быстрые решения в области медицинских исследований и борьбы с болезнями.

Библиография / References

Клименко Е.П. Образование и деятельность Бюро общественной гигиены (1907–1946) // Ученые записки Крымского федерального университета им. В.И. Вернадского. Юридические науки. 2015. Т. 1. № 3. С. 167–177.

Klimenko E.P. Obrazovanie i deyatel'nost' Byuro obshchestvennoj gigieny (1907–1946) [Education and activity of the Bureau of Public Hygiene (1907–1946)] // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta im. V.I. Vernadskogo. Yuridicheskie nauki [Scientific notes of the V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Legal sciences]. 2015. T. 1. № 3. S. 167–177. (In Russ.)

Borowy I. Coming to Terms with World Health: The League of Nations Health Organisation 1921–1946. Frankfurt a.M., 2009.

Cecil R. A Great Experiment: An Autobiography. London, 1941.

Cueto M., Brown T.M., Fee E. The World Health Organization and the Transition from “International” to “Global” Health // American Journal of Public Health. 2006. Vol. 96. № 1. P. 62–72.

Dubin M.D. The League of Nations Health Organization // International health organizations and movements, 1918–1939 / ed. P. Weindling. Cambridge, 1995. P. 56–80.

Karns M.P., Mingst K.A. International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance. Boulder (CO), 2004.

Luck E.C. Mixed messages: American Politics and International Organization, 1919–1999. Washington (D.C.), 1999.

Pedersen S. The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire. Oxford, 2015.

³⁵ The French Chargé (De Laboulaye) to the Secretary of State. Washington, August 7, 1923. 512.4 A 1a/2221/2 // Papers Relating... P. 112.

³⁶ The Acting Secretary of State to the French Chargé (De Laboulaye) Washington, August 31, 1923. 512.4 A 10/2221/2 // Ibid. P. 115.