

РАЗДЕЛ II ПРИОРИТЕТЫ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

КАК МЫ (СССР, УССР И БССР) ВЫХОДИЛИ ИЗ ВОЗ В 1949 г.

В. Е. Снапковский

*Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, snap@bsu.by*

Рассматривается исторический опыт советской дипломатии, связанный с выходом СССР, УССР и БССР из Всемирной организации здравоохранения в 1949 г. Причины выхода изложены в телеграмме заместителя министра здравоохранения СССР М. А. Виноградова генеральному директору ВОЗ Б. Чизхольму 12 февраля 1949 г. Вслед за тремя советскими делегациями из ВОЗ вышли 6 восточноевропейских стран. Описана реакция руководства ВОЗ на решение СССР, убеждавшего Москву сохранить активное членство в организации. Показан процесс возвращения СССР к «активному членству» в ВОЗ в 1956–1957 гг. без участия УССР и БССР.

Ключевые слова: Всемирная организация здравоохранения; Советский Союз; Белорусская ССР; Украинская ССР; Восточная Европа.

HOW WE (SOVIET UNION, UKRAINIAN SSR AND BELARUSIAN SSR) LEFT THE WHO IN 1949

U. Snapkouski

*Belarusian State University,
4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus, snap@bsu.by*

The article examines the historical experience of Soviet diplomacy associated with the withdrawal of the USSR, the Ukrainian SSR and the Belarussian SSR from the World Health Organization in 1949. The reasons for the withdrawal were set out in a telegram from the Deputy Minister of Health of the USSR M. A. Vinogradov to the Director General of WHO B. Chisholm on February 12, 1949. Following the three Soviet delegations, six Eastern European countries withdrew from WHO. The article describes the reaction of the WHO leadership to the decision of the USSR, which persuaded Moscow to maintain active membership in the organization. The process of the USSR's return to “active membership” in WHO in 1956–1957 without the participation of the Ukrainian SSR and the Belarussian SSR is shown.

Keywords: World Health Organization; Soviet Union; Belarussian SSR; Ukrainian SSR; Eastern Europe.

Толчком для написания текста стала политика президента Д. Трампа по выходу США из ряда международных организаций: БАПОР, ВОЗ, Совета ООН по правам человека. Намечается новый выход из ЮНЕСКО.

Опубликована инициатива одного из сенаторов, направленная на выход США из ООН. По оценкам специалистов, выход из ООН маловероятен, но возможны разные варианты [1]. В соответствии с указом Д. Трампа от 21 января 2025 г. США выходят из ВОЗ по следующим причинам: 1) организация не справилась пандемией *COVID-19*, возникшей в китайском городе Ухань, и с другими глобальными кризисами в области здравоохранения; 2) она не смогла провести реформы и продемонстрировать «независимость от неподобающего политического влияния стран-членов ВОЗ»; 3) в связи с несоразмерными и обременительными взносами, которые США делали в ВОЗ. США являются крупнейшим спонсором ВОЗ, на долю которых приходилась почти пятая часть ее бюджета, составляющего около 6,8 млрд дол. США [2]. В указанных причинах очевиден китайский след и акцент на обеспечении американских интересов.

С точки зрения международного права выход страны из ВОЗ невозможен по Уставу ВОЗ, не предусматривающем право выхода из организации [3, с. 428, 446]. Нет этого права и в Уставе ООН. С другой стороны, Устав ООН, как и любой другой международный договор, в том числе Устав ВОЗ, может быть денонсирован государством-участником согласно тому же международному праву, что вытекает из принципа суверенитета государства. Как известно, государства являются главными, основными и первичными субъектами международного права и международных отношений, которые создают вторичные субъекты – международные правительственные организации, в том числе ООН и ВОЗ. Из этой же позиции исходит Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. История с США показывает, что они выходят из тех или иных международных организаций, а затем возвращаются в них через некоторое время.

Теперь обратимся к историческому опыту советской дипломатии, проводившей в первое послевоенное десятилетие политику абсентеизма в отношении специализированных учреждений ООН. Эту проблему применительно к ВОЗ автор исследовал в докторской диссертации о внешнеполитической деятельности БССР в 1944–1953 гг. и последующих публикациях [4, с. 159–167; 5, с. 169–170]. Она же нашла отражение в сборнике документов «Беларусь в политике соседних и западных государств» (т. 4, 1944–1991 гг.), куда включены 34 выявленных нами документа из Архива внешней политики Российской Федерации [6, с. 198–202, 236–248 и др.].

Кратко канва исторических событий, связанных с началом деятельности БССР в ВОЗ, выглядит следующим образом. Делегация БССР во главе с заместителем министра здравоохранения БССР Н. Т. Евстафьевым вместе с делегациями СССР и УССР приняла активное участие в Международной конференции по здравоохранению (июнь–июль 1946 г., Нью-Йорк). 22 июля 1946 г. представители 61 государства подписали Устав ВОЗ. БССР присоединилась к Уставу 7 апреля 1948 г. и в этот же день он вступил в силу, поскольку было получено 26 необходимых ратификаций и присоединений. БССР вместе с СССР, УССР и остальными 58 государствами считается государством-основателем ВОЗ [4, с. 159–162].

Делегация БССР приняла участие в 1-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения (ВАЗ) (24 июня – 24 июля 1948 г.) и была избрана на максимальный трехлетний срок в число 18 государств-членов, которые имели право назначить членов Исполнительного комитета – одного из главных органов ВОЗ. Так БССР стала членом Исполкома ВОЗ [7, с. 293]. В 1949 г. в советской политике относительно этой организации наступил резкий поворот. СССР, УССР и БССР заявили о выходе из ВОЗ по причине ее неудовлетворительной работы, после чего из ВОЗ вышли также 6 восточноевропейских стран – Албания, Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Чехословакия [8]. Поскольку Уставом ВОЗ не был предусмотрен выход государств из организации, подавшие заявления страны советского блока стали считаться «неактивными членами», за которыми сохранялась обязательство уплаты взносов [7, с. 348].

12 февраля 1949 г. заместитель министра здравоохранения СССР М. А. Виноградов направил телеграмму генеральному директору ВОЗ Б. Чизхольму, в которой сообщал, что Советский Союз не удовлетворен деятельностью ВОЗ, что международные мероприятия по профилактике и борьбе с болезнями, а также деятельность по распространению достижений медицинской науки осуществляются организацией неудовлетворительно. В то же время содержание административного персонала требует больших финансовых затрат, которые становятся обременительными для государств – членов ВОЗ. Все это свидетельствует о том, что деятельность организации не соответствует целям, поставленным перед ней на конференции 1946 г. Учитывая вышеизложенное, Советский Союз заявил, что более не считает себя членом ВОЗ [4, с. 163]. Аналогичные заявления сделали заместители министров здравоохранения БССР и УССР. В 1949–1950 гг. к ним присоединились 6 стран Восточной Европы.

Реакция генерального директора ВОЗ Б. Чизхольма на телеграмму М. А. Виноградову последовала 17 февраля 1949 г.: «Ваше сообщение не может быть мною принято как уход из Организации, так как такая процедура не предусмотрена Уставом ВОЗ» [6, с. 236]. О выходе СССР, УССР и БССР из ВОЗ сообщалось в трех информационных письмах посланника СССР в Швейцарии А. Кулаженкова (штаб-квартира ВОЗ размещалась в Женеве) генеральному директору Б. Чизхольму от 7 марта 1949 г., к каждому из которых прилагались письма заместителей министров здравоохранения СССР, УССР и БССР о выходе трех стран из ВОЗ. Самих писем в архивном деле нет [6, с. 237–238]. 16 марта Б. Чизхольм сообщил заместителю министра здравоохранения БССР Н. Евстафьеву о получении его письма о выходе БССР из ВОЗ и выразил надежду, что правительство БССР найдет возможным изменить свое решение [6, с. 241].

Неделей раньше 9 марта 1949 г. Посольство Канады в СССР в письме в Министерство иностранных дел СССР выразило сожаление в связи с выходом СССР, УССР и БССР из ВОЗ и пожелание дальнейшего участия делегата СССР в работе Исполнительного комитета ВОЗ [6, с. 239]. 9 апреля 1949 г. Египетская королевская миссия в Москве направила письмо в

МИД СССР с сообщением, что представитель Египта в Исполкоме ВОЗ предложил отложить обсуждение вопроса о выходе СССР, УССР и БССР из ВОЗ. В письме подчеркивалось важное значение практического и научного опыта организации здравоохранения, достигнутого в СССР и констатировалось, что деятельность ВОЗ продолжается только 5 месяцев. Характерным было упоминание позиции представителя СССР на сессии ВАЗ в Нью-Йорке в июле 1948 г., который отказался включить в Устав ВОЗ статью о возможном выходе из организации какого-либо ее члена, что было принято ВАЗ [6, с. 242].

6 мая 1949 г. генеральный директор ВОЗ Б. Чизхольм направил письмо министру иностранных дел БССР К. В. Киселеву с выражением надежды, что БССР останется членом ВОЗ и направит свою делегацию на Вторую Всемирную ассамблею здравоохранения, однако эта попытка также не увенчалась успехом. В письме конкретно говорилось: «Как Вам известно, я продолжаю считать Белорусскую Советскую Социалистическую Республику членом Организации и очень искренне надеюсь, что она останется членом последней. Я дал указания моему персоналу в том смысле, что в наши отношения не будет внесено никаких изменений и что Вам будут по-прежнему направляться все документы, предложения услуг и прочая информация, которая предоставляется всем государствам-членам» [6, с. 247].

В апреле–мае 1949 г. директор административных и финансовых служб ВОЗ М. Сигель обращался с письмами в адрес министра здравоохранения СССР, где содержалась резолюция Исполкома ВОЗ об увеличении фонда оборотных средств и дополнительных взносах государств-членов в этот фонд. Дополнительная сумма от СССР исчислялась в 141 тыс. дол. США [6, с. 245–247]. (Можно с большой долей вероятности предполагать, что эта сумма рассчитывалась также на УССР и БССР). Но взносов со стороны трех советских делегаций в фонд ВОЗ не поступило.

Вторая сессия ВАЗ (июнь 1949 г.) приняла резолюцию, в которой выразила глубокое сожаление в связи с отсутствием представителей СССР, УССР и БССР на Ассамблее, а в отношении СССР и БССР – среди членов Исполнительного комитета, что затрудняет работу организации. Резолюция призвала три страны пересмотреть свое намерение и принять участие в работе настоящей и следующей сессий ВАЗ, а в отношении СССР и БССР – в сессиях Исполнительного комитета и полностью одобрила меры, принятые в этом отношении Исполнительным комитетом и Генеральным директором [7, с. 347].

Политика «систематического абсентеизма», которая проводилась «советским блоком» в специализированных учреждениях в 1950 г. в целях достижения представительства КНР в ООН не привела к успеху, а еще больше подорвала международные позиции «коммунистических» государств [9, с. 81]. Возвращение СССР на путь реализма и конструктивного сотрудничества со специализированными учреждениями стало возможным после прихода к власти нового советского руководства в 1953 г.

В июле 1955 г. во время работы 20-й сессии ЭКОСОС представитель СССР, положительно оценивший деятельность ВОЗ, заявил о присоединении Советского Союза к ней. В связи с тем, что руководство ВОЗ не признавало выхода СССР из организации и продолжало считать его «неактивным членом», процедуры принятия СССР в ВОЗ не было. 9-я сессия ВАЗ (май 1956 г.) после рассмотрения принципов и политики, которые нужно применять при решении вопроса о задолженности по взносам стран-членов, не участвующих активно в работе ВОЗ, приняла резолюцию № 9.9, предусматривавшую уплату неактивными членами символической суммы в размере 5 % их ежегодного взноса в течение 10 лет [7, с. 348–349]. В 1957 г. членство в ВОЗ восстановили Болгария, Албания, Польша и СССР [4, с. 170]. Что касается БССР и УССР, они не восстановили своего активного членства в ВОЗ и не принимали участия в ее работе до начала 1990-х гг. Однако ВОЗ продолжала считать их «неактивными членами» [7, с. 368]. Видимо исходя из этого, второе, третье и последнее, четвертое (1984 г.) издания «Дипломатического словаря» указывали, что вместе с СССР членами ВОЗ являются также УССР и БССР [10, с. 223]. Республика Беларусь возобновила свое активное членство в ВОЗ в 1992 г.

Выход СССР, УССР и БССР из ВОЗ в 1949 г. и последующее возвращение СССР в организацию в 1957 г. (без двух союзных республик, членов ООН) представляет сложную и неоднозначную страницу в истории советской дипломатии и внешнеполитической деятельности советского государства. Вернувшись в ВОЗ при новом руководстве, Москва решила сэкономить финансы на участии УССР и БССР в этой организации. Такое состояние дел продолжалось вплоть до распада СССР. Столкнувшись с аварией на Чернобыльской АЭС, Беларусь и Украина могли бы лучше помочь своим гражданам, полноценно участвуя в деятельности ВОЗ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Косачев, К. Выход США из ООН маловероятен, но возможны разные варианты / К. Косачев // Российский совет по международным делам. – 21.02.2025. – URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/vykhod-ssha-iz-oon-maloveroyaten-no-vozmozhny-raznye-varianty/> (дата обращения: 10.03.2025).
2. Трамп распорядился вывести США из Всемирной организации здравоохранения // BBC. – 21.02.2025. – URL: <https://www.bbc.com/russian/articles/cqjv48p8gglo> (дата обращения: 10.03.2025).
3. Белорусская ССР в международных отношениях. Международные договоры, конвенции и соглашения Белорусской ССР с иностранными государствами (1944–1959) / ред. К. В. Киселев; сост. Маргунский С. П., Зайцев А. С. – Минск : Издательство Академии наук БССР, 1960. – 1050 с.
4. Снапкоўскі, У. Е. Знешнепалітычная дзейнасць Беларусі ў 1944–1953 гг. / У. Е. Снапкоўскі. – Мінск : Навука і тэхніка, 1997. – 207 с.
5. Снапковский, В. Е. Белорусская ССР в ООН: отряд советской дипломатии в действии / В. Е. Снапковский. – Минск : Право и экономика, 2021. – 318 с.
6. Беларусь у палітыцы суседніх і заходніх дзяржаў (1914–1991 гг.): зборнік дакументаў і матэрыялаў. У 4 т. Т. 4: 4 ліпеня 1944 г. – 25 жніўня 1991 г. / рэдкал.: С. М. Мартынаў [і інш.]. – Мінск, ЮНІПАК, 2015. – 539 с.

7. Всемирная организация здравоохранения: сборник резолюций и решений Всемирной ассамблеи здравоохранения и Исполнительного комитета. 1948–1967 гг. – Женева : ВОЗ, 1968. – 670 с.
8. Архив внешней политики Российской Федерации. Ф. 47. Оп. 4. П. 17. Д. 29.
9. Лабейри-Менахем, К. Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций / К. Лабейри-Менахем. – М. : Изд-во иностранной литературы, 1955. – 236 с.
10. Дипломатический словарь : в 3 т. / гл. ред. А. А. Громыко. – Т. 1. – 4-е, перераб. и доп. изд. – М. : Наука, 1984. – 430 с.