

© 2018 г.

А.А. СИДОРОВ

АНГЛО-АМЕРИКАНСКИЕ ПЕРЕГОВОРЫ В ГОДЫ ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ И ФОРМИРОВАНИЕ ОСНОВ ПОСЛЕВОЕННОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВОЙ СИСТЕМЫ

Сидоров Андрей Анатольевич – кандидат исторических наук, доцент кафедры новой и новейшей истории исторического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова (Москва, Россия).

Вторая мировая война, ставшая одним из переломных моментов в истории человечества, привела к глубокой трансформации всей системы международных отношений, последствия которой сказываются и по сей день. В процессе взаимодействия трех ключевых государств антигитлеровской коалиции – Советского Союза, Соединенных Штатов Америки и Великобритании – были заложены основы миропорядка, просуществовавшего вплоть до распада СССР в 1991 г. Общность военных целей, несмотря на серьезные геополитические противоречия, обуславливала необходимость сотрудничества как в борьбе с общим врагом, так и в поисках оптимальной модели прочного послевоенного устройства Европы и мира в целом. С приближением окончания войны данная проблема становилась все более актуальной и настоятельно требовала выработки согласованной позиции союзников для ее решения. Основные параметры нового мирового порядка обсуждались на многочисленных международных конференциях, самыми известными из которых стали Тегеранская, Ялтинская и Потсдамская. Благодаря англо-американо-советскому взаимодействию на свет появилась уникальная международная структура – Организация Объединенных Наций. Если в политическом плане контуры послевоенного мира определялись в основном тремя державами, то на экономическом поприще главную роль играли США и Великобритания.

Не отягощенные различиями в общественном строе и идеологической борьбой, две англосаксонские нации с 1941 г. вели не прекращавшиеся официальные и неофициальные переговоры, на которых обсуждались основы будущей мировой хозяйственной системы. В валютно-финансовой сфере кульминацией этого процесса стало создание на Бреттон-Вудской конференции в июле 1944 г. Международного валютного фонда (МВФ) и Международного банка реконструкции и развития (МБРР)¹. Для регулирования коммерческих отношений планировалось учредить Международную торговую организацию (МТО). В совокупности все три структуры в качестве специализированных учреждений ООН были призваны закрепить лидерство США в послевоенном мире. Хотя амбициозный проект МТО так и остался на бумаге, во время проходивших в военные годы трудных и продолжительных переговоров американцев с англичанами были сформулированы правила международной торговли, закрепленные затем в Генеральном соглашении по тарифам и торговле (ГАТТ). Семидесятилетний юбилей ГАТТ является достаточно веским поводом для того, чтобы еще раз обратиться к «делам давно минувших дней» и с позиции дней сегодняшних

¹ См. Сидоров А.А. Бреттон-Вудская конференция и строительство послевоенного мирового порядка. – Вестник Московского университета, серия 25. Международные отношения и мировая политика, 2014, № 4, с. 140–184.

оценить первоначальные цели и намерения его творцов, изучив дипломатическую историю англо-американских переговоров, которые в конечном итоге привели к заключению этого договора.

Потребность в выработке общепринятых правил ведения международной торговли ощущалась еще в конце XIX в., а с началом самого тяжелого в истории человечества экономического кризиса 1929–1933 гг. она превратилась в насущную необходимость. Резкое снижение производства, падение национальных валют, нарастание финансовых проблем – все это сопровождалось усилением протекционизма и значительным сокращением международного обмена товарами и услугами². «Основы экономического либерализма, потрясенные Первой мировой войной, были окончательно разрушены Великой депрессией. Золотой стандарт исчез, валюты погрузились в хаос, обмен денег перешел под государственный контроль». Характерный для начала 1930-х годов «экономический национализм» в сфере торговли обернулся политикой «разори соседа» (*beggar-thy-neighbor policies*). Обычным явлением стали торговые войны. «Применялись все методы коммерческой войны: обесценивались валюты, субсидировался экспорт, повышались тарифы, контролировался валютный обмен, вводились квоты, а также повсеместно практиковалась торговая дискриминация посредством преференциальных систем и бартерных сделок. Каждое государство старалось продать больше, а купить меньше. Ситуация в мировой торговле ухудшалась с каждым днем»³.

Значительную роль в разрушении международной торговли сыграли Соединенные Штаты. В мае 1930 г. Конгресс одобрил закон Смута – Хоули, поднявший тарифы сразу на 15% – с 38 до 53%, т.е. до самого высокого уровня за всю историю страны. Мера, первоначально рассматривавшаяся как попытка законодательно защитить американских фермеров от падения цен на сельскохозяйственную продукцию, вызвала эффект «тарифного домино»⁴. По оценке Лиги Наций, закон Смута – Хоули «стал сигналом для взрыва активности в области тарифов в других странах»⁵. Через несколько месяцев аналогичные меры были приняты в Канаде, на Кубе, во Франции, Мексике, Италии, Испании, Австралии и многих других государствах. Их примеру последовала даже Великобритания, отказавшаяся от давно лелеемых ею принципов свободной торговли. В августе 1932 г. на конференции в Оттаве она и ее доминионы (главным образом Австралия, Канада, Новая Зеландия и Южная Африка) создали систему «имперских преференций», отгородивших Британскую империю от остального мира высокими таможенными барьерами⁶.

Для предотвращения углубления пагубных тенденций в мировой экономике и восстановления международной валютной и торговой системы необходимы были решительные и срочные меры. На путь широких экономических преобразований вступило сразу несколько крупных государств, включая Соединенные Штаты, где к власти пришла демократическая администрация Ф.Д. Рузвельта. В рамках объявленного ею «нового курса» начался пересмотр всей торговой политики США, приведший впоследствии к развертыванию всемирного движения за демонтаж торговых барьеров. Ключевой фигурой в процессе формирования новой стратегии был Корделл Хэлл, занявший пост государственного секретаря. Его взгляды на роль торговли в отношениях между государствами сложились давно, когда он еще был членом законодательного собрания в своем родном штате Теннесси, а затем депутатом в Палате представителей Конгресса США. Именно там, по его собственному признанию, он «обрел понимание, которым руководствовался все двенадцать лет пребывания на

² По подсчетам Ч. Киндлбергера, в 1929 г. мировая торговля сокращалась в среднем на 2,9 млрд долл. в месяц, а в 1933 г. – на 1,1 млрд долл. – *Kindleberger Ch. The World in Depression, 1929–1939*. Berkeley, 1973, p. 172.

³ *Hudec R. F. The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*. New York, 1975, p. 5.

⁴ *Irwin D. A., Mavroidis P. C., Sykes A. O. The Genesis of the GATT*. New York, 2008, p. 6.

⁵ League of Nations. *World Economic Survey 1932/33*. Geneva, 1933, p. 193.

⁶ *Hudec R. F. Op. cit.*, p. 5.

посту государственного секретаря... С тех пор для меня беспрепятственная торговля ассоциировалась с миром, а высокие тарифы, торговые барьеры и несправедливая экономическая конкуренция – с войной»⁷. В отличие от большинства своих коллег на Капитолийском холме, Хэлл одним из первых стал считать таможенные пошлины внешнеполитическим вопросом.

В июле 1916 г. Хэлл выступил в Палате представителей с предложением созвать в Вашингтоне после Первой мировой войны международную конференцию по торговле и учредить на ней «постоянный международный конгресс по делам торговли», задачей которого являлось бы достижение договоренностей не только по тарифам, но и по «всем методам, нормам и политическим действиям, которые по своему воздействию способны были бы вызвать разрушительные торговые споры или тяжелые экономические войны»⁸. Десять лет спустя, в 1925 г., продолжая отстаивать идею создания подобной структуры, Хэлл впервые употребил термин «Международная торговая организация»⁹. Фритредерский пыл госсекретаря нередко вызывал сарказм у его коллег. Так, министр внутренних дел США Гарольд Икес отметил в своем дневнике, что Хэлл обладал «одноколейным умом с единственной станцией на всем пути в виде торговых соглашений»¹⁰.

Возглавив госдепартамент, Хэлл получил широкие возможности для осуществления своих проектов. Во многом благодаря его неустанным усилиям в 1934 г. Конгресс одобрил закон о торговых соглашениях на основе взаимности, ставший крупной вехой в экономической истории США. В соответствии с ним президент получал право в течение трех лет заключать договоры о взаимных тарифных уступках с другими странами. Снижение пошлин должно было проходить на основе принципа наибольшего благоприятствования, по которому ставки, оговоренные с одной страной, автоматически распространялись на все остальные¹¹. Статут менял давнюю практику американской торговой политики, когда все полномочия по определению тарифов и утверждению тарифных соглашений с зарубежными партнерами сконцентрировались в руках Конгресса. Передав их исполнительной власти, закон 1934 г. направил ее в более либеральное русло.

Ведомством, отвечавшим за заключение международных торговых соглашений, являлся государственный департамент. Сразу после принятия акта Рузвельт и Хэлл провели в нем организационно-структурные изменения. В рамках госдепартамента был образован специальный Отдел торговой политики и торговых соглашений, который объединил вместе всех сотрудников, отвечавших за ведение торговых переговоров. Во главе его встал видный экономист Гарри Хокинс. Было также создано несколько межведомственных структур, в том числе Комитет по обмену информацией и Комитет по торговым соглашениям¹². Формирование сети консультативных органов еще более укрепило роль госдепартамента в качестве ключевого института в сфере внешнеторговой политики, что наложило на нее определенный отпечаток. Рассматривая экономические отношения как инструмент достижения внешнеполитических целей,

⁷ The Memoirs of Cordell Hull. New York, 1948, v. I, p. 84.

⁸ Ibid., p. 82.

⁹ International Trade Organization. Hearings before the United States Senate Committee on Finance. Eightieth Congress, First session, on March 20, 21, 24–27, 29, 31, April 1–3, 1947, pt. 1. Washington (D.C.), 1947, p. 41.

¹⁰ Цит. по: *Schatz A. W.* The Anglo-American Trade Agreement and Cordell Hull's Search for Peace, 1936–1938. – The Journal of American History, June 1970, p. 87.

¹¹ *Bailey M.A., Goldstein J., Weingast B. R.* The Institutional Roots of American Trade Policy: Politics, Coalitions, and International Trade. – World Politics, April 1997, p. 316.

¹² The Memoirs of Cordell Hull, v. I, p. 366–367.

госдепартамент нередко закрывал глаза на некоторые нарушения, допуская дискриминацию американского импорта со стороны европейских стран и Японии¹³.

Закон 1934 г. радикально изменил динамику взаимоотношений Соединенных Штатов и их торговых партнеров. Показательно, что в течение 90 лет до его принятия, исполнительная власть инициировала лишь 21 торговое соглашение, 18 из которых провалились, поскольку Сенат либо отклонял их, либо вносил поправки, неприемлемые для другой стороны¹⁴. Со времени вступления статута в силу и до начала Второй мировой войны, т.е. всего за 5 лет, администрация Рузвельта заключила подобные соглашения с 21 страной, на которые в совокупности приходилось приблизительно 60% общего объема торговли США¹⁵. Наиболее важным среди них стало англо-американское торговое соглашение, подписанное в ноябре 1938 г. и ставшее первым договором между странами за 123 года раздельного существования двух англосаксонских государств¹⁶. Переговоры по нему были трудными, а их результаты ограниченными. Камнем преткновения являлись имперские преференции, которые для британцев, особенно консерваторов, служили практически символом империи, а американскими представителями рассматривались как грубая форма дискриминации. На слушаниях в Конгрессе в 1940 г. Хэлл назвал их «величайшим вредом в коммерческом отношении, который был нанесен нашей стране с того времени, как я поступил на государственную службу»¹⁷. Соглашение не смогло пробить брешь в системе тарифных преференций, а в связи с введением контроля за импортом после вступления Великобритании в войну его выполнение вообще оказалось под большим вопросом.

В целом система, основанная главным образом на двусторонних торговых соглашениях, была несовершенна и не могла эффективно противостоять протекционистским тенденциям. Политики и экономисты, прежде всего, в США и Великобритании, стали постепенно осознать, что во избежание катастрофы начала 1930-х годов необходим режим многосторонней торговли. Предполагалось, что он будет более действенным средством ускорения процесса разрушения торговых барьеров¹⁸. На основании опыта 1920–1930-х годов было сделано два важных вывода, которые сыграли немалую роль в послевоенном планировании. Один из них состоял в том, что для устранения торговых барьеров недостаточно проводить международные конференции, которые во многом ограничивались рекомендациями и утверждением общих принципов, оставляя каждому правительству право действовать в соответствии с потребностями своей страны. Отсюда следовало, что новые соглашения должны быть более содержательными и включать конкретные обязательства сторон. Другой вывод заключался в том, что «торговая политика должна рассматриваться не сама по себе..., а как часть более общей конструктивной политики, согласованной правительствами для предупреждения (или смягчения) экономической депрессии и обеспечения социальной стабильности»¹⁹.

¹³ *Chorev N.* A Fluid Divide: Domestic and International Factors in US Trade Policy Formation. – Review of International Political Economy, October 2007, p. 665.

¹⁴ *Schnietz K. E.* The Institutional Foundation of US Trade Policy: Revisiting Explanations for the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act. – Journal of Policy History, 2000, № 4, p. 433.

¹⁵ *Beckett G.* The Reciprocal Trade Agreements Program. New York, 1941, p. 32, 124.

¹⁶ См.: *B.S.K.* The Anglo-American Trade Agreement. – Bulletin of International News, December 3, 1938, p. 1119–1126; *Kreider C.* The Anglo-American Trade Agreement; A Study of British and American Commercial Policies, 1934–1939. Princeton, 1943.

¹⁷ Цит. по: *Gardner R. N.* Sterling-Dollar Diplomacy: Anglo-American Collaboration in the Reconstruction of Multilateral Trade. Oxford, 1956, p. 19.

¹⁸ *Barfield C. E.* More Than You Can Chew? The New Dispute Settlement System in the World Trade Organization. Paper submitted to the International Financial Institution advisory Commission. December 15, 1999, p. 2–3.

¹⁹ League of Nations. Economic, Financial and Transit Department. Commercial Policy in the Interwar Period: International Proposals and National Policies. Geneva, 1942, p. 157.

Начало войны в Европе в сентябре 1939 г. и особенно поражение Франции в июне 1940 г. поставили Соединенные Штаты в сложное положение. Соблюдая нейтралитет, они формально не могли оказывать помощь Великобритании. Но когда значительная часть европейского континента оказалась под властью Германии, всё больше американцев начало испытывать озабоченность ее судьбой²⁰. Подписание 27 сентября 1940 г. Тройственного пакта между Германией, Италией и Японией дало администрации Рузвельта возможность скорректировать свой внешнеполитический курс и, не отказываясь от нейтралитета, оказать поддержку Великобритании. По поручению президента министерство финансов США разработало механизм поставок необходимых материалов дружественным странам, действовавшим «в защиту свободы», известной как ленд-лиз. Ответственность за проведение соответствующих переговоров с Великобританией была возложена на госдепартамент²¹. Именно в ходе англо-американских консультаций по соглашению о взаимной помощи, необходимого для поставок по ленд-лизу, впервые возник вопрос о будущем международной торговой системы.

По поручению британского правительства в июне 1941 г. в Вашингтон отправился Джон Мейнард Кейнс, видный экономист, занимавший тогда должность старшего советника Казначейства. Поскольку Лондон не хотел связывать себя какими-либо конкретными обязательствами относительно послевоенной экономической политики, переговоры проходили непросто. Практически сразу выяснились две любопытные вещи, от которых зависела выработка согласованного подхода к будущей торговой политике. Во-первых, обсуждение имперских преференций британцы связывали с масштабным сокращением американских тарифов. Во-вторых, любые шаги в области торговли увязывались ими с действиями, которые поощряли экономический рост²². 28 июля 1941 г. помощник госсекретаря Дин Ачесон вручил Кейнсу проект соглашения о взаимопомощи. Для будущего мировой торговли особое значение имела ст. VII, которая гласила: «Положения и условия, на которых Соединенное Королевство получает помощь Соединенных Штатов Америки для его обороны, и выгоды, которые должны быть получены в ответ на это Соединенными Штатами Америки, ...должны быть такими, чтобы они не препятствовали торговле между двумя странами, а способствовали взаимовыгодным экономическим связям между ними и улучшению экономических отношений в мире; они запрещают дискриминацию как в Соединенных Штатах Америки, так и в Соединенном Королевстве импорта любого товара, произведенного в другой стране; и они предусматривают разработку мер по достижению данных целей»²³.

Ознакомившись с текстом, Кейнс напрямую спросил, предполагается ли и в послевоенный период ограничение использования имперских преференций, валютного контроля и других защитительных мер. Ачесон ответил утвердительно, но при этом заверил собеседника, что «статья составлена таким образом, чтобы не налагать односторонних обязательств, а скорее требует от обеих стран при окончательном урегулировании рассмотреть все эти вопросы и выработать лучшие положения, которые устранят дискриминационную и националистическую практику и приведут к совместным действиям для предотвращения подобных действий». Ответ вызвал раздражение Кейнса, который счел подобный подход американцев попыткой добиться от Великобритании односторонних обязательств в вопросе отмены имперских преференций и в отказе от других мер, которые могут быть признаны желательными по

²⁰ Nevins A. *The New Deal and World Affairs*. New Haven, 1950, p. 160–161.

²¹ United States Department of State. *Foreign Relations of the United States* (далее – FRUS) *Diplomatic Papers, 1941. The British Commonwealth; the Near East and Africa*. (1941), v. III. Washington, D.C., 1941, p. 5.

²² См. *Acheson D. Present at the Creation: My Years in the State Department*. New York, 1969, p. 29–33.

²³ Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State (Acheson), July 28, 1941. – FRUS, 1941, v. III, p. 15.

окончании войны. Он не дал никаких обещаний, подчеркнув, что в британском правительстве нет единого мнения по вопросам послевоенной торговой политики²⁴.

На следующий день, несколько успокоившись, Кейнс написал Ачесону: «Я не хотел бы, чтобы из-за моих придинок к слову “дискриминация” считалось, что совершенство и великодушие первой части этой статьи VII и документа в целом упускаются из виду... Моя жесткая реакция на слово “дискриминация” является результатом твердой уверенности в том, что наши руки должны быть не связаны, свободны, чтобы сделать нечто новое и лучшее для послевоенного мира»²⁵. В частном порядке он называл проект ст. VII «сумасшедшим предложением г-на Хэлла»²⁶. Его разочаровала «идеология *laissez-faire*», невмешательства государства в экономику, которая, как он считал, царил в госдепартаменте²⁷. Кейнс был убежден в необходимости государственного регулирования для обеспечения полной занятости в послевоенный период, которое, по его мнению, обязательно должно включать и контроль над внешней торговлей. В итоге Кейнс пообещал взять проект временного соглашения о ленд-лизе с собой для более детального изучения. Но разногласия по поводу имперских преференций, которые проявились на июльском совещании, в последующие годы регулярно возникали на каждой англо-американской встрече, когда речь заходила о торговле.

В августе 1941 г. тема послевоенной международной торговой системы вышла на высший уровень во время встречи президента США Ф. Д. Рузвельта и премьер-министра Великобритании У. Черчилля, состоявшейся на борту английского линкора «Принц Уэльский» у побережья Ньюфаундленда. Она ознаменовалась подписанием «Атлантической хартии», которая в общих чертах обозначила контуры того, как будет выглядеть мир после окончания войны²⁸. Четвертый пункт проекта хартии, который представил Черчилль, предполагал, что обе державы будут «добиваться справедливого и равноправного распределения основных продуктов... между народами мира»²⁹. Заместитель госсекретаря Самнер Уэллес попытался включить в документ фразу о «ликвидации любой дискриминации», но, видя недовольство Черчилля, Рузвельт смягчил ее, предложив более обтекаемую формулировку: обе страны «будут стремиться к дальнейшему использованию всеми народами доступа без дискриминации и на равных условиях к мировым рынкам и сырью, которые необходимы для их экономического процветания»³⁰. Но даже такая редакция показалась Черчиллю неприемлемой. Он спросил, затронет ли данное положение Оттавские соглашения. Уэллес ответил утвердительно, но сразу заверил премьер-министра, что словосочетание «будут стремиться» не предполагает каких-либо конкретных обязательств³¹. Черчилль возразил, что любые изменения в имперских преференциях потребуют консультаций с доминионами и потому дискриминацию можно будет ликвидировать только «при должном уважении к существующим обязательствам»³².

²⁴ *Ibid.*, p. 11.

²⁵ Mr. J. M. Keynes, Financial Adviser to the British Government, to the Assistant Secretary of State (Acheson), New York, July 29, 1941. — FRUS, 1941, v. III, p. 16–17.

²⁶ Harrod R. F. The Life of John Maynard Keynes. London, 1951, p. 512.

²⁷ Collected Writings of John Maynard Keynes, v. XXV: Activities 1940–1944: Shaping the Post-War World: The Clearing Union. London, 1980, p. 239.

²⁸ Kenberry G. J. Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order. — Perspectives on Politics, March 2009, p. 72.

²⁹ Wilson Th. A. The First Summit: Roosevelt and Churchill at Placentia Bay, 1941. Lawrence, 1991, p. 164.

³⁰ Rancatore J. P. Negotiating Multilateralism. Washington, 2012, p. 227.

³¹ Memorandum of Conversation, by the Under Secretary of State (Welles), At Sea, August 11, 1941. — FRUS, 1941, v. I, p. 361.

³² Wilson Th. A. Op. cit., p. 166.

Несмотря на возражения и доводы Уэллеса, Рузвельт согласился с позицией премьер-министра³³. Ему не импонировала система преференций, но как опытный политик он хорошо понимал внутривластные затруднения Черчилля и на первое место ставил стратегические цели борьбы с общим врагом. В итоге в окончательной версии Атлантической хартии значилось: «Четвертое: они будут стремиться с должным уважением относиться к своим обязательствам по обеспечению всем государствам, большим или малым, победителям или побежденным, равного доступа к торговле и сырьевым запасам мира, необходимым для их экономического процветания»³⁴. В следующем пункте целями сотрудничества между всеми государствами мира в экономической области объявлялось «всеобщее обеспечение более совершенных условий труда, экономического прогресса и социальной безопасности». Относительно спорной ст. VII Рузвельт разъяснил собеседнику, что в ее нынешнем виде она только предусматривает проведение британцами переговоров о преференциях в рамках предстоящих обсуждений по поводу соглашения о ленд-лизе.

Уступка, сделанная Рузвельтом Черчиллю на Атлантической конференции, так же как и безрезультатность июльских переговоров, вовсе не означали, что в стратегической перспективе США отказались от намерения сломать имперскую тарифную систему и заставить британцев принять их условия. Атлантическая хартия была принята в период, когда Соединенные Штаты еще не являлись воюющей стороной, но все изменилось 7 декабря 1941 г., когда японская эскадра нанесла удар по американскому флоту в Пёрл-Харборе на Гавайях. На следующий день Америка официально объявила Германии войну. Казалось, теперь двум англосаксонским странам будет легче совместно разрабатывать планы борьбы с державами «оси» и строить проекты на будущее, но ожидания не оправдались.

Вплоть до середины осени 1941 г. Лондон никак не реагировал на проект соглашения о ленд-лизе, который был передан Кейнсу еще в июле. Лишь 17 октября британский посол в США лорд Галифакс (Эдуард Вуд) и экономический советник посольства Р. Опай вручили Ачесону английскую версию, которая в основном повторяла американский вариант от 28 июля 1941 г. за исключением ст. VII. Выбросив из нее формулу «отказа от дискриминации» в торговле, британское правительство высказалось за совместные действия двух стран «в пределах экономических условий» в каждой из них³⁵. Линия английской дипломатии состояла в том, чтобы не обострять отношения с американцами из-за спорной статьи, но в то же время избежать принятия на себя конкретных обязательств, отмеченных в проекте госдепа. Ознакомившись с ответом, американцы предложили новый проект соглашения, в котором значилось, что США и Великобритания обязуются принять меры, «открытые для участия всех других стран, мыслящих в том же ключе», с целью расширения мировой торговли и поиска путей «ликвидации всех форм дискриминации в международной торговле, сокращения тарифов и других торговых барьеров»³⁶. В этом варианте вопрос о преференциях прямо не затрагивался, хотя и подразумевался. 2 декабря 1941 г. Ачесон передал проект Галифаксу.

В Лондоне с недоверием относились к настойчивости американских коллег в вопросах торговой дискриминации и практически ничего не предпринимали для выхода из возникшего тупика. Посол США в Англии Джон Уайнант сообщил, что «не

³³ Memorandum of Conversation, by the Under Secretary of State (Welles), At Sea, August 11, 1941. — FRUS, 1941, I, p. 362.

³⁴ Атлантическая хартия. История США в документах. — <http://www.grinchevskiy.ru/1900-1945/atlanticheskaya-hartiya.php>.

³⁵ Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State (Acheson). [Washington,] October 17, 1941. — FRUS, 1941, v. III, p. 40–41.

³⁶ Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State (Acheson), December 2, 1941. — FRUS, 1941, v. III, p. 43–45.

смог убедить премьер-министра серьезно рассмотреть этот вопрос или аргументы»³⁷. Одной из главных причин осторожности Черчилля и его окружения являлся расклад сил в стране и внутри правительства. Хотя сам премьер являлся сторонником свободной торговли, но как лидер политической коалиции военного времени он вынужден был лавировать между противоположными силами. Консерваторы внутри кабинета, возглавляемые министром снабжения лордом Бивербруком и государственным секретарем по делам Индии Леопольдом Эмери, доказывали, что после войны британская экономика потребует сохранения имперских преференций и применения протекционистских мер для того, чтобы стать конкурентоспособной. Они угрожали отставкой, если к их мнению не прислушаются. Лейбористы, хотя и не в столь резкой форме, тоже выражали сомнение по поводу американских условий. По оценке Уайнанта, «оппозиция носила политический характер... Мысль о том, что с Соединенными Штатами следует заключить соглашение, которое поставит под сомнение суверенитет и единство империи, пусть даже в области экономики, путем включения в статью VII положения об отказе от дискриминации, вызывала оппозицию со стороны поддерживавших имперские преференции тори, которые, на мой взгляд, являются просто империалистами»³⁸.

В очередной раз госдепартамент попытался втянуть Черчилля и Рузвельта в дискуссию вокруг ст. VII на Первой Вашингтонской конференции (кодовое название «Аркадия»), проходившей в декабре 1941 г. — январе 1942 г., по итогам которой 26 стран подписали Декларацию Объединенных Наций³⁹. Премьер, ссылаясь на занятость, уклонился от обсуждения данного вопроса. Однако неудача не обескуражила американцев, и после завершения конференции нажим на Лондон только усилился. В начале февраля 1942 г. под влиянием госдепартамента Рузвельт дважды обращался к Черчиллю, побуждая его к заключению соглашения. В телеграмме от 11 февраля президент призвал к проведению всеобъемлющих переговоров с целью разработки послевоенной экономической политики. Одновременно он подтвердил, что «статья VII не содержит предварительных обязательств упразднить имперские преференции, поэтому они должны быть исключены из наших дискуссий»⁴⁰. Хотя Хэлл остался недоволен обтекаемостью формулировок президента, но это послание убедило членов британского кабинета одобрить договор с США⁴¹. Дополнительным стимулом стали военные поражения англичан на Дальнем Востоке (15 февраля сдался Сингапур), усилившие их заинтересованность в укреплении союза с Америкой.

23 февраля 1942 г. в Вашингтоне Уэллес и Галифакс наконец подписали англо-американское соглашение о взаимопомощи⁴². Однако оба правительства по-разному толковали некоторые его положения. В госдепартаменте, например, считали, что Англия таким образом обязалась после окончания войны ликвидировать имперские преференции. Британцы же полагали, что они просто подтвердили свое согласие обсудить данный вопрос когда-нибудь в будущем. По их мнению, любое изменение в системе имперских преференций требовало консультации с доминионами, которые, возможно, и согласятся на некоторые сокращения преференций в обмен на снижение американских тарифов. Предполагалось, что в ближайшее время должны быть проведены двусторонние переговоры для определения путей и средств достижения указанных целей.

³⁷ The Ambassador in the United Kingdom (Winant) to the Secretary of State, London, December 14, 1941. — FRUS, 1941, v. III, p. 50.

³⁸ The Ambassador in the United Kingdom (Winant) to the Secretary of State, London, February 3, 1942. — FRUS, 1942, v. I, p. 528.

³⁹ *Notter H.* Postwar Foreign Policy Preparation, 1939—1945. Westport, 1949, p. 62.

⁴⁰ *Wilson Th. A.* Op. cit., p. 278.

⁴¹ *Sayers R. S.* Financial Policy 1939—1945. London, 1956, p. 412.

⁴² U.S. Department of State Bulletin. February 28, 1942, p. 190.

Заключение соглашения о взаимопомощи разблокировало путь для обсуждения широкого спектра вопросов послевоенного экономического устройства, которые активно прорабатывались по обе стороны Атлантики. Еще в июне 1941 г. сотрудник британского министерства торговли Р. Дж. Шэкл подготовил меморандум о перспективах восстановления экономики после войны, в котором обосновал необходимость создания открытой многосторонней финансовой и торговой системы⁴³. Его идею подхватил известный экономист, впоследствии лауреат Нобелевской премии Джеймс Мид. 25 июля 1942 г. он составил короткую записку, озаглавленную «Предложение о Международном коммерческом союзе». Новый орган, по его замыслу, должен был соответствовать трем основным требованиям: во-первых, обеспечить свободный доступ для всех государств, которые захотят стать его членами и согласятся принять на себя соответствующие обязательства; во-вторых, не допускать никакой дискриминации и преференций (за исключением имперских); в-третьих, полностью устранить ограничительные меры во взаимной торговле и сократить «до определенного минимума уровень защиты, которая предоставляется отечественным производителям, от продукции других членов союза»⁴⁴.

Свой проект Мид направил главному помощнику министра торговли Хью Гейтскеллу, который в начале августа 1942 г. передал его своему шефу Хью Долтону⁴⁵. Документ был доработан и в ноябре передан в другие правительственные структуры⁴⁶. Практически одновременно был сформирован межведомственный комитет во главе с Арнольдом Овертоном, который на базе замечаний различных ведомств подготовил окончательный вариант доклада. Он, в частности, предусматривал заключение конвенции о многосторонней торговле, которая предполагала: значительное сокращение тарифов; трехлетний период отказа от всех количественных ограничений (через два года после окончания войны, а затем они могли использоваться лишь с разрешения Международной комиссии по делам торговли); ликвидацию существующих преференций и запрет на введение новых⁴⁷. Против этих предложений решительно выступили представители Казначейства, в том числе Кейнс. В серии писем и записок в декабре 1942 г. — январе 1943 г. он раскритиковал доклад Овертона, авторы которого, по его мнению, зашли слишком далеко и проявили «сильную склонность к свободной торговле, слишком сильную», тогда как мы ничего не знаем о будущем устройстве послевоенного мира. Он был убежден в том, что наивысшим приоритетом послевоенной экономической политики должно стать обеспечение полной занятости, а ее достижение скорее всего потребует введения контроля над торговлей и определенных валютных ограничений⁴⁸.

На англо-американском семинаре зимой 1943 г. эксперты двух стран сошлись во мнении, что необходимо снизить тарифы и устранить любые формы дискриминации. Но как только речь зашла конкретно об имперских преференциях, обсуждение вновь застопорилось. Глубокие разногласия возникли также относительно механизмов либерализации торговли. Британцы предлагали провести широкое снижение тарифов на единой, неселективной основе. Американский подход был гораздо менее амбициозен и скорее напоминал их довоенные торговые соглашения, которые заключались США в соответствии с законом 1934 г. Он представлял собой гибрид «многосторонних и двусторонних» переговоров, согласно которому снижение таможенных пошлин,

⁴³ Cairncross A., Watts N. *The Economic Section, 1939–1961: A Study in Economic Advising*. New York, 1989, p. 96.

⁴⁴ Meade J.M. *A Proposal for an International Commercial Union, 1942*. — *World Economy*. December 1987 (printed 1942), p. 402–403.

⁴⁵ *A Proposal for an International Commercial Union, 1 August 1942*. — <http://www.worldtradelaw.net/misc/Proposal%20for%20International%20Commercial%20Union.pdf.download>

⁴⁶ Dalton H. *The Second World War Diary of Hugh Dalton, 1940–1945*. London, 1986, p. 506.

⁴⁷ Cairncross A., Watts N. *Op. cit.*, p. 101.

⁴⁸ *Collected Writings of John Maynard Keynes*, v. XXV, p. 253, 261.

принятое двумя странами, распространялось затем и на других участников международной торговли в соответствии с принципом наибольшего благоприятствования⁴⁹.

В феврале 1943 г. британцы подготовили еще один план, получивший по имени руководителя составившего его комитета название «доклад Хёрста». Он оказался менее претенциозным, чем доклад Овертона. Большое значение в нем придавалось «сохранению в неприкосновенности полномочий по регулированию импорта»⁵⁰. В целом он отражал растущее убеждение правящих кругов Великобритании в том, что после войны положение с платежным балансом страны будет тяжелым, что не позволит снять ограничения с тех стран, которые не обеспечат благоприятные условия для британского экспорта. 8 апреля Военный кабинет обсудил меморандум, подготовленный на основе доклада Хёрста министерствами торговли и по делам доминионов. В нем излагались три возможных подхода к послевоенной торговой политике. Вариант «А» предполагал многостороннее сокращение торговых барьеров. Вариант «В» был менее амбициозен и сохранял за правительствами полную свободу рук в использовании импортных ограничений с целью поддержания платежного баланса без необходимости запрашивать разрешения международного органа. Вариант «С» предусматривал довольно скромное международное сотрудничество в области устранения торговых барьеров, так как считалось, что количественные ограничения импорта будут широко использоваться после войны в рамках национального экономического планирования. Последний вариант особенно импонировал Эмери и его единомышленникам⁵¹, но отражал позицию меньшинства. В итоге по предложению Черчилля был принят вариант «А»⁵².

Выработав согласованную позицию, британское правительство в рамках подготовки к совещанию торговых представителей стран Содружества направило им памятную записку с изложением основных принципов послевоенной торговой политики. Из всех доминионов наиболее активным сторонником британской инициативы была Канада, имевшая тесные связи как с Великобританией, так и с США. Наихудшим вариантом для нее оказался бы выбор между двумя главными экспортными рынками: либо сохранить имперские преференции и столкнуться с американским протекционизмом, либо заключить двустороннее соглашение с Соединенными Штатами и ограничить для себя доступ к британским потребителям. Оттава была кровно заинтересована в том, чтобы Лондон и Вашингтон договорились. Не случайно на конференции торговых представителей доминионов в британской столице в конце июня 1943 г. только Канада поддержала предложенный кабинетом многосторонний подход, тогда как Австралия, Южная Африка и Новая Зеландия предпочли двусторонние переговоры⁵³.

В Вашингтоне не спешили с урегулированием вопросов торговой политики. В 1941 г. Соединенные Штаты осторожно зондировали почву по поводу заключения двусторонних торговых соглашений с Австралией, Канадой и Великобританией, но тогда до дела руки так и не дошли⁵⁴. Следующий год оказался потерян, так как после нападения Японии на Пёрл-Харбор все силы страны были брошены на укрепление военной мощи для победы над врагом. В начале 1943 г. вместо того, чтобы заняться выработкой широкого плана послевоенного экономического сотрудничества, госдепартамент сосредоточился на продлении Конгрессом истекавших полномочий для ведения торговых переговоров по закону о торговых соглашениях 1934 г. Учитывая

⁴⁹ The World Trade Organization. World Trade Report 2011. Geneva, 2011, p. 51.

⁵⁰ *Pressnell L. S. External Economic Policy since the War, v. 1. The Post-War Financial Settlement.* London, 1986, p. 105.

⁵¹ *Amery L. S. The Empire at Bay: The Leo Amery Diaries, 1929–1945.* London, 1988, p. 880–881.

⁵² *Dalton H. Op. cit., p. 577.*

⁵³ *McKenzie F. Redefining the Bonds of Commonwealth, 1939–1948: The Politics of Preference.* New York, 2002, p. 99.

⁵⁴ См. FRUS, 1941, v. III, p. 112–128.

демократическое большинство в Конгрессе, всё решилось сравнительно легко. В июне 1943 г. действие полномочий было пролонгировано, но не на три года как раньше, а только на два. Лишь в августе 1943 г. Хэлл сигнализировал в Лондон о намерении возобновить обсуждение вопросов, подпадавших под действие ст. VII соглашения о взаимной помощи⁵⁵.

В сентябре 1943 г. британская делегация во главе с заместителем министра иностранных дел Ричардом Лоу прибыла в Вашингтон. В ее состав входили представители Казначейства (Джон М. Кейнс), министерства торговли (Персиваль Лисчинг и Джеймс Мид), экономического комитета военного кабинета (Лайонел Роббинс) и других ведомств. С американской стороны их собеседниками являлись в основном сотрудники среднего звена управленческой структуры во главе с Г.Д. Уайтом из министерства финансов и Г. Хокинсом из государственного департамента. По оценке британского экономиста Лесли Преснелла, эти «неофициальные, необязывающие переговоры в сентябре–октябре 1943 г. стали самым важным англо-американским обменом мнениями по экономическим вопросам не только во время войны, но и на протяжении многих лет до и после нее. Они действительно были уникальны, поскольку проходили на высоком интеллектуальном уровне, откровенно обсуждались практически все области экономической политики»⁵⁶.

Главными темами при обсуждении торговой политики были тарифы, преференции, количественные ограничения, инвестиции, занятость, картели и государственные закупки. Несмотря на общее согласие по основным принципам, практически в каждой из указанных областей выявились серьезные разногласия в подходах. Например, в вопросах тарифов и преференций представители США склонялись к двусторонним переговорам на основе статута 1934 г., тогда как британцы решительно выступали за снижение тарифов на широкой многосторонней основе с целью либерализации международной торговли в максимально возможной степени. По ходу дискуссии они почти убедили американских коллег в своей правоте, но даже Хокинс сомневался, что госдепартамент примет многосторонний подход. В спорном вопросе об имперских преференциях американцы, ссылаясь на ст. VII соглашения о взаимной помощи, настаивали на их ликвидации. Британские представители возражали, ссылаясь в том числе на тесные узы родства, которые связывали Великобританию с народами Канады, Австралии и Новой Зеландии. Они утверждали, что имперские преференции можно будет изменить только при условии снижения США своих тарифов⁵⁷.

Стороны сошлись во мнении, что необходимо устранить количественные ограничения в принципе, но англичане настаивали на сохранении их в переходный период и в случае возникновения трудностей с платежным балансом. Относительно экспортных субсидий американские делегаты считали, что они не могут быть отменены до тех пор, пока другие страны не ограничат использование внутренних субсидий. Британцы относились к ним легче, хотя предпочитали сами решать вопрос о поддержке экспортных отраслей. При обсуждении картелей и ограничительных мер также возникли определенные разногласия. Американцы осуждали подобную практику в принципе, фактически выступив за распространение жестких положений своих внутренних антитрестовских законов на международную торговлю. Их партнеры из Великобритании полагали, что целиком отказываться от картелей не стоит и в каждом конкретном случае все надо решать по обстоятельствам⁵⁸.

⁵⁵ Discontinuance of Discussions between the United States and the United Kingdom Regarding Feasibility of a More Extensive Trade Agreement and Related Discussions with British Dominions. The Secretary of State to the Ambassador in the United Kingdom (Winant). Washington, August 19, 1943. — FRUS, 1943, v. III, p. 107–108.

⁵⁶ Pressnell L. S. Op. cit., p. 116.

⁵⁷ Memorandum Concerning the Washington Meeting Between British and American Economic Experts With Reference to Article VII of the Mutual Aid Agreement. — FRUS, 1943, I, p. 766–768.

⁵⁸ Irwin D.A., Mavroidis P. C., Sykes A. O. Op. cit., p. 48–49.

Британская делегация покинула Вашингтон в конце октября 1943 г., вполне удовлетворенная тем, что обмен мнениями прошел успешно и по многим вопросам было достигнуто понимание. Одним из практических последствий семинара явилось создание под эгидой госдепартамента специального комитета для выработки дальнейших шагов. В декабре 1943 г. он опубликовал промежуточный доклад, в котором были изложены две основных цели послевоенной торговой политики США: «максимально возможное расширение международной торговли на разумной и недискриминационной основе; и проведение этой торговли так, чтобы обеспечить наибольший охват частных конкурентоспособных предприятий»⁵⁹. В докладе утверждалось, что Соединенные Штаты остались единственной страной, способной взять на себя лидирующую роль при проведении такой политики, и что война является «благоприятным временем для радикальной реформы торговых барьеров»⁶⁰. Именно в этом докладе отчетливо прослеживался «британский след»: «Для комитета представляется очевидным, что не только различные виды торговых барьеров должны рассматриваться одновременно, но и то, что решения по ним должны приниматься одновременно большим числом стран, т. е. на многосторонней основе»⁶¹. Британские участники семинара все же смогли убедить американских экспертов, что многосторонний подход предпочтительнее, чем модель двусторонних соглашений, установленная законом 1934 г.

Несмотря на внешне обнадеживающие итоги вашингтонской встречи, выйти из тупика ее участникам так и не удалось. Одной из главных причин были разногласия внутри британского правительства. Отчитываясь перед кабинетом о перипетиях обсуждений в американской столице, Лоу столкнулся с открытой враждебностью консерваторов в лице Эмери, Хадсона и Бивербрука. Никакие аргументы их не убеждали⁶². Экономическая конференция Содружества, проходившая в Лондоне в феврале—марте 1944 г., лишь укрепила позиции сторонников имперских предпочтений. 14 апреля 1944 г. Лоу и Долтон предприняли еще одну попытку добиться одобрения кабинетом плана создания Коммерческого союза, но после бурного обсуждения вынуждены были отступить⁶³. По признанию Л. Роббинса, «в течение более чем двенадцати месяцев наша сторона хранила молчание; нам запретили говорить что-либо нашим американским коллегам»⁶⁴.

Не полагаясь более на британцев, сотрудники госдепартамента ускорили разработку своих собственных планов. Дополнительным стимулом для них явилась Бреттон-Вудская международная валютно-финансовая конференция. В своем обращении к ее делегатам Рузвельт признал важность торговых вопросов, сравнив торговлю с системой кровообращения, и заявил о необходимости преодолеть препоны на ее пути⁶⁵. Хотя тема международной торговли на конференции поднималась довольно часто, никаких конкретных решений принято не было. Но американцы продолжали упорно двигаться в этом направлении. Так, за полтора месяца до конференции, в мае 1944 г., Ачесон учредил Комитет по торговым барьерам под председательством У. А. Фаулера. Его целью являлась разработка проекта конвенции по торговле как основы для дальнейшего обсуждения.

В октябре 1944 г. комитет Фаулера завершил проект «Предлагаемой многосторонней конвенции по коммерческой политике». Он выходил далеко за рамки обычного шаблона торговых соглашений 1930-х годов. Проект предусматривал, что США на

⁵⁹ USDS. Interim Report of Special Committee on Relaxation of Trade Barriers. December 8, 1943.

⁶⁰ Gardner R. N. Op. cit., p. 102.

⁶¹ USDS. Interim Report of Special Committee on Relaxation of Trade Barriers. December 8, 1943, p. 16.

⁶² Pressnell L. S. Op. cit., p. 131.

⁶³ Amery L. S. Op. cit., p. 978.

⁶⁴ Robbins L. Autobiography of an Economist. London, 1971, p. 203–204.

⁶⁵ Proceedings and Documents of United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, N.H., July 1–12, 1944, v. 1. Washington, 1948, p. 71.

переговорах выступают за горизонтальное снижение тарифов на 50% и согласятся на пятилетний переходный период, в течение которого допускалось использование импортных квот в случае угрозы наплыва импорта. Предполагалось сократить или ликвидировать все тарифные преференции, а также упразднить количественные ограничения. Другие разделы проекта конвенции касались валютного контроля, государственной торговли, субсидий и ограничительной деловой практики. Последнее положение было включено по настоянию самого Рузвельта. В сентябре 1944 г. в письме Хэллу он напомнил, что в США «существует традиция противодействия частным монополиям» и что «такая политика идет рука об руку с либеральным принципом международной торговли»⁶⁶.

Давая свидетельские показания на слушаниях в Конгрессе в ноябре 1944 г., Ачесон сказал: «Довоенная сеть торговых барьеров и дискриминация в торговле, если их восстановить после этой войны, значительно ограничит возможности для возрождения и расширения международной торговли... Необходимы совместные действия правительств по снижению этих барьеров и устранению этих форм дискриминации, чтобы проложить путь для увеличения торговли после войны, которое необходимо, если мы хотим достичь нашей цели обеспечения полной занятости»⁶⁷. Ачесон представил конгрессменам целый план, в соответствии с которым США должны добиваться: устранения всех видов дискриминации в международной торговле; постепенной отмены квот, эмбарго и запретов на экспорт и импорт; снижения таможенных тарифов на товары импорта; установления справедливых правил торговли; создания организации по международной торговле для изучения существующих проблем и выработки рекомендаций о методах их практического разрешения⁶⁸. Его выступление было одним из первых публичных обсуждений высокопоставленным чиновником планов послевоенной торговой политики. Оно прозвучало как раз накануне очередной англо-американской встречи, которая прошла в Лондоне в декабре 1944 г., т.е. через 14 месяцев после вашингтонского семинара.

В британскую столицу американская делегация привезла новые предложения, которые предусматривали принятие совместной декларации об обеспечении занятости, снижение наполовину всех тарифов, сокращение преференций, сохранение количественных ограничений в течение не более пяти лет с момента подписания конвенции с возможностью дальнейшего продления только с согласия Международной организации коммерческой политики⁶⁹. Часть британской делегации восприняла американские предложения с большим скепсисом, и впоследствии Великобритания фактически их игнорировала⁷⁰.

В начале 1945 г. для госдепартамента приоритетом в области торговли было продление полномочий по закону о торговых соглашениях, которые истекали летом того же года. В отличие от предшествующих случаев, на сей раз их пролонгирование имело особое значение, так как создавало нормативную базу для послевоенных торговых переговоров. Перед департаментом возникла дилемма: добиваться полномочий снизить тарифы на 50% на выборочной основе или настаивать на меньшем сокращении, но при более широком охвате. Хокинс и его сотрудники не желали идти на компромисс и настаивали на получении права уменьшения пошлин на половину по всем товарным

⁶⁶ President Roosevelt to the Secretary of State. Washington, September 6, 1944. – FRUS, 1944, v. II, p. 71–72, 87.

⁶⁷ U.S. Department of State Bulletin, December 3, 1944, p. 660.

⁶⁸ См. Acheson Testimony, November 30, 1944. Post-War Economic Policy and Planning. Hearings before the Subcommittee on Foreign Trade and Shipping of the Special Committee on Post-War Economic Policy and Planning. U. S. Congress, House of the Representatives, 78th Congress, 2nd Session. Washington, 1944, p. 1071–1098.

⁶⁹ Meade J. E. Op. cit., p. 14.

⁷⁰ Американский отчет о встрече см.: The Ambassador in the United Kingdom (Winant) to the Secretary of State. London, December 7, 1944. – FRUS, 1944, v. II, p. 99–101.

позициям. То же из Лондона рекомендовал Уайнант⁷¹. Однако Ачесон и Клейтон все же решили попросить полномочия по снижению тарифов до 50% на выборочной основе. Во многом благодаря такому маневру билль был принят. Но Ачесон, отвечавший за его прохождение через Конгресс, остался недоволен «скучными и совершенно оторванными от жизни дебатами», в ходе которых обсуждалось преимущественно влияние законопроекта на национальную промышленность, а не на его последствия для внешней политики⁷².

Опираясь на успех в Конгрессе, государственный департамент обеспечил себе возможность возобновления переговоров с британскими коллегами. К тому времени по обе стороны Атлантики произошли существенные перемены. По мере приближения конца войны в Европе менялись не только декорации, но и действующие лица. В ноябре 1944 г., после 11 лет пребывания на посту государственного секретаря ушел в отставку Корделл Хэлл. Его преемники Эдвард Стеттиниус (с ноября 1944 г.) и Джеймс Бирнс (с июля 1945 г. по сентябрь 1946 г.) не разделяли его взглядов на роль торговли в мировой политике. Но новый помощник госсекретаря по экономическим вопросам, «хлопковый король» Уильям (Уилл) Клейтон, придерживался иной точки зрения. Как и многие южане, он был ярким поборником фритредерства. В декабре 1944 г. он писал ушедшему на покой Хэллу, что всегда будет бороться за ту внешнюю политику, которую проводил отставной госсекретарь⁷³. В конце 1944 г. Г. Хокинс сменил должность директора Отдела коммерческой политики и соглашений госдепартамента на пост советника по экономическим вопросам в посольстве США в Лондоне. Руководителем его подразделения, переименованного в Управление международной торговой политики стал экономист из Суортмор-колледжа профессор Клер Уилкоккс.

12 апреля 1945 г. скончался Рузвельт, и Овальный кабинет занял вице-президент Гарри Трумэн, который в целом разделял подход предшественника к торговой политике. На своей первой пресс-конференции в качестве президента 17 апреля он заявил: «Я за программу торговых соглашений на основе взаимности и всегда выступал за нее. Я думаю, что в протоколах [Конгресса] вы найдете то, за что я выступал, когда был в Сенате, и моя позиция не изменилась»⁷⁴. Это отнюдь не означало, что он был в курсе деталей переговоров. После того, как Клейтон ознакомил его с планами послевоенной торговой политики, президент тяжело вздохнул и честно признался: «Я ничего не знаю об этих вещах. Я, конечно, не знаю, что с ними делать. Мне нужна помощь»⁷⁵.

В Великобритании после капитуляции рейха коалиционное правительство было распущено. На всеобщих выборах в июле 1945 г. Черчилль и консервативная партия потерпели поражение. Новый лейбористский кабинет во главе с Клементом Эттли больше интересовали вопросы экономического планирования и полной занятости, чем торговля. Долтон стал канцлером Казначейства, а его место в министерстве торговли занял сэр Стаффорд Криппс. Хотя лейбористы не были горячими сторонниками имперских преференций, они, по выражению одного из чиновников Казначейства, попали в непростое положение, пытаясь совместить экономическое планирование с либерализацией торговли⁷⁶.

⁷¹ The Ambassador in the United Kingdom (Winant) to the Secretary of State. London, March 12, 1945. — FRUS, 1945, v. VI, p. 29–30.

⁷² Acheson D. Op. cit., p. 107.

⁷³ Fossedal G. A. Our Finest Hour: Will Clayton, the Marshall Plan, and the Triumph of Democracy. Stanford, 1993, p. 136.

⁷⁴ Public Papers of the Presidents of the United States: Harry S. Truman, 1945; Containing the Public Messages, Speeches, and Statements of the President, April 12 to December 31, 1945. Washington, 1961, p. 10.

⁷⁵ Цит. по: Fossedal G. A. Op. cit., p. 152.

⁷⁶ См. Tove R. The Labour Party's External Economic Policy in the 1940s'. — Historical Journal, March 2000, p. 189–215.

За время войны Великобритания сильно истощила свои финансовые ресурсы. Хотя ленд-лиз несколько ослабил давление на ее золотовалютные резервы, Казначейство так и не смогло их полностью восстановить. В июле 1945 г. они составляли всего 1,8 млрд долл., тогда как внешние обязательства страны достигали 13 млрд долл. Для покрытия потребностей в оборудовании, потребительских товарах и сельскохозяйственной продукции Англия остро нуждалась в деньгах, предоставить которые могли ей только США. К концу Второй мировой войны Соединенные Штаты достигли самого высокого уровня экономической, политической и военной мощи в своей истории. В этих условиях продолжение оказания помощи Великобритании не было для них приоритетом. Дух военного сотрудничества испарялся, американская экономика переживала непростой процесс перевода производства на мирные рельсы, правящие круги подозрительно относились к лейбористскому правительству и т.д.

Ближе к концу войны США, казалось, были намерены использовать тяжелое финансовое положение Великобритании для того, чтобы вынудить ее ратифицировать бреттон-вудские соглашения и сделать фунт стерлингов свободно конвертируемой валютой, а также добиться отмены дискриминационных ограничений, включая имперские преференции⁷⁷. Для британского правительства принятие американских условий означало бы потерю всех оставшихся валютных запасов, экономической хаос, разрушение связей внутри Содружества, утрату стратегических позиций в Европе, на Ближнем Востоке и в других регионах мира⁷⁸. Чтобы не допустить подобного развития событий британский кабинет вынужден был использовать единственный ресурс, которым он тогда располагал, — дипломатию. Расчет оказался верным. Вашингтон, который во время войны рассматривал Великобританию как младшего партнера и после нее не собирался отказываться от ее поддержки, вовсе не желал ее дальнейшего ослабления⁷⁹. Отсюда двойственность американской политики в отношении Англии, выражавшейся в давлении в финансовой сфере и в уступках в торговой, что наложило особый отпечаток на все послевоенные переговоры.

21 августа 1945 г. Трумэн объявил об окончании программы ленд-лиза, хотя Клейтон и некоторые другие высокопоставленные чиновники возражали против такого решения, но переубедить президента они не смогли. В Англии действия Вашингтона вызвали настоящий шок. По словам премьер-министра Эттли, его стране был «нанесен тяжелый удар»⁸⁰. Кейнс предупредил кабинет, что без американской поддержки Великобритании ждет «финансовый Дюнкерк»⁸¹. По поручению правительства он в сентябре 1945 г. вновь отправился в Вашингтон. Перед британской делегацией стояла непростая задача — получить от США крупный кредит на максимально благоприятных условиях, при этом не давая никаких конкретных обязательств по торговой политике. Американская сторона в свою очередь хотела не упустить шанс навязать Великобритании свои условия, пользуясь ее затруднительным положением.

Интенсивная подготовка к новым торговым переговорам развернулась в госдепартаменте сразу после продления акта 1934 г. Хокинс 27 июня 1945 г. в Лондоне сообщил англичанам, что Конгресс дал добро на снижение пошлин, но только на селективной

⁷⁷ The Papers of Adlai E. Stevenson, v. II: Washington to Springfield, 1941–1948. Boston, 1973, p. 258.

⁷⁸ См. Woods R.B. The Trials of Multilateralism: America, Britain, and the New Economic Order, 1941–1947. — From War to Peace: Altered Strategic Landscapes in the Twentieth Century. New Haven — London, 2000, p. 103–119.

⁷⁹ Kent J. British Imperial Strategy and the Origins of the Cold War, 1944–1949. Leicester, U.K., 1983, p. 66–67.

⁸⁰ Williams F. Twilight of Empire: Memoirs of Prime Minister Clement Attlee. New York, 1962, p. 134.

⁸¹ Collected Writings of John Maynard Keynes, v. XXV, p. 410.

основе⁸². Известие британцев не удовлетворило, так как даже с учетом вероятных будущих сокращений американские тарифы все равно оставались бы более высокими по сравнению с другими странами⁸³. В конце июля 1945 г. Исполнительный комитет по внешней экономической политике рекомендовал отказаться от многосторонне-двустороннего подхода и принять вместо него «многосторонне-двусторонний подход избранного ядра». В соответствии с ним группа из десятка государств, так называемое «ядро», должна провести отдельные переговоры о выборочном снижении тарифов и об устранении других барьеров в торговле, включая преференции. Достигнутые ими договоренности затем выносились на обсуждение международной конференции с участием многих стран⁸⁴.

В качестве возможных членов «ядра» госдепартамент рассматривал 11 государств (Великобритания, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Южная Африка, Франция, Нидерланды, Бельгия, Советский Союз, Китай и Бразилия). Индия первоначально была исключена из «клуба избранных» из-за «сильных протекционистских настроений» и вошла в него позднее⁸⁵. В августе 1945 г. Клейтон в Лондоне провел консультации с британскими коллегами для обсуждения этих планов, но их результаты не впечатляли. По признанию Уайнанта, «настрой должностных лиц Великобритании на этом совещании был крайне пессимистичным»⁸⁶. Они считали нецелесообразным вести отдельные переговоры по тарифам и по преференциям и настаивали на том, что последние не должны рассматриваться как отдельная категория нетарифных барьеров и их следует обсуждать в контексте общего сокращения таможенных пошлин. Не сошлись стороны и в количестве стран, которые следовало привлечь на первом этапе. Американцев устраивало «ядро» из 10 государств, британцы настаивали как минимум на 17.

Начало переговоров о займе придало англо-американской дискуссии новый импульс. На первой же встрече 11 сентября 1945 г. Клейтон недвусмысленно намекнул, что британцам будет сложно получить финансовую помощь без изменения их отношения к соглашению по торговой политике⁸⁷. В качестве основы для обсуждения американцы выдвинули «Предложения по учреждению Международной торговой организации», составленные ими по итогам двусторонних встреч, проходивших во время войны⁸⁸. Британцы в принципе не возражали, но предложили сначала устранить имевшиеся разногласия, а уже потом дорабатывать представленный текст. Сравнительно быстро удалось договориться по срокам будущих переговоров: страны «ядра» должны были обсудить тарифные сокращения уже в марте 1946 г., а международную конференцию по торговле и занятости было решено провести в июне 1946 г.⁸⁹ Затем все внимание сторон сосредоточилось на пяти ключевых вопросах: тарифах и преференциях, субсидиях, государственной торговле, валютном контроле и картелях.

⁸² The Ambassador in the United Kingdom (Winant) to the Secretary of State. London, June 28, 1945. — FRUS, 1945, v. VI, p. 57.

⁸³ *Robertson R. M.* History of the American Economy. New York, 1973, p. 663—664.

⁸⁴ Memorandum by the Executive Committee on Economic Foreign Policy. Views of the Executive Committee Regarding Draft Tariff Proposals for Proposed Multilateral Agreement on Commercial Policy. Washington, July 21, 1945. — FRUS, 1945, v. VI, p. 75—76.

⁸⁵ The Secretary of State to the Ambassador in the United Kingdom (Winant). Washington, August 9, 1945. — FRUS, 1945, v. VI, p. 88—89.

⁸⁶ The Ambassador in the United Kingdom (Winant) to the Secretary of State. London, August 11, 1945. — FRUS, 1945, v. VI, p. 92.

⁸⁷ Minutes of a Meeting of the United States-United Kingdom Combined Top Committee, Held at the State Department. September 11, 1945. — FRUS, 1945, v. VI, p. 126.

⁸⁸ Memorandum by the Acting Secretary of State to President Truman. Washington, September 7, 1945. Subject: Proposal to Establish an International Trade Organization. — FRUS, 1945, v. VI, p. 117.

⁸⁹ The Acting Secretary of State to the Ambassador in the United Kingdom (Winant). Washington, October 2, 1945. — FRUS, 1945, VI, p. 137.

Самыми сложными среди них по-прежнему оставались имперские преференции. Американцы настаивали, что, подписав Атлантическую хартию и Соглашение о взаимопомощи, Великобритания практически согласилась на их отмену. Традиционная ссылка англичан на необходимость консультаций с доминионами вызвала у американцев раздражение. Исходя из опыта общения с их представителями, особенно с канадцами, которые поддерживали американский проект⁹⁰, и, несмотря на более осторожное отношение к нему других членов Содружества, в госдепартаменте полагали, что они будут более сговорчивы по вопросу о преференциях, чем Англия. Британцы утверждали, что из-за договорного характера оттавских соглашений для упразднения любой льготы предоставившая ее страна должна получить согласие на то страны, которая ее получила, поэтому Англия не может в одностороннем порядке демонтировать преференциальную систему, но готова провести переговоры о ее модификации и даже ликвидации в обмен на значительное снижение таможенных пошлин США⁹¹.

С американской стороны предпринимались попытки давления и даже шантажа. Клейтон неоднократно намекал, что Лондон вряд ли сможет рассчитывать в будущем на какую-либо поддержку США, если продолжит цепляться за старое. Однако другие сотрудники госдепартаamenta несколько смягчили его позицию, заверив британских партнеров, что не существует *quid pro quo* (услуга за услугу) между преференциями и финансовой помощью. Англичане аргументировали свою позицию тем, что крайнее истощение экономики и общественные настроения в стране не позволяют им отказаться от преференций, даже рискуя лишиться помощи Соединенных Штатов⁹². В конце концов американцы вынуждены были отступить. В письме послу США в Лондоне госсекретарь Джеймс Бирнс отметил: «Мы не просим британцев дать нам одностороннее обязательство по преференциям в виде компенсации за финансовую помощь и отдельно от того, что может быть сделано по тарифам и торговым барьерам в целом»⁹³. В принятом по итогам переговоров документе положение, касавшееся имперских преференций, звучало следующим образом: «В свете принципов, изложенных в статье VII договора о взаимной помощи, членам [будущей МТО] следует заключать соглашения о существенном сокращении тарифов и ликвидации тарифных преференций»⁹⁴. Каждая из сторон сочла его своей победой. Но данная формулировка не вносила ясности в вопрос о том, как далеко Великобритания готова идти в направлении ликвидации преференций, поэтому впоследствии неизбежно возникли разночтения в ее интерпретации.

По субсидиям позиции Соединенных Штатов и Великобритании также серьезно расходились. Американцы хотели поэтапно отменить внутренние субсидии (прежде всего, сельскохозяйственные), но оставить экспортные. Англичане, напротив, стремились сохранить первые и ликвидировать вторые, попутно обвинив США в «подгонке» текста под собственные нужды⁹⁵. В конце концов стороны договорились о том, что участники международной торговли не должны предпринимать никакие действия, которые приведут к продаже продукции на экспортных рынках по ценам ниже, чем на внутреннем рынке. По вопросу о картелях, которые для американцев во многом ассоциировались с борьбой против трестов в период «прогрессивной эры», США настаивали на прямом запрете на определенные виды деловой практики в соответствии

⁹⁰ См. *Rooth T.* Britain's Other Dollar Problem: Economic Relations with Canada, 1945–1950. – *Journal of Imperial and Commonwealth History*, January 1999, p. 81–108.

⁹¹ *McKenzie F.* Op. cit., p. 72–73.

⁹² *Documents on British Policy Overseas. Series I, v. III: Britain and America: Negotiation of the United States Loan 3 August – 7 December 1945.* London, 1986, p. 200.

⁹³ The Secretary of State to the Ambassador in the United Kingdom (Winant). Washington, October 31, 1945. – *FRUS, 1945, v. VI*, p. 152.

⁹⁴ U.S. Department of State Bulletin. December 9, 1945, p. 920.

⁹⁵ The Acting Secretary of State to the Ambassador in the United Kingdom (Winant). Washington, October 4, 1945. – *FRUS, 1945, v. VI*, p. 140.

со своим антимонопольным законодательством. Англичане рассматривали картели преимущественно с точки зрения их вклада в экономическую стабильность, а не как угрозу конкуренции. Они предложили более гибкий подход, который предусматривал принятие международной организацией по торговле решения в каждом отдельном случае. В итоге американцы фактически приняли их вариант⁹⁶. Довольно быстро стороны достигли компромисса и по государственной торговле, который заключился в том, что при монополии на внешние обмены государство должно покупать и продавать на коммерческой основе, т.е. выступать в качестве одного из участников рыночных отношений, наряду с частным бизнесом.

В итоге к концу октября 1945 г. единственным нерешенным вопросом оставалось использование квот и иных количественных ограничений импорта для поддержания платежного баланса в переходный период. Великобритания хотела их сохранить, а США – ликвидировать, считая их дискриминационными. 3 ноября Лисчинг сообщил в Лондон, что в течение четырех следовавших друг за другом заседаний он обсуждал данный вопрос с Хокинсом, который вел себя как «упрямец и доктринер». Его упорство «может свести на нет все перспективы достижения какого-либо соглашения по коммерческой политике»⁹⁷. В итоге американцы вновь уступили, согласившись, что в переходный период квоты будут разрешены странам с неблагоприятным платежным балансом. В начале ноября Бирнс известил посла в Лондоне, что «по всем жизненно важным вопросам принципиальные договоренности уже достигнуты или рассматриваются»⁹⁸.

Британская делегация покинула Вашингтон с чувством выполненного долга, отстояв свои позиции по всем основным пунктам. Примечательно, что, будучи экономически более слабой стороной на переговорах, она смогла использовать этот факт таким образом, что вынудила идти на уступки более сильного партнера. Подобная тактика успешно применялась ими и на последующих встречах. «Мягкость» Вашингтона многие исследователи объясняют его стремлением сначала создать открытую международную торговую систему, которая отвечала бы американским интересам, а затем превратить ее в одну из опор доминирования США в послевоенном мире. Иными словами, Америка могла себе позволить жертвовать сиюминутными экономическими выгодами ради долгосрочных результатов⁹⁹. 6 ноября 1945 г. британский кабинет одобрил достигнутые договоренности.

Англо-американские дискуссии по торговой политике осенью 1945 г. оказались прорывом, который положил конец почти двухлетнему периоду бездействия. Месяц спустя, в начале декабря 1945 г., успешно завершились и переговоры об английском займе. Великобритания получила столь необходимые ей 3,75 млрд долл. под 2% годовых с погашением 50 ежегодными платежами, начиная с 1951 г.¹⁰⁰ Однако взамен она согласилась выполнить ряд условий, самым тяжелым из которых являлась отмена валютных ограничений и введение конвертируемости фунта. 6 декабря Трумэн и Эттли одновременно в Вашингтоне и Лондоне выступили с совместным заявлением, отметив прогресс «в создании мировой торговой и валютной системы, которая может

⁹⁶ The Secretary of State to the Charge in the United Kingdom (Gallman). Washington, October 9, 1945. – FRUS, 1945, v. VI, p. 144.

⁹⁷ Miller J.N. Origins of the GATT. – British Resistance to American Multilateralism. Jerome Levy Economics Institute at Bard College. Working Paper No. 318. 2000. – <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp/318.pdf>

⁹⁸ The Secretary of State to the Ambassador in the United Kingdom (Winant). Washington, November 5, 1945. – FRUS, 1945, v. VI, p. 155–156.

⁹⁹ Reynolds D. Britannia Overruled, British Policy and World Power in the Twentieth Century. London, 1991, p. 301.

¹⁰⁰ Irwin D.A., Mavroidis P.C., Sykes A.O. Op. cit., p. 71.

принести выгоды от торговли всем странам и в рамках которой торговля всех стран сможет вестись на многосторонней, недискриминационной основе»¹⁰¹.

В тот же день государственный секретарь США Джеймс Бирнс обнародовал документ под названием «Предложения по расширению мировой торговли и занятости». В нем содержались рекомендации по четырем основным направлениям, которые, по мнению составителей, оказывали влияние на снижение объемов торговли: правительственные торговые ограничения, частные торговые ограничения, опасения по поводу развала сырьевых рынков и нестабильность национального производства и занятости¹⁰². Текст «Предложений» состоял из трех разделов: первый содержал обоснование необходимости развития международного экономического сотрудничества, второй в общих чертах касался вопросов занятости, а третий, самый подробный, содержал устав Международной торговой организации (МТО), которую американцы предлагали создать с целью установления общих правил мировой торговли.

Публикация «Предложений» завершила процесс разработки планов послевоенного устройства международной торговой системы, которая, наряду с новыми финансовыми институтами, должна была создать экономический фундамент нового мирового порядка. Они ознаменовали собой глубокий сдвиг по сравнению с довоенными механизмами, воплощавшими в себе идеалы классического либерализма и нацеленными на либерализацию движения товаров и капиталов в условиях господства золотого стандарта. Американцы и англичане во многом по-разному видели будущее мировой торговой системы. Первые, исходя из неимоверно возросшей за годы экономической мощи США, которая позволяла им претендовать на глобальное лидерство в послевоенном мире, настаивали на ее открытости, многосторонности и отсутствии дискриминации. Для Великобритании, которая неуклонно теряла свои прежние позиции, сохранение имперских преференций и двусторонних торговых сделок позволяло им не оказаться в ранге второстепенной державы. Однако несмотря на все разногласия Великобритании и Соединенным Штатам удалось договориться по основным параметрам послевоенного финансового и торгового устройства еще в годы войны, но воплотить достигнутые соглашения пришлось уже после ее окончания, когда в мире сложилась новая ситуация.

На основе англо-американских договоренностей военного времени в первые послевоенные годы были предприняты усилия по формированию международного торгового порядка, в котором цели свободной торговли должны были сочетаться с возросшим в 1930–1940-е годы государственным вмешательством в экономику и социальные отношения. Два раунда переговоров, проходивших в 1946–1947 гг. в рамках подготовки Конференции ООН по торговле и занятости, привели к заключению 30 октября 1947 г. Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). По своему значению оно выходило за рамки обычного торгового договора. Оно не только установило определенные принципы ведения международной торговли, но и обеспечило форум для обсуждения текущих проблем и определило механизм будущих торговых переговоров. Однако претворить в жизнь идею создания общей международной структуры по регулированию торговых отношений между странами, которая неоднократно обсуждалась в ходе англо-американских переговоров, так и не удалось. Международная торговая организация, устав которой был принят на Конференции по торговле и занятости весной 1948 г., оказалась «мертворожденной» из-за позиции Конгресса США, отказавшегося его ратифицировать¹⁰³. Почти полвека спустя преемницей ГАТТ и МТО стала Всемирная торговая организация, своими корнями уходившая в англо-американские переговоры военного времени.

¹⁰¹ U.S. Department of State Bulletin. December 9, 1945, p. 906.

¹⁰² Ibid., p. 915.

¹⁰³ The World Trade Organization. World Trade Report 2011, p. 51.