

НА ЗАРЕ PAX AMERICANA

DOI: 10.48015/2076-7404-2025-17-1-14-53

Научная статья / Research paper

К.В. Минкова*

ПРОБЛЕМА РАТИФИКАЦИИ УСТАВА МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВО ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКОМ ДИСКУРСЕ США 1948–1950 гг.

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Санкт-Петербургский государственный университет»
199034, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9*

После Второй мировой войны Соединенные Штаты приняли активное участие в формировании тех базовых принципов международного торгового режима, которые в значительной мере определяют его облик и в настоящий момент. При этом сегодня именно США в лице Д. Трампа выступают едва ли не главной угрозой этим принципам, стремясь с помощью протекционистских мер и пересмотра торговых соглашений добиться для себя односторонних преимуществ. Для лучшего понимания этой трансформации американских внешнеэкономических приоритетов представляется целесообразным присмотреться к внутриполитическим дискуссиям, развернувшимся в США в конце 1940-х годов по вопросу о ратификации Устава Международной торговой организации (МТО), которая должна была стать главным инструментом либерализации международной торговли. В первой части статьи подробно рассмотрены перипетии переговоров вокруг различных проектов Устава. Автор заключает, что итоговую его версию, которая была согласована в Гаване в 1948 г., нельзя считать безоговорочной победой Вашингтона: американской делегации не удалось полностью отстоять те исходные принципы либерализации торговли, которые она продвигала, документ содержал большое количество лазеек и оговорок, размывавших его базовые принципы. Это обстоятельство прекрасно осознавали сторонники идеи создания МТО среди американских политических и бизнес-элит, которые, как показано во втором и третьем разделах статьи соответственно, прилагали значительные усилия, чтобы

* Минкова Кристина Владимировна — доктор исторических наук, профессор кафедры американских исследований Санкт-Петербургского государственного университета (e-mail: k.minkova@spbu.ru; ORCID: 0000-0001-5833-6808).



добиться ратификации ее Устава. С этой целью, в частности, был образован Комитет в поддержку МТО, в который вошли десятки крупных американских бизнесменов. Все эти усилия, однако, не смогли сломить сопротивление противников ратификации Устава, в число которых входили как убежденные протекционисты, так и сторонники либерализации международной торговли, которым не нравился принятый в Гаване вариант документа. В этих условиях поддержка Устава, в том числе администрацией Г. Трумэна, стала таять на глазах. Автор заключает, что неспособность Соединенных Штатов «продать» свой проект Устава МТО имела негативные политические и репутационные последствия, которые, однако, в значительной мере компенсировались успешным подписанием ГАТТ. В то же время самым серьезным следствием провала проекта создания МТО стало усугубление международной напряженности, которую могла бы смягчить организация, регулирующая мировую торговлю.

Ключевые слова: Международная торговая организация, Соединенные Штаты Америки, свободная торговля, протекционизм, Бреттон-Вудская система, Гаванская хартия, ГАТТ, глобальное экономическое управление, Г. Трумэн, У. Клейтон, У. Бэтт, Д. Ачесон, К. Уилкокс

Для цитирования: Минкова К.В. Проблема ратификации Устава Международной торговой организации во внутривнутриполитическом дискурсе США 1948–1950 гг. // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2025. Т. 17. № 1. С. 14–53. DOI: 10.48015/2076-7404-2025-17-1-14-53.

Kristina V. Minkova

RATIFICATION OF THE ITO CHARTER IN THE U.S. DOMESTIC POLITICAL DISCOURSE, 1948–1950

*Saint-Petersburg State University
7/9, Universitetskaya nab., Saint Petersburg, Russia, 199034*

After World War II, the United States contributed largely to the formulation of the basic principles of the international trade regime, which determine its overall shape up to the present day. At the same time, it is the United States, represented by Donald Trump, that perhaps poses the main threat to these principles, seeking to gain unilateral advantages through protectionist measures and the revision of trade agreements. In order to provide a better understanding of this transformation of the U.S. foreign economic priorities, this paper examines the domestic political debates that unfolded in the United States back in the late

1940s on the ratification of the Charter of the International Trade Organization (ITO), which was supposed to become the main tool of international trade liberalization. The first section of the article examines the history of negotiations on various drafts of the Charter. The author concludes that the final version of the ITO Charter, agreed upon in Havana in 1948, cannot be considered a U.S. landslide victory — the American delegation failed to defend the basic principles of trade liberalization that it advocated, with the document containing a large number of loopholes and reservations eroding its initial concept. This fact was well understood by ITO supporters among the American political and business elites, who, as shown in the second and third sections of the article, respectively, made significant efforts to secure the ratification of the Charter. To this end, a special Committee for International Trade Organization, which included dozens of major American businessmen, was formed. All these efforts, however, could not overcome the resistance of the opposition to the ratification of the Charter, which included both staunch protectionists and those advocates of international trade liberalization, who did not welcome the version of the Charter adopted in Havana. Under these conditions, the support for the Charter, including from the Truman administration, began to fade away. The author concludes that the U.S. inability to 'push through' its draft Charter had negative political and reputational consequences, which, however, were largely offset by the successful signing of the GATT. At the same time, the most serious consequence of the ITO failure was the aggravation of international tensions, which could have otherwise been mitigated by an organization regulating world trade.

Keywords: International Trade Organization, United States, free trade, protectionism, Bretton Woods System, Havana Charter, GATT, global economic governance, H. Truman, W. Clayton, W. Batt, D. Acheson, C. Wilcox

About the author: *Kristina V. Minkova* — Doctor of Sciences (History), Professor at the American Studies Department, Saint Petersburg State University (e-mail: k.minkova@spbu.ru; ORCID: 0000-0001-5833-6808).

For citation: Minkova K.V. 2025. Ratification of the ITO Charter in the U.S. domestic political discourse, 1948–1950. *Lomonosov World Politics Journal*, vol. 17, no. 1, pp. 14–53. DOI: 10.48015/2076-7404-2025-17-1-14-53. (In Russ.)

С приходом к власти в США Д. Трампа вопросы международной торговли вновь заняли ключевое место во внешнеполитической повестке американской администрации, которая пытается укрепить позиции страны в глобальной экономической конкуренции с помощью протекционистских мер и пересмотра торговых соглашений.

Между тем в свое время, на излете Второй мировой войны, именно США сыграли ведущую роль в процессе либерализации международной торговли, перипетии которого будут рассмотрены в данной статье. Актуальность выбранной темы определяется важностью изучения позиций американских сторонников и противников перехода к свободной торговле, поскольку их аргументы с течением времени не подверглись значительной трансформации, а сегодняшняя международная обстановка, вызванная крахом действовавшей ранее системы международных отношений, по ряду характеристик весьма схожа с ситуацией 1940-х годов.

Различные правительственные учреждения США углубленно занимались проектами создания послевоенных валютно-финансовой и торговой систем уже с начала 1943 г. Если о первой, заложенной Бреттон-Вудскими соглашениями 1944 г.¹, в отечественной и западной историографии известно достаточно много, то проект Международной торговой организации (МТО), занимавший умы американской деловой и политической элиты с 1945 по 1950 г., не получил достаточного научного освещения.

В советской историографии МТО были посвящены всего две статьи в журнале «Внешняя торговля» за 1948 г. Обе изложены в достаточно нейтральном ключе и носят в основном информационный характер². В последние годы появился ряд работ автора настоящей статьи, в которых исследуются как сам проект создания МТО и роль США в его разработке, так и отношение к нему советского руководства [Минкова, 2006а, 2006б, 2006с, 2016а, 2016б, 2017, 2018, 2021; Minkova, 2017]. Отметим также, что в работах отечественных авторов, посвященных международной торговле, упоминаний о МТО не содержится вовсе либо они оказываются весьма скудными [см., например: Данильцев и др., 2005: 20; Портанский, 2010: 35–36].

Практически не исследован феномен МТО и в западной историографии. Едва ли не все статьи и несколько монографий, посвященные

¹ United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 1 to July 22, 1944: Final Act and related documents. Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1944. Available at: https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/historical/eccles/036_17_0004.pdf (accessed: 25.03.2025).

² Фрей Л. Международная торговая организация // Внешняя торговля. 1948. № 2. С. 17–25; Его же. Международная торговая организация // Там же. № 3. С. 22–28; [Чечулин] Н.В. Об итогах Гаванской конференции // Там же. 1948. № 6. С. 21–25. За этими инициалами (Н.В.), очевидно, скрывается Н.Ф. Чечулин, заместитель Председателя Правления Госбанка СССР с 1940 г.

этому вопросу, были изданы в период 1947–1951 гг. Большинство этих работ следует скорее рассматривать как источники, поскольку их авторы были активно вовлечены в описываемые ими процессы. Среди таких исследований надо особо выделить монографии «Хартия мировой торговли» главы американской делегации на переговорах по выработке Устава МТО К. Уилкокса³ и «Конец МТО» экономиста Совета по международным отношениям США У. Диболда⁴, а также статьи К. Кнорр «Функции Международной торговой организации: возможности и ограничения»⁵, Дж. Вайнера «Конфликты принципов в выработке Торговой хартии»⁶, Дж. Мида «Бреттон-Вудс, Гавана и платежный баланс Великобритании»⁷, А. Гершенкрона «Россия и Международная торговая организация»⁸. По вполне понятным причинам данные работы носили преимущественно описательный характер, зачастую были достаточно субъективными, а аналитическая часть в основном ограничивалась прогнозами. Таким образом, говорить о какой-либо методологии или особых подходах применительно к этим трудам не приходится.

Из перечисленных специальных работ лишь одна была написана после того, как США отказались от создания МТО в конце 1950 г. Однако ни она, ни другие, более общие труды, увидевшие свет после 1950 г. и посвященные Генеральному соглашению по тарифам и торговле (ГАТТ) [Gardner, 1969; Dam, 1970; Graz, 1999; Brown, 2003; и др.], не дают исчерпывающих ответов на те вопросы, которые мы постараемся осветить в настоящей статье: какие меры принимала администрация Г. Трумэна для того, чтобы «продать» проект МТО американским элитам и американскому обществу в целом; насколько популярна была в США идея создания МТО; кем были ее сторонники и противники; чем они руководствовались, высказываясь за или против создания этой организации; наконец, почему США, затратившие

³ Wilcox C. A charter for world trade. New York: The Macmillan Company, 1949.

⁴ Diebold W. The end of the ITO. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1952.

⁵ Knorr K.E. The functions of an International Trade Organization: Possibilities and limitations // The American Economic Review. 1947. Vol. 37. No. 2. P. 542–553.

⁶ Viner J. Conflicts of principle in drafting a trade charter // Foreign Affairs. 1947. Vol. 25. No. 4. P. 612–628.

⁷ Meade J.E. Bretton Woods, Havana and the United Kingdom balance of payments // Lloyds Bank Review. 1948. No. 7. P. 1–18.

⁸ Gerschenkron A. Russia and the International Trade Organization // The American Economic Review. 1947. Vol. 37. No. 2. P. 624–642.

столько сил на выработку Устава МТО и его продвижение, сами от него отказались?

На пути к подписанию Устава МТО

Необходимость создания глобальной системы международной торговли западные страны признавали задолго до окончания Второй мировой войны. В мае 1927 г. в Женеве состоялась Всемирная экономическая конференция, проходившая под эгидой Лиги Наций. Ее участники выступали за предотвращение роста таможенных пошлин и ограничение применения нетарифных барьеров. Не будучи членом организации, Соединенные Штаты Америки в конференции не участвовали, однако идея либерализации международной торговли получила некоторую поддержку со стороны американского Исполнительного комитета Международной торговой палаты, который посчитал, что свободная торговля «неизбежно принесет большую пользу европейским народам»⁹. При этом ни президент-республиканец К. Кулидж, ни республиканский Конгресс не проявили никакого интереса к указанным предложениям.

В 1933 г. с теми же целями и также по инициативе европейских стран в Лондоне была организована вторая международная экономическая конференция. На этот раз для достижения наибольшей эффективности к участию в ней были привлечены Соединенные Штаты, однако недавно избранный президент Ф.Д. Рузвельт, поглощенный борьбой с последствиями Великой депрессии, не был готов быстро отказаться от традиционной для США протекционистской политики, и во многом из-за этого конференция вновь не принесла никаких практических результатов [Минкова, 2021: 172–173].

Тем не менее в американских деловых и правительственных кругах нарастала уверенность в том, что внешняя торговая политика может быть наиболее эффективной только в условиях либерализации международной торговли. Таких взглядов придерживались в основном сторонники и члены Демократической партии; поддержка этих идей среди более консервативных республиканцев была значительно ниже. В 1937 г. специальный помощник госсекретаря К. Хэлла Л. Пасвольский направил заместителю госсекретаря С. Уэллсу секретный меморандум, содержавший рекомендации по либерализации

⁹ Final report of the Trade Barriers Committee. Brochure No. 45. Paris: International Chamber of Commerce, 1927. P. 32.

международной торговли и установлению нового международного экономического режима [цит. по: Масликова, 2021: 165].

Началу полноценной реализации предложенных Пасвольским мер помешала Вторая мировая война, однако создание свода правил международной торговли и ее либерализация оставались одним из ключевых приоритетов внешней политики США в годы войны, поскольку рост их политического и экономического могущества в мире требовалось закрепить институционально — путем создания соответствующих международных организаций и обеспечения в них лидерства Соединенных Штатов. Так, ключевые документы начала 1940-х гг. — и Атлантическая хартия¹⁰, и соглашения о взаимопомощи с союзниками¹¹ — содержали положения о необходимости создания международного валютно-финансового института, международного банка и международной организации для регулирования торговли.

Более активная разработка и консультации по выработке основных принципов функционирования этих институтов начались в 1943 г., однако на первых порах — в связи с тяжелым экономическим положением союзников США — приоритет отдавался структурам валютно-финансовой системы. После успешного подписания Бреттон-Вудских соглашений о создании Международного валютного фонда (МВФ) и Международного банка реконструкции и развития (МБРР)¹² настала очередь МТО.

В ноябре 1945 г. Госдепартамент США представил Конгрессу доклад под названием «Расширение мировой торговли и занятости», в котором была подчеркнута необходимость создания международной организации для регулирования торговли¹³.

Менее чем через месяц Соединенные Штаты направили своим союзникам по антигитлеровской коалиции «Положения для рас-

¹⁰ Атлантическая хартия, 14 августа 1941 г. // Внешняя политика Советского Союза в период Великой Отечественной войны: Документы и материалы. Т. 1. 22 июня 1941 г. — 31 декабря 1943 г. / Ред.-сост. С. Майоров. М.: Политиздат, 1944. С. 147–148.

¹¹ См., например: Соглашение между правительствами Союза Советских Социалистических Республик и Соединенных Штатов Америки о принципах, применимых к взаимной помощи в ведении войны против агрессии, 11 июня 1942 г. // Советско-американские отношения во время Великой Отечественной войны, 1941–1945: Документы и материалы: В 2 т. Т. 1. 1941–1943. М.: Политиздат, 1984. С. 198–202.

¹² United Nations Monetary and Financial Conference...

¹³ Proposals for expansion of world trade and employment. Department of State publication 2411, November 1945. P. 1–7 // Fraser. Available at: https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/historical/eccles/036_04_0003.pdf (accessed: 25.03.2025).

смотрения на международной конференции по вопросам торговли и занятости». В этом документе предусматривалось создание МТО, предлагались ее структура, возможные способы регулирования международной торговли, проведение серий переговоров о снижении таможенных пошлин, отмена различных нетарифных барьеров и проч.¹⁴ Правительство Великобритании, связанное с Вашингтоном узами свежеподписанного финансового соглашения¹⁵, одобрило этот документ как основу для дальнейших переговоров, хотя, по сути, высказанные в нем предложения были Лондону мало выгодны¹⁶. Экземпляры «Положений» были разосланы во все страны мира, а 15 государствам (Великобритании, Китаю, СССР, Франции — как основным союзникам по антигитлеровской коалиции; Австралии, Индии, Канаде, Новой Зеландии и Южной Африке — как частям Британской империи; Бельгии, Люксембургу, Нидерландам и Чехословакии — как наиболее развитым дружественным государствам Европы; а также Бразилии и Кубе — как крупнейшим американским союзникам США) было предложено принять участие в непосредственных переговорах, итогом которых должно было стать снижение тарифов и других торговых барьеров. Четырнадцать стран из пятнадцати приняли приглашение США, СССР оставил его без ответа¹⁷.

На первой сессии Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) ООН в феврале 1946 г. была принята резолюция о созыве Международной конференции по торговле и занятости в целях «расширения производства, международной торговли и потребления товаров» [McGovern, 1995: 4]. По инициативе США эта резолюция предусматривала также создание Комитета по подготовке Устава (Preparatory Committee, КПУ) из представителей уже 19 стран (к переговорам присоединялись Ливан, Норвегия и Чили, а СССР

¹⁴ Положения для рассмотрения на международной конференции по вопросам торговли и занятости. Архив внешней политики Российской Федерации (АВП РФ). Ф. 06. Оп. 7. П. 45. Д. 700. Л. 22–57.

¹⁵ Financial agreement between the governments of the United States and the United Kingdom dated 6th December, 1945 together with a joint statement regarding settlement for lendlease, reciprocal aid, surplus war property and claims. London: His Majesty Stationary Office, 1945.

¹⁶ По условиям соглашения Великобритания получила от США кредит в размере 3,75 млрд долл., однако взамен была вынуждена отказаться от системы имперских преференций. См. подробнее: [Минкова, 2018].

¹⁷ О причинах такого решения Советского Союза см. подробнее: [Минкова, 2021: 177–191].

пока еще оставался в списке потенциальных участников)¹⁸. Комитету поручалась разработка программы конференции, включая проект конвенции о создании МТО, которая должна была стать частью Бреттон-Вудской системы и одним из институтов ООН [Kock, 1969: 52].

Несмотря на то что разработкой Устава должен был заниматься КПУ, 20 сентября 1946 г. его члены получили от США уже готовый документ под названием «Проект Устава Международной торговой организации...» («Suggested Charter for an International Trade Organization...»)¹⁹, который, по словам директора Бюро по внешнеторговой политике Госдепартамента К. Уилкокса, следовало «продать другим странам». Одна из проблем заключалась в том, что среди членов КПУ пять крупных государств были участниками стерлингового блока и входили в систему имперских преференций. Соответственно предложения США о масштабной либерализации международной торговли путем постепенного снижения тарифов и отмены различных нетарифных ограничений ломали привычный для них паттерн, при этом не гарантируя более выгодных условий, по крайней мере непосредственно после создания МТО²⁰.

Первое заседание Комитета, на котором присутствовали делегации всех избранных в него государств (кроме СССР), проходило в Лондоне с 15 октября по 26 ноября 1946 г.²¹ Переговоры протекали трудно, однако делегации США удалось не сделать ни одной уступки по фундаментальным вопросам [Масликова, 2020: 132]. В итоге КПУ проголосовал за то, чтобы принять «лондонский проект» Устава МТО²² за основу дальнейших переговоров.

¹⁸ GATT analytical index: Guide to GATT law and practice, 1947–1994 // World Trade Organization. P. 4. Available at: <https://gatt-disputes.wto.org/sites/default/files/books/GATT%20Analytical%20Index.pdf> (accessed: 25.03.2025).

¹⁹ Suggested charter for an international trade organization of the United Nations: Department of State publication no. 2598. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1946.

²⁰ The Director of the Office of International Trade Policy (Wilcox) to the Secretary of State, December 27, 1946 // Foreign Relations of the United States (FRUS). 1946. Vol. 1: General; The United Nations. Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1972. P. 1366. Available at: <https://asset.library.wisc.edu/1711.dl/BIG5XKLVEVAN687/E/file-a231e.pdf?dl> (accessed: 25.03.2025).

²¹ Wilcox C. The London draft of a charter for an international trade organization // The American Economic Review. 1947. Vol. 37. No. 2. P. 529–541.

²² Charter of the International Trade Organization of the United Nations // Report of the first session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment. P. 27–41. Available at: <https://worldtradelaw.net/document.php?id=misc/London%20Draft.pdf&mode=download> (accessed: 25.03.2025).

Важно отметить, что параллельно с выработкой текста Устава в Лондоне отдельно обсуждалось снижение тарифов, поскольку о своей готовности пойти на такой шаг заявили все входившие в Комитет страны. В связи с отсутствием серьезных разногласий (а также поскольку полномочия президента США на снижение тарифов истекали 30 июня 1948 г.²³ и американская делегация не могла затягивать процесс) переговоры по этому вопросу шли быстро и успешно, завершившись подписанием ГАТТ 23 октября 1947 г.²⁴

Поскольку в ходе первого заседания КПУ стороны не смогли разрешить все свои противоречия относительно формулировок Устава²⁵, его итогом стало создание Проектного комитета (Draft Committee), в компетенцию которого входили выработка предложений по урегулированию спорных моментов, а также подготовка печатного издания текста Устава со всеми поправками. За время своей работы — с 20 января по 25 февраля 1947 г. — Проектный комитет подготовил и издал третий вариант Устава МТО, который известен в зарубежной историографии как «нью-йоркский проект»²⁶.

²³ В 1934 г. в США был принят Закон о торговых соглашениях на основе взаимности (Reciprocal Trade Agreements Act), который положил конец политике протекционизма. Этот закон, наделявший президента США полномочиями снижать на взаимной основе тарифные барьеры и устранять другие препятствия в международной торговле, с 1934 по 1948 г. продлевался 4 раза. В связи с тем, что на момент истечения данных полномочий в 1948 г. Конгресс полностью контролировали нелояльные Г. Трумэну республиканцы, президент опасался того, что на этот раз продление закона может быть заблокировано. См.: Special Message to the Congress requesting extension of the Reciprocal Trade Act, March 1, 1948 // Harry S. Truman Library & Museum. Available at: <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/42/special-message-congress-requesting-extension-reciprocal-trade-act> (accessed: 25.03.2025).

²⁴ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947) // World Trade Organization. Available at: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.htm (accessed: 25.03.2025). Соглашение подписали 23 страны, значительная часть которых либо оставались доминионами Британской империи, либо ранее входили в Британскую империю, либо долгое время находились под британским влиянием: Австралия, Бельгия, Бирма, Бразилия, Великобритания, Индия, Канада, Китай, Куба, Ливан, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Пакистан, Сирия, США, Франция, Цейлон, Чехословакия, Чили, Южная Африка, Южная Родезия.

²⁵ Неурегулированными оставались вопросы взаимоотношений между странами — членами МТО и государствами, которые не войдут в эту организацию; правила торговли, касавшиеся стран, в которых внешняя торговля была монополией государства; чисто технические моменты, связанные с оценкой тарифов, свободой передвижения и т.п.

²⁶ Report of the Drafting Committee of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment (20 January to 25 February 1947). New York:

Параллельно США готовили свои поправки к «лондонскому проекту» Устава МТО, чтобы попытаться провести более выгодные для себя формулировки в ходе следующего раунда переговоров²⁷. В обсуждении этого документа приняли участие более 200 американских политиков, ученых и предпринимателей. В ходе дебатов было высказано весьма внушительное количество различных предложений, которые США готовились озвучить на втором заседании КПУ. Эти предложения касались, например, антидемпинговых и компенсационных пошлин: США предлагали разрешить странам — членам МТО вводить антидемпинговые меры только в том случае, если применение демпинга угрожает или может угрожать соответствующей отрасли экономики той страны, против которой применяется демпинг²⁸. Это заседание открылось 10 апреля 1947 г. в Женеве.

С мая по август 1947 г. текст Устава вновь редактировался, дополнялся и прояснялся. США удалось провести большинство предложенных ими поправок (например, тех, которые касались антидемпинга), однако они потерпели поражение в одном весьма существенном для них вопросе: по настоянию Канады Комитет включил в текст Устава положение, запрещающее применение экспортных субсидий без предварительного согласия на это всех членов организации²⁹. Таким образом, США лишались права на свободное применение одной из самых действенных протекционистских мер для оперативной защиты рынка в кризисной ситуации.

На женевском заседании Комитета, т.е. спустя год после начала обсуждения Устава МТО, впервые раздался голоса развивающихся стран. Так, Индия, превратившись из части Британской империи в крупное независимое государство, нарушила сложившийся ранее расклад сил, при котором крупные развитые страны должны были

Lake Success, 1947. Available at: <https://www.worldtradelaw.net/document.php?id=misc/New%20York%20Draft.pdf> (accessed: 25.03.2025).

²⁷ Wilcox C. Basic principles in establishment of International Trade Organization // The Department of State Bulletin. Vol. 15. No. 366–391. July 7 — December 29, 1946. P. 759–760. Available at: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015077177882&eq=603> (accessed: 25.03.2025).

²⁸ General Agreement on Tariffs and Trade: Tentative and non-committal draft suggested by the Delegation of the United States, February 7, 1947 // WorldTradeLaw.net. Available at: <https://www.worldtradelaw.net/document.php?id=misc/Draft%202.pdf> (accessed: 25.03.2025).

²⁹ International Trade Organization (Proposed) // International Organization. 1947. Vol. 1. No. 1. P. 140.

согласовать положения Устава, а развивающиеся страны — принять их и подчиниться. Индия попыталась внести в текст проекта Устава дополнение, разрешавшее ей заключать специальные соглашения с Пакистаном на том основании, что они «на протяжении долгого времени составляли одну экономическую единицу»³⁰. Среди других вопросов, поднятых развивающимися странами, громко звучали протесты против введения запрета количественных ограничений (к этой статье было подано 24 поправки); просьбы о разрешении на введение дополнительных региональных преференций в торговле и даже возражения против базовой идеи либерализации торговли — обязательного существенного снижения тарифов³¹.

22 августа 1947 г. Комитет завершил свою работу созданием «жениевского проекта» Устава МТО³². Из-за усилившегося голоса развивающихся стран по ряду вопросов вновь не удалось прийти к компромиссу. Очередной этап обсуждений должен был состояться на Конференции ООН по торговле и занятости в Гаване осенью 1947 г.

Этот форум был чрезвычайно масштабным: помимо делегаций 56 стран — членов ООН, официально принимавших участие в переговорах, по рекомендации Комитета на заседаниях присутствовали и наблюдатели из других государств: Албании, Австрии, Бирмы, Болгарии, Венгрии, Ирландии, Италии, Йемена, Португалии, Румынии, Трансиордании, Финляндии, Цейлона, Швейцарии и Южной Родезии. При этом, когда ЭКОСОС предложил наделить правом голоса на конференции только страны — члены ООН, КПУ немедленно заявил протест против введения такой меры³³. Делегация США состояла из представителей ряда министерств (военного, финансов, торговли, труда и сельского хозяйства) и деловых кругов, в том числе Торговой палаты [Aaronson, 1993: 161–162].

Как и следовало ожидать, выросшее количество участников дискуссии (большая часть которых не входили в КПУ и соответ-

³⁰ Havana charter for an International Trade Organization: Proposed amendment (India) // United Nations Digital Library. Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/1484398?ln=ru&v=pdf> (accessed: 25.03.2025).

³¹ Brown Jr. W.A. The United States and the restoration of the world trade. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1950. P. 152–158.

³² Second session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment. (Draft) General Agreement on Tariffs and Trade // WorldTradeLaw.net. Available at: <https://www.worldtradelaw.net/document.php?id=misc/Draft%206.pdf> (accessed: 25.03.2025).

³³ Brown Jr. W.A. Op. cit. P. 135.

ственно не принимали участия в переговорах в Лондоне, Нью-Йорке и Женеве) еще больше затруднило достижение компромисса: 30 неразвитых (*undeveloped*) стран заявили, что Устав МТО составлен исключительно в интересах промышленных держав, и представили около 800 поправок к «женевской версии»; примерно четверть из них противоречили тем основным принципам организации международной торговли (снижение тарифов, отказ от нетарифных барьеров и т.п.), которые продвигали США [Тоуе, 2003: 287].

Из-за возникших разногласий конференция затянулась; в конце декабря 1947 г. Уилкоккс видел три возможных варианта дальнейших действий Соединенных Штатов: добиться согласия 25 или 30 стран на принятие жесткого Устава; добиться общего согласия по некоторым главам и разделам, а рассмотрение остальных отложить на следующий этап переговоров; принять «скелет» Устава без существенного наполнения в целях учреждения консультативного органа³⁴.

Как свидетельствует переписка членов американской делегации с У. Клейтоном (занимал ранее пост первого помощника госсекретаря по экономическим вопросам и оставался после ухода с этого поста одним из самых ярких идеологов МТО) и госсекретарем США Д. Ачесоном, переговоры проходили чрезвычайно напряженно. В итоге получилось что-то среднее между вторым и третьим вариантами: по большинству вопросов (об иностранных инвестициях, полной занятости и количественных ограничениях) был достигнут компромисс; некоторые наиболее спорные моменты (например, о праве правительств на передачу собственности при условии предоставления «справедливой компенсации») были вообще исключены из текста; другие были сформулированы весьма расплывчато³⁵, при этом допускались различного рода лазейки и исключения из

³⁴ The Acting Deputy Director of the Office of International Trade Policy (Brown) to William L. Clayton, December 30, 1947 // FRUS. 1948. Vol. 1: General; The United Nations. In 2 parts. Part 2. Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1976. P. 824. Available at: <https://asset.library.wisc.edu/1711.dl/NBJXPYPSLAL368T/E/file-86e59.pdf?dl> (accessed: 25.03.2025).

³⁵ Например, Устав наделял иностранных инвесторов справедливыми правами, однако оппоненты США трактовали их в том смысле, что государства могут экспроприировать активы инвесторов (ст. 12, п. 1(с)). Final Act of the United Nations Conference on Trade and Employment: Havana Charter for an International Trade Organization // WorldTradeLaw.net. Available at: <https://www.worldtradelaw.net/document.php?id=misc/havana.pdf> (accessed: 25.03.2025).

принимаемых правил. По меткому выражению британского экономиста сэра Х. Хендерсона, «основные принципы, которые Хартия изначально должна была выражать и соблюдение которых обеспечивать, глубоко запряты и окутаны толстым слоем исключений и спасительных оговорок, через которые им будет трудно пробиться» [Henderson, 1949: 605].

Представляется, что основной причиной такого подхода стало стремление закончить работу над Уставом МТО любой ценой, поскольку ключевые государства-разработчики нуждались в том, чтобы согласовать хоть какую-то правовую основу для регулирования международных торговых отношений. Отчасти это было связано с новыми реалиями, не имевшими аналога в довоенной истории, например с распределением американской помощи по плану Маршалла через Организацию европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС), отчасти — с особенностями нового экономического порядка, подразумевавшего значительную степень интеграции большинства стран — членов антигитлеровской коалиции.

Что касается непосредственно США, то они были заинтересованы в том, чтобы утвердиться в качестве мирового лидера. Этому должна была способствовать их ключевая роль в создании валютно-финансовой системы и в выработке правил мировой торговли, а значит, Вашингтон не мог отказаться от согласования текста Устава МТО. Старый двусторонний формат утратил эффективность, поскольку новые вызовы — например, возникшие при реализации плана Маршалла, — требовали и нового институционального и правового оформления. Среди этих вызовов можно назвать слом довоенного торгового порядка, базировавшегося на лидерстве Великобритании и комплексе двусторонних договоров; критическую нехватку долларов в ряде европейских стран, сильнее всего пострадавших от войны; формирование ОЕЭС, через которую должна была распределяться американская помощь и которая стала, по сути, первым экономическим интеграционным институтом в Европе, и т.д. Советник по экономике Бюро по внешнеторговой политике Госдепартамента Дж. Коппок подметил в меморандуме для У. Брауна (сменившего Уилкокса на посту главы Бюро): «Неспособность конференции в Гаване подготовить Устав МТО будет означать прекращение проекта МТО на неопределенное время. <...> Соединенные Штаты потерпят серьезное дипломатическое поражение. Проект МТО является ядром

послевоенной экономической программы, разработанной на основе Атлантической хартии и соглашений о ленд-лизе...»³⁶.

Гаванская хартия — согласованная на Конференции ООН версия Устава МТО — была подписана 53 государствами 24 марта 1948 г.³⁷ За день до этого Клейтон сказал: «Это — день победы. История знает и другие конференции, посвященные международным делам, но ни перед одной из них не стояла задача настолько трудная, как та, которую мы сегодня решили. Ни одна из них не затрагивала настолько широкий спектр жизненно важных экономических интересов такого количества государств. Ни на одной из конференций не был выработан документ, настолько всеобъемлющий, как Гаванская хартия мировой торговли. И едва ли найдется среди этих конференций одна, которая имела бы такой грандиозный успех»³⁸.

Данная цитата служит хорошим доказательством той значимости, которую придавали либеральные элиты США проекту создания МТО, и масштабности задуманного ими международного торгового порядка. В целом представляется, что подписание Устава МТО в таком виде, в каком он был согласован в Гаване, нельзя считать безоговорочной победой Вашингтона. С одной стороны, сам факт завершения переговоров стал положительным моментом, с другой — американской делегации в итоге не удалось полностью отстоять те исходные принципы либерализации торговли, которые содержались в «Положениях для рассмотрения на международной конференции по вопросам торговли и занятости». Большое количество лазеек, допущенных в Гаванской хартии, практически размыло те правовые основы международной торговли, на которых, по замыслу США, должен был строиться послевоенный экономический порядок.

Правительственная кампания в поддержку МТО и противники ратификации ее Устава

Лидерство США на переговорах по выработке Устава МТО означало (для подписавших его стран), что Вашингтон ратифицирует этот документ если не первым, то в числе первых, поскольку ст. 103 Устава гласила, что МТО не могла быть создана ранее, чем через

³⁶ Memorandum by the Economic Adviser, Office of International Trade Policy (Coppock) to the Acting Director of the Office of International Trade Policy (Brown), December 30, 1947 // FRUS. 1948. Vol. 1. P. 825.

³⁷ Final Act of the United Nations Conference on Trade and Employment...

³⁸ Press Release ITP/194. United Nations Conference at Havana, March 23, 1948. P. 1.

60 дней после ратификации Устава тридцатью государствами³⁹. При этом очевидно было, что другие страны будут смотреть на США и следовать за ними. На случай непредвиденных задержек с ратификацией в той же ст. 103 предписывалось, что после 24 марта 1949 г. необходимое для создания МТО количество государств снижалось до 20. Если бы к 30 сентября 1949 г. не набралось и такого количества стран, Генеральному секретарю ООН следовало начать консультации с правительствами тех стран, которые ратифицировали Устав, относительно дальнейшей судьбы МТО (судя по этим оговоркам, страны уже на момент подписания Устава понимали, что в процессе его ратификации могут возникнуть трудности).

Формировать в американском обществе позитивный образ МТО ее сторонники в правительственных кругах США начали задолго до подписания Гаванской хартии. 27 декабря 1946 г. Уилкоккс писал госсекретарю Дж. Маршаллу: «Успех или неудача нашей политики в области международной торговли зависит не столько от отношения других стран, сколько от той поддержки, которая будет оказана внутри Соединенных Штатов. Эта поддержка должна быть энергичной, широкомасштабной и двухпартийной. <...> Госдепартамент должен быть готов в ближайшие месяцы посвятить значительную часть своего времени и энергии программе информирования общественности и связям с Конгрессом»⁴⁰. Однако нужно отметить, что кампания по привлечению населения на сторону МТО была построена неверно. Она была нацелена скорее на деловые и политические элиты, чем на широкие слои общества (поскольку основная задача состояла в ратификации Устава). При этом значительная часть населения рассматривала международную торговлю с позиции производителя, а не потребителя; соответственно та угроза, которую представляли для сохранения их рабочих мест иностранные товары, виделась им куда более значимой, чем возможность снижения затрат за счет более дешевого импорта [Aaronson, 1993: 129].

Незадолго до этого, 9 ноября 1946 г., Трумэн выступил с заявлением о значении лондонских переговоров: «Важно, чтобы народ Со-

³⁹ См. ст. 103 Устава МТО: Final act and related documents. United Nations Conference on Trade and Employment held at Havana, Cuba, from November 21, 1947 to March 24, 1948. New York: Lake Success, 1948. P. 95 // United Nations Treaty Collection. Available at: https://treaties.un.org/doc/source/docs/E_CONF2_78-E.pdf (accessed: 25.03.2025).

⁴⁰ The Director of the Office of International Trade Policy (Wilcox) to the Secretary of State, December 27, 1946 // FRUS. 1946. Vol. I. P. 1366.

единенных Штатов понял подлинное значение этих переговоров для нас и для мира. Это не только торговые сделки <...>, это куда больше. Переговоры имеют центральное значение для структуры международных экономических отношений под эгидой Объединенных Наций. Они необходимы для достижения целей Атлантической хартии и ст. VII наших Соглашений о взаимопомощи. Они необходимы для укрепления и поддержки основ Международного валютного фонда и Международного банка реконструкции и развития и для прокладывания пути к той мировой экономике, которая заложена в проекте Устава Международной торговой организации. <...> Я уверен, что народ Соединенных Штатов окажет этим переговорам свою полную поддержку и поощрение»⁴¹.

В выступлении в Монтичелло 4 июля 1947 г.⁴² и на других площадках, в обращении к Конгрессу о положении в стране 7 января 1948 г.⁴³ Трумэн постоянно упоминал о важности создания МТО и о руководящей роли США в выработке правил международной торговли.

14 февраля 1948 г. Управление по связям с общественностью Госдепартамента выпустило релиз под названием «Краткая информация об Уставе предлагаемой Международной торговой организации». В нем говорилось, в частности, что «Устав устанавливает согласованный свод принципов ведения международной торговли и организацию, призванную содействовать их реализации. Эта организация будет специализированным учреждением ООН, и ее создание позволит реализовать принципы политики, сформулированной Конгрессом в заключительном параграфе Акта о Бреттон-Вудских соглашениях, в котором Конгресс принял членство в Бреттон-Вудских организациях»⁴⁴.

⁴¹ Statement by the President on the forthcoming International Conference on Tariffs and Trade, November 9, 1946 // Harry S. Truman Library & Museum. Available at: <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/248/statement-president-forthcoming-international-conference-tariffs-and> (accessed: 25.03.2025).

⁴² Independence Day Address delivered at the Home of Thomas Jefferson // Public papers of the presidents of the United States: Harry S. Truman. Containing the public messages, speeches, and statements of the president, January 1 to December 31, 1947. Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1963. P. 323–326.

⁴³ Annual Message to the Congress on the State of the Union, January 7, 1948 // Harry S. Truman Library & Museum. Available at: <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/2/annual-message-congress-state-union-1> (accessed: 25.03.2025).

⁴⁴ A summary of the charter for the proposed International Trade Organization, February 14, 1948 // Harry S. Truman Library & Museum. Will L. Clayton Papers. Box 76. Folder «Committee for the ITO_after Havana».

В день подписания Устава МТО Трумэн выступил со следующим заявлением: «Хартия имеет непосредственное значение для усилий стран, которые в настоящее время работают над восстановлением разрушений и беспорядка, вызванных Второй мировой войной. Принятие Устава в том виде, в котором он был сформулирован, будет стимулировать расширение международной торговли, от которой зависит мировое процветание. Поддерживая рост процветающей международной торговли, этот кодекс честных сделок внесет большой вклад в наши усилия по установлению справедливого и прочного мира. <...> То, что происходит сегодня в Гаване, знаменует собой завершение одной из самых сложных и важных задач, которые когда-либо решались на международных конференциях»⁴⁵.

Несмотря на очевидную поддержку президента и ряда крупных чиновников Госдепартамента, в американских политических и деловых кругах было достаточно много влиятельных противников ратификации Гаванской хартии.

Они руководствовались несколькими соображениями. Часть из них, в основном сторонники Республиканской партии, выступали за сохранение протекционистской внешнеторговой политики. Другие, наиболее либерально настроенные, не отвергая саму идею регулирования международной торговли, были против принятого в Гаване Устава, утратившего, по их мнению, свой первоначальный смысл из-за размытости формулировок и множества лазеек и исключений. Часть бизнеса, прежде всего из аграрного сектора, получавшего поддержку от государства, не хотела снижения тарифов, защищавших их от конкуренции. Впрочем, голоса оппонентов Гаванской хартии пока еще звучали разрозненно.

Непримиримый изоляционист из Миннесоты, член Палаты представителей от Республиканской партии Г. Кнутсон предупреждал администрацию: «Конгресс незамедлительно поднимет любой тариф, который снизит Госдепартамент, если он нанесет ущерб “жизненно важной отрасли”»⁴⁶.

⁴⁵ Statement by the President on the signing of the Charter of the International Trade Organization, March 24, 1948 // Harry S. Truman Library & Museum. Available at: <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/54/statement-president-signing-charter-international-trade-organization> (accessed: 25.03.2025).

⁴⁶ National affairs: Baa, baa, black sheep // Time. 02.06.1947. Available at: <https://time.com/archive/6867625/national-affairs-baa-baa-black-sheep/> (accessed: 25.03.2025).

Хорошей иллюстрацией справедливости утверждения Кнутсона служит пример, связанный с производителями шерсти, которым удалось (еще до подписания Устава) представить в Конгресс проект закона о сохранении закупочных цен на шерсть в 1947 г. на уровне 1946 г.⁴⁷ Он успешно прошел обе палаты, однако президент наложил на него вето, поскольку, по его словам, принятие такого закона продемонстрировало бы всему миру, что Соединенные Штаты в действительности стремятся не к либерализации торговли, а к протекционизму и изоляционизму⁴⁸.

Сенатор от штата Вайоминг, республиканец Э. Робертсон тут же предложил новый законопроект, который предписывал государственной Товарно-кредитной корпорации продолжать закупать шерсть до 1948 г. и продавать ее по сниженным ценам, чтобы выдержать конкуренцию с иностранной шерстью. На финансирование программы предлагалось выделить 130 млн долл.⁴⁹ В Палату представителей К. Хоуп из Канзаса внес законопроект, который предписывал введение не только квот, но и пошлин на импорт шерсти⁵⁰. Заместитель министра сельского хозяйства Н. Додд (уроженец «шерстяного» Орегона), за которым стояло мощное лобби Национальной ассоциации производителей шерсти, в свою очередь предложил дополнительное средство: импортную квоту, которая ограничила бы количество ввозимой в страну иностранной шерсти⁵¹.

Законопроект Робертсона также прошел обе палаты и тоже подвергся президентскому вето⁵². В конце 1947 г. профессор экономики Калифорнийского университета Р. Гулик-мл. писал об этом так: «Не будет преувеличением утверждать, что вето, наложенное президен-

⁴⁷ 61 Stat. 769 — An act to provide support for wool, and for other purposes, August 5, 1947 // U.S. Government Publishing Office. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-61/pdf/STATUTE-61-Pg769.pdf> (accessed: 25.03.2025).

⁴⁸ Veto of the Wool Act, June 26, 1947 // The American Presidency Project. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/veto-the-wool-act> (accessed: 25.03.2025).

⁴⁹ Price support for wool // CQ Almanac. 3rd ed., 02-175-02-182. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1948. Available at: <http://library.cqpress.com/cqalmanac/cqal47-1397780> (accessed: 25.03.2025).

⁵⁰ Congressional record, March 26, 1947, Vol. 93, Part 2 — Bound edition. P. 2685 // Library of Congress. Available at: <https://www.congress.gov/80/crecb/1947/03/26/GPO-CRECB-1947-pt2-21-2.pdf> (accessed: 25.03.2025).

⁵¹ Ibid. P. 7192. Available at: <https://www.congress.gov/80/crecb/1947/06/18/GPO-CRECB-1947-pt6-5-1.pdf> (accessed: 25.03.2025).

⁵² President vetoes Wool Bill // Daily Mercury. June 28, 1947. P. 1.

том Трумэном на закон Робертсона, спасло Женевскую конференцию от сокрушительной неудачи»⁵³.

При этом, как справедливо писал журнал «Time», «выращивание шерсти не являлось жизненно важной отраслью промышленности США. Это небольшой нерентабельный бизнес, составляющий менее 1/1000 национального дохода. Но у него есть влиятельные друзья — конгрессмены и сенаторы из 23 штатов, выращивающих шерсть, которые могут блять так же громко, как побитые бурей бараны, обменивая поддержку законопроектов о защите южных арахисоводов на законопроекты о защите западных овцеводов...»⁵⁴.

28 апреля 1948 г. на заседании Совета директоров Торговой палаты США Межведомственный комитет по рассмотрению предложенной Международной торговой организации (Inter-departmental Committee to Consider the Proposed International Trade Organization) представил доклад, в котором говорилось, что «МТО может быть конструктивным и очень полезным инструментом международного сотрудничества в экономических делах». При этом утверждалось, что Гаванская хартия «менее удовлетворительна», чем «лондонский» или «женевский проект» Устава МТО. Авторы доклада рекомендовали администрации Трумэна, чтобы «США воздержались от принятия Гаванской хартии и выступили за возобновление переговоров», поскольку они находят опасными сделанные в ней «уступки философии государственного планирования, контроля и торговли»⁵⁵.

Это двойственное отношение к МТО подтверждалось и в неформальных беседах. 5 ноября 1948 г. в письме Клейтону юрист С. Рубин рассказал о деловой завтраке с крупными бизнесменами — членами Национального совета по внешней торговле (National Foreign Trade Council), выказавшими «отсутствие симпатии к МТО», и предложил ему свои услуги по лоббированию этого проекта⁵⁶.

Вдобавок к описанным сложностям быстрой ратификации Гаванской хартии препятствовала чрезвычайно напряженная президентская кампания 1948 г. (Демократическая партия была рас-

⁵³ Robert L. Gulick Jr. to Matthew J. Connelly, December 23, 1947 // Harry S. Truman Library & Museum. Truman Papers. Official File. Box 527.

⁵⁴ National affairs: Baa, baa, black sheep...

⁵⁵ Report of the Inter-Departmental Committee presented to the Board of Directors of the Chamber of Commerce of the United States, April 26, 1948 // Harry S. Truman Library & Museum. Will L. Clayton Papers. Box 76. Folder «Committee for the ITO_after Havana».

⁵⁶ Seymour Rubin to William Clayton, November 5, 1948 // Ibidem.

колоты, а обе палаты Конгресса контролировали республиканцы, выступавшие за более консервативную внешнюю политику).

Информационная война между сторонниками и противниками ратификации Устава МТО продолжалась. В декабре 1948 г. Управление по связям с общественностью Госдепартамента выпустило брошюру «Двадцать пять вопросов и ответов о предлагаемой Международной торговой организации», содержащую простые ответы на такие популярные вопросы, как: для чего нужна МТО; почему она является важным инструментом внешнеэкономической политики США; как в Уставе решается проблема торговых отношений между странами с частной и государственной торговыми системами...⁵⁷ К сожалению, нам неизвестен тираж этой брошюры и мы не можем однозначно утверждать, что она сыграла важную роль в пропаганде МТО в американском обществе. В целом в этом издании повторялись уже изложенные нами нарративы: цель внешнеэкономической политики США состоит в расширении мировой торговли и повышении уровня жизни всего населения планеты; МТО дополняет Бреттон-Вудские институты, план Маршалла и программу торговых соглашений на основе взаимности. Кроме того, там подчеркивалось, что МТО — это добровольное соглашение стран, никак не ограничивающее их суверенитет, и организация не может вмешиваться во внутренние экономические дела ее членов⁵⁸.

В конце января 1949 г. стало известно, что П. Хоффман, глава Администрации экономического сотрудничества, выступает в поддержку МТО. По его словам, если Устав не будет одобрен, «мы

⁵⁷ Twenty-five questions and answers on the proposed International Trade Organization. Department of State. Office of Public Affairs, Washington, D.C., December 1948 // Ibidem.

⁵⁸ Последнее утверждение, впрочем, весьма сомнительно, поскольку в ходе либерализации торговли должны были быть отменены все меры поддержки экспортеров в странах — членах МТО, а подобный шаг, безусловно, является вмешательством в экономику этих государств. При этом отказаться от применения данной меры легально ни одна страна-член не могла — за исключением самих Соединенных Штатов, в законодательстве которых уже в описываемый период существовали весьма удобные для таких случаев правовые лазейки. Например, 25 февраля 1947 г., в день, когда был принят «нью-йоркский проект» Устава МТО, Трумэн подписал Указ 9832. Этот документ предоставлял всем секторам экономики, которые могли быть затронуты снижением тарифов в соответствии с ГАТТ, возможность обойти эту процедуру. См.: Executive order 9832 prescribing procedures for the administration of the Reciprocal Trade Agreements Program, February 25, 1947 // Harry S. Truman Library & Museum. Available at: <https://www.trumanlibrary.gov/library/executive-orders/9832/executive-order-9832> (accessed: 25.03.2025).

никогда не доживем до снижения торговых барьеров», и ему «не нравится думать о том, что случится, если Устав не будет одобрен»⁵⁹.

В меморандуме от 4 марта 1949 г. Национальный совет по внешней торговле, взвесив все достоинства и недостатки Устава, главный из которых состоял в том, что «все обязательства членов Хартии нивелируются исключениями и оговорками», объявил о своем намерении выступить против принятия данного документа, когда он будет внесен в Конгресс⁶⁰. Важно подчеркнуть, что критику вызывали именно согласованные в Гаване формулировки положений Устава, а не сама идея либерализации международной торговли и создания МТО.

По итогам промежуточных выборов 1948 г. Палата представителей и Сенат вновь оказались под контролем демократов, однако президент не торопился вносить в Конгресс билль о ратификации Устава МТО⁶¹. Одной из причин такой нерешительности стал упомянутый раскол в элитах по этому вопросу: было очевидно, что быстро он не решится и исход его обсуждения в принципе неясен. Другой причиной была необходимость уделить первостепенное внимание Североатлантическому пакту и Закону о взаимной военной помощи.

Лишь 28 апреля 1949 г. Трумэн направил Конгрессу специальное послание, в котором передавал на его рассмотрение Устав МТО. В конце послания президент заявлял: «Хартия является самым

⁵⁹ Unknown sender to William L. Clayton, January 27, 1948 // Harry S. Truman Library & Museum. Will L. Clayton Papers. Box 76. Folder «Committee for the ITO_after Havana».

⁶⁰ National Foreign Trade Council. Memorandum, March 4, 1949 // Ibidem.

⁶¹ Процесс заключения международно-правового договора или соглашения в США содержит следующие фазы. Сначала глава государства подписывает договор без каких-либо консультаций с Конгрессом. Затем для начала процедуры ратификации этот документ направляется в сенатский Комитет по международным отношениям. Далее он может передать договор на утверждение Сената без изменений либо с оговорками или вообще не рекомендовать его к одобрению. Обсуждение договора в Сенате проходит в трех чтениях, в ходе которых его члены, а также другие комитеты могут предлагать различные правки и изменения. Решение о согласии Сената на ратификацию договора выносится большинством в 2/3 голосов присутствующих сенаторов, однако любые другие решения по каким-либо предложениям или вопросам, относящимся к договору, принимаются простым большинством голосов, кроме предложения отложить рассмотрение договора на неопределенное время, которое также принимается большинством в 2/3 голосов. Подробнее см.: Акчурин Т.Ф. Международные договоры в правовой системе США // Евразийский юридический портал. Доступ: <https://www.eurasialegal.info/index.php/component/content/article/36-2010-12-14-07-45-12/5268-2017-06-02-06-29-10> (дата обращения: 25.03.2025).

всеобъемлющим международным экономическим соглашением в истории. <...> Соединенные Штаты могут гордиться своим лидерством в этой конструктивной деятельности, направленной на то, чтобы помочь странам мира выбраться из пучины ограничений и дискриминации, которая охватила международную торговлю со времен Первой мировой войны. Альтернатива Уставу — экономический конфликт и сокращение международной торговли»⁶².

3 мая госсекретарь Ачесон выступил с речью «Экономическая политика и Устав МТО» на Национальном съезде Торговой палаты США. Он, в частности, сказал: «Через несколько лет мир столкнется с такими проблемами в торговой политике, которые сегодня невозможно даже предсказать, не то что преодолеть. Однако существование постоянного международного форума и набора испытанных правил станет залогом того, что страны будут действовать с полным осознанием взглядов и возможных реакций своих соседей. <...> Устав Международной торговой организации закладывает основы права в области всемирной торговли и служит росту взаимности и взаимозависимости в торговых отношениях. Я не знаю другого пути развития такой системы мировой торговли, в которой производственные мощности всего мира могут быть конвертированы в высочайший уровень материального благосостояния»⁶³.

В тот же день был сделан первый шаг к ратификации Устава МТО в США: в Палату представителей была внесена резолюция H.J. Res. 236 (другое название — Акт о Международной торговой организации), которая давала президенту право согласия на вступление США в МТО; уполномочивала его назначать по представлению и с одобрения Сената американских представителей в Исполнительный совет и на Конференцию МТО; обязывала Госдепартамент осуществлять ежегодные выплаты, связанные с участием страны в этой организации; запрещала президенту США принимать какие-либо поправки к Уставу без одобрения Конгресса и разрешала ему время от времени

⁶² Special Message to the Congress transmitting the Charter for the International Trade Organization, April 28, 1949 // Harry S. Truman Library & Museum. Available at: <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/88/special-message-congress-transmitting-charter-international-trade> (accessed: 25.03.2025).

⁶³ Acheson D. Economic policy and the ITO Charter: Address by Secretary Acheson, May 15, 1949 // Department of State Bulletin. Vol. 20. No. 515. Publ. 3503. P. 623–627. Available at: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=osu.32437010893770&seq=618> (accessed: 25.03.2025).

издавать указы, которые он посчитает необходимыми для выполнения положений настоящей резолюции⁶⁴.

В майском номере журнала «Harvard Law Review» была помещена обширная статья специального помощника начальника юридического отдела Министерства финансов США Дж. Бронза «Устав Международной торговой организации». Она заканчивалась следующими словами: «Если Хартия сможет обеспечить достаточную безопасность для оправдания экономического разоружения, она предложит производителям и продавцам всего мира возможность расширить горизонты своей конкурентоспособности за пределы политических границ»⁶⁵.

12 июня 1949 г. Подкомитет по исследованиям и политике Комитета экономического развития⁶⁶ выпустил заявление по национальной политике под названием «Международная торговая организация и восстановление мировой торговли». Помимо чисто справочной информации в нем перечислялись наиболее желательные, приемлемые и полностью неприемлемые для США статьи Устава МТО. В числе последних были положения, обязывавшие Вашингтон вкладывать значительные средства в форме инвестиций в экономику развивающихся стран и при этом никак не защищавшие Соединенные Штаты от любых форм дискриминации со стороны правительств этих государств. Документ заканчивался рекомендацией Конгрессу ратифицировать Устав МТО при условии, что из него будут исключены положения об иностранных инвестициях. При этом особо было указано, что из 30 членов подкомитета по подготовке заявления и Комитета по исследованиям и политике пять не согласились с этой рекомендацией, поскольку считали, что Гаванская хартия не отвечает интересам США из-за расплывчатости формулировок ее

⁶⁴ Joint resolution providing for membership and participation by the United States: H.J. Res. 236, 81st Congress, 1st session // Harry S. Truman Library & Museum. George M. Elsey Papers. Box 80. Folder «ITO».

⁶⁵ Bronz G. The International Trade Organization Charter // Harvard Law Review. 1949. Vol. 62. No. 7. P. 1125.

⁶⁶ Комитет экономического развития (Committee for Economic Development, CED) — американский некоммерческий и внепартийный аналитический центр по вопросам государственной политики, созданный в 1942 г. для содействия развитию свободного предпринимательства и полной занятости. Его попечительский совет состоит в основном из руководителей высшего звена корпораций из различных отраслей и секторов экономики США.

статей⁶⁷. В целом можно сказать, что заявление Комитета полностью отражало взгляды американского бизнеса на Устав МТО, а соотношение сторонников и противников его ратификации в деловых кругах было примерно таким же, как и среди авторов заявления.

В условиях поляризации мнений о пользе и вреде, которые могла принести США ратификация Устава МТО (подробнее об этом см. далее), рассмотрение соответствующей резолюции в Конгрессе было отложено.

Обобщая изложенное, можно сказать, что сторонниками ратификации Устава МТО выступали авторы самой идеи либерализации международной торговли, некоторые члены Демократической партии и представители тех отраслей экономики США, которые не нуждались в поддержке государства. Соответственно против ратификации высказывались изоляционисты, протекционисты, консерваторы-республиканцы и владельцы компаний, работавших в «чувствительных» секторах американской экономики. Последних нужно было каким-то образом перетянуть на сторону авторов проекта создания МТО.

Американский бизнес и Комитет в поддержку МТО

6 декабря 1948 г. в письме Клейтону сотрудник Госдепартамента Ф. Расселл предложил составить обращение в поддержку МТО за подписью президента «General Electric» У.Р. Хэрода — влиятельного бизнесмена, не связанного напрямую с Госдепартаментом, и разослать его всем членам Конгресса. Кроме того, Расселл предположил, что следует создать общественный комитет в поддержку МТО для более широкого продвижения этого проекта⁶⁸.

Предложения Расселла имели под собой весомые основания. В письме Клейтону от 28 декабря 1948 г. У. Болдуин, один из пионеров PR-бизнеса в Северной Америке, так характеризовал ситуацию с МТО: «За последние несколько месяцев оппозиция опередила нас и уже создала в деловом мире в целом подозрительную и враждебную атмосферу⁶⁹. Поскольку Устав весьма длинен и сложен, [его]

⁶⁷ The International Trade Organization and the reconstruction of world trade. A short summary of a statement on national policy issued by the Research and Policy Committee of the Committee for Economic Development, June 12, 1949 // Harry S. Truman Library & Museum. Will L. Clayton Papers. Box 76. Folder «Committee for the ITO_after Havana».

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Имеются в виду прежде всего кулуарные разговоры. Речи о масштабной кампании против МТО в американских СМИ не шло, хотя в газетах время от времени

обсуждение как сторонниками, так и противниками во многих случаях носит скорее эмоциональный, чем объективно-аналитический характер. Это будет трудный путь, требующий лидера, способного обеспечить уважение и сотрудничество со стороны делового мира на том основании, что, хотя в деталях этот документ далек от идеала, Соединенные Штаты не могут позволить себе на этом этапе отказаться от своего лидерства в стремлении разработать основу для непрерывного восстановления мировой экономики. Было бы недальновидно организовать на скорую руку кампанию [в поддержку], а затем ожидать, что МТО сама себя сдвинет с места»⁷⁰.

В тот же день Клейтон получил письмо от Хэрода, в котором он отказывался от предложенной ему ранее роли лидера кампании в поддержку МТО, поскольку «не имел ни необходимой веры, ни преданности делу». Кроме того, Хэрод полагал, что в результате переговоров по выработке Устава их участникам удалось прийти к согласию на словах, но не в умах, что неизбежно должно привести к сложностям и разочарованиям⁷¹. К сожалению, нам неизвестно, выступал ли он впоследствии против ратификации Устава МТО, однако можно с уверенностью сказать, что никаких громких заявлений в прессе на эту тему он не делал.

В начале 1949 г. Клейтон разослал десяткам крупных американских бизнесменов письма с предложением войти в состав Комитета в поддержку МТО, в создании которого он принял самое активное участие. Главой формировавшейся структуры был избран

появлялись соответствующие заметки с весьма громкими названиями вроде «Просят о масштабной ревизии Устава МТО». Ask sharp revision of Charter of ITO // The New York Times. 13.05.1948. Available at: <https://www.nytimes.com/1948/05/13/archives/ask-sharp-revision-of-charter-of-ito-speakers-at-textile-parley.html> (accessed: 25.03.2025); «Так называемая Хартия свободной мировой торговли позволяет всем, кроме США, возводить любые барьеры, какие они хотят». Analyzing the ITO treaty: So-called charter for free world trade leaves everyone but the U.S. free to build any barriers they want // The Wall Street Journal. 08.06.1948. Р. 4. При этом заметки в защиту МТО также печатались, и в целом количество позитивных и негативных статей в ключевых американских газетах («The New York Times», «Chicago Tribune», «The Boston Globe») было примерно одинаковым. Пожалуй, наиболее критически настроенной была «The Wall Street Journal», однако и в ней этому вопросу было посвящено 6 статей за весь 1948 год, причем они размещались не ближе 4-й страницы.

⁷⁰ William H. Baldwin to William L. Clayton, December 28, 1948 // Harry S. Truman Library & Museum. Will L. Clayton Papers. Box 76. Folder «Committee for the ITO_after Havana».

⁷¹ Ibidem.

У. Бэтт — известный в широких кругах бизнесмен и политик, президент крупнейшей компании — производителя подшипников «SKF Industries», занимавший в годы войны пост заместителя главы Управления военного производства. Основной задачей Комитета была подготовка бизнес-элиты к слушаниям законопроекта о ратификации Устава в Конгрессе, для чего предполагалось: оказывать помощь членам Комитета и другим лицам, желавшим выступить или сделать заявление; подготавливать пресс-релизы для распространения среди издателей, в организациях и т.д.; пробуждать интерес к МТО в местных и региональных группах; наращивать сотрудничество с государственными институтами, выступавшими в поддержку организации; налаживать контакты с колумнистами и авторами передовиц крупных газет; способствовать выступлениям членов Комитета в радиопередачах и на других массовых мероприятиях⁷².

Большинство приглашенных в Комитет ответили согласием, однако были и весьма резкие отказы. Так, председатель исполнительного совета «National City Bank» Р. Бёрджесс написал Клейтону, что подавляющее большинство бизнесменов высказываются против ратификации Устава МТО в его текущем виде. Бёрджесс также предположил, что Клейтону будет сложно найти людей, готовых выступить в поддержку Гаванской хартии, и средства для такой пропагандистской кампании, и посоветовал ему обойтись вообще без Комитета и положиться на симпатии общества к проведению более широкой внешней политики⁷³.

Г. Балгуйен, вице-президент «American and Foreign Power Company, Inc.», в ответ на приглашение войти в состав Комитета написал Клейтону следующее: «Поскольку я был в Гаване вместе с Вами и с другими членами делегации от США, я хорошо понимаю, сколько труда Вы вложили в Устав и Ваше желание, чтобы Конгресс его одобрил, и я высоко ценю Ваше предложение служить в Комитете вместе с м-ром Бэттом. Представляется, однако, что деловые и торговые организации, с которыми я связан, включая Национальную ассоциацию производителей, которую я представлял в Гаване, решительно против ратификации Конгрессом Устава в его нынешнем виде. <...>

⁷² Memorandum of Charles R. Weaver to William L. Batt, May 11, 1949 // Harry S. Truman Library & Museum. Will L. Clayton Papers. Box 76. Folder «Committee for the ITO_after Havana».

⁷³ W. Randolph Burgess to William L. Clayton, January 21, 1949 // Ibidem.

В этих условиях я оказался бы в весьма щекотливой ситуации, вступив в Ваш Комитет, и я не могу этого сделать»⁷⁴.

Впрочем, к 23 марта 1949 г. предложение войти в Комитет приняли представители 54 крупных компаний, банков и правительственных организаций из 17 штатов. Больше всего членов Комитета было из штатов Нью-Йорк (17), Пенсильвании (8) и Огайо (6). Указанные 54 компании распределялись по отраслям экономики следующим образом: в основном они производили автомобили, самолеты, инженерное оборудование, древесину; было несколько производителей продуктов питания («Coca-Cola», «General Foods») и владельцев сетей сбыта («Federated Department Stores»). Примечательно, что, несмотря на отказ президента «General Electric» возглавить кампанию в поддержку МТО, в состав Комитета вошел председатель совета директоров этой корпорации Ф. Рид. К 29 марта число согласившихся стать членами Комитета достигло 95 человек, среди которых заметно выросло количество представителей южных штатов и Среднего Запада⁷⁵.

8 апреля 1949 г. Клейтон и Бэтт в письме Р. Хехту, председателю совета директоров компании «The Mississippi Shipping Company», сообщили: количество членов Комитета в поддержку МТО настолько впечатляюще, что для осуществления наиболее эффективной работы нужно создать в его рамках меньший по составу исполнительный комитет⁷⁶.

Примерно в то же время началась переписка Клейтона с Ф. Кортни, директором известной парфюмерной фирмы «Coty», выступавшим против создания МТО с тем Уставом, который был подписан в Гаване. 3 марта 1949 г. Кортни писал Клейтону: «Я, наверное, так же предан [идее] международного сотрудничества, как любой другой известный мне человек. В связи с этим должен с сожалением признать: я пришел к выводу, что Устав МТО представляет опасность для свободного предпринимательства, демократии и мира. <...> Я глубоко убежден в том, что лучше не иметь вовсе никакого Устава, чем иметь тот ужас, который получился в Гаване. Гаванская хартия МТО подорвет саму идею возможности восстановления международной многосторонней торговли. Она станет причиной конфликтов

⁷⁴ Henry W. Balgooyen to William L. Clayton, March 1, 1949 // Harry S. Truman Library & Museum. Will L. Clayton Papers. Box 72. Folder «Committee for the ITO».

⁷⁵ Acceptances, March 23 and March 29, 1949 // Ibidem.

⁷⁶ William L. Batt and William L. Clayton to Rudolph S. Hecht, April 8, 1949 // Ibidem.

и распрей между государствами»⁷⁷. В опасениях Кортни, позицию которого разделяли и другие представители бизнеса, несомненно, было рациональное зерно. И если в том, что Гаванская хартия «подорвет идею восстановления международной многосторонней торговли», можно было усомниться, то опасность возникновения конфликтов и распрей из-за расплывчатых формулировок статей Устава МТО была весьма реальной.

Интенсивный обмен письмами не привел, однако, к изменению позиций обоих корреспондентов. Кортни оставался одним из наиболее раздражавших адептов МТО противников. Он публиковал статьи против организации в отраслевых газетах и журналах⁷⁸ и затем рассылал их крупным бизнесменам (например, членам попечительского совета Комитета экономического развития), а в конце 1949 г. выпустил книгу под названием «Экономический Мюнхен...»⁷⁹, которая вызвала широкий общественный резонанс.

14 апреля Бэтт выступил на 27-й ежегодной сессии Академии мировой экономики с пространным и весьма пафосным докладом на тему «Важность Международной торговой организации для позиции Америки в международных делах». В конце своей речи он заявил: «Сегодня мы владеем инициативой. Пророк говорил: “Лучше зажечь свечу, чем проклинать мрак”⁸⁰, так давайте разожжем это пламя международного экономического порядка; будем наблюдать за ним и беречь его спокойно и вдумчиво, молясь, чтобы оно сделало весь возможный вклад в лучшую жизнь, а значит, в безопасность, нашу и мира». Кроме того, в своем докладе Бэтт очень четко сформулировал главное опасение всех авторов идеи создания МТО: «Устав воспринимают как американский проект, и его успех или неудачу будут оценивать как успех или неудачу американского правительства. Для нас — тех, кто долгие годы работал, спорил, вел переговоры об этих вещах, — внезапно повернуться к ним спиной

⁷⁷ Philip Cortney to William L. Clayton, March 3, 1949 // Harry S. Truman Library & Museum. Will L. Clayton Papers. Box 76. Folder «Committee for the ITO_after Havana».

⁷⁸ Cortney Ph. Why the Havana ITO Charter should be rejected // The Commercial and Financial Chronicle. April 7, 1949. Vol. 169. No. 4792. P. 1. Available at: <https://fraser.stlouisfed.org/title/commercial-financial-chronicle-1339/april-7-1949-554956?deep=true> (accessed: 25.03.2025).

⁷⁹ Cortney Ph. The economic Munich. The I.T.O. Charter. Inflation or liberty. The 1929 lesson. New York: Philosophical Library, 1949.

⁸⁰ Бэтт ссылается на известное высказывание, приписываемое Конфуцию: «Легче зажечь одну маленькую свечу, чем клясть темноту».

было бы еще большим ударом, чем отказ от вступления в Лигу Наций после Первой мировой войны»⁸¹.

2 мая состоялась первая пресс-конференция руководства Комитета в поддержку МТО, однако еще ранее его члены обсуждали проект Устава МТО на нескольких крупных деловых мероприятиях⁸². Изначально предполагалось, что наибольшая активность Комитета придется на осень 1949 г., так как после внесения президентом в Конгресс билля о ратификации Устава МТО слушания в Палате представителей ожидалось в мае–июне 1949 г., а в Сенате — в феврале–марте 1950 г. Сообразно этим прогнозам составляли бюджет Комитета. На 30 апреля 1949 г. было собрано 18 400 долл.⁸³, к 17 июня эта сумма достигла 22 725 долл.⁸⁴

Несмотря на развернутую широкую кампанию в поддержку ратификации Устава МТО, число ее противников оставалось весьма внушительным. Администрация Трумэна не хотела рисковать, поскольку даже демократическое большинство в Конгрессе не могло гарантировать успешное прохождение H.J. Res. 236. 13 мая Клейтон получил от секретаря Комитета Ч. Уивера телеграмму с сообщением о том, что слушания в Палате представителей откладываются по меньшей мере до конца июня⁸⁵, а 7 июня Бэтт написал ему: «Если президент не сделает это срочным делом, слушаний в рамках этой сессии не будет. Если президент не изменит своего мнения (а я не думаю, что изменит), ответственность за выстраивание приоритетности вопросов останется у Госдепартамента, а в свете его нынешнего отношения для вывода МТО на сцену просто не останется времени»⁸⁶.

Для возобновления активной деятельности Комитета в поддержку МТО в сентябре 1949 г. необходимо было собрать еще 25 тыс. долл. Интересно, что даже в условиях постоянного давления со стороны бизнеса, выступавшего против МТО, из состава членов Комитета вы-

⁸¹ Batt W.L. The importance of the International Trade Organization to America's position in world affairs. Speech delivered at twenty-seventh annual session of the Academy of World Economics. Washington, D.C., April 14, 1948 // Harry S. Truman Library & Museum. Will L. Clayton Papers. Box 76. Folder «Committee for the ITO_after Havana».

⁸² Melvin J. Fox to Charles R. Weaver. May 11, 1949 // Ibidem.

⁸³ Memorandum of Charles R. Weaver to William L. Batt, May 11, 1949...

⁸⁴ William L. Batt to William L. Clayton, June 17, 1949 // Harry S. Truman Library & Museum. Will L. Clayton Papers. Box 76. Folder «Committee for the ITO_after Havana».

⁸⁵ Charles R. Weaver to William L. Clayton, May 13, 1949 // Ibidem.

⁸⁶ William L. Batt to William L. Clayton, June 17, 1949...

шел всего один человек. Зато за лето в него вошли 17 новых членов, и на 1 сентября 1949 г. их общее количество достигло 138 человек⁸⁷.

Несмотря на продолжавшиеся усилия Комитета и других сторонников ратификации Устава МТО по ведению пропагандистской и разъяснительной работы, к концу 1949 г. голос оппозиции стал значительно громче, а правительственных чиновников в поддержку Гаванской хартии — тише. К звучавшим ранее аргументам противников Устава МТО прибавились новые — экономические: начавшаяся в США рецессия (требовавшая введения ряда защитных мер для американских производителей, что шло вразрез с принципами либерализации торговли), значительные расходы на реализацию плана Маршалла и сложности в странах — получателях американской помощи⁸⁸ поставили под сомнение целесообразность текущей внешнеэкономической политики правительства США.

Кроме того, если в 1947–1948 гг. в поддержку принятия Устава МТО и его ратификации постоянно выступали президент и крупные чиновники, то к середине 1949 г. их активность в этом отношении значительно снизилась. За лето 1949 г. Трумэн упомянул МТО (причем именно саму организацию, а не ратификацию Гаванской хартии) только в одном из важных выступлений — 11 июня в Литл-Роке (Арканзас)⁸⁹. В полугодовом экономическом отчете президента⁹⁰

⁸⁷ Committee for the International Trade Organization. Progress report and future program, September 1949 // Harry S. Truman Library & Museum. Will L. Clayton Papers. Box 76. Folder «Committee for the ITO_after Havana».

⁸⁸ Имеются в виду валютные кризисы конца 1940-х годов. В 1948 г. французский франк был девальвирован на 80%, в 1949 г. британский фунт потерял 30,5% своей стоимости. Destruction and reconstruction (1945–1958) // International Monetary Fund. Available at: https://www.imf.org/external/np/exr/center/mm/eng/mm_dr_01.htm (accessed: 25.03.2025). Большая часть американской помощи выделялась в форме грантов, для чего в странах-реципиентах создавали специальные счета, на которых размещали суммы в местной валюте, эквивалентные грантам, одобренным администрацией программы. Соответственно девальвация сильно меняла эквивалентное соотношение. Кроме того, в обязательства получателей помощи входила стабилизация их валютно-финансовых систем, с чем также наблюдались серьезные проблемы [Магомедов, Татевосян, 2015].

⁸⁹ President Truman's address in Little Rock at the dedication of the World War Memorial Park, June 11, 1949 // Harry S. Truman Library & Museum. Available at: <https://www.trumanlibrary.gov/soundrecording-records/sr64-91-president-trumans-address-little-rock-dedication-world-war-memorial> (accessed: 25.03.2025).

⁹⁰ Mid-year economic report of the President transmitted to the Congress, July 21, 1947 // The American Presidency Project. Available at: <https://www.presidency.ucsb>.

МТО также не упоминалась. Среди высших чиновников Госдепартамента, в недрах которого и появился проект данной организации, Гаванскую хартию поддерживали не все. Такая политика властей не могла не создать впечатление (прежде всего у бизнеса), что они постепенно охладели к идее МТО и сомневаются в необходимости ратификации ее Устава⁹¹. В этой ситуации усилия Комитета в поддержку МТО оказывались бессмысленными. По всей видимости, с учетом упомянутых экономических проблем в Белом доме решили не педалировать проект, вызвавший такую бурную и неоднозначную реакцию в деловых и политических элитах.

Бесславный конец проекта создания МТО

27 января 1950 г. помощник Трумэна по административным вопросам Дж. Элси направил своему коллеге Ч. Мёрфи меморандум, в котором пересказал свой разговор с Брауном. Последний жаловался на то, что Комитет по международным отношениям Палаты представителей никак не может приступить к рассмотрению вопроса о ратификации Устава МТО в связи с тем, что члены Демократической партии не являются на заседания и кворум не собирается. Такое видимое отсутствие поддержки вынудило главу Комитета Дж. Ки обратиться к обсуждению менее спорных вопросов, что сократило время, оставшееся на прения по Гаванской хартии. Элси предложил несколько возможных мер для улучшения ситуации, включая личные встречи с членами Комитета по международным отношениям Палаты представителей и встречу Бэтта, главы Комитета в поддержку МТО, с президентом⁹².

12 апреля Элси известил Мёрфи, что начало слушаний по Уставу МТО в Комитете запланировано на 19 апреля, однако этот вопрос не был включен в список обязательных для рассмотрения Сенатом в ходе текущей сессии. Элси предложил Мёрфи инициировать вопрос об МТО на очередной пресс-конференции Трумэна, чтобы президент заявил о желательности скорейшей ратификации Устава⁹³.

[edu/sites/default/files/books/presidential-documents-archive-guidebook/the-economic-report-of-the-president-truman-1947-obama-2017/1947-mid.pdf](https://www.education.gov/sites/default/files/books/presidential-documents-archive-guidebook/the-economic-report-of-the-president-truman-1947-obama-2017/1947-mid.pdf) (accessed: 25.03.2025).

⁹¹ Melvin J. Fox to Charles R. Weaver. Committee for the International Trade Organization progress report, September 1949 // Harry S. Truman Library & Museum. Will L. Clayton Papers. Box 76. Folder «Committee for the ITO_after Havana».

⁹² George M. Elsey to Charles S. Murphy, January 27, 1950 // Harry S. Truman Library & Museum. George M. Elsey Papers. Box 80. Folder «ITO».

⁹³ George M. Elsey to Charles S. Murphy, April 12, 1950 // Ibidem.

27 мая в меморандуме еще одному помощнику Трумэна по административным вопросам С. Спингарну Элси сообщил: на встрече у Мёрфи, которую проводили два сотрудника Госдепартамента, Браун и Кёрлин, было решено, что лучше продвигать Устав в Палате представителей в этом году, даже под угрозой того, что он не будет ратифицирован, чем «дать ему сгинуть в Комитете». При этом все участники беседы сошлись на том, что провести Устав через Сенат в 1950 г. «нет никакой надежды». В меморандуме было сказано также о том, что по рекомендации Мёрфи президент позвонил Ки и попросил его как можно скорее «выпустить» законопроект о ратификации МТО из Комитета по международным отношениям⁹⁴.

Ки выполнил просьбу Трумэна лишь частично: 10 августа 1950 г. он сообщил президенту, что, начав обсуждения по этому вопросу, Комитет пока не будет далее рассматривать H.J. Res. 236 в отсутствие реальных перспектив передачи ее в Сенат в обозримом будущем, хотя — с учетом выступлений и заявлений на заседаниях Комитета⁹⁵ — и он сам, и члены этой структуры понимают всю важность создания МТО для либерализации и расширения торговли⁹⁶. 14 августа Трумэн ответил Ки, что высоко ценит его усилия и надеется на продолжение сотрудничества для продвижения этого вопроса⁹⁷.

Как видно, решение Ки окончательно перевесило чашу весов не в пользу МТО. 13 ноября заместитель помощника госсекретаря по экономическим вопросам Дж. О'Гара написал Ачесону: «Эффективная программа торговой политики подразумевает <...> создание организации в области торговли. Устав МТО мог бы обеспечить создание такой организации. Однако МТО больше не является реальным вариантом. Более того, некоторые из его спорных положений более не нужны из-за других принятых нами мер. Возобновление вопроса об МТО приведет к бесплодным спорам и, скорее всего, закончится поражением или долгими проволочками. Любой такой результат повредит внешней политике. Генеральное соглашение [по тарифам и торговле], членами которого являются 33 страны, содержит те же базовые правила торговли, что и МТО, но не имеет

⁹⁴ George M. Elsey to Stephen J. Spingarn, May 27, 1950 // Ibidem.

⁹⁵ Например, в поддержку МТО в Комитете выступил министр финансов США Дж. Снайдер. Proposed statement by the Secretary of the Treasury to the House Committee on Foreign Affairs on the ITO bill // Ibidem.

⁹⁶ John Kee to Harry S. Truman, August 10, 1950 // Ibidem.

⁹⁷ Harry S. Truman to John Kee, August 14, 1950 Ibidem.

организационной структуры. Без нее реализация Соглашения будет затруднена, и оно станет нерабочим. Для создания организации нужно одобрение Конгресса. Таким образом, выбор состоит в том, чтобы: а) добиваться одобрения Конгрессом и МТО, и возобновления Закона о торговых соглашениях; б) оставить идею МТО и сосредоточить наши законодательные усилия на возобновлении Закона о торговых соглашениях с правом создания организации в рамках Генерального соглашения. Решение нужно принять срочно»⁹⁸.

Очевидно, второй вариант был признан наименее болезненным и в наибольшей степени отвечавшим текущим интересам администрации, поскольку 6 декабря Госдепартамент выпустил следующее заявление: «Правительства стран — участниц Генерального соглашения по тарифам и торговле, заседающие сейчас в Торки, Англия, в ближайшее время рассмотрят вопрос о будущем управлении Соглашением. В преддверии этого обсуждения исполнительные органы нашего правительства проанализировали состояние законодательства, влияющего на участие Америки в Генеральном соглашении. <...> В результате этого обзора заинтересованные ведомства рекомендовали, а Президент согласился с тем, что, хотя предложенный Устав Международной торговой организации не должен быть повторно представлен Конгрессу, его следует попросить рассмотреть законодательство, которое сделает участие США в Генеральном соглашении более эффективным»⁹⁹. Поскольку с течением времени позиции противников ратификации Гаванской хартии становились всё сильнее, а ГАТТ было подписано, ратифицировано и успешно работало, отказ от ратификации Устава МТО уже не означал полного провала идеи либерализации торговли. Нельзя сказать, что Трумэн легко отказался от создания этой организации, однако, не существуя ГАТТ, принять это решение ему было бы куда сложнее.

Как было отмечено, поскольку другие страны, подписавшие Гаванскую хартию, ожидали ее ратификации американским Конгрессом, ни одно другое государство так ее и не ратифицировало. Время от времени идею создания международного торгового института поднимали вновь, причем не только Соединенные Штаты, но и другие страны, включая Советский Союз, однако свое реальное воплощение она нашла лишь спустя почти полвека — с образованием Всемирной торговой организации.

⁹⁸ John E. O’Gara to Secretary of State, November 13, 1950 // Ibidem.

⁹⁹ Department of State press release, December 6, 1950 // Ibidem.

* * *

Попытка создания Международной торговой организации представляет собой весьма любопытную страницу истории Соединенных Штатов Америки. Очевидно, что МТО, как и Бреттон-Вудские институты, должна была служить прежде всего интересам США. Гаванская хартия, принятая в качестве компромиссного варианта и в целом мало похожая на первоначальный проект Устава МТО, сформулированный американцами, уже никак не могла гарантировать выполнение основных целей создания организации (либерализацию, обеспечение многостороннего и недискриминационного характера международной торговли) и не решала основных послевоенных проблем мировой торговли.

Неспособность Соединенных Штатов «продать» свои цели в зависевших от них странах Европы и в новых независимых государствах, образовавшихся в результате распада Британской империи, имела внутренние и внешнеполитические последствия. Во-первых, она спровоцировала возникновение серьезных противоречий в деловых и политических элитах США. Во-вторых, привела к определенным репутационным издержкам, которые не стали слишком заметными лишь благодаря успешному подписанию ГАТТ (которое, кстати, спасло идею либерализации международной торговли). Однако самым серьезным следствием провала проекта создания МТО стало усугубление международной напряженности и соответственно холодной войны, которую в противном случае могла бы предотвратить устойчивая международная организация, имевшая возможность связать подавляющее большинство крупных стран мира крепкими торговыми связями. Очевидно, сами авторы идеи создания МТО хорошо понимали перечисленные последствия неудачи данного проекта. Уилкокс говорил об этом задолго до подписания Гаванской хартии: «Если мы сейчас не реализуем предложенную нами программу, то уже в этом поколении мы не сможем рассчитывать на то, что любое другое предложение, которое мы можем выдвинуть, будет серьезно рассматриваться другими странами мира»¹⁰⁰. Именно поэтому сторонники соглашения до самого конца так отчаянно боролись за его ратификацию.

¹⁰⁰ The Director of the Office of International Trade Policy (Wilcox) to the Secretary of State, December 27, 1946 // FRUS. 1946. Vol I. P. 1366.

Противники Гаванской хартии, среди которых, как мы отмечали, были одновременно и протекционисты, и либералы, и государственные чиновники, хорошо осознавали все ее недостатки. К тому же они видели и другое: затянувшаяся полемика привела к тому, что мир образца 1950 г. значительно отличался от тех реалий, в которых зарождалась идея МТО. С учетом отсутствия Советского Союза в числе стран, разрабатывавших ее Устав, МТО изначально не была глобальным проектом. Однако после того, как страны восточного блока оказались практически полностью изолированными от процессов либерализации международной торговли, а на мировую арену вышли бывшие колонии, громко заявлявшие о необходимости учитывать их интересы, предложенный Соединенными Штатами международный торговый порядок, основу которого должны были составлять сами США, страны Европы и наиболее развитые государства других частей света, стал нуждаться в радикальном пересмотре.

Уже в ходе переговоров по выработке Устава МТО в Женеве, а затем и на конференции в Гаване стало понятно, что достичь такого компромисса, который устраивал бы и США, и развивающиеся страны, было практически невозможно. Удивительно, что такое положение дел не заставило администрацию Трумэна еще в конце 1947 — начале 1948 г. полностью переориентироваться на ГАТТ, которое было подписано лишь 23 странами и содержало значительную часть тех принципов международной торговли, за которые выступали США. Благодаря ГАТТ Вашингтон частично добился своих целей, однако стать подлинно глобальным лидером международной торговли ему так и не пришлось.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Данильцев А.В. и др. Основы торговой политики и правила ВТО. М.: Международные отношения, 2005.
2. Магомедов Р.Ш., Татевосян Г.М. Программа восстановления Европы 1948–1951 гг. (план Маршалла): опыт экономической реконструкции // Региональные проблемы преобразования экономики. 2015. № 9 (59). С. 22–30.
3. Масликова Т.В. Роль США в подготовке и подписании Генерального соглашения по тарифам и торговле // Внешнеполитические интересы России: история и современность. Сборник материалов IX Всероссийской научной конференции / Отв. ред. А.Н. Сквозников. Самара: ООО «Самарама», 2021. С. 163–169.

4. Масликова Т.В. Роль США в подготовке и подписании Устава Международной торговой организации // *Внешнеполитические интересы России: история и современность: Сборник материалов VIII Всероссийской научной конференции* / Отв. ред. А.Н. Сквозников. Самара: Самарская гуманитарная академия, 2020. С. 128–135.

5. Минкова К.В. *Международная многосторонняя торговля: от античности до ВТО*. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2006.

6. Минкова К.В. «Мы должны вместе подняться или вместе упадём»: позиция Канады на переговорах по созданию Международной торговой организации в 1946–1947 гг. // *Канадский ежегодник*. 2016. № 20. С. 106–123.

7. Минкова К.В. Попытки создания международной торговой организации и британско-американские разногласия в 1945–1948 гг. // *Электронный научно-образовательный журнал «История»*. 2018. № 1 (65). DOI: 10.18254/S0002048-1-1. Доступ: <http://history.jes.su/s207987840002048-1-1> (дата обращения: 25.03.2025).

8. Минкова К.В. Роль США в формировании международного торгового порядка и создании Международной торговой организации (1943–1950 г.) // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Философия, политология, социология, психология, право, международные отношения*. 2006. № 4. С. 139–146.

9. Минкова К.В. Создание Международной торговой организации во внешней политике США в 1945–1950 годах // *Americana: Сборник статей*. Вып. 15. Холодная война, внешняя политика и американское общество / Под ред. А.И. Кубышкина, И.И. Курилы, Т.В. Нелина. СПб.; Волгоград: Волгоградский государственный университет, 2017. С. 25–45.

10. Минкова К.В. СССР и Международная торговая организация (1947–1950 гг.) в отечественной историографии // *Некрасовские чтения (памяти д.и.н., профессора Ю.К. Некрасова)*. Материалы II Всероссийской научной конференции / Отв. ред. В.А. Саблин. Вологда: Вологодский государственный университет, 2016. С. 187–191.

11. Минкова К.В. США и проект создания международной торговой организации // *Америка и мир: история и современность. Сборник статей в честь 70-летия Б.А. Ширяева* / Отв. ред. Ю.Г. Акимов. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2006. С. 59–74.

12. Минкова К.В. *Экономические истоки холодной войны: советско-американские экономические отношения в 1943–1947 гг.* СПб.: Скифия-принт, 2021.

13. Портанский А.П. *Международная торговая система в XXI веке: возможности и риски*. М.: Издательство РАГС, 2010.

14. Aaronson S.A. *For the people, but not by the people: A history of the International Trade Organization (ITO)*. PhD Thesis. Baltimore, 1993.

15. Brown A.G. Reluctant partners: A history of multilateral trade cooperation, 1850–2000. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.
16. Dam K.W. The GATT: Law and international economic organization. Chicago: University of Chicago Press, 1970.
17. Gardner R.N. Sterling-dollar diplomacy: The origins and prospect of our international economic order. New York: McGraw-Hill, 1969.
18. Graz J.-C. Aux sources de l'OMC. La Charte de La Havane, 1941–1950. Genève: Librairie Droz, 1999.
19. Henderson H. A criticism of the Havana Charter // The American Economic Review. 1949. Vol. 39. No. 3. P. 605–617.
20. Kock K. International trade policy and the GATT, 1947–1967. Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1969.
21. McGovern E. International trade regulation: GATT, the United States and the European Community. Exeter: Globefield Press, 1995.
22. Minkova K. The economic roots of the Cold War: The IMF, ITO and other economic issues in post-war Soviet-American relations // Journal of Global Initiatives: Policy, Pedagogy, Perspective. 2017. Vol. 12. No. 1. P. 18–31.
23. Toye R. Developing multilateralism: The Havana Charter and the fight for the International Trade Organization, 1947–1948 // The International History Review. 2003. Vol. 25. No. 2. P. 282–305.

REFERENCES

1. Danil'tsev A.V. et al. 2005. *Osnovy torgovoi politiki i pravila VTO* [Fundamentals of trade policy and WTO rules]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. (In Russ.)
2. Magomedov R.Sh., Tatevosyan G.M. 2015. Programma vosstanovleniya Evropy 1948–1951 gg. (plan Marshalla): opyt ekonomicheskoi rekonstruktsii [The program of restoring Europe in 1948–1951 (The Marshall Plan): Experience of economic reconstruction]. *Regional'nye problemy preobrazovaniya ekonomiki*, no. 9 (59), pp. 22–30. (In Russ.)
3. Maslikova T.V. 2021. Rol' SShA v podgotovke i podpisanii General'nogo soglasheniya po tarifam i torgovle [US role in drafting and signing the General Agreement on Tariffs and Trade]. In: Skvoznikov A.N. (ed.). *Vneshnepoliticheskie interesy Rossii: istoriya i sovremennost'. Sbornik materialov IX Vserossiiskoi nauchnoi konferentsii* [Russia's foreign policy interests: History and modernity. Proceedings of the 9th All-Russian Scientific Conference]. Samara, OOO 'Samarama' Publ., pp. 163–169. (In Russ.)
4. Maslikova T.V. 2020. Rol' SShA v podgotovke i podpisanii Ustava Mezhdunarodnoi torgovoi organizatsii [US role in drafting and signing the charter of International Trade Organization]. In: Skvoznikov A.N. (ed.). *Vneshnepoliticheskie interesy Rossii: istoriya i sovremennost'. Sbornik materialov VIII Vserossiiskoi*

nauchnoi konferentsii [Russia's foreign policy interests: History and modernity. Proceedings of the 8th All-Russian Scientific Conference]. Samara, Samarskaya gumanitarnaya akademiya Publ., pp. 128–135. (In Russ.)

5. Minkova K.V. 2006a. *Mezhdunarodnaya mnogostoronnyaya trgovlya: ot antichnosti do VTO* [International multilateral trade: From Antiquity to the WTO]. Saint Petersburg, Izdatel'stvo Sankt-Peterburgskogo universiteta Publ. (In Russ.)

6. Minkova K.V. 2016a. 'My dolzhny vmeste podnyat'sya ili vmeste upadem': pozitsiya Kanady na peregovorakh po sozdaniyu Mezhdunarodnoi trgovoi organizatsii v 1946–1947 gg. ['We must rise together or we shall fall together': Canada's position in the negotiations on the establishment of the International Trade Organization in 1946–1947]. *Kanadskii ezhegodnik*, no. 20, pp. 106–123. (In Russ.)

7. Minkova K.V. 2018. Popytki sozdaniya mezhdunarodnoi trgovoi organizatsii i britansko-amerikanskie raznoglasiya v 1945–1948 gg. [Attempts to create an international trade organization and British-U.S. disputes in 1945–1948]. *Elektronnyi nauchno-obrazovatel'nyi zhurnal 'Istoriya'*, no. 1 (65). DOI: 10.18254/S0002048-1-1. Available at: <http://history.jes.su/s207987840002048-1-1> (accessed: 25.03.2025). (In Russ.)

8. Minkova K.V. 2006b. Rol' SShA v formirovanii mezhdunarodnogo trgovogo poryadka i sozdanii Mezhdunarodnoi trgovoi organizatsii (1943–1950 g.) [USA's role in forming the world trade order and creating International Trade Organization (1943–1950)]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seriya 6. Filosofiya, politologiya, sotsiologiya, psikhologiya, pravo, mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 4, pp. 139–146. (In Russ.)

9. Minkova K.V. 2017. Sozdanie Mezhdunarodnoi trgovoi organizatsii vo vneshnei politike SShA v 1945–1950 godakh [Negotiations on International Trade Organization in the American foreign policy, 1945–1950]. In: Kubyshkin A.I., Kurily I.I., Nelina T.V. (eds.). *Americana: Sbornik statei. Vyp. 15. Kholodnaya voyna, vneshnyaya politika i amerikanskoe obshchestvo* [Americana: Collection of papers. Iss. 15. The Cold War, foreign policy, and American society]. Saint Petersburg, Volgograd, Volgogradskii gosudarstvennyi universitet Publ., pp. 25–45. (In Russ.)

10. Minkova K.V. 2016b. SSSR i Mezhdunarodnaya trgovaya organizatsiya (1947–1950 gg.) v otechestvennoi istoriografii [USSR and International Trade Organization (1947–1950) in national historiography]. In: Sablin V.A. (ed.). *Nekrasovskie chteniya (pamyati d.i.n., professora Yu.K. Nekrasova). Materialy II Vserossiiskoi nauchnoi konferentsii* [Nekrasov readings (in memory of Doctor of Historical Sciences, Professor Yu.K. Nekrasov). Proceedings of the 2nd All-Russian Scientific Conference]. Vologda, Vologodskii gosudarstvennyi universitet Publ., pp. 187–191. (In Russ.)

11. Minkova K.V. 2006c. SShA i proekt sozdaniya mezhdunarodnoi trgovoi organizatsii [The USA and the project of creating an international trade

organization]. In: Akimov Yu.G. (ed.). *Amerika i mir: istoriya i sovremennost'*. *Sbornik statei v chest' 70-letiya B.A. Shiryayeva* [America and the world: History and modernity. Collection of papers to celebrate the 70th anniversary of B.A. Shiryayev]. Saint Petersburg, Izdatel'stvo Sankt-Peterburgskogo universiteta Publ., pp. 59–74. (In Russ.)

12. Minkova K.V. 2021. *Ekonomicheskie istoki kholodnoi voiny: sovsenko-amerikanskije ekonomicheskie otnosheniya v 1943–1947 gg.* [The economic origins of the Cold War: Soviet-American economic relations in 1943–1947]. Saint Petersburg, Skifiya-print Publ. (In Russ.)

13. Portanskii A.P. 2010. *Mezhdunarodnaya trgovaya sistema v XXI veke: vozmozhnosti i riski* [The international trade system in the 21st century: Opportunities and risks]. Moscow, Izdatel'stvo RAGS Publ. (In Russ.)

14. Aaronson S.A. 1993. *For the people, but not by the people: A history of the International Trade Organization (ITO)*. PhD Thesis. Baltimore.

15. Brown A.G. 2003. *Reluctant partners: A history of multilateral trade cooperation, 1850–2000*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

16. Dam K.W. 1970. *The GATT: Law and international economic organization*. Chicago, University of Chicago Press.

17. Gardner R.N. 1969. *Sterling-dollar diplomacy: The origins and prospect of our international economic order*. New York, McGraw-Hill.

18. Graz J.-C. 1999. *Aux sources de l'OMC. La Charte de La Havane, 1941–1950*. Genève, Librairie Droz.

19. Henderson H. 1949. A criticism of the Havana Charter. *The American Economic Review*, vol. 39, no. 3, pp. 605–617.

20. Kock K. 1969. *International trade policy and the GATT, 1947–1967*. Stockholm, Almqvist & Wiksell.

21. McGovern E. 1995. *International trade regulation: GATT, the United States and the European Community*. Exeter, Globefield Press.

22. Minkova K. 2017. The economic roots of the Cold War: The IMF, ITO and other economic issues in post-war Soviet-American relations. *Journal of Global Initiatives: Policy, Pedagogy, Perspective*, vol. 12, no. 1, pp. 18–31.

23. Toye R. 2003. Developing multilateralism: The Havana Charter and the fight for the International Trade Organization, 1947–1948. *The International History Review*, vol. 25, no. 2, pp. 282–305.

Статья поступила в редакцию 31.12.2024;
одобрена после рецензирования 24.03.2025;
принята к публикации 12.04.2025

The paper was submitted 31.12.2024;
approved after reviewing 24.03.2025;
accepted for publication 12.04.2025