

ПОДГОТОВКА США К «РАУНДУ КЕННЕДИ» В ГАТТ

Администрации Дж. Кеннеди и Л. Джонсона рассматривали «раунд Кеннеди» в ГАТТ как важный шаг на пути расширения американского экспорта и укрепления отношений США со странами Общего рынка. Анализируется комплекс мероприятий по подготовке США к переговорам в ГАТТ. Уделяется внимание торговым противоречиям между США и ЕЭС накануне и в ходе подготовительного этапа «раунда Кеннеди»: разнице уровней тарифного обложения, нетарифным ограничениям импорта, субсидированию сельскохозяйственного экспорта странами ЕЭС.

Ключевые слова: ГАТТ; ЕЭС; торговая политика США; «раунд Кеннеди».

В начале 1960-х гг. по своей экономической мощи, позициям в международной торговле, совокупной ёмкости внутренних рынков стран – участниц Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) приблизилось к США, а по некоторым показателям и обогнало их. Создание таможенного союза, окруженного высоким внешним таможенным барьером, вело к увеличению взаимной торговли стран – участниц ЕЭС и вытеснению иностранных товаров с европейских рынков. Соперничество между США и ЕЭС проявлялось как на европейских рынках промышленных и сельскохозяйственных товаров, так и в борьбе за рынки развивающихся стран. Ассоциация ряда развивающихся государств Африки с Общим рынком осложняла положение США в торговле с данными странами. Она также наносила ощутимый удар по торговле стран Латинской Америки – наиболее важной для США группы развивающихся стран – в виде вытеснения основных статей экспорта латиноамериканских государств на рынках ЕЭС африканскими странами.

Правительство Дж. Кеннеди придавало большое значение расширению американского экспорта, доходы от которого могли покрыть расходы на оказание военной и финансовой помощи американским союзникам и сократить дефицит платежного баланса. В то время как в начале 1960-х гг. доходы от экспорта в Италии составляли около 12% ВВП, в ФРГ – около 15%, в Великобритании – около 16%, в Соединенных Штатах они не превышали 4% [1. С. 548]. Предложенная администрацией Дж. Кеннеди программа экспортной экспансии включала такие меры, как выделение правительственных субсидий экспортным отраслям, учреждение американских торговых представительств за рубежом, изучение иностранных рынков с участием торговых ассоциаций и промышленных групп. Компаниям, ориентированным на экспорт, рекомендовалось открывать за границей американские торговые центры и ярмарки, приглашать потенциальных покупателей в США для знакомства с американской продукцией [Там же. С. 543]. Однако основные надежды правительства Дж. Кеннеди на расширение сбыта американских товаров за границей были связаны с очередным раундом переговоров о сокращении тарифов в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), получившим название «раунда Кеннеди» (1964–1967 гг.).

В порядке подготовки к предстоящим торговым переговорам с ЕЭС в ГАТТ администрация Дж. Кеннеди разработала и провела в 1962 г. через конгресс новый торговый закон. Закон о расширении торговли предо-

ставлял президенту широкие полномочия для ведения многосторонних и двусторонних переговоров. Согласно закону президент получил право снижать пошлины до 50% от уровня пошлины на 1 июля 1962 г. Он мог снизить или отменить пошлину на любой товар, если эта пошлина составляла 5% или менее стоимости товара. Специальные полномочия были предусмотрены в отношении Общего рынка. К ним относилось право брать обязательства о полной отмене пошлин на товары, стоимость экспорта которых из США и стран Общего рынка в другие капиталистические страны превышала 80% стоимости капиталистического экспорта. Полномочия вести торговые переговоры были предоставлены президенту сроком на пять лет, т.е. до 30 июня 1967 г. Закон о расширении торговли предусматривал, с одной стороны, либерализацию американского импорта и расширение на этой основе внешней экспансии США, а с другой – возможность использования новых форм повышения конкурентоспособности американского производства на внутреннем и внешних рынках. Он устанавливал, что в случае, если какая-либо отрасль промышленности будет нести серьезный ущерб или находиться под угрозой возникновения такого ущерба в результате возросшего импорта, правительство может вновь повысить пошлины, ввести импортные ограничения (квоты) или использовать то и другое одновременно. Законом предусматривалась возможность оказания финансовой и иной помощи отдельным фирмам и группам рабочих, пострадавшим в результате снижения пошлин, на приспособление к новым условиям торговли [2].

Для того чтобы обеспечить прохождение Закона о расширении торговли через конгресс, администрация Дж. Кеннеди пошла на ряд уступок, которые включали введение новой должности специального представителя президента по торговым переговорам, а также обещание добиваться от Общего рынка сокращения тарифов не только на промышленные, но и на сельскохозяйственные товары. В ходе слушаний в закон была внесена поправка, «предписывавшая президенту воздерживаться от ведения переговоров по сокращению тарифов с целью отмены любых неправомерных ограничений, подрывающих значение тарифных обязательств, и наделявшая его правом принимать дискриминационные меры в отношении тех стран, которые поддерживают такие ограничения, препятствующие американскому сельскохозяйственному экспорту» [3. С. 157]. Вскоре после принятия Закона о расширении торговли Правительство США выступило инициатором

проведения одних из наиболее масштабных в истории ГАТТ переговоров. В ходе «раунда Кеннеди» большую роль должны были играть переговоры между США и Общим рынком о снижении тарифов во взаимной торговле. В основу переговоров, как и прежде, были положены принципы эквивалентности и взаимности предоставляемых уступок, но отличие от предыдущей практики заключалось в большем масштабе предложений снижения американских пошлин и отсутствии прямой увязки этого снижения с последствиями для американской промышленности.

Переговоры могли вестись по традиционному принципу обсуждения «товар за товаром» или путем одновременного рассмотрения товарных групп с применением метода «линейного» снижения пошлин по всей группе. Последний метод широко практиковался в рамках ЕЭС и Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ). К началу «раунда Кеннеди» большинство стран – членов ГАТТ полагали, что использовавшийся на предыдущих раундах ГАТТ традиционный принцип обсуждения «товар за товаром» не способствовал существенной либерализации мировой торговли. Он ограничивал охват и глубину снижения тарифов, так как давление со стороны местных производителей приводило к тому, что делегации исключали многие товары из переговоров. Это порождало ответные действия со стороны других участников не только в качестве возмездной меры, но с целью зарезервировать часть товаров в интересах сохранения своих переговорных возможностей. В итоге снижение пошлин, как правило, распространялось на такие виды товаров, по которым не было серьезной конкуренции на импортных рынках. Применение метода «линейного» снижения пошлин гарантировало снижение пошлин на все товары определенной группы, а заложенная в данном методе процедура приблизительно одинакового снижения пошлин всеми участниками обеспечивала соблюдение принципа взаимности предоставляемых уступок [4. С. 21–22].

Кроме изменения торгового законодательства США правительство Дж. Кеннеди и пришедшее ему на смену правительство Л. Джонсона провели широкий круг организационных мероприятий по подготовке к «раунду Кеннеди», включая такие меры, как:

- создание специального правительственного органа для подготовки и ведения переговоров;
- пересмотр и упрощение таможенной классификации товаров в целях ее приближения к классификации стран ЕЭС и облегчения сопоставления отдельных товарных групп;
- составление и обсуждение списка товаров, по которым США могли предоставить тарифные уступки на взаимной основе;
- предварительные консультации и двусторонние неофициальные переговоры с отдельными странами-участниками Общего рынка.

Закон о расширении торговли 1962 г. ввел новые организационные формы подготовки и ведения торговых переговоров. Ранее во главе американской делегации, состоящей из представителей разных министерств, формально находился министр иностранных дел. По новому закону для ведения переговоров был

назначен специальный представитель президента по торговым переговорам. Он утверждался сенатом и имел ранг чрезвычайного и полномочного посла (ст. 241). Специальный представитель напрямую подчинялся президенту, но также нес ответственность перед конгрессом. Закон 1962 г. также установил, что два члена палаты представителей и два сенатора будут членами каждой делегации, ведущей торговые переговоры (ст. 243) [5. С. 124–125].

Инициатива учреждения должности специального представителя по торговым переговорам принадлежала конгрессу и представляла собой уступку президента конгрессу за расширение его переговорных возможностей. Делегируя часть своих полномочий в проведении торговой политики США исполнительной власти, конгрессмены хотели быть уверенными в том, что на предстоящих переговорах в ГАТТ американские торговые интересы будут защищены должным образом. Официально учреждение новой должности объяснялось необходимостью координации работы различных подразделений правительства; на деле главный мотив, которым руководствовались конгрессмены, заключался в стремлении ограничить влияние госдепартамента США на разработку и осуществление американской внешнеэкономической политики [6]. Специальный представитель по торговым переговорам, таким образом, заменил госдепартамент в качестве главного американского представителя на переговорах в ГАТТ.

Президент Дж. Кеннеди попросил порекомендовать на эту должность достаточно консервативного политика, чтобы успокоить конгресс и деловое сообщество США, но в то же время убежденного сторонника принципа либерализации торговли [7]. В итоге специальным представителем президента по торговым переговорам был назначен бывший госсекретарь К. Гертер, сыгравший большую роль в разработке и принятии плана Маршалла и хорошо известный своими связями в Западной Европе. В соответствии с законом 1962 г. Дж. Кеннеди распоряжением от 15 января 1963 г. учредил при Правительстве США аппарат специального представителя по торговым переговорам и консультативный комитет по торговле, членами которого являлись министры иностранных дел, финансов, обороны, внутренних дел, сельского хозяйства, торговли и труда. Задача комитета по торговле заключалась в обеспечении своевременной подготовки и эффективного проведения переговоров с Общим рынком. Аппарат специального представителя по торговым переговорам был укомплектован специалистами по внешней торговле, в основном из представителей частных торговых и промышленных фирм. При нем было учреждено три комитета: исполнительный комитет по торговле, комитет торговых экспертов и комитет торговой информации.

31 января 1963 г. К. Гертер представил в Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) основные положения, которые администрация США предлагала положить в основу будущих переговоров в ГАТТ:

- применение метода «линейного» сокращения тарифов сразу по всей группе вместо обсуждения «товар за товаром»;
- устранение квот и других нетарифных ограничений;

– включение в повестку дня вопросов сельского хозяйства;

– ведение переговоров с учетом интересов развивающихся стран в расширении их экспорта в промышленные страны [8].

Соединенные Штаты стремились начать переговоры в ГАТТ как можно раньше – не позднее весны 1964 г. [1. С. 594]. Правительство Дж. Кеннеди рассчитывало максимально использовать положение Закона 1962 г. о праве снижения пошлин до 50%, для чего сократить до минимума список возможных исключений. Успех торговых переговоров имел большое значение для реализации внешнеполитической программы администрации Дж. Кеннеди. После «вето» Ш. де Голля на вступление Великобритании в ЕЭС переговоры в ГАТТ являлись единственным средством преодоления экономического раскола Западной Европы [Там же. С. 572]. «Раунд Кеннеди» рассматривался администрацией США как американский ответ динамично развивавшемуся Общему рынку, как тест построения открытого атлантического партнерства, основанного на неделимости безопасности западных стран и взаимозависимости их экономического процветания, а также как демонстрация готовности более богатых государств открыть свои рынки для товаров из развивающихся стран [9].

В отличие от США страны Общего рынка, особенно Франция, относились к предстоящим переговорам настороженно и считали, что сообщество не готово к новым шагам по либерализации торговли [10]. Страны ЕЭС еще не завершили процесс создания таможенного союза и едва приступили к разработке единой сельскохозяйственной политики. На заседании 1–2 апреля 1963 г. Совет министров ЕЭС поддержал предложение о проведении нового раунда переговоров в ГАТТ, но министры выступили против снижения тарифов на сельскохозяйственные товары по тем же правилам, что и на промышленные товары. Страны Общего рынка опасались притока дешевых американских товаров в Европу. Соппротивление европейцев американской торговой программе также было вызвано замедлением в 1962 г. темпов экономического роста в странах ЕЭС и образовавшимся торговым дефицитом в 1,9 млрд долларов. Большая часть дефицита торгового баланса приходилась на торговлю с Соединенными Штатами. В целях преодоления торгового дефицита «шестерка» стала резервировать большую часть рынка ЕЭС для местных производителей [11. С. 164–166].

В преддверии «раунда Кеннеди» европейцы находились в лучших переговорных условиях. Страны ЕЭС направляли в США только 8% своего экспорта, в то время как США экспортировали в страны Общего рынка более 30%. Удельный вес продовольственных товаров в общем американском экспорте достигал 17–20%, при этом значительная часть продовольствия направлялась в страны ЕЭС [5. С. 11]. В 1961 г. Соединенные Штаты поставляли в страны «шестерки» 42% всей вывозимой на экспорт пшеницы, 37% фуражного зерна, 30% масличного сырья и растительного масла и 23% табака [12. С. 173]. В силу дефицита платежного баланса Соединенные Штаты были больше заинтересованы в расширении своих экспортных возможностей, чем страны Общего рынка, поэтому, по мнению европейцев, долж-

ны были пойти на значительные уступки. В то же время страны – участницы ЕЭС не были едины относительно торговой политики сообщества по отношению к США. Франция выступала главным инициатором и защитником жесткого курса Общего рынка, так как рынок стран ЕЭС имел первостепенное значение для сбыта французской экспортной продукции. Прямо противоположными являлись интересы ФРГ. Поскольку более 65% экспорта республики направлялось в третьи страны, правительство ФРГ было заинтересовано в преодолении торговых барьеров, стоящих на пути экспорта ее товаров в США и другие государства [5. С. 140].

Основные противоречия между США и ЕЭС были вызваны сельскохозяйственной политикой сообщества. В начале 1960-х гг. страны Общего рынка вплотную приступили к формированию Общей сельскохозяйственной политики (ОСП). Главные цели ОСП состояли в том, чтобы достичь полной самообеспеченности стран «шестерки» продовольствием, гарантировать фермерам стабильный доход и защитить местных производителей от конкуренции извне. Общая сельскохозяйственная политика ЕЭС предполагала постепенное создание единого сельскохозяйственного рынка со свободным перемещением сельскохозяйственных товаров между странами-членами на основе единых цен, а также унифицированных санитарных, ветеринарных и других правил, установление приоритета продукции, произведенной в ЕЭС, над продукцией внешнеторговых поставщиков и финансирование подавляющей части расходов на ОСП из бюджета ЕЭС. С этой целью в 1962 г. был учрежден Европейский фонд ориентации и гарантий сельского хозяйства (ФЕОГА). Накопления фонда должны были использоваться для финансирования закупок у фермеров продукции по гарантированным ценам, хранения продовольственных запасов, субсидирования экспорта и осуществления структурных улучшений сельского хозяйства [12. С. 129–131].

С 1962 г. начала формироваться система рыночно-ценовых инструментов ОСП. Введение целевых цен (целевая цена – единая в рамках ЕЭС желательная цена конкретного сельскохозяйственного продукта, как правило, превышавшая мировую) обеспечивало фермерам стабильный и достаточно высокий доход. Система вмешательства через установление более низких цен, по которым специальные агентства в странах ЕЭС закупали невостребованную рынком продукцию, гарантировала продажу большинства продукции фермеров независимо от реального рыночного спроса. Пороговая цена (минимальная цена импорта продукции в ЕЭС из третьих стран) и импортный сбор, повышавший цену импортных товаров до уровня пороговой цены, защищали рынок ЕЭС от дешевого импорта извне. Поскольку большая часть компенсационных сборов с сельскохозяйственного импорта должна была поступать в общий бюджет ЕЭС, получалось, что ОСП косвенно финансировалась за счет импортеров продовольствия из третьих стран. Экспортная субсидия, которая компенсировала экспортеру из ЕЭС разницу между высокой внутренней и низкой мировой ценами, обеспечивала конкурентоспособность продукции сообщества на мировом рынке. Эти инструменты легли в основу общей организации рынков важнейших сельскохозяйственных

товаров: молока, мяса, сахара, пшеницы. При этом внутри ЕЭС существовали достаточно серьезные противоречия между странами – экспортерами сельскохозяйственных товаров (Франция, Голландия, Италия) и их импортерами (ФРГ, Бельгия).

Аграрная политика Общего рынка, рассчитанная на стимулирование производства в странах ЕЭС ряда важных сельскохозяйственных продуктов, влекла за собой сокращение соответствующего импорта извне. Дискриминационное действие аграрного протекционизма Общего рынка главным образом было направлено против стран, экспортирующих сельскохозяйственные продукты умеренной зоны (США, страны ЕАСТ, Новая Зеландия, Австралия) и неассоциированных развивающихся стран. С 1 августа 1962 г. на часть американского сельскохозяйственного экспорта в страны ЕЭС вместо постоянных таможенных пошлин были установлены подвижные импортные сборы, повышавшие цену товара до уровня цен Общего рынка. Госдепартамент США оценивал формирование Общей сельскохозяйственной политики ЕЭС как важную составную часть развития сообщества, без которой невозможно было построение экономического союза стран «шестерки».

Как отмечалось в годовом отчете госдепартамента за 1962 г., посвященного вопросам европейской интеграции, существовала опасность реализации ОСП на протекционистской основе, в результате чего мог пострадать экспорт американской сельскохозяйственной продукции в Европу. Степень ущерба зависела от того, на каком уровне будут установлены внутренние цены на сельскохозяйственную продукцию в ЕЭС [13]. К этому времени в США скопилась большая масса избыточной сельскохозяйственной продукции. Попытки сокращения посевных площадей не давали ожидаемого результата, так как уровень производительности в сельском хозяйстве рос быстрее, чем темпы сокращения посевных площадей. Усилия перевести часть сельскохозяйственной продукции на зарубежные рынки наталкивались на демпинговую политику со стороны торговых партнеров.

Администрация США надеялась на то, что проблемы американского сельскохозяйственного экспорта в страны Западной Европы удастся решить в ходе предстоящих переговоров в ГАТТ, во время которых США рассчитывали:

- получить от ЕЭС гарантии свободного доступа на европейские рынки товаров, попадающих под действие подвижных импортных сборов, в виде установления умеренных цен, отмены квот и других протекционистских мер;
- добиться сокращения пошлин на сельскохозяйственную продукцию в виде «линейного» сокращения тарифов и устранения нетарифных экспортных ограничений;
- ввести запрет на отвод предоставленных тарифных уступок [14].

Включение вопросов сельского хозяйства в повестку дня переговоров в ГАТТ являлось новым шагом, так как до этого времени тарифные правила и нормы ГАТТ не распространялись на торговлю сельскохозяйственными товарами. Действующие в рамках или при под-

держке ГАТТ международные товарные соглашения по сельскохозяйственным продуктам (пшеница, кофе) не предусматривали никакого таможенного регулирования в торговле этими товарами. В специальном докладе для президента, посвященном проблемам торговли сельскохозяйственной продукцией со странами ЕЭС, министр сельского хозяйства О. Фримэн отмечал необходимость увязки вопросов сокращения тарифов на промышленные товары и продукты сельского хозяйства в ходе «раунда Кеннеди». Он подчеркивал, что, так как США экспортируют в ЕЭС в четыре раза больше продуктов сельского хозяйства, чем импортируют, Соединенные Штаты должны предоставить странам Общего рынка тарифные уступки на промышленные товары только в обмен на тарифные уступки на сельскохозяйственную продукцию [15].

15 мая 1963 г. в Женеве открылась первая встреча министров в рамках ГАТТ, которая должна была выработать общие правила ведения будущих переговоров. Американскую делегацию возглавлял специальный представитель президента по торговым переговорам К. Гертер. Общий рынок представлял комиссионер по вопросам внешних отношений Ж. Рей, в состав делегации ЕЭС входили министр финансов Франции Ж. д'Эстен и министр экономики ФРГ Л. Эрхард. Подготовительный этап «раунда Кеннеди» (май 1963 г. – май 1964 г.) занял гораздо большее время, чем подготовка к предыдущим раундам переговоров в ГАТТ, на которых предварительные дискуссии носили процедурный характер. Теперь же сторонам впервые следовало согласовать правила автоматического сокращения тарифов и конечные уступки до начала основных переговоров. В связи с медленным прогрессом на предварительной стадии «раунда Кеннеди» некоторые американские политики-демократы предлагали назвать его «раундом Гертера» в честь специального представителя по торговым переговорам республиканца К. Гертера. Лично президент Дж. Кеннеди был сконфужен, что пресса называла предстоящие переговоры его именем. Некоторые американские чиновники колко шутили, что охотно назвали бы переговоры «раундом де Голля», если бы это привело к большему сотрудничеству Франции [16. С. 139].

Первая же фаза подготовки к переговорам в рамках «раунда Кеннеди» продемонстрировала твердую решимость западноевропейских стран добиваться от США более серьезных принципиальных уступок, чем это было предусмотрено законом 1962 г. По инициативе Франции в повестку дня были включены некоторые вопросы, которые не входили в изначальные планы США. Еще в апреле 1963 г. на заседании рабочей группы ГАТТ по сокращению тарифов страны Общего рынка выразили несогласие с предложенным США принципом «линейного» и эквивалентного снижения тарифов и поставили вопрос о значительных расхождениях в уровнях таможенной защиты США и ЕЭС. Если в странах Общего рынка в результате введения единого внешнего тарифа внешние пошлины колебались от 15 до 25%, то в США их разрыв варьировался от 0 до 80%. Страны Общего рынка опасались, что сокращение тарифов на 50% оставит ЕЭС полностью незащищенным, так как около 90% товаров будут облагаться пошлиной

менее 10%. В результате этого экспорт товаров из США в ЕЭС вырастет больше, чем экспорт товаров из ЕЭС в США. Импорт в ЕЭС из третьих стран вырастет больше, чем импорт в США. Переговорные возможности ЕЭС резко сократятся, что не оставит сообществу шансов добиться снижения высоких американских тарифов на следующих торговых переговорах [17]. Страны Общего рынка настаивали, что целью переговоров в ГАТТ должна стать гармонизация таможенных систем индустриально развитых стран. Для этого следовало сократить высокие таможенные пошлины в большей степени, чем низкие. Вместо сокращения тарифов на 50% представители ЕЭС предлагали сократить на 50% разницу между существующими и минимальными импортными пошлинами (минимальными пошлинами считались 0% – на сырье, 5% – на полуфабрикаты и 10% – на готовые изделия), а также исключить из переговоров те товары, которые облагались пошлиной в 10% и менее.

Однако, как отмечали американские эксперты, в результате такого подхода тарифы подверглись бы меньшему сокращению (30% для ЕЭС и 33% для США), чем в соответствии с американскими предложениями. Соединенным Штатам также пришлось бы пойти на большие тарифные уступки, чем странам Общего рынка. В Правительстве США считали, что сначала следует договориться об общих принципах ведения переговоров, а уже затем обсуждать вопрос о разнице тарифного обложения [1. С. 600–604, 629, 637]. Остальные члены ГАТТ также выступили против формулы, предложенной ЕЭС. В конечном итоге все попытки найти приемлемую формулу для сокращения диспропорций тарифного обложения оказались несостоятельными, и вопрос был оставлен для дальнейшего обсуждения в рамках переговоров по конкретным товарам [4. С. 31].

По инициативе Общего рынка на обсуждение были также поставлены вопросы сокращения нетарифных барьеров, к которым относились количественные ограничения импорта (в том числе в соответствии с законом «покупай американское» 1933 г.), оценка стоимости импортного товара, государственное субсидирование экспорта, санитарные правила и правила безопасности. Включение вопроса о нетарифных барьерах в повестку дня «раунда Кеннеди» было вызвано опасениями, что всеобщее сокращение тарифов приведет к увеличению роли нетарифных форм ограничения импорта. Нетарифные ограничения импорта рассматривались правительством США в качестве элемента внутренней экономической политики и, следовательно, не подлежащих обсуждению другими странами. Американские эксперты к тому же опасались, что Франция может заблокировать любое решение в данной сфере [1. С. 607]. Это было связано с тем, что ст. 111 договора, учреждающего ЕЭС, наделяла Комиссию полномочиями вести переговоры только по вопросам тарифов [18. С. 171]. Таким образом вопрос о нетарифных барьерах не входил в единую торговую политику Общего рынка и все решения в данной области должны были приниматься на основе единогласия стран – членов ЕЭС. Соединенные Штаты, однако, были вынуждены уступить давлению стран Общего рынка. В итоге нетарифным барьерам было отведено одно из важных мест в ходе переговоров.

Поскольку ФРГ и министр экономики Л. Эрхард были заинтересованы в дальнейшей либерализации торговли, Западная Германия поставила условием выполнения французских требований о развитии Общей сельскохозяйственной политики ЕЭС и заключении соглашений об ассоциации с африканскими странами конструктивное участие ЕЭС в «раунде Кеннеди» [3. С. 191]. 21 мая 1963 г. стороны договорились о начале нового раунда переговоров в ГАТТ с участием как можно большего числа стран. Они должны были начаться в мае 1964 г. в Женеве и включать обсуждение вопроса о снижении тарифов как на промышленные, так и сельскохозяйственные товары. Соединенные Штаты стремились использовать ситуацию, пока Общая сельскохозяйственная политика ЕЭС находилась в стадии формирования, чтобы в рамках многосторонних торговых переговоров повлиять на ценовую политику Общего рынка. США и ЕЭС пришли к компромиссному решению о том, что в основу переговоров будет положен предложенный Соединенными Штатами принцип равного «линейного» сокращения тарифов, но в случаях большого расхождения тарифного обложения будут применяться специальные правила. Специальному комитету было поручено разработать эти специальные правила [19].

После окончания предварительных консультаций Л. Эрхард заметил: «Мы договорились об оболочке яйца, но мы не знаем, что будет внутри яйца» [16. С. 138]. От имени Общего рынка в переговорах должна была участвовать Комиссия, которая в соответствии с законодательством ЕЭС вырабатывала рекомендации Совету министров по заключению соглашений с третьими странами и получала от него поручение начать необходимые переговоры (ст. 113) [18. С. 173]. Председатель Комиссии ЕЭС В. Хальштейн был сторонником успешного завершения «раунда Кеннеди» и построения прочного атлантического партнерства. В то же время было件件но, что Общий рынок пойдет только на такие уступки, которые не будут препятствовать дальнейшему развитию единой внешнеэкономической и сельскохозяйственной политики сообщества. Франко-американские противоречия переместились теперь в специальный комитет. США предлагали, чтобы специальные правила были применены к небольшой группе товаров, на которые в США пошлины были около 60%, а в ЕЭС – ниже 20%. Французы, напротив, предлагали применить специальные правила к 1 200 наименований товаров из 6 000 американских товаров. В итоге сроки принятия окончательного решения комитета несколько раз переносились.

Предварительные списки товаров, на основании которых американская делегация должна была вести переговоры в ГАТТ, президент объявил в октябре 1963 г. одновременно с официальным извещением о предстоящих переговорах. Подготовку списков провел аппарат К. Гертера. Они включали 6 000 наименований, что составляло около 87% импорта в США. Данный список был самым большим за всю историю торговых переговоров. Во время предыдущего «раунда Диллона» только 25% импорта подлежало снижению пошлин. В целях продвижения свободной торговли администрация Дж. Кеннеди старалась минимизировать число отступ-

лений из списка за исключением случаев, попадающих под действие «избавительной оговорки» и положения о защите национальной безопасности (нефть, текстиль и др.). К ноябрю 1963 г. стороны составили общий прогноз, что в среднем тарифы на промышленные товары не будут сокращены больше, чем на 30%, что все же было бы неплохим результатом по сравнению с итогами «раунда Диллона», который привел к сокращению тарифов в среднем на 10% [11. С. 175].

Расхождения между США и ЕЭС рассматривались специально созданным Комитетом разработки плана переговоров и наблюдения за их проведением. Комитету было поручено согласовать следующие вопросы:

1. Объем тарифных сокращений и правила об исключениях.

2. Критерии по определению значительных несоответствий в уровнях тарифов и специальные правила для сокращения тарифов в этих случаях.

3. Проблему стран с очень низким уровнем тарифа или с особой структурой торговли (экспортеры продовольствия и сырья), для которых равное «линейное» сокращение тарифов могло не дать достаточных преимуществ.

4. Правила и методы, которые должны применяться для расширения международной торговли сельскохозяйственными товарами.

5. Правила и методы для нетарифных барьеров [20].

Противоречия между странами – участниками Общего рынка по ряду основных вопросов взаимоотношений с Соединенными Штатами осложнили выработку единой линии ЕЭС для переговоров в рамках «раунда Кеннеди». Если ФРГ и поддерживавшие её в большинстве случаев Бельгия и Голландия стремились ускорить переговоры и прийти к соглашению с США, то Франция придерживалась иного подхода. Франция выступала за достаточно скромные результаты переговоров в ГАТТ, чтобы защитить институты ЕЭС, приспособить их к внутренней конкуренции в сообществе, предотвратить поток американских товаров в Европу и обеспечить доминирование французских фермеров на европейском продовольственном рынке. В качестве обязательного и предварительного условия участия в переговорах она потребовала решения ряда внутренних проблем Общего рынка и, прежде всего, единой сельскохозяйственной политики.

В это время внутри ЕЭС решался вопрос об установлении единых цен на зерно, который вылился в конфликт между Францией и ФРГ. На совещании Совета министров ЕЭС, состоявшемся в ноябре – декабре 1963 г. в Брюсселе, вице-председатель Комиссии ЕЭС С. Мансхолт выдвинул план установления единой цены на зерновые не поэтапно к 1970 г., а «одним ударом» к июлю 1964 г. Франция, имевшая самые низкие закупочные цены на основные сельскохозяйственные продукты, добивалась сближения цен внутри ЕЭС на низком уровне, что позволило бы ей значительно расширить экспорт пшеницы внутри Общего рынка. Принятие французского предложения означало бы для ФРГ необходимость согласиться на разорение фермеров. Правительство ФРГ выдвинуло встречное предложение о сближении цен на высоком уровне. Для Франции же повышение цен до уровня западногерманского означа-

ло расширение сельскохозяйственного производства и связанный с этим рост излишков, нуждавшихся в размещении. Функции посредника взял на себя министр экономики ФРГ Л. Эрхард, который специально для этого вылетел в Женеву. Он связал уступки Франции в вопросе о ценах на пшеницу с ее позицией по вопросам сокращения тарифов в рамках торговых переговоров в ГАТТ [21].

В США считали, что переговоры по сельскому хозяйству не должны быть оторваны от переговоров по промышленности. Принятие решений о сокращении тарифов на те сельскохозяйственные товары, которые были включены в Общую сельскохозяйственную политику ЕЭС, следовало отложить вплоть до согласования норм ОСП. Однако к остальным товарам (овощи, фрукты) должно применяться правило «линейного» сокращения тарифов на 50%. Общий рынок должен дать гарантии, что результатом введения ОСП не станет сокращение сообществом сельскохозяйственного импорта. В свою очередь Комиссия ЕЭС вместо сокращения тарифов предложила договориться о допустимых пределах защиты, которые являлись разницей между международной справочной ценой и ценой на внутреннем рынке. В случае падения импортных цен ниже справочной цены каждое государство могло использовать различные способы защиты и поддержки фермеров по своему усмотрению. По мнению Комиссии, такой подход позволял наряду с тарифами и подвижными сборами ЕЭС обсудить меры поддержки сельского хозяйства, применяемые другими странами, особенно американские экспортные субсидии и импортные квоты. Страны-экспортеры сельскохозяйственных товаров не могли согласиться с предложением Общего рынка, результатом которого стало бы не уменьшение аграрного протекционизма, а легализация системы подвижных импортных сборов ЕЭС [3. С. 204, 209–211]. Американская делегация не исключала для себя возможности жесткого торга по вопросу сельскохозяйственных уступок взамен на уступки по промышленным товарам [22. С. 616, 618–619].

После смерти Дж. Кеннеди президент Л. Джонсон продолжил подготовку к переговорам в ГАТТ. В целях выявления мнений заинтересованных американских фирм и организаций в декабре 1963 г. началось обсуждение списков в Тарифной комиссии и в комитете торговой информации. К 21 апрелю 1964 г. Тарифная комиссия должна была представить заключение об экономическом влиянии сокращения тарифов на американскую промышленность, а комитет – оценить внешнеторговые ограничения, уменьшение которых могло быть особенно выгодным для американских экспортных отраслей [23]. Во время публичных слушаний в Тарифной комиссии (21 декабря 1963 г. – 27 марта 1964 г.) производители оказывали давление, чтобы убрать часть наименований из списка товаров, на которые распространялось сокращение тарифов. В ходе согласования правил ведения переговоров помимо позитивных списков решено было составить минимальные списки исключений, точное число исключений оговорено не было. В офисе К. Гертера считали, что Соединенные Штаты как лидер либерализации торговли и главный инициатор «раунда

Кеннеди» должны составить как можно меньший список. С этой целью каждое министерство должно было представить свои предложения с убедительным обоснованием каждого случая. Работу по составлению списков исключений планировалось начать в апреле 1964 г. [22. С. 631].

С января 1962 г. по май 1964 г. администрация США проделала масштабную работу по подготовке к «раунду Кеннеди» в ГАТТ от изменения американского торгового законодательства до предварительных

консультаций со своими торговыми партнерами. В то же время противоречия между США и ЕЭС, проявившиеся в ходе подготовительного этапа «раунда Кеннеди», показали, что предстоящие дебаты по вопросу о сокращении тарифов будут иметь сложный и продолжительный характер. Они также вызвали сомнение в возможности достижения всех целей, поставленных перед американской делегацией на переговорах в ГАТТ, особенно связанных с сокращением тарифов на продукцию сельского хозяйства.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Foreign Relations of the United States (FRUS)*. 1961–1963. Vol. 9: Foreign Economic Policy. Wash., 1995.
2. *Official Summary of the Trade Expansion Act* (Public Law 87–794, approved October 11, 1962) // Documents on American Foreign Relations. 1962 / ed. by R.P. Stebbins, E.P. Adam. N. Y., 1963. P. 496–508.
3. *Evans J.W.* The Kennedy Round in the American Trade Policy. The Twilight of the GATT? Cambridge (Mass.), 1971.
4. *Economic Relations after the Kennedy Round* / ed. by Frans A.M. Alting von Geusar. Leyden, 1969.
5. *Шеринев Е.С.* «Раунд Кеннеди»: расчеты США и действительность. М., 1968.
6. *Diebold W., Jr.* A Watershed with Some Dry Sides: The Trade Expansion Act of 1962 // John F. Kennedy and Europe / ed. by D. Brinkley, R.T. Griffiths. Baton Rouge, 1999. P. 248.
7. *Ball G.W.* The Past has Another Pattern: Memoirs. N.Y. ; L., 1982. P. 198.
8. *Statement* by Christian A. Herter, Special Representative for Trade Negotiations, to Heads of Delegations of the Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, January 31, 1963 // Documents on American Foreign Relations. 1963 / ed. by R.P. Stebbins, E.P. Adam. N. Y., 1964. P. 193–195.
9. «Kennedy Round» Strategy Paper, December 6, 1963. National Archive (NA), RG 59, Box 12, Folder L5b.
10. *European Reactions to US Trade Expansion Act*. December 12, 1963. NA, RG 59, Box 12, Folder L5b.
11. *Zeiler T.W.* American Trade and Power in the 1960s. N. Y., 1992.
12. *Европейская аграрная интеграция*. М., 1967.
13. *Year-End Review* «European Integration Affairs», December 6, 1962. NA, RG 59, Records Relating to UK Negotiations for Membership in the EEC, 1961–1962, Box 4, Folder L5.
14. *Visit* of Chancellor Erhard of Germany, December 28–29, 1963. Supplementary Talking Points on Trade Negotiations, December 26, 1963. NA, RG 59, Box 12, Folder L5b.
15. *Report* to the President on Agricultural Trade Problems with the EEC, the Secretary of Agriculture Orville L. Freeman, February 4, 1963. John Fitzgerald Kennedy Library (JFKL), POF, Box 69, Folder «Agriculture – EEC Trade Problems, 2/9/63».
16. *Taber G.M.* John F. Kennedy and a Uniting Europe. Bruges, 1969.
17. *Alkema Y.* European-American Trade Policies, 1961–1963 // John F. Kennedy and Europe. P. 230.
18. *Договор* об учреждении Европейского экономического сообщества // Европейский союз: Прошлое, настоящее, будущее. Т. 1: Документы Европейского союза. М., 1994.
19. *Resolution* of the Ministerial Meeting of the Contracting Parties to the General Agreement on Tariffs and Trade, Geneva, Adopted May 21, 1963 // Documents on American Foreign Relations. 1963. P. 197.
20. *Шеринев Е.С.* США: таможенный протекционизм. М., 1970. С. 313–314.
21. *The Trade Negotiations: the Tactical Situation*, December 10, 1963. NA, RG 59, Box 12, Folder L5b.
22. *FRUS*. 1964–1968. Vol. 8: International Monetary and Trade Policy. Wash., 1998.
23. *Office* of the Special Representative for Trade Negotiations. Memorandum «The Trade Negotiations», December 10, 1963. NA, RG 59, Box 16, Folder L5b (2).

Статья представлена научной редакцией «История» 27 декабря 2013 г.

PREPARATION OF THE USA FOR THE KENNEDY ROUND IN GATT

Tomsk State University Journal. No. 381 (2014), 128–135

Lekarenko Oksana G. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: olekarenko@gmail.com

Keywords: GATT; EEC; US trade policy; Kennedy Round.

Kennedy's Administration considers trade negotiations in the framework of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) as an important measure of promotion American trade expansion and strengthening the cohesion of the West through minimizing the economic tensions between the USA and the European Economic Community (EEC). In preparation for the forthcoming negotiations in 1962 the Trade Expansion Act (TEA) was adopted. It authorized the President to conclude commercial agreement with foreign countries for a period of 5 years and to reduce by 50% the customs duties in force on 17 July 1962. The TEA also allowed the American executive to negotiate the complete abolition of the US duties on all industrial products in which American trade with Western Europe represented more than 80% of the total world trade in the goods. The Trade Expansion Act made it possible for the first time to affect equal linear reductions in the tariffs, which represented a radical innovation in relation to the traditional practices of product by product negotiation. The TEA produced a solid base for Americans in trade negotiations in GATT, which began in 1964 and was named the Kennedy Round. The USA's principal objective in the Kennedy Round was to secure a substantial reduction in the EEC Common External Tariff and to persuade the EEC to give a more liberal character to the agricultural policy of the Community. Other measures of preparation for the Kennedy Round included the appointment of Herter the Special Representative for Trade Negotiations; revision of the US customs classification in order to approximate it to the customs classification of the EEC and simplify the process of comparison of separate commodity groups; making and discussing the list of products which were subject to reciprocal tariff reduction; preliminary consultations and bilateral informal talks with different countries-members of the Common Market. After the death of President Kennedy the Johnson's Administration continued the preparation for the Kennedy Round. However, the preliminary stage of the trade negotiations which lasted a year and half revealed many disagreements between the United States and the Common Market countries, the most important of

which were the question of tariff disparities, non-tariff barriers of import and agricultural export subsidies. It predicted protracted and complicated negotiations during the Kennedy Round. There was no prospect that the USA would be able to achieve all its aims in the negotiations, especially those concerning the reduction of tariffs on agricultural products.

REFERENCES

1. *Foreign Economic Policy. Foreign Relations of the United States (FRUS)*. 1961-1963. Vol. 9. Washington, GPO, 1995.
2. *Official Summary of the Trade Expansion Act (Public Law 87-794, approved October 11, 1962)*. In: Stebbins R.P., Adam E.P. (eds.) *Documents on American Foreign Relations*. 1962. New York, 1963, pp. 496–508.
3. Evans J.W. *The Kennedy Round in the American Trade Policy. The Twilight of the GATT?* Cambridge (Mass.), 1971.
4. Alting von Geusar F.A.M. (ed.) *Economic Relations after the Kennedy Round*. Leyden, 1969.
5. Shershnev E.S. "Raund Kennedy": raschety SShA i deystvitel'nost' [The Kennedy Round: the U.S. calculations and reality]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ., 1968. 200 p.
6. Diebold W., Jr. *A Watershed with Some Dry Sides: The Trade Expansion Act of 1962*. In: Brinkley D., Griffiths R.T. (eds.) *John F. Kennedy and Europe*. Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1999, p. 248.
7. Ball G. W. *The Past has Another Pattern: Memoirs*. New York, London, W. W. Norton & Company, 1982, p. 198.
8. *Statement by Christian A. Herter, Special Representative for Trade Negotiations, to Heads of Delegations of the Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, January 31, 1963*. In: Stebbins R.P., Adam E.P. (eds.) *Documents on American Foreign Relations*. 1963. New York, 1964, pp. 193–195.
9. "Kennedy Round" *Strategy Paper*, December 6, 1963. National Archive (NA), RG 59, Box 12, Folder L5b.
10. *European Reactions to US Trade Expansion Act*. December 12, 1963. National Archive (NA), RG 59, Box 12, Folder L5b.
11. Zeiler T.W. *American Trade and Power in the 1960s*. New York, Columbia University Press, 1992. 371 p.
12. Martynov V.A., Lisovsky Yu.P. (eds.) *Evropeyskaya agrarnaya integratsiya* [European agricultural integration]. Moscow, Nauka Publ., 1967. 233 p.
13. *Year-End Review "European Integration Affairs"*, December 6, 1962. National Archive (NA), RG 59, Records Relating to UK Negotiations for Membership in the EEC, 1961–1962, box 4, folder L5.
14. *Visit of Chancellor Erhard of Germany*, December 28–29, 1963. Supplementary Talking Points on Trade Negotiations, December 26, 1963. National Archive (NA), RG 59, box 12, folder L5b.
15. *Report to the President on Agricultural Trade Problems with the EEC, the Secretary of Agriculture Orville L. Freeman, February 4, 1963*. John Fitzgerald Kennedy Library (JFKL), POF, box 69, folder "Agriculture – EEC Trade Problems, 2/9/63".
16. Taber G. M. *John F. Kennedy and a Uniting Europe*. Bruges, College of Europe, 1969.
17. Alkema Y. *European-American Trade Policies, 1961-1963*. In: Brinkley D., Griffiths R.T. (eds.) *John F. Kennedy and Europe*. Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1999, p. 230.
18. *Dogovor ob uchrezhdenii Evropeyskogo ekonomicheskogo soobshchestva* [The Treaty establishing the European Economic Community]. In: *Evropeyskiy soyuz: Proshloe, nastoyashchee, budushchee. T. 1. Dokumenty Evropeyskogo soyuza* [The European Union; past, present and future. Vol. 1. Documents of the European Union]. Moscow, Pravo Publ., 1994.
19. *Resolution of the Ministerial Meeting of the Contracting Parties to the General Agreement on Tariffs and Trade, Geneva, Adopted May 21, 1963*. In: *Documents on American Foreign Relations*. 1963, p. 197.
20. Shershnev E.S. *SShA: tamozhenny proteksionizm* [U.S. Customs protectionism]. Moscow, Nauka Publ., 1970, pp. 313–314.
21. *The Trade Negotiations: the Tactical Situation, December 10, 1963*. National Archive (NA), RG 59, box 12, folder L5b.
22. *International Monetary and Trade Policy. Foreign Relations of the United States (FRUS)*. 1964–1968. Washington, GPO, 1998, vol. 8.
23. *Office of the Special Representative for Trade Negotiations. Memorandum "The Trade Negotiations", December 10, 1963*. National Archive (NA), RG 59, box 16, folder L5b (2).