



РАЗРАБОТКА ПРАВИТЕЛЬСТВОМ ДЖ. КЕННЕДИ ЗАКОНА О РАСШИРЕНИИ ТОРГОВЛИ 1962 г.

О.Г. ЛЕКАРЕНКО

*Томский
государственный
университет*

e-mail: olekarenko@mail.ru

В статье анализируются внесенные администрацией Дж. Кеннеди изменения в торговое законодательство США. Закон о расширении торговли 1962 г. должен был способствовать усилению экспортных возможностей США с целью сокращения дефицита платежного баланса, а также укреплению единства западного блока через сглаживание торговых противоречий между США и странами Общего рынка.

Ключевые слова: закон о расширении торговли, Дж. Кеннеди, торговая политика.

К концу 1950-х гг. американская экономика вступила в период спада. Замедление темпов экономического роста сопровождалось увеличением безработицы, ослаблением экспортных позиций США и ростом дефицита платежного баланса, который в 1959–1961 гг. вырос до 10 млрд. долларов. Ситуация усугублялась появлением новых центров экономической мощи в лице Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Японии и ростом конкуренции на мировом капиталистическом рынке.

В послевоенный период страны Западной Европы являлись одним из наиболее важных рынков сбыта для американских товаров, куда направлялось свыше 30% американского экспорта. После создания ЕЭС взаимная торговля стран Общего рынка стала развиваться намного быстрее, чем их товарооборот с другими странами. Введение единого внешнего тарифа создавало существенные препятствия для значительной части экспорта американских товаров в Европу. На мировом рынке европейские промышленные товары успешно конкурировали с американскими, и, несмотря на проводимую Соединенными Штатами политику протекционизма, успешно завоевывали американский рынок. В странах Западной Европы накопилось большое количество американских долларов, которые их держатели в любой момент могли попросить обменять на золото¹.

Положительное сальдо торгового баланса США не могло компенсировать высокий уровень расходов за границей, которые складывались из военной и экономической помощи иностранным государствам, содержания американских войск за границей, денежных трансфертов проживающим за рубежом американцам, туризма. В конце 1950-х гг. к этому добавился возросший экспорт американского частного капитала в страны Общего рынка, который позволял американским предпринимателям успешно преодолевать высокие таможенные барьеры ЕЭС. С 1955 г. по 1960 г. общая сумма американских частных вложений в странах ЕЭС выросла более чем в 2 раза². Поскольку правительство не могло напрямую вмешиваться в дела частного бизнеса, а сокращение военных расходов за границей в условиях «холодной войны» не представлялось возможным, основное средство сокращения платежного дефицита правительственные эксперты связывали с расширением экспорта. Незадолго до своего ухода в 1960 г. правительство Д. Эйзенхауэра предложило программу стимулирования роста американского экспорта. Программа включала следующие меры:

– поиск путей сокращения тарифов и устранения количественных ограничений экспорта американскими торговыми партнерами;

¹ Barnett R.J. The Alliance - America, Europe, Japan: Makers of the Postwar World. N.Y., 1983. P. 202.

² Кирсанов А.В. США и Западная Европа. Экономические отношения после второй мировой войны. М., 1967. С. 151.



- поддержку американских экспортеров через банковские кредиты и правительственные субсидии;
- более полное использование таких возможностей, как международные торговые ярмарки и торговые представительства для стимулирования интереса иностранных покупателей к американской продукции;
- поощрение туризма в Соединенные Штаты³.

Решение проблемы дефицита платежного баланса в целях сохранения золотого запаса страны и поддержания доверия к американской валюте стало одной из наиболее приоритетных задач экономической политики администрации Дж. Кеннеди. В первые месяцы пребывания у власти правительством Дж. Кеннеди были разработаны основные направления решения данной проблемы. Во-первых, были внесены предложения по укреплению международной финансовой системы. Во-вторых, правительство США намеревалось добиваться от западноевропейских стран с положительным платежным балансом, чтобы они увеличили свои обязательства по содержанию американских войск в Европе и использовали накопленные доллары для закупки американского оружия. Правительствам данных стран рекомендовалось держать свои валютные запасы в долларах, не прибегая к их обмену на золото⁴. В-третьих, администрация Дж. Кеннеди пришла к выводу о необходимости разработки долгосрочной торговой политики, направленной на увеличение торгового баланса страны, необходимого для покрытия американских расходов за границей и экспорта капиталов. Дж. Кеннеди поручил министру торговли Л. Ходжесу расширить предложенную администрацией Д. Эйзенхауэра программу стимулирования роста американского экспорта. Л. Ходжес предложил содействовать расширению американского экспорта через деятельность торговых ярмарок и находящихся в ведении госдепартамента американских представительств за границей, которые могли бы представлять обзоры по отдельным странам, составлять списки товаров и вырабатывать свои рекомендации по торговой политике.

Одним из главных разработчиков торгово-экономической программы правительства Дж. Кеннеди был заместитель госсекретаря по экономическим вопросам Дж. Болл. Он считал, что установление высокого таможенного барьера для ограничения импорта в Соединенные Штаты фактически превращается в препятствие на пути дальнейшего расширения экспорта и ослабляет позиции США на мировом рынке, так как американские торговые партнеры располагают всеми необходимыми возможностями для ответного ограничения доступа американских товаров на свои рынки. Дж. Болл полагал, что США должны проводить либеральную торговую политику, чтобы своим примером подталкивать к этому же страны Общего рынка⁵. Он предупреждал, что, если западные страны в ближайшем будущем не проведут существенное сокращение тарифов во взаимной торговле, это может привести к дезинтеграции экономики свободного мира на отдельные торговые блоки, в результате чего США и ЕЭС превратятся в экономических конкурентов, соперничающих за торговлю с остальными странами мира. Экономическим конфликтам внутри Атлантического альянса он противопоставлял идею «конкурентного сотрудничества» США со странами Западной Европы.

В июне 1962 г. истек срок действия принятого еще в 1934 г. и затем неоднократно продлевавшегося Закона о заключении соглашений на основе взаимности. В связи с этим Дж. Болл предложил принять новый торговый закон, который изменил бы тактику ведения торговых переговоров и предоставил президенту право снижать тарифы на 50% вместо предусмотренных старым законом 20%. Однако, зная о нали-

³ The Export Promotion Program: Message of the President. March 17, 1960 // Documents on American Foreign Relations. 1960 / Ed. by R. P. Stebbins and E. P. Adam. N. Y., 1961. P. 51-54.

⁴ Gavin F. J. The Gold Battles within the Cold War: American Monetary Policy and the Defense of Europe, 1960-1963 // Diplomatic History. 2002. Vol. 26. № 1. P. 71-77.

⁵ Foreign Relations of the United States (FRUS). 1961-1963. Vol. 13. Western Europe and Canada. Wash., 1994. P. 33-38.



чий сильного протекционистского лобби в конгрессе, он предлагал представить новый торговый закон на утверждение законодательной власти не ранее 1963 г. (то есть после того, как пройдут выборы в конгресс). Дж. Болл также опасался, что либерализация внешнеторговой политики США может затормозить начавшийся процесс присоединения Великобритании к ЕЭС⁶.

Поскольку Дж. Кеннеди предпочитал, чтобы одной и той же проблемой параллельно занимались две рабочие группы, из независимых мнений которых потом можно было бы выбирать, в августе 1961 г. он назначил известного филаделфийского банкира и эксперта по международным проблемам Х. Петерсена на пост специального советника президента по вопросам торговой политики. В свете опасений конгрессменов об усилении влияния госдепартамента на разработку торговой политики США назначение уважаемого в конгрессе республиканца Х. Петерсена главой специальной группы в Белом доме должно было, во-первых, гарантировать надпартийный подход к решению проблемы, а во-вторых, создать впечатление о незначительной степени воздействия Дж. Болла на составление нового торгового закона. Изучив вопрос, Х. Петерсен предложил продлить торговый закон 1934 г. еще раз, но с предоставлением дополнительных полномочий президенту⁷. Такая стратегия обеспечивала время, чтобы подготовить конгресс и страну к изменению торгового законодательства и дождаться результатов заявки Великобритании о вступлении в ЕЭС⁸.

1 ноября 1961 г. Дж. Болл в качестве пробного шара выступил перед Национальной внешнеторговой ассоциацией. В своем выступлении он подчеркнул, что «полномочия президента в ведении переговоров по снижению тарифов и других торговых ограничений должны быть значительно увеличены, чтобы встретить вызов со стороны ЕЭС»⁹. В этот же день в конгрессе был представлен специальный доклад о развитии внешнеэкономической политики США в 1960-е гг. Доклад был подготовлен независимо от работы экономических советников президента в госдепартаменте и Белом доме специальным подкомитетом по внешнеэкономической политике, учрежденном Объединенной экономической комиссией конгресса. В комитет под председательством депутата от штата Луизиана Х. Боггса вошли известные политики, ученые и предприниматели. Авторы доклада подчеркивали, что укрепление Общего рынка увеличивает конкуренцию между США и ЕЭС. Торговой войной между США и странами Западной Европы они противопоставляли идею экономической взаимозависимости и равного партнерства двух экономических гигантов по обеим сторонам Атлантики, что позволило бы увеличить совокупную экономическую мощь свободного мира в противостоянии со странами коммунистического блока¹⁰.

Проект Закона о расширении торговли был подготовлен к концу 1961 г. Новый закон должен был обеспечить Соединенным Штатам более выгодные переговорные условия на предстоящем раунде переговоров в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). Официальную кампанию по пропаганде нового законопроекта еще до его представления конгрессу открыл сам президент Дж. Кеннеди двумя выступлениями в декабре 1961 г. на конференциях Национальной ассоциации промышленников и Американской федерации труда и Конгресса производственных профсоюзов (АФТ-КПП). Выбор именно этих двух организаций, со стороны которых меньше всего можно было ожидать активной поддержки нового закона, являлся характерной чертой тактики Дж. Кеннеди. Как во время избирательной кампании по

⁶ Kraft J. *The Grand Design. From Common Market to Atlantic Partnership*. N.Y., 1962. P. 35.

⁷ Taber G.M. *John F. Kennedy and a Uniting Europe*. Bruges, 1969. P. 63-64; Zeiler T. *American Trade and Power in the 1960s*. N.Y., 1992. P. 55.

⁸ Sorensen T.C. *Kennedy*. N.Y., 1965. P. 410-411.

⁹ Цит. по: Taber G.M. *Op. cit.* P. 64.

¹⁰ Hearings before the Committee on Ways and Means. House of Representatives. 87th Congress. Second Session on H.R. 9900. *A Bill to Promote the General Welfare, Foreign Policy, and Security of the United States through International Trade Agreements and through Adjustment Assistance to Domestic Industry, Agriculture, and Labour, and for Other Purposes*. Wash., 1962. Part 1. P. 112-113.



выборам президента 1960 г., когда свои основные выступления и дискуссии Дж. Кеннеди провел в штатах, традиционно поддерживавших республиканцев, так и в своей правительственной деятельности он всегда руководствовался принципом: «Единомышленников агитировать легко, но бесполезно»¹¹. В своих обращениях Дж. Кеннеди подчеркнул, что вызов со стороны растущего Общего рынка требует от Соединенных Штатов опережающей инициативы, и кратко изложил суть закона. Президент отметил, что прежний торговый закон был полезным для переговоров с большим числом мелких государств, но не мощным экономическим сообществом. Он заявил, что только собственным примером сокращения тарифов Соединенные Штаты смогут добиться взаимных торговых уступок от Общего рынка¹².

Затем в Белом доме началась серия встреч и обсуждений с представителями конгресса, лоббистских организаций, деловых и торговых кругов. Отличительной чертой кампании был ее политический характер, что вывело обсуждения за рамки рутинных технических вопросов согласования уровня тарифных ставок и существенно осложнило позицию сторонников протекционизма¹³. В начале января 1962 г. состав группы советников при президенте был увеличен до 10 человек. Группу возглавил Т. Финней, известный своими связями в конгрессе. Основной задачей группы стала координация кампании по пропаганде нового законопроекта на всех уровнях правительственного аппарата и в конгрессе США. Изменения в торговом законодательстве США широко освещались в средствах массовой информации. На состоявшейся в январе 1962 г. пресс-конференции Дж. Кеннеди на вопрос о том, что некоторые члены конгресса обеспокоены программой либерализации торговли, президент ответил: «Я полагаю, что после того, как члены обеих палат конгресса ознакомятся с предложением, большинство в пользу данного закона будет гарантировано»¹⁴.

25 января 1962 г. основные положения будущего закона были представлены Дж. Кеннеди конгрессу США. Главными целями торговой политики США провозглашались увеличение экспорта в целях укрепления доверия к американскому доллару и сохранения золотого запаса страны, снижение уровня инфляции и безработицы в Соединенных Штатах, повышение конкурентоспособности американской промышленности, содействие экономическому развитию западных стран, укрепление единства западного блока с сохранением за США роли лидера западного мира, доказательство преимуществ развития свободной рыночной экономики в сравнении с экономикой социалистических стран. В послании президента говорилось, что «впервые, как крупнейшая торговая нация в мире», США приветствуют в лице ЕЭС «единого партнера, чья торговля даже больше, чем американская – партнера, больше не разделенного и зависимого, но достаточно сильного, чтобы разделить с американцами ответственность и инициативы свободного мира». Установлению равноправных торговых отношений с ЕЭС придавалось большое политическое значение. Дж. Кеннеди подчеркивал, что «открытое торговое партнерство между США и ЕЭС пошатнет советские представления о неразрешимых противоречиях империализма и торговых войнах между двумя экономическими гигантами»¹⁵.

Представление Закона о расширении торговли вызвало крупнейшие со времен обсуждения «плана Маршалла» дебаты в американском конгрессе по вопросам внешнеэкономической политики США. Острая дискуссия развернулась между сто-

¹¹ Шершнева Е.С. США: таможенный протекционизм. М., 1970. С. 255.

¹² *New Perspectives in Trade Policy: Address by President Kennedy to the National Association of Manufacturers, New York, December 6, 1961* // Documents on American Foreign Relations. 1961 / Ed. by R.P. Stebbins, E.P. Adam. N.Y., 1962. P. 117-119.

¹³ Шершнева Е.С. «Раунд Кеннеди». Расчеты США и действительность. М., 1968. С. 89-90.

¹⁴ *The President's News Conference of January 15, 1962* // Public Papers of the Presidents. John F. Kennedy. 1962. Wash., 1963. P. 17.

¹⁵ *Reciprocal Trade Agreements Program – Message from the President (H. Doc. № 314)* // Congressional Record (CR). Vol. 108. Proceedings and Debates of the 87th Congress. Second session. Wash., 1962. № 10. P. 773-777.



ронниками протекционизма и либеральной торговой политики. Однако проведенная правительством широкая организационная и пропагандистская кампания в пользу нового законопроекта, а также дальнейшие успехи Общего рынка (начало разработки Общей сельскохозяйственной политики и очередное досрочное сокращение тарифов во внутренней торговле стран-членов ЕЭС) способствовали принятию Закона о расширении торговли американским конгрессом. После одобрения конгрессом 11 октября 1962 г. новый закон был подписан президентом.

Согласно закону, президенту были предоставлены полномочия на 5 лет вступать по своей инициативе в торговые соглашения с иностранными государствами и их органами. Закон определял полномочия президента по снижению пошлин (не больше чем на 50% от уровня пошлины на 1 июля 1962 г.) и технику предоставления тарифных скидок, либо следуя принципу «товар за товаром», либо используя метод «линейного» снижения тарифов по товарным группам. Президент также получил право снизить или отменить пошлину на любой товар, если эта пошлина составляла на 1 июля 1962 г. 5% или менее стоимости товара. В дополнение к общим полномочиям для ведения переговоров с Общим рынком президенту были даны особые полномочия брать обязательство о полной отмене пошлин на товары, стоимость экспорта которых из США и ЕЭС в другие капиталистические страны превышала 80% стоимости экспорта всех капиталистических стран. Однако без Великобритании в данную группу попадали только самолеты, при вступлении же Великобритании в Общий рынок - 26 товарных групп.

Президенту было дано право снижать пошлины на тропические сельскохозяйственные товары более чем на 50% при условии, что эти товары не производятся в США в достаточном количестве. В самих Соединенных Штатах данные товары облагались низкими таможенными пошлинами. Таким образом, основной целью предоставления этих полномочий было оказание давления на ЕЭС с целью обеспечения доступа на европейские рынки продукции из Латинской Америки, экспорту которой препятствовало заключение Общим рынком преференциальных соглашений с африканскими странами. Монополии США, господствующие в экономике латиноамериканских стран, были заинтересованы в увеличении экспорта тропических сельскохозяйственных товаров из данного региона, так как их экспортная выручка могла бы пойти на покупку американских товаров.

По закону 1962 г. президент мог изменять таможенные пошлины и другие импортные ограничения, не считаясь с «ущербом» для отдельных отраслей. По новому закону Тарифная комиссия не устанавливала «опасные точки»¹⁶, а только высказывала свое мнение не обязывающего характера по вопросу о возможных экономических последствиях. Закон 1962 г. оставил в силе ограничения в области тарифных уступок по сельскохозяйственным товарам, оговорку о «национальной безопасности»¹⁷ и «избавительную оговорку»¹⁸, однако процедура применения последней была ус-

¹⁶ Положение об «опасных точках» было включено в торговое законодательство США в 1948 г. Оно заключалось в том, что, предоставляя тарифные уступки партнерам США, президент был обязан избегать снижения пошлин ниже «опасных точек» (peril points), то есть ниже такого уровня, который считался необходимым для обеспечения защиты внутреннего рынка от иностранной конкуренции. До вступления в торговые переговоры президент был обязан направить Тарифной комиссии полный список товаров, по которым намеревался сделать тарифные уступки, и получить от нее доклад об «опасных точках» по каждому товару. В случае несогласия президента с заключениями комиссии вопрос подлежал решению в конгрессе.

¹⁷ Положение о «защите национальной безопасности» было введено в 1945 г., оно ограничивало права президента по снижению пошлин на товары, имеющие стратегическое значение.

¹⁸ Впервые «избавительная оговорка» (escape clause) появилась в торговом законодательстве США в 1942 г. Суть данной оговорки заключалась в том, что любые тарифные уступки, сделанные сторонами друг другу в ходе торговых переговоров, могли быть в дальнейшем пересмотрены и изменены частично или полностью в том случае, если возросший импорт наносил или грозил нанести ущерб внутреннему производству. Осуществление оговорки было возложено на Тарифную комиссию, которая обязана была в течение 6 месяцев провести расследование любой жалобы и определить является ли расширение импорта данного товара угрожающим для отечественного производства. Свои предложения о пересмотре тарифных уступок Комиссия должна была направлять президенту.



ложнена, так как Тарифной комиссии теперь требовалось доказать взаимосвязь между снижением пошлины и нанесенным «ущербом». В случае несогласия Тарифной комиссии с действиями президента вопрос мог быть передан на рассмотрение в конгресс, который мог обязать президента выполнить рекомендации Тарифной комиссии. Срок действия оговорки, которая прежде была бессрочной, теперь устанавливался в четыре года со дня ее принятия. Закон обязывал президента применять возмездные меры в отношении стран, устанавливающих чрезмерные импортные ограничения. Снижение роли протекционистских оговорок существенно расширило полномочия исполнительной власти в ведении торговых переговоров.

Новая программа предусматривала изменение форм протекционизма, вместо прямых ограничений импорта, вводилось государственное субсидирование предприятий для повышения их конкурентоспособности. Помощь на «приспособление» в условиях значительного расширения импорта могла предоставляться в виде финансовой, технической или налоговой помощи. Рабочие, оказавшиеся безработными в результате возросшего импорта, имели право на получение помощи в виде денежных пособий в период безработицы или технической переквалификации, в отдельных случаях - в виде средств на переезд в другой район¹⁹. Правительственное субсидирование позволяло в скрытой форме повысить конкурентоспособность американских предприятий без установления явного дискриминационного режима в отношении импортных товаров.

Через месяц после принятия закона администрация Дж. Кеннеди выступила с инициативой проведения одних из наиболее масштабных в истории ГАТТ переговоров, известных как «раунд Кеннеди». Большую роль в их ходе играли переговоры между США и ЕЭС о взаимном сокращении тарифов. Накануне переговоров по инициативе конгресса была учреждена должность специального представителя по торговым переговорам, кандидатура которого утверждалась с согласия сената. Введение новой должности являлось своеобразной уступкой конгрессу. 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 политики²⁰.

Специальный представитель по торговым переговорам, таким образом, заменил госдепартамент в качестве главного американского представителя на переговорах в ГАТТ. В тексте Закона о расширении торговли также было положение о включении представителей конгресса (по 2 человека от каждой палаты) в состав американской делегации на переговорах в ГАТТ. 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.

После трагической смерти Дж. Кеннеди администрация Л. Джонсона продолжила кампанию по сокращению тарифов. В своем первом обращении к конгрессу Л. Джонсон подчеркнул, что США будут продолжать торговую экспансию как средство защиты от экономической депрессии и составную часть сотрудничества с европейскими союзниками, направленного на сдерживание экономического натиска со стороны социалистических стран.

¹⁹ 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.

²⁰ Diebold W., Jr. A Watershed with Some Dry Sides: The Trade Expansion Act of 1962 // John F. Kennedy and Europe / Ed. by D. Brinkley and R. T. Griffiths. Baton Rouge, 1999. P.248.



PREPARATION OF THE TRADE EXPANSION ACT OF 1962 BY THE J. KENNEDY ADMINISTRATION

O.G. LEKARENKO

Tomsk State University

e-mail: olekarenko@mail.ru

In the article, the changes in the US trade legislation made by the J. Kennedy Administration are analyzed. The Trade Expansion Act of 1962 was aimed to promote the export expansion of the United States with the purpose to reduce the payment deficit and strengthen the cohesion of the West through minimizing the economic tensions between the USA and the Common Market countries.

Key words: J. Kennedy, Trade Expansion Act, trade policy.