

## А.В. ЧУЧКАЛОВ

### Экономическая политика США в Иране и ее реализация в торговом соглашении 1943 г.

Экономические аспекты внешней политики США в 1930-е – начале 1940-х гг., в частности проблема соотношения изоляционизма и активной внешней торговли в международной деятельности администрации Ф.Д. Рузвельта, место внешнеэкономической программы в «новом курсе» и ее реальный механизм, внутривластная борьба по вопросам тарифов, подготовка и заключение отдельных торговых договоров, представляют большой интерес для историков, занимающихся внешней политикой США «эпохи» Рузвельта [1].

В основе внешнеторговой политики США в 1930-е гг. лежали принципы ТАА – закона о торговых соглашениях. Принятый 12 июня 1934 г. по инициативе госдепартамента в результате преодоления серьезной изоляционистски настроенной оппозиции в Конгрессе как поправка к протекционистскому закону о тарифах Смута-Хоули 1930 г., он способствовал выводу страны из депрессии и налаживанию политических отношений с другими странами. По ТАА все торговые договоры должны были заключаться на основе принципа наибольшего благоприятствования. Президенту разрешалось, минуя Конгресс, снижать таможенные пошлины на импорт иностранных товаров до 50% в ответ на взаимное снижение пошлин на американский экспорт. При этом льготные пошлины предоставлялись только тем странам, которые являлись главным импортером в США определенного товара. Была предусмотрена и специальная процедура подготовки торговых соглашений. После предварительных консультаций и согласия на переговоры договаривающихся сторон американская сторона была обязана сделать публичное заявление как минимум за месяц до начала официальных переговоров для того, чтобы все заинтересованные лица могли высказать свои пожелания [2].

Серьезным вызовом либеральной внешнеторговой философии ТАА были различные варианты бартерного принципа, которые на волне мировой депрессии получили распространение как в Европе, так и в Азии. Особенно большой популярностью пользовались компенсационные и клиринговые соглашения. Спонтанно возникшие во время финансовых стрессов и кризиса неплатежей как форма административного валютного контроля, данные типы соглашений, стимулируя искусственные диспропорции в торговле и «играя на понижение», возводили серьезные препятствия на пути свободной торговли [3]. Этими соглашениями пользовались и страны с авторитарными и тоталитарными режимами. Используя различные виды монополий на собственность и внешнюю торговлю и получая сверхдоходы, они закупали необходимые товары по завышенным ценам, нарушая, таким образом, слабые рыночные механизмы [4].

Одним из первых государств, с которыми Соединенные Штаты начали вести подготовительные консультации относительно торгового соглашения после принятия ТАА, была, как это ни странно, далекая азиатская Персия [5].

Договорные отношения между США и Ираном берут начало в 1856 г., когда был подписан капитуляционный договор о дружбе и торговле [6]. После прихода в 1925 г. к власти в Персии династии Пехлеви было объявлено об отмене всех «экстерриториальных соглашений» [7]. Как пишет А.Бэнени, это было вызвано не только внутренними экономическими трудностями, но и влиянием примера СССР, а также опыта турецкого и итальянского этатизма [8]. 14 мая 1928 г. взамен денонсированного персидским правительством договора от 1856 г. путем обмена нотами было заключено новое равноправное соглашение о коммерческих отношениях между США и Персией [9]. 25 февраля 1931 г. в Персии была введена монополия на внешнюю торговлю [10].

Во время мирового кризиса, несмотря на общее ослабление торговых связей, в отношениях двух стран постепенно сформировались главные торговые приоритеты. К 1934 г. США в связи с ростом строительства жилья интересовали прежде всего персидские ковры. Персию, из-за модернизации экономики и строительства трансиранской железной дороги, – различные виды американских автомобилей. Возникло основание для заключения нового торгового соглашения, предусматривающего снижение тарифов на данные виды товаров. Кроме того, для США было важно согласовать американо-иранскую торговлю с положениями ТАА.

Торговое соглашение с Ираном имело трудную историю. Его подготовка началась в 1934 г., а завершилась только в военном 1943, через восемь с половиной лет. Она включила в себя 4 разных по длительности раунда предварительных консультаций и переговоров.

На первом этапе, продолжавшемся один год, с ноября 1934 г. по ноябрь 1935 г., произошел первый активный обмен мнениями по состоянию и перспективам развития торговых отношений

между двумя странами. Главными предметами обсуждения стали ведущие статьи американского экспорта в Иран – автомобили и иранского экспорта в США – ковры. Кроме того, Тегерану хотелось получить снижение пошлин на сухофрукты и черную икру [11]. Американская сторона была готова сократить импортные пошлины на ковры согласно параграфу 111(Б) закона о тарифах 1930 г. в обмен на сокращение ограничений, наложенных на импорт в Иран автомобилей, запасных частей, покрышек и шин [12]. Госдепартамент требовал также, чтобы Персия дала гарантии, что не допустит монополизации автомобильной торговли.

Министерство торговли Персии через посланника в Вашингтоне Г. Джелала известило госдепартамент и министерство торговли США о льготах, которыми уже пользовались товары автомобильной индустрии Соединенных Штатов. Совокупные расходы на ввоз автомобилей из Америки по сравнению с другими импортными товарами были ниже на 40%. В то же время в Персии считали таможенную пошлину на ковры очень высокой, что кроме всего прочего привело к появлению более дешевых фабричных «имитаций» под персидские ковры в США [13]. Таким образом, получалось, что не американское, а персидское правительство делало больше для развития торговли между двумя странами, при этом без всякой взаимности и до начала предполагаемых переговоров.

Между тем госдепартамент пытался защищаться и отстаивал свое понимание проблемы [14]. Необходимость приобретения в Иране импортных лицензий и экспортных сертификатов, через которые иранское правительство добивалось положительного сальдо во внешней торговле в 15%, обязательные и строго регламентированные нормы приобретения иностранной валюты, курс которой был выше рыночного на 50-100%, система оценки товаров на границе – все это, по мнению госдепартамента, опровергало персидские заявления относительно льготных условий поставок в Иран американских автомобилей.

В мае 1935 г. К. Хэлл уполномочил американского посланника в Иране Горнибука сообщить иранскому МИД о готовности начать официальные переговоры на основе ТАА. Предполагалось, что они пройдут в Тегеране [15]. О целесообразности предстоящих переговоров в декабре 1935 г. высказался второй секретарь американского представительства в Иране Гордон П. Мерриам: «При всех обстоятельствах, они (иранская сторона. – Авт.), кажется, имеют больше заинтересованности в соглашении, чем мы, тем не менее, конечно, обе страны извлекли бы выгоду» [16].

Однако извлечь выгоду от соглашения в ближайшее время не довелось ни той, ни другой стороне. 27 ноября 1935 г. произошел так называемый «элктонский инцидент», когда за превышение скорости в г. Элктон штата Мэриленд был арестован иранский посланник в США Гаффар Джелал. Этот факт и отклики на него в американской прессе вызвали недовольство Реза-шаха, и 3 января 1936 г. иранский посланник был отозван из США, а 29 марта этого же года шах приказал закрыть иранское представительство в Америке [17]. Естественно, что подготовительная работа по торговому соглашению была прервана. Так завершился первый период предварительных консультаций.

Были и другие обстоятельства, тормозившие переговорный процесс. 30 октября 1935 г. между Германией и Ираном была заключена конвенция по урегулированию платежей [18]. 17 статья этой конвенции упраздняла для Германии процедуру приобретения экспортных сертификатов и импортных разрешений и превращала, по сути, эту конвенцию в клиринговое соглашение [19]. 9 декабря 1936 г. Соединенные Штаты, вслед за Бельгией, Великобританией, Чехословакией и Францией, выразили протест Тегерану [20]. Ответом иранского правительства было предложение о заключении подобных клиринговых соглашений со всеми заинтересованными странами. Но оно противоречило, как уже говорилось, внешнеторговой доктрине США.

Несмотря на вышеназванные факты, к осени 1937 г. после почти двухлетнего перерыва Иран решается на возобновление предварительных обсуждений торгового соглашения [21]. 27 сентября 1937 г. иранский МИД обратился с этой просьбой к поверенному в делах США в Иране К. Энгерту.

Согласившись, американская сторона настаивала на стандартном проекте общих положений торгового соглашения [22]. Энгерту должен был выяснить новые условия валютного контроля, которые были введены в Иране еще в начале 1936 г. В марте 1938 г. американский проект был передан министерству иностранных дел Ирана. Были намечены и сроки переговоров в Тегеране – апрель-май 1938 г. Обсуждался также вопрос об их проведении и в Вашингтоне, что могло

поторопить иранское правительство с решением вновь открыть свое представительство в США [23].

Но и на этот раз переговоры не состоялись. Причин было несколько. Иран, заключив клиринговое соглашение с Германией, должен был предоставить подобные льготы и США. Но такие льготы были возможны только при клиринговом соглашении, а это, как уже говорилось выше, противоречило внешнеторговой политике Соединенных Штатов. К тому же отношения между двумя странами продолжали оставаться напряженными из-за публикаций в американской прессе, затрагивающих репутацию шаха; в США по-прежнему не было иранского дипломатического представительства; в самом Иране сменился состав правительства, и новым руководителям требовалось время, чтобы изучить данный вопрос. Кроме того, более заинтересованной стороной в этой сделке был Иран, но у него в этот период существовали альтернативные варианты. В основном торговые потребности Ирана удовлетворялись в это время Германией и СССР. Так, к 1938 г. Германия становится его главным торговым партнером, оттеснив СССР на второе, а Великобританию на третье место. Результативности консультаций не способствовала и принципиальность американской стороны в отношении общих положений, на основе которых должно было заключаться соглашение.

После начала Второй мировой войны интерес Ирана к экономическому сотрудничеству с США вновь возрастает. В сентябре 1939 г. иранский поверенный Али Акбар Дафтари, который пытался получить ссуду в США, объяснял это тем, что с началом войны в Европе клиринговое соглашение между Германией и Ираном внезапно перестало действовать и Иран оказался в трудной ситуации [24]. Кроме того, Британия ужесточила меры в отношении германских грузов, направляемых в Иран. В данных условиях иранское правительство было заинтересовано в тесных торговых отношениях с Соединенными Штатами. Начинается третья фаза предварительных консультаций, которая продолжалась с осени 1939 г. до начала лета 1941 г.

В самом начале консультаций иранская сторона предложила перевести торговые отношения с США на компенсационное или бартерное основание частного характера, которое было бы взаимовыгодным, но получила отказ. Иран также просил, чтобы американское правительство рекомендовало ему надежное финансовое учреждение в США, которое могло бы действовать как его торговый агент и помогло бы развитию в США рынка иранских товаров [25].

Обсуждались и конкретные вопросы расширения в США рынка иранской ковровой шерсти, организации торговли икрой, оплаты американских товаров. На предложение организовать производство ковров среднего качества иранская сторона ответила отказом, мотивируя это риском потери престижа продукции иранского коврового производства.

Основными препятствиями на данном этапе переговоров были несогласованность между отдельными бюрократическими ведомствами в Тегеране, возобновление действия клирингового соглашения с Германией, сохранение иранских государственных монополий и валютного контроля. Несмотря на то, что американская сторона пыталась найти компромиссную формулу, которая учитывала бы ее основные требования и специфическую иранскую ситуацию, предварительные консультации не достигли результата. Обсуждения были прерваны в связи с изменением обстановки на Ближнем Востоке, вызванным началом войны Германии против Советского Союза и вводом советских и английских войск на территорию Ирана в конце августа 1941 г.

Однако осенью 1941 г. обсуждения были возобновлены. В конце сентября в США была направлена иранская экономическая миссия во главе с Яр Салехом. Начался четвертый и заключительный раунд консультаций.

Заинтересованность обеих сторон усиливалась тем, что Иран, возобновляя переговоры, подчеркивал свою независимость от Великобритании и СССР, а США, помогая ему в этом, рассчитывали усилить свои позиции в этом регионе. 6 февраля 1942 г. Салех вручил американской стороне список иранских товаров для опубликования [26]. 11 марта на Иран был распространен закон о ленд-лизе, что подталкивало его к достижению торговых договоренностей с США. К 16 июля 1942 г. обе стороны обменялись меморандумами о согласии вести переговоры, а 29 июля 1942 г. было издано долгожданное публичное уведомление [27].

В конце декабря 1942 г. появился меморандум о ходе переговоров и текст соглашения. Товары, на которые Соединенные Штаты соглашались снизить тарифы, составляли приблизительно 95% общего объема импорта США из Ирана в 1939 г. Максимально разрешенное ТГАА снижение торговых пошлин предлагалось сделать на восточные ковры и другие изделия, которые составляли 87% общего объема облагаемого пошлиной импорта из Ирана в том же году.

На ряд товаров предлагалось сделать тарифы или их отсутствие неизменными. Это касалось 11% товаров, облагаемых пошлинами, и 91% беспошлинных. Особое внимание было уделено правилам импорта иранского опиума и шкур кашмирских коз, на ввоз которых были распространены нормы торгового соглашения с Перу [28].

Что касается американских товаров и их ввоза в Иран, то правительство США настояло на снижении тарифов на 91% товаров, ввозимых в Иран в 1939 г. Из них на 13% товаров тарифы замораживались. Ряд товаров освобождался от действия закона о таможенных тарифах и дорожном сборе 1941 г. Так, например, отменялась импортная пошлина в 4 риала на консервированную спаржу и импортная пошлина в 3 риала на фруктовые пресервы в банках или других запечатанных контейнерах; снижались пошлины на машины и аппараты механического бытового охлаждения и кондиционирования; сокращались на 50% пошлины на радиолампы и радиоприемники, включая радиофонографы [29].

После окончательного урегулирования спорных вопросов торговое соглашение между США и Ираном было подписано 8 апреля 1943 г. в Вашингтоне [30].

В работах зарубежных авторов вопрос о подготовке этого соглашения не рассматривался [31]. В отечественной историографии эта тема также не была предметом детального исследования. Так, в одной из последних обобщающих работ по Ирану С. М. Алиева вообще нет упоминания об этом соглашении [32].

В советской литературе периода 1950-х-1970-х гг. наиболее полно эта проблема была затронута С. Л. Агаевым, который рассмотрел основные вехи подготовки этого соглашения [33]. В большинстве работ говорится о самом факте заключения этого соглашения, его целях, основном содержании и значении. Естественно, что соглашение оценивается негативно, поскольку оно рассматривалось в рамках усиления империалистической экспансии США в Иране, на Ближнем и Среднем Востоке. Большинство авторов без серьезного анализа утверждают, что оно было выгодно только США, мало учитывая тот факт, что главная инициатива, по крайней мере, на последнем этапе его подготовки, исходила от Тегерана. Также не рассматриваются принципы, заложенные в его основу. Большинство авторов, не видя принципиальной разницы или ошибаясь в переводе, называют данное торговое соглашение договором. В некоторых работах содержится информация, граничащая с неправдой.

Наиболее подробно о договоре 1943 г. говорится в монографии М. В. Попова, который отмечает, что он был «навязан» иранской стороне и был выгоден «только для одной стороны – США». Основное внимание автор уделяет предоставлению разнообразных льгот американским товарам в Иране, а об иранском экспорте в США говорит сбивчиво и противоречиво. Например, утверждается, что «американцы в договоре не пошли ни на какие уступки и не снизили своих таможенных пошлин». Однако через предложение автор заключает, что «от обложения были освобождены те иранские товары, в импорте которых торговые фирмы Соединенных Штатов были заинтересованы, например, ковры». Свидетельством неравноправности договора, по мнению Попова, было и то, что после подписания он не был опубликован в иранской прессе. Подписание этого договора Попов тесно связывает с деятельностью миссии А. Мильспо [34]. Но А. Ч. Мильспо появился в Иране 29 января 1943 г. и вряд ли за два месяца успел внести существенный вклад в его подготовку. К тому же к этому времени переговоры уже фактически завершились, причем сам Мильспо в книге «Американцы в Персии» вообще не упоминает об этом соглашении и своем участии в его заключении.

А. В. Башкиров акцентирует внимание на том, что «договор предусматривал установление принципа наибольшего благоприятствования для США...», что явно искажает действительное положение [35].

М. С. Иванов считал, что США, заключив торговое соглашение, стремились занять то положение, которое перед войной занимала Германия [36]. Скорее думая о послевоенном мире и торговой конкуренции в нем, американцы пытались в этом регионе получить более выгодные позиции по сравнению с Великобританией и Советским Союзом. И при этом опять забывается про Иран, который сам постоянно искал «третью силу», взамен Германии, противопоставляемую им СССР и Великобритании.

Более взвешенную позицию, на наш взгляд, представляет Б. Абдуразаков. У него читаем: «При экономической отсталости Ирана «равные возможности», провозглашенные договором, фактически превращались в ширму для прикрытия экспансии мощных американских торговых компаний». Но и он голословно утверждает, что по этому договору США наводнили Иран «залежалыми» товарами [37].

При обобщении обстоятельств подготовки и заключения американо-иранского торгового соглашения напрашиваются следующие выводы.

Каждая сторона в данном вопросе преследовала свои интересы. Оценивая действия иранского правительства, следует признать, что на первых трех этапах предварительных консультаций большой экономической заинтересованности у Ирана в нем не было. Все это скорее напоминало политическую игру, где на кону было укрепление шахского режима и в которой расширение торговли с США было одним из козырей Реза-шаха. И только после падения его режима и в силу изменившейся международной политической и экономической ситуации, связанной с началом Второй мировой войны, переговоры вступили в завершающую фазу. В результате соглашение сравнительно быстро было заключено.

Со стороны США торговое соглашение с Ираном стало очередным звеном в реализации программы ТАА – взаимных торговых соглашений на основе принципа наибольшего благоприятствования, которая, в свою очередь, имела и политическую цель – создание экономического базиса международных отношений при доминировании в них Соединенных Штатов. Эта программа приносила ощутимые политические дивиденды администрации Рузвельта и имиджу США. В результате позиции Соединенных Штатов в мире, в том числе на Ближнем и Среднем Востоке, усиливались. К концу войны США занимали уже второе место во внешнеторговом обороте Ирана. При этом следует учитывать, что своей внешнеэкономической программой США оппозиционировали антилиберальным торговым тенденциям, которые также претендовали на роль справедливых и взаимных. Подготовка американо-иранского торгового соглашения представляет яркую иллюстрацию столкновения двух парадигм развития мировой торговли в 1930-е-начале 1940-х гг. С заключением этого соглашения в 1943 г. тенденция либерализации международной торговли на основе принципа взаимности получила дальнейшее развитие.

#### Примечания

1. См.: Юнгблюд В.Т. Внешнеполитическая мысль США 1939-1945 гг. Киров, 1998. Гл. 3; Sayre F.B. *America Must Choose*. Boston, 1936; Faulkner H. *American Economic History*. N.Y., L. 1943; Miller D. *You can't Do Business with Hitler*. Boston, 1941; Olson R., Hickman C. *Pan-American Economics*. N.Y., 1943; Rosenberg E.S. *Spreading American Dream: American Economic and Cultural Expansion, 1890-1945*. N.Y., 1982; Wilson J.H. *American Business and Foreign Policy, 1920-1933*. Lexington, 1971, и т.д.
2. Hull C. *The Memoirs of Cordell Hull*. Vol.1. P.356-374.
3. FRUS. 1934. Vol.1. P.594-614; FRUS. 1935. Vol.1. P.529-534.
4. Характерный пример – клиринговое торговое соглашение между Германией и Ираном от 30 октября 1935 г. См.: Оришев А.Б. Политика Германии в Иране накануне Второй мировой войны // Новая и новейшая история. 2002. №6. С.27.
5. С марта 1935 г. Персия была официально переименована в Иран.
6. Иванов М.С. Очерк истории Ирана. М., 1952. С.151; Д.М.Анаркулова пишет о том, что данный договор мог быть заключен в 1852 г. В 1851 г. глава персидского правительства Амир-Кабир (мирза Мохаммед Таги-хан) начал переговоры с американцами, но его смерть в январе 1852 г. помешала довести переговоры до конца (См.: Анаркулова Д.М. К вопросу об оценке деятельности Амир-Кабира в современной иранской историографии // Иран. Экономика, история, историография, литература: Сборник статей. М., 1976. С.222).
7. Bullard R. *Britain and Middle East*. L. 1964. P.125.
8. Banani A. *The Modernization of Iran. 1921-1941*. Stanford, 1961. P.130.
9. FRUS. 1928. Vol.III. P.724.
10. Иванов М.С. Цит. соч. С.316.
11. FRUS. 1935. Vol.I. P.909-910.
12. FRUS. 1934. Vol.II. P.884.
13. Ibid. P.885-886.
14. См. письмо помощника госсекретаря Ф. Б. Сэйра персидскому посланнику Г.Джелалу (См.: FRUS. 1934. Vol.II. P.887-888).
15. Ibid. P.911-912.
16. FRUS. 1935. Vol.I. P.913, 915. Интересно замечание Годса: «Иран отстаивал свое право на установление таможенных пошлин, но никогда не вводил протекционистские тарифы для развития своей находившейся в зачаточном состоянии промышленности». Таким образом, таможенные сборы в Иране играли в основном фискальную, а не протекционистскую функцию (См.: Годс М.Р. Иран в 20 веке. Политическая история. М., 1994. С.137, 185).

17. Этот кризис во взаимоотношениях двух стран продолжался 3 года, до 25 января 1939 г. Дипломатические отношения, тем не менее, не были разорваны. Американское представительство в Иране продолжило свою работу.
18. FRUS. 1936. Vol.III. P.395; FRUS. 1937. Vol.II. P.761; Оришев А.Б. Цит. соч. С.25-37.
19. См. подробнее у Оришева А.Б. Цит. соч.
20. FRUS. 1936. Vol.III. P.400.
21. Правда, были в этот период и положительные моменты. В январе 1937 г. иранское правительство предоставило нефтяную концессию на севере Ирана американской нефтяной компании (Амираниен ойл компани). Однако уже весной 1938 г. ее дочерняя компания – Сиборд ойл компани - отказалась от этой концессии (См.: FRUS. 1937. Vol.II. P.734; FRUS. 1938. Vol.II. P.752).
22. См.: FRUS. 1935. Vol.I. P.541
23. Ibid.
24. FRUS. 1939. Vol.IV. P.538. Сумма ссуды менялась – от 15 млн. долл. в сентябре до 50 млн. долл. в декабре 1939 г. Приблизительно половину ссуды предполагалось потратить в Соединенных Штатах на основе конкурентных предложений на рельсы, локомотивы и подвижной состав, самолеты и военные поставки. Но ссуда так и не была предоставлена. (См.: Ibid. P.542).
25. FRUS. 1940. Vol.III. P.665.
26. FRUS. 1942. Vol.IV. P.280.
27. Ibid. P.285. В отношении заключения американо-иранского торгового соглашения американское общественное мнение разделилось. В частности, против удешевления иранского импорта миндаля и фиников выступили сельхозпроизводители из штата Калифорния и представитель от этого штата в Конгрессе Берtrand В. Герхарт (См.: Congressional Record. v.88. Washington, 1942. P. A2832-A3834).
28. Ibid. P.286-287.
29. Ibid. P.288.
30. Ibid.; FRUS. 1943. Vol.IV. P. 600.
31. Характерный пример – работа Годса М.Р. (См.: Годс М.Р. Цит. Соч.).
32. Алиев С. М. История Ирана, XX век. М., 2004.
33. Агаев С. Л. Иран: внешняя политика и проблемы независимости 1925-1941 гг. М., 1971.
34. Попов М. В. Американский империализм в Иране в годы Второй мировой войны. Американская финансовая миссия. М., 1956. С. 82-85.
35. Башкиров А. В. Экспансия английских и американских империалистов в Иране (1941-1953). М., 1954. С. 54.
36. Иванов М. С. Очерк истории Ирана. М., 1952. С. 353; История Ирана. М., 1977. С. 352.
37. Абдуразаков Б. Происки английского и американского империализма в Иране (1941-1947 гг.). Ташкент, 1959. С.50.