

*Келестин М. В.,
аспірант кафедри міжнародного права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТОРГІВЛІ ЦУКРОМ В ПЕРІОД МІЖ ПЕРШОЮ ТА ДРУГОЮ СВІТОВИМИ ВІЙНАМИ

Анотація. У статті розглядаються основні міжнародно-правові заходи щодо регулювання торгівлі цукром, які були запроваджені в період між Першою та Другою світовими війнами. Досліджуються причини та особливості прийняття товарних угод у сфері цукру в цей проміжок часу, а саме Міжнародної угоди по цукру 1931 року та Угоди стосовно регулювання виробництва та торгівлі цукром 1937 року. Вивчаються передбачені цими угодами регулюючі механізми та їх вплив на міжнародну цукрову промисловість. Також аналізуються правові принципи діяльності створених зазначеними документами міжнародних контролюючих органів – Міжнародних рад по цукру.

Ключові слова: міжнародно-правове регулювання торгівлі цукром, План Чадбурна, Міжнародна угода по цукру 1931 року (МУЦ 1931), Угода стосовно регулювання виробництва та торгівлі цукром 1937 року (МУЦ 1937), Міжнародна рада по цукру.

Постановка проблеми. Період між Першою та Другою світовими війнами, коли були укладені дві перші міжнародні товарні угоди по цукру, виявився визначальним для розвитку міжнародної цукрової промисловості. Угоди 1931 та 1937 років сформували напрям подальшого міждержавного співробітництва щодо торгівлі цією сировиною. Цінність першої угоди полягає в тому, що в результаті її застосування було виявлено основні труднощі при багатосторонньому врегулюванні світового ринку цукру. Вона проторувала шлях для угоди 1937, яка стала модельною для майбутніх міжурядових документів цукрової галузі. Вивчення характерних особливостей первинних міжнародних угод по цукру є ключовим для комплексного розуміння сучасних товарних угод в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Міжнародні угоди по цукру 1931 та 1937 років детально розглядалися цілою низкою зарубіжних науковців. В першу чергу слід виділити праці Б. Сверлінга, Т. Робертса, М. Факрі та Дж. Роу. При цьому, зазначені угоди лише поверхнево згадуються українськими вченими.

Формулювання цілей статті. Метою статті є ґрунтовний аналіз причин, особливостей та наслідків укладення перших двох міжнародних товарних угод у сфері цукру, а саме Міжнародної угоди 1931 року та Угоди стосовно регулювання виробництва та торгівлі цукром 1937 року.

Вклад основного матеріалу дослідження. Прототипи сучасних міжнародних товарних угод у сфері

цукру почали з'являтися ще з середини дев'ятнадцятого століття. Так, у 1864 році була укладена Конвенція щодо регулювання повернення вивізного мита на цукор. По-справжньому глобальним намаганням врегулювати світову цукрову промисловість можна вважати Конвенцію щодо скасування премій на експорт цукру 1888 року. Першим дієвим багатостороннім документом щодо цієї сировини стала Міжнародна конвенція стосовно премій на цукор 1902 року (Брюссельська конвенція). Однак міждержавні угоди по цукру в їх класичному розумінні побачили світ лише в період між Першою та Другою світовою війнами.

На думку Б. Сверлінга, можна виділити три основні спроби по запровадженню міжнародних контролюючих заходів щодо торгівлі цукром в зазначений проміжок часу. До першої науковець відносить односторонні зусилля Куби по коригуванню розбалансованості світової цукрової економіки. Другою він вважає укладення між провідними експортерами сировини Міжнародної угоди по цукру 1931 року. І третьою вчений називає багатостороннє співробітництво основних країн-виробників та країн-споживачів цукру в рамках Міжнародної угоди по цукру 1937 року [1, с. 2].

Після укладення Брюссельської конвенції та до початку в 1927 році Великої депресії в міжнародних переговорах по цукру наступило тимчасове затишшя. Перша світова війна практично повністю паралізувала виробництво сировини в Європі. Відповідно, відбулось значне підвищення попиту на тростинний цукор. Реагуючи на таку ситуацію, Куба дуже швидко збільшила площі посіву тростини. Однак, з відновленням європейської цукрової промисловості, надлишкові обсяги південноамериканської сировини на континенті спричинили сильне падіння цін. Подальше погіршення ситуації, викликане настанням наприкінці 20-х років минулого століття загальносвітової економічної кризи, змусило учасників світової торгівлі цукром знову сісти за стіл переговорів [2, с. 169].

Ініціатором налагодження міжнародного ринку цукру виступила Куба. На початку 30-х років економіка держави була в глибокому занепаді. Жодні внутрішньо-національні заходи не змогли покращити ситуацію, тому вихід потрібно було шукати на міждержавному рівні. Зважаючи на те, що основним експортним товаром країни був цукор, всі зусилля були направлені на розробку міжнародно-правових механізмів для стабілізації торгівлі саме цією сировиною [3, с. 223-234].

26 серпня 1930 року в Нью-Йорку відбулася між-

державна зустріч під керівництвом авторитетного американського юриста та власника кількох кубинських цукрових заводів Т. Чадбурна. У ній взяли участь представники Куби та усіх підпорядкованих США острівних країн-виробників цукру. Запропонований на зустрічі Т. Чадбурном план по розподілу американського ринку цукру був підтриманий всіма її учасниками¹. Відповідно до його умов Гавайї, Пуерто-Ріко, Філіппіни та Куба повинні були обмежити експорт цукру на американський ринок, унормувати виробництво сировини та розпланувати її постачання таким чином, щоб уникнути виникнення сезонних надлишків. Крім того, остання взяла на себе зобов'язання по ініціюванню міжнародної конференції з метою стабілізації цукрової промисловості на загальносвітовому рівні [1, с. 42-43].

Так, вже восени того ж року в Брюсселі була проведена міжнародна конференція за участю Яви, Німеччини, Чехословаччини, Польщі, Угорщини, Бельгії та Куби, інтереси якої представляла очолювана Чадбурном делегація. Результатом переговорів стало підписання в травні 1931 року першої Міжнародної угоди по цукру (МУЦ 1931). По своїй суті вона була розширеною версією Плану Чадбурна [4, с. 169-170].

Не зовсім вірним слід вважати твердження про те, що уряди країн не приймали жодної участі в переговорах та на стадії підписання МУЦ 1931. Так, від імені держав на конференції виступали асоціації виробників цукру. Однак, у більшості випадків внутрішньодержавні організації виробників, на зразок Інституту по стабілізації цукру Куби, були урядовими агенціями уповноваженими представляти національну цукрову галузь. Крім того, після укладення МУЦ 1931 уряди сторін повинні були вжити необхідних заходів для набрання нею чинності [5, с. 871-873].

МУЦ 1931 стала визначальною подією на світовому ринку цукру на той час [6, с. 1]. Як зазначає Т. Чадбурн, вона об'єднала чотири основоположні елементи, які мали б стати запорукою для її подальшого успіху. Цими елементами були контроль над виробництвом, розподіл надлишкових запасів, урядові санкції та нагляд з боку постійно діючої ради [7, с. 384].

Для контролю за дотриманням МУЦ 1931 було створено міжгалузеву координаційну організацію – Міжнародну раду по цукру. Її головним завданням був загальний нагляд за виконанням положень угоди, моніторинг та дослідження ринку, а також консультування з питань, що стосувалися цін на цукор та встановлених угодою квот [8, с. 3-8].

Міжнародна рада по цукру складалась з представників кожної з семи країн-учасниць МУЦ 1931. Голоси щодо прийняття рішень були розподілені у відповідності до становища на ринку, яке займала та чи інша держава. Оскільки рішення приймалися простою більшістю, найвагомий вплив мали Куба та Ява, відповідно найбільші виробники та експортери цукру [8, с. 3-8].

Компетенція Міжнародної ради по цукру щодо вирішенні суперечок між сторонами МУЦ 1931 була

дещо обмеженою. По суті, вона могла лише встановлювати факт порушення положень угоди. Якщо ж представники національного виробника не погоджувались з прийнятим нею рішенням чи виникав інший спір, він повинен був врегульовуватись між зацікавленими сторонами, без будь-якого втручання з її боку [9, с. 223-225].

Відповідно до МУЦ 1931 сторони взяли на себе зобов'язання обмежувати виробництво та експорт цукру протягом п'ятирічного періоду, на який вона була укладена. Результатом її застосування мало б стати врівноваження експорту зі споживчими потребами та поступове зменшення і остаточна ліквідація величезних запасів цукру, які накопичились в основному на Яві та Кубі, а також загальне підвищення ціни на цукор [10, с. 146].

Разом з тим МУЦ 1931 не передбачала жодних прямих домовленостей щодо ціноутворення. Її автори були переконані, що проблема, пов'язана з низькою вартістю цукру, мала б вирішитись сама по собі в результаті обмеження його постачання [11, с. 38].

Застосування МУЦ 1931 протягом першого року не принесло бажаних результатів. Зменшення надлишкових запасів цукру не відбулось в основному через великий обсяг виробництва в 1930-1931 роках. Однак, незважаючи на запроваджені МУЦ 1931 обмеження, наступні роки її дії виявились не набагато успішнішими. Так, на момент припинення МУЦ 1931 було зафіксовано зниження світових запасів цукру лише на 27% від пікового обсягу кінця 1931 року. Сподівання розробників МУЦ 1931 стосовно підвищення вартості цукру також не виправдали себе. Протягом всього періоду її застосування світова ціна на цукор залишалася на незадовільно низькому рівні [11, с. 39].

Науковці одностайні в своїх міркуваннях щодо того, що основною причиною провалу МУЦ 1931 стало збільшення виробництва цукру поза рамками угоди. У той час, коли країни-учасниці добросовісно дотримувались передбачених МУЦ 1931 жорстких обмежень щодо виробництва та експорту цукру, країни, що не брали в ній участі (в основному Індія та інші Британські колонії), пропорційно збільшували обсяги постачання сировини [10, с. 146-147]. Відповідно, будь-який позитивний ефект від запровадження МУЦ 1931 щодо зменшення надлишкових запасів та підвищення ціни було нівельовано. Ці обставини пояснюють, чому МУЦ 1931 не було продовжено по завершенню її терміну дії.

Варто зазначити, що далеко не всі зарубіжні фахівці в сфері міжнародно-правового регулювання торгівлі сировинними товарами розглядають МУЦ 1931 власне як першу міжнародну угоду по цукру. Справа в тому, що вона не була договором чи міждержавною угодою в чистому вигляді. Її скоріше можна класифікувати як домовленість контрактного характеру між виробниками цукру окремих країн. Саме тому, аналізуючи перші міжнародні угоди по цукру, більшість науковців лише поверхнево згадують МУЦ 1931 у своїх працях.

Нейтральною видається позиція Б. Сверлінга з цього приводу. Вчений не вважає МУЦ 1931 року ані комерційним договором між національними урядами, ані суто приватним картелем між виробниками [1, с.

¹ За своєю формою План Чадбурна був джентльменською угодою. Небажання укладати письмовий договір пояснюється тим, що зацікавлені сторони побоювались запровадження антимонопольних заходів з боку американського уряду [1, с. 43; 12, с. 118-119].

45]. Виваженою видається точка зору М. Факрі щодо даного питання, яку він висловив у своєму дисертаційному дослідженні. Науковець стверджує, що МУЦ 1931 має більше рис, притаманних міжнародному публічному договору, аніж міжнародній приватній угоді між виробниками [4, с. 173]. Можна цілком погодитися з таким міркуванням, адже міжнародно-правового характеру МУЦ 1931 надає той факт, що, як зазначалося вище, уряди країн-учасниць все ж приймали в ній опосередковану участь.

Вже через два роки після укладення МУЦ 1931 у зв'язку з відсутністю відчутних позитивних зрушень на ринку цукру світова спільнота була змушена вдаватися до пошуку більш дієвих заходів міжнародного регулювання. На Світовій економічній конференції 1933 року було підтверджено неспроможність чинної угоди вирішувати поточні проблеми галузі, її загальний незадовільний стан і потребу в подальшому продовженні переговорів для налагодження та підтримки належного співвідношення між попитом і пропозицією на сировину [12, с. 121].

На виконання рекомендацій Світової економічної конференції у лютому 1937 року делегації двадцяти двох країн² зібралися у Лондоні для підготовки та укладення нового міжнародного договору по цукру. Підвищений інтерес до заходу та участь у ньому усіх основних світових виробників та споживачів цукру були обумовлені не лише тим, що він проходив під егідою Ліги Націй, а також бажанням зацікавлених сторін зробити рішучий крок до вільної торгівлі [1, с. 55]. За результатами лондонської конференції 6 травня 1937 року було підписано Угоду стосовно регулювання виробництва та торгівлі цукром – другу Міжнародну угоду по цукру (МУЦ 1937) [13, с. 26].

Основні умови та цілі МУЦ 1937 були типовими для міжнародних товарних угод. Вона наголосила на важливості підтримання балансу між попитом та пропозицією, визначила пріоритетним забезпечення належного постачання цукру споживачам по розумній ціні та підкреслила необхідність створення умов для отримання виробниками бажаного доходу [13, с. 26-28].

Центральне місце в МУЦ 1937 посіло визначення поняття «вільного ринку». На момент її укладення учасники світової торгівлі цукром поділялись на дві категорії. До першої відносились країни, що здійснювали експорт сировини на цільовий ринок та самодостатні країни. Друга ж включала держави, що постачали цукор на «вільний ринок». При визначенні поняття «вільного ринку» було вирішено залишити існуючу на той час ситуацію. Так, не підпадали під це поняття наступні поставки цукру: до Великобританії та Франції з підконтрольних їм колоній, з Куби до США, з СРСР до сусідів на далекому Сході, з Філіппін до США, а також з Бельгії до Люксембургу [13, с.

28]. Таким чином, угода визначила «вільний ринок» як норму та окреслила всі інші ринки як виключення з правила.

Як і в попередній угоді, для забезпечення контролю над дотриманням та виконанням положень МУЦ 1937 було створено Міжнародну раду по цукру. Однак, цього разу орган отримав дещо ширші повноваження. Рада могла визначати та корегувати системи квот, а також збирати відповідну інформацію (статті 20, 21, 24). Крім того, вона була наділена правовою функцією тлумачити норми угоди (статті 28 і 46) та врегульовувати суперечки між її сторонами (стаття 44). До юрисдикції Міжнародної ради по цукру відносилось встановлення факту, чи мало місце порушення МУЦ 1937, та рекомендації урядам довірливих держав вжити у зв'язку з цим тих чи інших заходів [13, с. 34-36, 41].

До складу Міжнародної ради по цукру входили по одній делегації³ від кожної держави-учасниці МУЦ 1937. Делегації наділялись певною кількістю голосів, які приблизно відображали частку імпортованого чи експортованого їх країнами цукру (пункт а статті 37). Країни-експортери разом отримали п'ятдесят п'ять голосів, найбільше з яких припало Кубі та Яві, 10 та 9 відповідно. Країни-імпортери всього мали сорок п'ять голосів, по 17 у Великобританії та США [13, с. 38-39]. Оскільки рішення Міжнародної ради по цукру зазвичай приймалися простою більшістю голосів, при голосуванні країни-експортери завжди мали перевагу над країнами-імпортерами.

Відповідно до статей 40 та 41 МУЦ 1937 Міжнародна рада по цукру могла делегувати частину своїх повноважень Виконавчому комітету. До його складу входило всього дев'ять представників: по три від країн-імпортерів (Великобританія та США мали постійне місце), по три від країн-виробників тростинного цукру (незмінною була участь Куби та Яви) і по три від країн-виробників бурякового цукру (які щорічно змінювались) [13, с. 40]. За такого розподілу постійні представники отримали найбільший формальний вплив.

Як цілком справедливо зазначає у своїй дисертаційній роботі Т. Робертс, МУЦ 1937 так і не запрацювала на повну силу. Протягом першого року дії її повноцінному функціонуванню зашкодила відсутність ратифікацій значної кількості учасників⁴. А вже в 1939 році свій вагомий вплив на угоду здійснила зростаюча загроза Другої світової війни. В очікуванні можливого порушення нормальної світової торгівлі, Великобританія й інші європейські країни почали накопичувати ресурси. Це призвело до різкого зростання цінності цукру і потреба в запроваджених МУЦ 1937 контролюючих механізмах фактично відпала [12, с. 123].

Остаточну свою актуальність МУЦ 1937 втратила з початком Другої світової війни. При цьому фор-

² Учасників умовно можна було поділити на чотири категорії: а) країни, які виробляли цукор виключно для експорту – Куба, Ява, Перу, Домініканська Республіка, Гаїті; б) експортери із значним внутрішнім споживчим ринком – Південна Африка, Австралія, Бельгія, Бразилія, Чехословаччина, Угорщина, Японія, Польща, Португалія, СРСР та Югославія; в) самодостатні країни, які повністю забезпечували власні потреби та не експортували сировину – Франція, Німеччина та Індія; г) країни, які імпортували значні обсяги цукру – Канада, Китай, США та Великобританія [1, с. 55].

³ Відповідно до статті 31 МУЦ 1937 делегація могла складатися не більше ніж з трьох членів та трьох радників.

⁴ Лише Австралія, Великобританія, Чехословаччина, Домініканська Республіка, Німеччина та Перу ратифікували угоду станом на 1 вересня 1937 року.

мально вона була припинена лише в 1944 році, після чого на протязі наступних дев'яти років чинними залишались лише окремі її положення. Цікавим є той факт, що Міжнародна рада по цукру продовжувала свою діяльність незалежно від угоди. Вона слугувала форумом для збору та обміну статистичною інформацією і підготовки в подальшому проекту нового міжнародного договору щодо цієї сировини [14, с. 83].

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, можна зробити наступні висновки. Першою класичною міжнародною товарною угодою у сфері цукру стала ініційована представниками Куби угода 1931 року. Розроблена на основі Плану Чадбурна, вона за допомогою встановлення річних квот мала б поступово ліквідувати надлишкові запаси цукру та стимулювати підтримання цін на сировину на належному рівні. Однак, незважаючи на сумлінне дотримання сторонами угоди встановлених нею обмежень, збільшення експорту третіми країнами спричинило її загальний провал.

Зробивши висновки з невеликого досвіду застосування Міжнародної угоди 1931 року, учасники світової торгівлі цукром в 1937 році підписали нову, покращену угоду. На відміну від попередньої, вона була укладена на міжурядовому рівні та мала значно ширшу сферу застосування, охопивши цього разу не тільки виробників, а й основних споживачів цукру. Крім того, передбачена угодою більш гнучка система квот, мала стати запорукою її загального успіху. Хоча оцінити сильні та слабкі сторони застосування МУЦ 1937 завадила Друга світова війна, безперечним залишається той факт, що вона стала моделлю для міжнародних угод по цукру, що укладались протягом наступних п'ятдесяти років.

Література:

1. Swerling B. C. International Control of Sugar, 1918-41 / B. C. Swerling. – Stanford: Stanford University Press, 1949. – 69 p.
2. Gordon-Ashworth F. International commodity control: A contemporary history and appraisal / F. Gordon-Ashworth. – London: Croom Helm, 1984. – 356 p.
3. McAvoy M. Sugar Baron: Manuel Rionda And The Fortunes Of PreCastro Cuba / M. McAvoy. – Gainesville: University Press of Florida, 2003. – 340 p.
4. Fakhri M. The Making of International Trade Law: Sugar, Development and International Institutions: thesis / M. Fakhri. – Toronto, 2011. – 345 p.
5. Wilk K. International Affairs: The International Sugar Régime / K. Wilk // The American Political Science Review. – 1939. – v.33, n.5. – P. 860-878.
6. The Chadbourne plan [Електронний ресурс] / Townsville Daily Bulletin. – 1935. – Режим доступу : <http://nla.gov.au/nla.news-article62405985> – Заголовок з екрана.
7. Chadbourne T. L. International Stabilization of the Sugar Industry / American Labor Legislation Review. – 1931 – Vol. 21. – P. 383-385.
8. Chadbourne T. L. The Chadbourne plan: copy of the agreement executed on May 9th, 1931 at Brussels, Belgium, by the sugar producers of Cuba, Java, Germany, Czechoslovakia, Poland, Hungary and Belgium / T. L. Chadbourne. – New York: Lambourne & Co., 1931. – 27 p.
9. Dye A. How brinkmanship saved Chadbourne: Credibility and the International Sugar Agreement of 1931/ Dye A., R. Sicotte // Explorations in Economic History. – 2006. – v43, n2. – P. 223-256.
10. Rowe J.W. F. Primary commodities in international trade / J.W.F. Rowe. – Cambridge: Cambridge University Press, 1965. – 223 p.

11. Stocking G. Cartels in Action / G. Stocking, A. Kahn, M. Watkins // Case Studies in International Business Diplomacy. – 1946. – Vol. 44. – P. 14-56.
12. Roberts T. J. A study of international commodity agreements: thesis / T. J. Roberts. – Vancouver, B.C.: University of British Columbia, 1951. – 196 p.
13. Intergovernmental commodity control agreements / International Labour Office. – Montreal : ILO, 1943. – 221 p.
14. M. Raffaelli Rise and demise of commodity agreements : an investigation into the breakdown of international commodity agreements / Raffaelli M. – Cambridge : Woodhead Pub., 1995. – 240 p.

Келестин М. В. Международно-правовое регулирование торговли сахаром в период между Первой и Второй мировыми войнами

Аннотация. В статье рассматриваются основные международно-правовые меры по регулированию торговли сахаром, которые были внедрены в период между Первой и Второй мировыми войнами. Исследуются причины и особенности принятия первых товарных соглашений в сфере сахара в этот промежуток времени, а именно Международного соглашения по сахару 1931 года и Соглашения касательно регулирования производства и торговли сахаром 1937 года. Изучаются предусмотренные этими соглашениями регулирующие механизмы и их влияние на международную сахарную промышленность. Также анализируются правовые принципы деятельности созданных указанными документами международных контролируемых органов – Международных советов по сахару.

Ключевые слова: международно-правовое регулирование торговли сахаром, План Чадбурна, Международное соглашение по сахару 1931 года (МСС 1931), Соглашение касательно регулирования производства и торговли сахаром 1937 года (МСС 1937), Международный совет по сахару.

Kelestyn M. International legal regulation of sugar trade in the period between the First and Second World Wars

Summary. This article deals with the main international legal measures for controlling the world sugar trade, which were introduced in the period between the First and Second World Wars. Research of the reasons and consequences of adoption of commodity agreements in the sphere of sugar during this period, namely International Sugar Agreement of 1931 and Agreement concerning the Regulation of Production and Marketing of Sugar of 1937 is provided in the article. Introduced by these agreements regulating mechanisms and their influence on the international sugar industry are studied in the article. Legal principles of operation of International sugar councils – international controlling bodies created by the abovementioned documents – are also analyzed in the article.

Key words: international legal regulation of the world sugar trade, Chadbourne Plan, International Sugar Agreement of 1931 (ISA 1931), Agreement concerning the Regulation of Production and Marketing of Sugar of 1937 (ISA 1937), International Sugar Council.