

«ЕДИНСТВО ПО СУТИ, А НЕ ПО ФОРМЕ»: ПРОЕКТЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ СЕРЕДИНЫ 1960-х гг.

Анализируются проекты развития европейской интеграции в политической сфере, предложенные П.-А. Спааком, Л. Эрхардом и Дж. Сарагатом в середине 1960-х гг. Данные проекты заполнили паузу в дискуссии о европейской политической интеграции, образовавшуюся после провала плана Фуше и вето Ш. де Голля на вступление Великобритании в Европейское экономическое сообщество, и предвосхитили некоторые элементы Европейского политического сотрудничества, запущенного в 1970 г.

Ключевые слова: европейская интеграция; Европейский политический союз; П.-А. Спаак; Л. Эрхард; Дж. Сарагат.

С началом европейской интеграции страны-участницы данного процесса стремились найти некоторую форму политической организации Европы для координации и гармонизации своих национальных внешних политик и политик безопасности. В работах историков, посвященных начальному этапу европейской политической интеграции, рассматриваются либо крупные, но безуспешные инициативы, такие как проект учреждения Европейского политического сообщества и план создания Европейского политического союза, либо механизм Европейского политического сотрудничества (ЕПС), успешно запущенный в начале 1970-х гг. [1. С. 48–67, 81–87; 2. С. 11–23]. При этом из поля зрения исследователей ускользают проекты, предлагавшиеся европейскими политиками в середине 1960-х гг. В.Г. Барановский отмечает, что в 1964–1965 гг. в Западной Европе появился ряд новых планов образования политического союза, которые, однако, застопорились вследствие возникшего в 1965 г. кризиса ЕЭС, но не анализирует их содержания [3. С. 82–83]. Между тем проекты середины 1960-х гг. являются важным связующим звеном между первыми планами европейской политической интеграции, обсуждавшимися в 1950-е – начале 1960-х гг., и механизмом ЕПС, появившимся в 1970-е гг.

После провала в 1954 г. проекта создания Европейского оборонительного сообщества и связанного с ним плана построения Европейского политического сообщества страны «шестерки» сконцентрировались на задаче углубления сотрудничества в экономической сфере. Несмотря на то, что вопросы военной и внешнеполитической интеграции не были включены в Римский договор о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС), идея федеративного объединения западноевропейских стран не была отброшена. Сторонники федералистского подхода полагали, что создание таможенного союза должно идти рука об руку с развитием институтов наднациональной власти и со временем привести к политическому единению Европы. Первый председатель Комиссии ЕЭС В. Хальштейн сравнивал Европейское экономическое сообщество с трехступенчатой ракетой. Подобно ракете Общий рынок должен был пройти ступени создания таможенного, экономического и затем политического союза [2. С. 19].

Другой вариант развития европейской политической интеграции был представлен дискуссиями о создании Европейского политического союза. Идея со-

здания политического союза принадлежала Ш. де Голлю, который в 1960 г. предложил дополнить Общий рынок регулярными консультациями глав государств и правительств стран «шестерки» по вопросам экономики, внешней политики, обороны и культуры. Переговоры по плану создания Европейского политического союза (план Фуше) продолжались с февраля 1961 г. по апрель 1962 г. Однако страны «шестерки» так и не смогли выработать общую позицию по таким принципиальным вопросам, как форма Европейского политического союза (федерация или конфедерация), участие Великобритании в проекте, компетенция Союза в экономических и оборонных вопросах. Против плана Фуше выступил В. Хальштейн, который полагал, что Европейское экономическое сообщество само по себе является политическим союзом [4. Р. 164]. В дальнейшем дискуссия о развитии политической интеграции периодически возобновлялась либо после преодоления очередного кризиса в сообществе, либо под влиянием внешних вызовов, которые грозили ослабить роль Западной Европы на международной арене [5. Р. 217].

После провала плана Фуше и вето Ш. де Голля на вступление Великобритании в ЕЭС (январь 1963 г.) европейцы отказались от крупных проектов создания политического союза в пользу более умеренных концепций политического сотрудничества. Сразу после вето де Голля Бельгия и Нидерланды выступили против обсуждения новых предложений о развитии политической интеграции. Одной из причин такой позиции была неясность будущей политики Великобритании в отношении Европейских сообществ и ее неготовность участвовать в дискуссии о создании Европейского политического союза. Министр иностранных дел ФРГ Г. Шредер призвал отказаться от тщетных поисков формы политического союза и вместо этого добиваться единства по существу [4. Р. 231]. Потеряв надежду на вступление Великобритании в ЕЭС и всерьез опасаясь франко-германской гегемонии в сообществе, малые страны в срочном порядке поставили вопрос об усилении наднациональных структур ЕЭС: Комиссии и Европейского парламента. В конце 1963 – начале 1964 г. страны «шестерки» приняли решение о необходимости слияния рабочих органов Европейских сообществ (ЕОУС, ЕЭС, Евратом).

В конце 1963 г. в Бельгии и ФРГ стали склоняться к точке зрения о том, что настало время попытаться

возобновить дискуссию о создании политического союза. Лидеры этих стран были готовы принять концепцию Ш. де Голля о создании конфедерации суверенных европейских государств и перестали настаивать на том, что Великобритания должна участвовать в разработке политических планов «шестерки». В свою очередь, Италия и Нидерланды предлагали дождаться итогов парламентских выборов в Великобритании [6. Р. 224]. 4 декабря 1963 г. в беседе с А. Пейрефитом Ш. де Голль заявил, что он не видит смысла в возрождении плана Фуше. Де Голль утратил интерес к данному проекту, когда понял, что другие страны «шестерки» не хотят двигаться в рамках предложенной им концепции «Европы государств». К тому же он ревниво относился к тому, что канцлер ФРГ Л. Эрхард хотел реанимировать план Фуше от своего имени [7. С. 175].

В январе 1964 г. министр иностранных дел Бельгии П.-А. Спаак предложил в дополнение к Комиссии ЕЭС учредить комиссию по политическим и оборонным вопросам с правом давать рекомендации правительствам государств-членов Общего рынка [8]. В дальнейшем П.-А. Спаак пересмотрел свою концепцию и отказался от идеи создания европейской федерации. Это произошло после того, как в июле 1964 г. он встретился с немецкими политиками и обсудил с ними причины замедления движения к большому европейскому единству [9]. Бельгийский министр считал необходимым сломать инерцию, которая поразила европейское движение после вето де Голля, и одновременно поддержать похожие инициативы Л. Эрхарда. 9 сентября 1964 г. на парламентской встрече Западноевропейского союза (ЗЕС) Спаак удивил своих коллег, вернувшись к идеям плана Фуше и выдвинув новый подход к политическому единству «шестерки». Вместо заключения договора о Европейском политическом союзе он предложил учредить коллегию «трех мудрецов», которая должна была заниматься подготовкой повестки дня регулярных саммитов по европейским политическим проблемам, а по истечении этого эксперимента продолжительностью от трех до пяти лет подготовить проект договора о политическом союзе [10].

Предложения Спаака вызвали смешанную реакцию в странах «шестерки». План был встречен благожелательно в ФРГ и Люксембурге. Италия была готова поддержать проект, но с некоторыми оговорками. Нидерланды считали создание политического союза невозможным без участия Великобритании. К тому же если во время переговоров по плану Фуше Бельгия и Нидерланды выступали единым фронтом, то план Спаака не был предварительно обсужден с голландским министром иностранных дел Ж. Лунсом. Президент Франции Ш. де Голль не изменил своей точке зрения, согласно которой любая уступка национального суверенитета в политической сфере была невозможной [11]. Ш. де Голль называл наднациональные институты ЕЭС и их представителей не иначе как «безродные институты» и «безродные люди» [12. С. 445].

Вопрос о политическом сотрудничестве был включен в документ Комиссии «Инициатива 1964», представленный 1 октября 1964 г. Наряду с установ-

лением срока досрочного завершения создания таможенного союза в нем говорилось о том, что создание Европейских сообществ является первым шагом к политическому союзу. Согласно документу, построение политического союза предполагало:

– распространение деятельности сообщества на новые сферы, такие как оборона, внешняя политика и культура;

– улучшение институциональной структуры через слияние рабочих органов Европейских сообществ и расширение полномочий Европейского парламента в законодательной и бюджетной сферах [13. Р. 28–29].

6 ноября 1964 г. свой план по укреплению западноевропейского единства обнародовал канцлер ФРГ Л. Эрхард. Двумя днями ранее немецкое правительство направило свои предложения Комиссии ЕЭС и правительствам других стран-членов Общего рынка. План Эрхарда появился в результате нескольких месяцев напряженной работы немецкого политика, который сразу после прихода к власти дал понять, что считает укрепление европейского единства одной из своих главных задач. Л. Эрхард стремился избежать сужения европейской политики ФРГ до рамок двусторонних франко-германских отношений, предусмотренных Елисейским договором 1963 г. После вето де Голля на вступление Великобритании в ЕЭС Эрхард пришел к выводу, что усиление политического и экономического единства «шестерки» и будущий интеграционный потенциал Европейского экономического сообщества будут лучше служить германским интересам, нежели его расширение. В основе плана Эрхарда лежали идеи плана Фуше и последние предложения министра иностранных дел Бельгии П.-А. Спаака. Немецкий политик исходил из того, что «политика – это искусство возможного». Европейской реальностью того времени являлись сопротивление де Голля созданию федерации и неопределенность позиции Великобритании в отношении политической интеграции. Немецкий план предполагал развитие общей внешнеполитической линии стран-членов ЕЭС и их военное сотрудничество в рамках НАТО.

План Эрхарда предусматривал создание конфедерации суверенных государств, которая со временем могла бы стать «более совершенным союзом». По мнению западногерманского канцлера, политическая воля двигаться вперед была важнее, чем точная форма европейских политических институтов [14]. Главной особенностью плана было постепенное движение шаг за шагом. Первый этап включал регулярные консультации стран-членов ЕЭС по политическим и оборонным вопросам. Консультации должны были начаться прежде установления точной формы институтов политического сотрудничества и были призваны облегчить процесс координации политики стран «шестерки» по важным вопросам, затрагивающим интересы всех участников [15]. План предусматривал создание комитета – политического органа с ограниченной, но определенной властью. В течение переходного периода данный комитет должен был заниматься подготовкой регулярных встреч лидеров государств стран-членов ЕЭС и ключевых министров. К концу переходного периода он должен был разработать предложения по бо-

лее обязывающей форме политического сотрудничества, скрепленный подписанием соответствующего договора. Переходный период рассматривался как уступка Ш. де Голлю, выступавшему против формирования наднационального политического союза [16].

Л. Эрхард призывал к наделению Европейского парламента законодательной властью, предоставлению Общему рынку собственных финансовых ресурсов, ускорению создания таможенного союза. С этой целью он предлагал параллельно с формированием Общей сельскохозяйственной политики в 1965 г. сократить внутренние таможенные пошлины в ЕЭС еще на 10%, а к 1967 г. провести последнее снижение пошлин на 20%. После этого страны «шестерки» могли бы приступить к созданию экономического союза, который предполагал координацию их экономической и валютной политики [17. Р. 156–157]. Конечная цель германской политики заключалась в создании Европейского союза, которому постепенно будет передаваться все больше и больше суверенных прав государств-членов. Со временем в этот союз должны были вступить Великобритания, Дания и Норвегия. В итоге Атлантический альянс смог бы опираться на две опоры: американскую и европейскую. Немецкий план в значительной степени совпадал с американским проектом атлантического партнерства [18. Р. 82]. Американское посольство в Брюсселе охарактеризовало план Эрхарда как прекрасную и значимую серию предложений, не настолько революционных, чтобы быть отвергнутыми, но и не настолько общих и расплывчатых, чтобы не привлечь к себе внимания [17. Р. 157].

Министр иностранных дел Италии Дж. Сарагат выступал за усиление роли Европейского парламента как гаранта развития демократических принципов внутри сообщества. 26 ноября 1964 г. Италия направила своим партнерам по Общему рынку предложения по достижению европейского единства. Они включали ежегодные встречи глав государств и правительств стран-членов ЕЭС и усилия по составлению к 1968 г. договора о политическом объединении. Великобритания была также информирована об этих предложениях через институты Западноевропейского союза. Первые три года политическое сотрудничество должно было развиваться на экспериментальной основе без заключения формального соглашения. В течение этого времени предусматривались ежеквартальные встречи министров иностранных дел стран «шестерки» наряду со встречами министров образования, науки и культуры. На этих встречах также могли обсуждаться вопросы обороны в той степени, насколько они были связаны с проблемами внешней политики. Встречи должны были готовиться специальной «политической комиссией», состоящей из представителей правительств стран-членов Общего рынка. Специальные ежегодные встречи Европейского парламента и исполнительных органов Европейских сообществ должны были исследовать инициативы по развитию европейского единства. Конкретные шаги по составлению договора о Европейском политическом союзе должны были начаться не позднее 1 января 1967 г., т.е. после слияния рабочих органов Европейских сообществ [19].

Предложения Спаака, Эрхарда и Сарагата стремились обойти проблемы, которые стали камнем преткновения на переговорах по плану Фуше. Все три проекта предполагали консультативную стадию прежде подписания договора. План Спаака был основан на идее дать политическому союзу пробный пуск под руководством умеренно наднациональной коллегии «трех мудрецов». Проекты Эрхарда и Сарагата предлагали развитие по типу конфедерации с акцентом на постепенный прогресс в сторону укрепления наднационального принципа.

Правительство Франции усматривало в предложениях о развитии политического сотрудничества возможность возрождения плана Фуше, с которым план Сарагата имел много общего, а планы Спаака и Эрхарда совпадали отчасти [20]. В январе 1965 г. во время визита Л. Эрхарда во Францию Ш. де Голль в принципе согласился с немецкими предложениями. В дальнейшем французское правительство выдвинуло ряд условий создания политического союза, среди которых основным был вопрос о новых шагах по формированию Общей сельскохозяйственной политики ЕЭС. Когда в марте 1965 г. министр иностранных дел Италии А. Фанфани предложил провести в мае того же года конференцию министров иностранных дел в Венеции для возобновления дискуссии о создании Европейского политического союза, Франция отклонила данное предложение. Обсуждение проектов создания политического союза окончательно застопорилось в связи с разразившимся летом 1965 г. кризисом «пустого кресла» в ЕЭС.

В итоге в середине 1960-х гг. «шестерке» удалось провести только институциональную реформу. 8 апреля 1965 г. был подписан договор о слиянии рабочих органов ЕОУС, ЕЭС и Евратома, но из-за особой позиции Франции без расширения прав Европейского парламента. Договор объединил институты Европейских сообществ в единую систему, учредив единую Комиссию и единый Совет Европейских сообществ. Фактически Комиссия ЕЭС заняла место умирающего Верховного органа ЕОУС и Комиссии Евратома, устранив бюрократическую неразбериху, вызванную существованием трех отдельных сообществ, и подтвердила доминирование ЕЭС над двумя другими сообществами. Подписание договора показало возможность проведения институциональной реформы, несмотря на то что во главе Франции находился Ш. де Голль, а также наличие консенсуса между странами-членами ЕЭС по вопросу о том, в каком направлении должны развиваться институты сообщества [5. Р. 46]. Договор о слиянии вступил в силу с 1 июля 1967 г.

В конце 1960-х – начале 1970-х гг. в сообществе сложились благоприятные условия для возвращения к плану развития европейского политического сотрудничества. 1 июля 1968 г. страны «шестерки» завершили создание таможенного союза, что произошло на полтора года раньше установленного Римским договором срока. Отставка Ш. де Голля с поста президента Франции в апреле 1969 г. разблокировала вопрос о вступлении Великобритании и других стран-кандидатов в ЕЭС. Состоявшийся в декабре того же года саммит глав государств и правительств в Гааге

одобрил предложения о расширении Европейских сообществ и углублении европейской экономической интеграции через создание Экономического и валютного союза, а также высказался за более тесное политическое сотрудничество стран-участниц ЕЭС.

27 октября 1970 г. министры иностранных дел стран «шестерки» одобрили доклад Давиньона, подготовленный комиссией экспертов под председательством бельгийского дипломата Э. Давиньона. Согласно докладу, в целях гармонизации взглядов в области международной политики правительства государств, входящих в ЕЭС, должны были консультироваться друг с другом по всем наиболее важным внешнеполитическим вопросам. Для этого раз в полгода должны были проводиться регулярные встречи министров иностранных дел. Подготовкой встреч должен был заниматься специальный Политический комитет, заседающий не менее четырех раз в год. В случае необходимости встречи министров иностранных дел могли быть заменены конференцией глав государств и

правительств стран-участниц ЕЭС [21]. После подписания в 1986 г. Единого Европейского акта механизм Европейского политического сотрудничества был включен в правовые рамки сообщества.

Таким образом, проекты, предложенные европейскими политиками в середине 1960-х гг., помогли заполнить паузу, образовавшуюся в дискуссии о европейской политической интеграции, и предвосхитили некоторые элементы Европейского политического сотрудничества, предложенного в докладе Давиньона. В их числе были предложения о проведении саммитов по политическим вопросам, подготовкой которых должен заниматься специальный орган. В это время также кристаллизуется идея о том, чтобы отказаться от попыток немедленного учреждения политического союза через подписание договора в пользу постепенного продвижения от консультаций к гармонизации внешней политики стран-участниц объединения, что со временем должно было привести к укреплению политического единства европейских стран и построению политического союза.

ЛИТЕРАТУРА

1. Браницкий А.Г., Каменская Г.В. История европейской интеграции. Москва ; Нижний Новгород, 2003. 234 с.
2. Барановский В.Г. Политическая интеграция в Западной Европе: некоторые вопросы теории и практики. М., 1983. 264 с.
3. Барановский В.Г. Западная Европа: военно-политическая интеграция. М., 1988. 200 с.
4. Crises and Compromises: the European project, 1963–1969 / ed. by W. Loth. Baden-Baden, 2001. 575 p.
5. Ludlow P.N. The European Community and the Crises of the 1960s: Negotiating the Gaullist challenge. L., 2006. 269 p.
6. Camps M. European Unification in the Sixties: from the Veto to the Crisis. New York, 1966. 273 p.
7. Пейрефит А. Таким был де Голль. М., 2002. 696 с.
9. New York Times. 1964. July 15.
8. Washington Post. 1964. January 16.
10. Washington Post. 1964. September 25.
11. New York Times. 1964. September 14.
12. Брандт В. Воспоминания. М., 1991. 526 с.
13. Vanthoor W.A. Chronological History of the European Union 1946–1998. Cheltenham, Northampton (MA), 1999. 244 p.
14. New York Times. 1964. October 10.
15. Washington Post. 1964. November 7.
16. Washington Post. 1964. November 6.
17. McGhee G. At the Creation of a New Germany: from Adenauer to Brandt. An Ambassador's Account. New Haven, London, 1989. 289 p.
18. The Strategic Triangle: France, Germany, and the United States in the Shaping of the New Europe / ed. by H. Haftendorn, G.-H. Soutou, S.F. Szabo and S. F. W. Wells, Jr. Baltimore, 2006. 411 p.
19. Washington Post. 1964. November 29.
20. Washington Post. 1964. December 4.
21. Report by the Foreign Ministers of the Member States on the Problems of Political Unification, 27 October 1970. URL: http://aei.pitt.edu/4543/1/epc_first_report_oct_1970.pdf

Статья представлена научной редакцией «История» 20 декабря 2017 г.

“UNITY IN ESSENCE, NOT IN FORM”: EUROPEAN POLITICAL INTEGRATION PROJECTS OF THE MIDDLE OF THE 1960S

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2018, 431, 104–108.

DOI: 10.17223/15617793/431/14

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

Keywords: European integration; European Political Union; Spaak; Erhard; Saragat.

The article aims to examine the projects of political integration proposed by European politicians in the middle of the 1960s and to specify their role in European political integration. It is based on the published documents of European Communities, press publications and memoirs. Analysis of the projects, proposed in the middle of the 1960s, shows that after the failure of the Fouchet Plan, the Europeans shifted the debate from grand ideas of a political union to the more modest concept of foreign policy coordination. Belgian Foreign Minister Spaak suggested a committee of three “wise men” to be appointed to prepare agenda for regular summit meetings on European political problems. On the basis of this experience, the committee could then draft a treaty, establishing the European Political Union. German Chancellor Erhard advocated a step-by-step approach. In the first phase, the governments should consult each other on major political and defense matters. The Erhard Plan envisaged the creation, for a transitional period, of an advisory committee to prepare for regular meetings of government leaders and chief ministers. By the end of the transitional period, the committee would also help to prepare proposals for a more binding form of political cooperation to be established after treaty negotiations. Italian Foreign Minister Saragat suggested holding annual meetings of the leaders of state of the European Economic Community (EEC) countries, and efforts to draw up a treaty on political unity by 1968. For an experimental period of three years, there would also be quarterly meetings between foreign ministers, prepared by a special political commission.

Despite the modest character, the projects were not implemented because of the “empty chair” crisis in the EEC that occurred in 1965. The author concludes that though the projects of Spaak, Erhard and Saragat did not succeed, they filled a pause in the discussion on the European political integration and influenced the European Political Cooperation launched in 1970. First, the European Political Cooperation incorporated some of the ideas proposed in the middle of the 1960s, including the idea of regular meetings of foreign ministers and the heads of state and governments prepared by a special committee. Second, a major shift occurred from the ambitious plans to establish a political union immediately to the political consultations and harmonization of the foreign policies as a means of strengthening the European political unity.

REFERENCES

1. Branitskiy, A.G. & Kamenskaya, G.V. (2003) *Istoriya evropeyskoy integratsii* [History of European integration]. Moscow: IMEMO RAN; Nizhny Novgorod: FMO NNGU.
2. Baranovskiy, V.G. (1983) *Politicheskaya integratsiya v Zapadnoy Evrope: nekotorye voprosy teorii i praktiki* [Political integration in Western Europe: some issues of theory and practice]. Moscow: Nauka.
3. Baranovskiy, V.G. (1988) *Zapadnaya Evropa: voenno-politicheskaya integratsiya* [Western Europe: military-political integration]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya.
4. Loth, W. (ed.) (2001) *Crises and Compromises: the European project, 1963–1969*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
5. Ludlow, P.N. (2006) *The European Community and the Crises of the 1960s: Negotiating the Gaullist challenge*. London: Routledge.
6. Camps, M. (1966) *European Unification in the Sixties: from the Veto to the Crisis*. New York: Council on Foreign Relations.
7. Peyrefit, A. (2002) *Takim byl de Goll'* [This was de Gaulle]. Moscow: Moskovskaya shkola politicheskikh issledovaniy.
8. *New York Times*. (1964). July 15.
9. *Washington Post*. (1964). January 16.
10. *Washington Post*. (1964). September 25.
11. *New York Times*. (1964). September 14.
12. Brandt, W. (1991) *Vospominaniya* [Memories]. Translated from English. Moscow: Novosti, 526 c.
13. Vanthoor, W.A. (1999) *A Chronological History of the European Union 1946–1998*. Cheltenham, Northampton (MA): Edward Elgar Publishing.
14. *New York Times*. (1964). October 10.
15. *Washington Post*. (1964). November 7.
16. *Washington Post*. (1964). November 6.
17. McGhee, G. (1989) *At the Creation of a New Germany: from Adenauer to Brandt. An Ambassador's Account*. New Haven, London: Yale University Press.
18. Haftendorn, H. et al. (eds) (2006) *The Strategic Triangle: France, Germany, and the United States in the Shaping of the New Europe*. Baltimore: Woodrow Wilson Center Press.
19. *Washington Post*. (1964). November 29.
20. *Washington Post*. (1964). December 4.
21. Foreign Ministers of the Member States. (1970) *Report by the Foreign Ministers of the Member States on the Problems of Political Unification, 27 October 1970*. [Online] Available from: http://aei.pitt.edu/4543/1/epc_first_report_oct_1970.pdf.

Received: 20 December 2017