

Раздел 6. Реализация идеи объединения Европы (середины XX – начало 80-х годов XX ст.)

Опыт развития межгосударственных отношений в Европе продемонстрировал, что до конца первой половины XX в. вопрос о возможности ограничения суверенных прав государств достаточно болезненно воспринимался мировой общественностью, в связи с чем многочисленные проекты добровольного и равноправного объединения государств не были реализованы. Истории известны многочисленные проекты практического воплощения идеи построения единого сообщества народов, однако все они были обречены на провал из-за противодействия со стороны государств, заботящихся исключительно о своих партикулярных интересах. Вторая мировая война изменила ситуацию – панический страх перед возможностью повторения порожденных ею последствий заставил руководство европейских государств задуматься о пересмотре формата отношений в поисках более эффективной модели обеспечения мира и безопасности, способной открыть путь к более безопасному мироустройству и экономическому процветанию. Таким образом, в послевоенный период идея европейского единства получила значительный импульс для своего воплощения – сначала на почве объединения против нацизма, затем – при разработке планов будущего переустройства Европы¹.

К концу 1940-х годов возникло понимание того, что реальная интеграция в Европе возможна при сочетании международно-правовых инструментов сотрудничества, заложенных Статутом ООН, и государственно-правовых начал. Она должна основываться на добровольном ограничении суверенных прав стран-участниц, объединении и передаче ими ряда функций наднациональному органу, действующему в общих интересах.

Результаты кропотливого труда видных экономистов и политиков того времени (К. Аденауэра, Дж. Бека, Дж. В. Бэна, А. де Гаспери, С. Мансхолта, Р.

¹ Право Европейского Союза [Текст] : учеб. пособ. / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков, П. А. Калиниченко [и др.]; отв. ред. С. Ю. Кашкин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2011. – С. 24.

Маржолина, Ж. Монне, П.-А. Спаака, В. Хольштейна, У. Черчилля¹) нашли свое воплощение в предложенной 5 мая 1950 г.² Декларации Министра иностранных дел Франции Робера Шумана³ о создании интеграционного

¹ Исследователи европейской интеграции отмечают, что без этих личностей, их разума, воли, служения идее «Великой Европе» было бы невозможным возникновение новой эпохи европейской истории. Совершенно заслуженно этих деятелей называют творцами новой европейской архитектуры.

Конрад Аденауэр (1876–1967 гг.) принимал участие в возрождении демократической жизни послевоенной Западной Германии, был первым канцлером (1949–1963 гг.) и активно поддерживал интеграционные преобразования в рамках Европейских сообществ.

Джозеф Бех (1887–1985 гг.) – глава правительства Люксембурга и один из разработчиков проекта Римского договора.

Джоан Вильям Бэен (1897–1976 гг.) – министр иностранных дел Нидерландов в 1951–1956 гг., банкир мирового уровня, предложивший план создания общего рынка.

Альсидо де Гаспери (1881–1954 гг.) – глава правительства Италии в 1945–1954 гг., инициировавший участие своей страны в плане Маршалла, Совете Европы, НАТО. Способствовал укреплению международных связей Италии и отстаивал идею федеративного устройства Европы.

Сико Мансхольт (1908–1995 гг.) – министр сельского хозяйства Нидерландов в 1945–1956 гг. «Отец» Общей сельскохозяйственной политики Европейского экономического сообщества, который стремился ее реформировать с целью сокращения издержек (так называемый «план Мансхолта»). С 1958 по 1972 гг. – Еврокомиссар по вопросам сельского хозяйства, в 1972 г. – Президент Европейской комиссии.

Роберт Маржолин (1911–1986 гг.) – Генеральный секретарь Европейского сообщества угля и стали. Принимал активное участие в подготовке Римского договора. В 1958–1967 гг. – Вице-глава Комиссии Европейского экономического сообщества.

Жан Монне (1888–1979 гг.) – французский политик, «вдохновитель» европейской интеграции по определению Ш. де Голля. Один из инициаторов Декларации Р. Шумана, позже Европейского оборонного сообщества и Общего рынка. Выступал за ускорение процессов европейской интеграции на основе функционального метода построения Европейского сообщества как «объединения народов», а не коалиции западноевропейских государств.

Поль Анри Спаак (1899–1979 гг.) – Министр иностранных дел Бельгии (1945–1957 гг.), активный приверженец полной европейской унификации. Был главой Совета Европейской организации экономического сотрудничества, президентом Ассамблеи Совета Европы, Ассамблеи Европейского Сообщества угля и стали, Генеральный секретарь НАТО в 1957 г. Принимал активное участие в разработке текстов Римского договора о создании Европейского экономического сообщества.

Волтер Хольштейн (1901–1981 гг.) – Министр иностранных дел ФРГ, возглавлявший немецкую делегацию на переговорах по плану Р. Шумана. Первый председатель Европейской комиссии в 1958–1967 гг.

Уинстон Черчилль (1874–1965 гг.) – Премьер-министр Великобритании в 1940–1945 гг. и 1951–1955 гг., автор идеи «Соединенных штатов Европы» как федеративного объединения. Он был глубоко убежден, что только объединение европейских государств может гарантировать мир и международную безопасность. Эта идея отразилась в создании Европейских сообществ.

² Переломным моментом в истории европейской интеграции, по мнению большинства ученых, следует считать именно 9 мая 1950 г., дату легендарного выступления Министра иностранных дел Франции Робера Шумана с призывом к объединению западноевропейских государств. Вот почему именно 9 мая празднуется как «День Европы».

³ Робер Шуман сыграл важную роль в привлечении Германии к Сообществам и в целом в процессе европейской интеграции. Выбор кандидатуры для такой миссии был не случайным. Робер Шуман (1886–1963 гг.) – немец французского происхождения, высококвалифицированный юрист и министр иностранных дел Франции, пользовался огромным авторитетом в обеих странах. Многократный передел Европы отразился на судьбе этого выдающегося политика. Его отец был французом по национальности, однако после аннексии Германией Люксембурга, где проживала семья, стал ее гражданином. Позже по окончании Первой мировой войны по условиям Версальского мирного

объединения в ключевых сферах экономики – угольной и сталелитейной – на основе надгосударственных методов управления. Это заявление адресовалась в основном Германии и Франции, однако и другие западноевропейские страны могли к ней присоединиться. «Целью создания Сообщества, – указывал Р. Шуман, – является установление над государствами наднациональной власти, которая стала бы отражением солидарности между государствами, в которой воплощается частичное объединение их национальных суверенитетов. Наднациональная власть при принятии решений должна быть независимой как от государств, так и от частных интересов»¹.

Инициатива была поддержана и 18 апреля 1951 г. в Париже шесть государств (Франция, ФРГ, Италия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург) подписали Договор об учреждении Европейского сообщества угля и стали (ЕСУС) («Парижский договор»)². После завершения процедуры ратификации 23 июля 1952 г. учредительный договор вступил в силу.

Состав первого интеграционного объединения был не случайным. Франция была заинтересована в создании союза европейских стран, в котором ей отводилась бы главная роль. Таким образом, она стремилась занять место лидирующей Великобритании – вдохновительницы европейской политики и ее исторического конкурента. К тому же интеграция Западной Германии в организацию, более прогрессивную (с точки зрения степени влияния на правопорядок государств-членов), чем Европейская организация экономического сотрудничества или Совет Европы, сделала бы ее подконтрольной и предсказуемой. Кроме того, французские металлурги хотели и в дальнейшем получать рурский кокс по выгодным ценам и поддерживать идею объединения тяжелой промышленности обеих стран.

договора 1919 г. вследствие передачи Эльзаса-Лотарингии Франции он снова изменил свою политико-правовую принадлежность. См.: Robert Schuman: the architect of the European integration project [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/robert_schuman_en.pdf.

¹ Декларация 9 мая 1950 г. [Текст] // Европа: новое начало. Декларация Шумана 1950—1990. Европа и проблема расширения / под общ. ред. Ю. А. Борко. – М. : МИГ «Право», 1994. – С. 51–54.

² Treaty establishing the European Coal and Steel Community of 18.04.1951 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>.

Германия, постепенно превращаясь из объекта в субъект международных отношений, стремилась путем интеграции добиться аннулирования многочисленных ограничений¹, принятых на Ялтинской конференции 1945 г. Улучшить свой международный имидж стремилась и Италия. Страны Бенилюкса имели значительный опыт в интеграционных преобразованиях, поэтому идея Р. Шумана была им близка. К тому же, эти страны были богаты углем и железной рудой, что сделало возможным их участие в плане Шумана.

Великобритания, экономическое положение которой было лучшим, чем в других странах послевоенной Европы, предпочитала развивать «особые отношения» с США и странами Британского содружества. Лондон не допускал возможности какого-либо ограничения национального суверенитета и стремился сохранить лидерство среди европейских государств.

США поддерживали идею европейской интеграции. С учетом усложнения геополитической ситуации вопрос разоружения Германии стал ключевым во внешней политике. Поэтому, по их мнению, консолидация Западной Европы должна была смягчить международное напряжение вследствие будущей демилитаризации Германии. К тому же, как замечает В. Г. Шемятенков, логика «холодной войны» с СССР заставила Соединенные Штаты поддержать интеграционный проект, который создавал угрозу появлению грозного соперника на мировых рынках².

Во время разработки текста учредительного договора ЕСУС государства активно обсуждали вопрос об альтернативных подходах к объему и принципам интеграции – секторальная интеграция или построение всеобъемлющего общего рынка. Из-за неготовности государств к масштабному ограничению своих суверенных прав в экономической сфере был избран первый вариант объединения. Договор стал результатом поиска нового формата отношений

¹ В частности, был установлен контроль над ее угольной промышленностью Международным управлением Рура.

² Шемятенков, В. Г. Европейская интеграция [Текст] : учеб. пособие / В. Г. Шемятенков – М. : Междунар. отношения, 2003. – С. 27.

европейских стран, не связанных с дискредитировавшей себя борьбой суверенных государств за узконациональные интересы. Особенностью этого Договора была идея создания механизма, благодаря которому возникновение военных действий между европейскими государствами, проводящими в прошлом агрессивную внешнюю политику (прежде всего Францией и Германией), становилось невозможным. Это обеспечивалось интегрированностью отраслей национальных экономик, критически необходимых для военной промышленности. Очевидно, что в условиях надгосударственного объединения национальные правительства уже не могли управлять ими по своему усмотрению.

Основная задача Сообщества состояла в стимулировании экономического развития, роста занятости и повышения жизненного уровня в государствах-членах путем создания общего рынка угледобывающей и сталелитейной промышленности. Органы ЕСУС должны были обеспечивать стабильное поступление ресурсов на общий рынок, равный доступ всех потребителей к факторам производства и максимально низкие цены, поддерживать условия, стимулирующие рост производства и улучшение качества продукции. Среди других задач Сообщества следует выделить рациональное использование природных ресурсов, улучшение условий труда, рост международной торговли и модернизацию производства. Таким образом, это межгосударственное объединение было функциональным по своей природе, поскольку имело четко определенный перечень задач и обеспечивало интеграцию государств лишь в двух отраслях промышленности, то есть имело секторальный характер.

Уникальность данного интеграционного проекта в отличие от других межгосударственных организаций проявлялась в его особом правопорядке, специфической организационной форме и наднациональном принципе принятия решений высшими руководящими органами. «Еще никогда в прошлом, – обращал внимание премьер-министр Бельгии Г. Верховстандт, –

столько государств добровольно не уступали часть своего суверенитета ради мира и процветания»¹.

Согласно Договору руководство ЕСУС осуществлялось Высшим руководящим органом, который хотя и формировался государствами-членами, но был формально независим от них и имел право наряду с нормами рекомендационного характера принимать юридически обязательные решения. Сообщество контролировалось государствами-членами через Совет министров, состоящий из представителей национальных правительств. Была также учреждена Общая ассамблея – совещательно-консультативный орган с незначительными надзорными полномочиями, объединяющий депутатов национальных парламентов, и Суд правосудия, юрисдикция которого была обязательна для государств-членов в отношении решений по толкованию и применению положений учредительного договора.

Такой подход к формированию властных институтов стал компромиссным решением в противостоянии приверженцев федералистской и межправительственной модели европейской интеграции. Тем не менее, наднациональный метод регулирования правоотношений в рамках ЕСУС вызывал опасения среди государств, не готовых существенно ограничить свои суверенные права в пользу институтов Сообщества. Именно этим, прежде всего, и объяснялась незаинтересованность в данном проекте таких стран как Великобритания, для которой ее суверенитет представлял абсолютную ценность.

Такой формат интеграции в доктрине получил название метода Монне – по имени своего идеолога. Его суть заключалась в том, что экономическая интеграция должна предшествовать интеграции политической; организация получает наднациональные полномочия, возлагая на себя часть суверенных прав государств-членов; наконец, в ходе интеграционного строительства должны разрешаться более простые задачи, по поводу которых достигнуто согласие между всеми государствами-членами, а достигнутый успех станет основой поиска компромисса по вопросам, вызывающим разногласия среди

¹ Verhofstadt, G. Les États-Unis d'Europe [Текст] / G. Verhofstadt. – Bruxelles : Luc Pire, 2006. – P. 13.

национальных правительств. Как указывалось в преамбуле Договора о ЕСУС, «Европа может быть построена только посредством практических достижений, приводящих к реальной солидарности, а также путем установления общей базы экономического развития».

Уникальность данной интеграционной модели заключается прежде всего в том, что в ее основе лежит сознательное самоограничение государств-членов в вопросе реализации части своих суверенных прав, осуществление которых передается Сообществу, и презумпция добровольного и добросовестного исполнения государствами положений учредительного договора. В связи с этим следует согласиться с Ю. Д. Ильиным в том, что нормы учредительных договоров Сообщества, обязательства их соблюдения «практически ничем не гарантированы. Нет механизма принуждения. Вы не можете государство – субъект международных отношений и права посадить на скамью подсудимых, как это можно сделать с субъектом внутреннего права, нарушившим конституцию или законы страны. Но, по условиям Римского договора, его можно привлечь к ответственности и ненасильственно выполнить решение суда¹. И самое удивительное: государства привлекаются к ответственности и добровольно исполняют решения. Все держится на общем интересе и воле к интеграции... Указанная правовая культура западноевропейских стран – это

¹ Еще в первоначальной редакции учредительных договоров Сообществ был сформулирован один из важнейших принципов, необходимых для реализации интеграционных преобразований, – принцип солидарности. Его сущность сводилась к тому, что государства-члены добровольно обязуются принимать все необходимые меры, чтобы обеспечить выполнение положений учредительных договоров и актов институтов. Они должны способствовать выполнению задач Сообществ и воздерживаться от каких-либо действий, препятствующих достижению их целей. Таким образом, идея европейской интеграции основывалась на добросовестном исполнении, применении и соблюдении норм права государствами-членами. Институты Сообществ были лишены права вмешиваться в законодательную компетенцию государства, даже если нормы последнего не отвечали положениям учредительных договоров. Если же соответствующие изменения не вносились, Комиссия могла подать иск в Суд правосудия для привлечения государства к юридической ответственности. Однако этому предшествовали переговоры с потенциальным нарушителем, выяснялась его позиция и вырабатывались соответствующие рекомендации. Если же решение Комиссии не исполнялось, дело передавалось в Суд ЕС, который имел право лишь оштрафовать государство. Исполнение такого решения опять-таки основывалось на «совести» государства. С принятием Амстердамского договора 1997 г. ответственность государств за систематическое нарушение принципов ЕС стала более жесткой: была введена норма о возможности приостановления членства в Союзе, а точнее, права голоса в Совете ЕС (ст. 7).

сложившаяся традиция, обычай и привычка. Только благодаря ей интеграция в рамках Сообщества стала возможной»¹.

Кроме проекта секторальной экономической интеграции Франция инициировала в 1951 г. создание Европейского оборонного сообщества, имеющего в плане институциональной организации много общего с ЕСУС. Учредительный договор этого межгосударственного объединения был подписан в 1952 г. тем же составом государств. Предусматривалось, что ЕСУС станет переходным этапом к более полной форме федеративного или конфедеративного европейского союза. Кроме того, было очевидно, что функционирование общей армии требует проведения единой европейской внешней политики. В связи с этим еще до окончания процедуры ратификации Договора о создании Европейского оборонного сообщества начали разрабатываться планы осуществления его институциональной реформы. Это привело к утверждению в марте 1953 г. проекта Устава Европейского политического сообщества, реализация которого предусматривала по сути создание европейской федерации.

Однако изменения в политическом руководстве Франции привели к тому, что 30 августа 1954 г. Национальной ассамблее не удалось ратифицировать Договор о Европейском оборонном сообществе, который к тому времени уже был поддержан другими государствами². В ответ на провал Европейского оборонного сообщества были внесены изменения в Брюссельский договор 1948 г., в результате чего Западный Союз был преобразован в Западноевропейский Союз (ЗЕС). Последний должен был обеспечить «коллективную защиту» стран-участниц путем организации сотрудничества между ними и способствовать достижению большего единства европейских государств. Однако ЗЕС

¹ Ильин, Ю. Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза [Текст] / Ю. Д. Ильин. – Х. : Консум, 1998. – С. 17–18.

² В июне 1954 г. главой правительства и министром иностранных дел Франции стал П. Мендес-Франс, который не разделял идею глубокой европейской интеграции. По его мнению, проблема Индокитая и оздоровление французской экономики, а не интегрированная Европа, были приоритетными для возрождения «сильной Франции». К тому же негативно настроены были и французские экономисты, которые опасались конкуренции со стороны немецкой и итальянской оборонной промышленности, а также влиятельные военные – генерал М. Вейган и маршал А. Жюен (см.: Копійка, В. В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення [Текст] : навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2001. – С. 71).

существенно не повлиял на реализацию интеграционной идеи, поскольку не имел собственной военной структуры и наднационального компонента, а государства-члены передавали соответствующие контингенты своих военных сил в распоряжение созданной в 1949 г. Организации Североатлантического договора (НАТО). В связи с этим, по замечанию французского политолога И. С. Келлера, ЗЕС «быстро впал в летаргию и проснулся лишь с Маастрихтским договором в 1992 г.»¹.

Неудачи военно-политических проектов и «жесткая» трактовка принципа наднациональности, которая проявилась в определении статуса Высшего руководящего органа ЕСУС, побудили национальные правительства переосмыслить дальнейшие пути европейской интеграции. В июне 1955 г. в итальянском городе Мессина прошла конференция министров иностранных дел государств-членов ЕСУС, на которой было принято решение о том, что будущее европейских государств заключается в создании широкомасштабного общего рынка. Успех функционирования ЕСУС способствовал распространению его опыта на другие отрасли экономики, в чем каждое из государств было заинтересовано. Например, Франция планировала не допустить доминирования Германии в Европе и более эффективно развивать свой традиционно сильный аграрный сектор. ФРГ надеялась выйти из международной изоляции и получить новые рынки сбыта своих товаров. Италия стремилась улучшить экономический рост за счет своего важнейшего актива – рабочей силы. Страны Бенилюкса рассматривали данный проект как способ устранения слабости своих позиций в мировой торговле, связанной с небольшими масштабами своих экономик.

Реализовать данную идею поручалось межправительственному комитету, возглавляемому П.-А. Спааком. Бельгийский министр иностранных дел предложил развивать европейскую интеграцию на принципах дальнейшего укрепления наднациональных институтов, прогрессивного сближения экономики государств-членов, создания общего рынка и гармонизации

¹ Цит. по: Копійка, В. В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення [Текст] : навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2001. – С. 73.

социальной политики. Подготовленный комитетом доклад лег в основу подписанных 25 марта 1957 г. в Риме учредительных договоров новых межгосударственных объединений – Европейского экономического Сообщества (ЕЭС) и Европейского Сообщества по атомной энергии (Евратом) («Римских договоров»), вступивших в силу 1 января 1958 г.¹. Эти объединения формально являлись самостоятельными организациями, хотя функционально взаимно дополняли друг друга.

При разработке институциональной структуры новых Сообществ был учтен опыт деятельности ЕСУС. Так, была сохранена Комиссия как не зависящая от национальных правительств институция. Это был исполнительный орган с исключительным правом законодательной инициативы, нормотворческие полномочия которого, в отличие от Высшего руководящего органа ЕСУС, передавались состоящему из представителей национальных правительств Совету министров. Таким образом, в ЕЭС и Евратоме наднациональный компонент был ослаблен за счет усиления роли Совета министров, посредством которого правительства государств-членов могли контролировать деятельность этих Сообществ. Представительская институция – Ассамблея, состоящая из депутатов национальных парламентов, также наделялась консультативными полномочиями, а судебная власть передавалась Суду правосудия.

Вместе с тем учредительные договоры предусматривали существенную новацию в институциональной структуре: согласно Конвенции относительно некоторых институций, общих для Европейских сообществ, подписанной вместе с Римскими договорами, для трех Сообществ учреждались единые Ассамблея и Суд правосудия. Это означало, что каждый из указанных институтов имел единый членский состав, но его компетенция определялась нормами учредительного договора того Сообщества, в рамках которого данный орган принимал соответствующее решение. При этом в каждом из Сообществ

¹ Treaty establishing the European Economic Community of of 25.03.1957 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>; Treaty Establishing the European Atomic Energy Community of 25.03.1957 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12006A/12006A.html>.

функционировала «своя» Комиссия (Высший руководящий орган в ЕСУС) и Совет министров, а сами Сообщества сохраняли отличную друг от друга международную правосубъектность.

С учетом широкой предметной компетенции именно ЕЭС заняло центральное место среди иных Сообществ¹. В частности, перед ЕЭС была поставлена задача обеспечить гармоничное развитие экономической деятельности, непрерывный и сбалансированный рост, усиление стабильности, ускоренный рост жизненного уровня и укрепление связей между государствами-членами. В преамбуле договора отмечалось, что ЕЭС призвано положить начало более тесному союзу народов Европы, а самому Сообществу была отведена центральная роль в интеграционном процессе.

Евратом, напротив, ограничивался достаточно узким сектором экономического сотрудничества, подобно ЕСУС, однако его значение не стоит недооценивать. В условиях, когда в двух сверхдержавках середины XX в. – США и СССР – отмечалось ускоренное развитие не только исследований в сфере атомной энергии, но и их практическое применение, Западная Европа могла оказаться в числе отстающих, если бы ее страны действовали разрозненно. Между тем все сильнее стал ощущаться дефицит энергетических ресурсов. Уголь не мог разрешить возникающие энергетические проблемы, к тому же его запасы были ограничены, а нефтью страны региона практически не располагали. Объединение усилий государств могло способствовать быстрому развитию сферы атомной энергетики².

Согласно учредительному договору перед Евратомом была поставлена задача обеспечить мирное использование атомной энергии и установить международный контроль в данной сфере. В частности, Евратом наделялся полномочиями регулировать производство атомной энергии, ее распределение среди государств-членов и продажу излишков на внешний рынок, а также

¹ В научных трудах часто используется понятие «Сообщество», однако при этом подразумеваются все три интеграционные объединения.

² Топорнин, Б. Н. Европейское право [Текст] : Учебник / Б. Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 1999. – С. 105.

обеспечивать ядерную безопасность в пределах объединения. Стратегическая цель заключалась в развитии мощной атомной промышленности, стимулирующей технический прогресс и, соответственно, повышающей благосостояние народов.

Функционирование двух Сообществ, созданных в 1957 г. на основе общих принципов и методов управления с одинаковым членским составом, закономерно должно было привести со временем к созданию единой организации интеграционного типа. Однако специфика атомной энергетики, порождавшей немало разнообразных проблем и требующей огромных материальных и научно-технических затрат, побудила учредителей разделить общую экономическую интеграцию и интеграцию в атомном секторе.

Реализация уставных задач всех трех Сообществ должна была достигаться путем постепенного создания общего рынка, предполагающего свободное перемещение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы (так называемых «четырёх свобод»). Для этого требовалось создать таможенный союз, поддержать свободную конкуренцию на общем рынке, сформировать и реализовать общую политику в определенных отраслях экономики. В связи с этим Римский договор определял три этапа, продолжительностью в четыре года каждый, в течение которых было запланировано создать таможенный союз и общий рынок. Однако, как показала история, реализация этих планов несколько затянулась.

С учетом указанного для лучшего понимания планов развития Сообществ следует обратиться к разработкам экономической теории. С учетом характера и глубины интеграционных процессов выдающийся венгерский экономист XX в. Б. Баласса предложил выделить такие основные режимы (формы) международной экономической интеграции¹:

1) зону свободной торговли – наиболее простую форму экономической интеграции, предусматривающую отмену таможенных барьеров и

¹ Balassa, B. The Theory of Economic Integration [Текст] / B. Balassa.– Homewood, Illinois : Richard D. Irvin, 1961. – 304 p.

количественных ограничений во взаимной торговле стран-участниц; в пределах этой зоны каждая из стран сохраняет возможность самостоятельно определять ставку таможенного тарифа для импорта из третьих стран (нечленов объединения);

2) таможенный союз, в пределах которого осуществляется не только свободное перемещение товаров и услуг, но и устанавливается единый для всех стран-участниц внешний таможенный тариф в торговле с третьими странами;

3) общий рынок, предполагающий упразднение барьеров между государствами во взаимной торговле, в предоставлении услуг, движении капиталов и обеспечении свободного перемещения их рабочей силы;

4) экономико-монетарный союз, в котором ко всем указанным мерам добавляется высокая степень координации (и даже унификации) наиболее важных отраслей экономики и реализуется единая монетарная политика с обращением общей денежной единицы;

5) экономико-политический союз (полный экономический союз), предусматривающий полную экономическую и политическую унификацию и передачу наднациональным органам значительной части суверенных полномочий стран-участниц, что фактически означает создание объединения федеративного типа со строгим подчинением единому центру. Указанный подход твердо закрепился в экономической теории и получил объективное отражение в развитии европейской интеграционной модели (табл. 1).

Интеграционная модель, применяемая в рамках Сообществ, из-за наличия надгосударственного компонента была неприемлемой для некоторых западноевропейских государств. Они стремились создать организацию, которая могла бы способствовать развитию торговли и промышленному росту, защите их экономических интересов, существенно не ограничивая при этом их суверенных прав в экономической сфере. Неформальным лидером таких стран стала Великобритания, стремящаяся сохранить передовые позиции в Европе. По ее инициативе 4 января 1960 г. в Стокгольме представители Австрии, Дании, Норвегии, Португалии, Швеции и Швейцарии подписали Конвенцию о создании

Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ), вступившую в силу 3 мая 1960 г.¹. Установив наиболее простой режим экономической интеграции, ее учредительным договором предусматривалось упразднение внутренних пошлин, квот и других преград в торговле промышленными товарами между странами Западной Европы, а также поощрение либерализации мировой торговли. Ныне эта международная организация продолжает функционировать, обновив свой членский состав², и вместе с Европейским Союзом образует самую большую в мире зону свободной торговли.

Таким образом, к концу 50-х годов XX ст. завершилось формирование организационных структур, призванных обеспечить начатую после Второй мировой войны интеграцию западноевропейских государств на основе наднациональных методов сотрудничества.

Развитие Сообществ в 1960-х годах шло на фоне мирового экономического подъема, что, безусловно, благоприятно сказывалось на воплощении амбициозных планов архитекторов европейской интеграции. 1961 г. ознаменовался ростом международного признания успехов Сообществ. 9 июля в Афинах было подписано Соглашение об ассоциации³ между Грецией и ЕЭС. 31 июля Ирландия подала заявление о присоединении к ЕЭС, за ней подали заявление Великобритания (9 августа) и Дания (10 августа). 6-7 декабря того же

¹ Convention Establishing the European Free Trade Association, 4th of January 1960 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.efta.int/~media/Documents/legal-texts/fta-convention/fta-convention-texts/fta-convention-consolidated.pdf>.

² Поскольку членство государств в интеграционных объединениях более высокого порядка не предполагает одновременного участия в данной международной организации из-за необходимости унифицировать правила торговли с третьими странами, дальнейшее вступление в Европейские сообщества и Европейский Союз требовали выхода из ЕАСТ. В связи с этим, меняя свой внешнеполитический курс, Великобритания (в 1973 г.), Дания (в 1973 г.), Португалия (в 1986 г.), Финляндия (в 1995 г.), Австрия (в 1995 г.) и Швеция (в 1995 г.) вышли из ЕАСТ и стали членами Сообществ/ЕС. В настоящее время членами организации остаются Исландия (с 1970 г.), Лихтенштейн (с 1991 г.), а также два государства-основателя – Норвегия и Швейцария.

³ Термин «ассоциация» в международном праве используется для обозначения объединений государств в форме международных организаций координационного характера, органы которых не имеют наднациональных полномочий, однако стороны наделяются взаимными правами и обязанностями и осуществляют сотрудничество в различных сферах. В практике Сообществ и ЕС такие договоры заключались как с целью установления более тесного взаимодействия, так и для подготовки стран к вступлению в такие интеграционные объединения (см.: Березовська, І. А. Правове регулювання відносин Європейського Союзу з асоційованими країнами [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / І. А. Березовська. – К., 2005. – С. 8, 16).

года конференция государств-членов ЕЭС и Афро-Мальгашского союза (18 стран бывших французских колоний) на уровне министров выработали цели и принципы договора об ассоциации¹. Несколькими днями позже Австрия предложила ЕЭС начать переговоры о заключении экономического соглашения. В течение последующих месяцев с просьбами о присоединении обратились Испания, Норвегия и Португалия.

С 1 июля 1968 г. был введен режим таможенного союза, при котором государства-члены приняли единый внешний тариф на импортные товары из третьих стран. Это дало возможность сформировать единую внешнеторговую политику ЕЭС в отношении иностранных партнеров, которая с созданием Европейского Союза перешла в его исключительную компетенцию. Одновременно получили развитие другие направления «единой политики» – общая сельскохозяйственная политика, политика в сфере конкуренции и т.д.

Цели первых двух этапов интеграции были достигнуты сравнительно легко благодаря тому, что Совет министров беспрепятственно принимал необходимые правовые акты, проводившие в жизнь политические решения в сфере экономики. Вскоре назрела необходимость усовершенствовать институционную структуру Сообществ. С этой целью 8 апреля 1965 г. был подписан Договор о слиянии, вступивший в силу 1 июля 1967 г., в соответствии с которым в рамках ЕСУС, ЕЭС, Евратома была учреждена единая организационная система за счет объединения трех Советов министров, двух Комиссий и Высшего руководящего органа². Как и в случае учреждения общих Ассамблеи и Суда правосудия, компетенция новых Совета и Комиссии определялась нормами учредительного договора того Сообщества, в рамках которого принималось соответствующее решение. При этом создание общих

¹ Тенна, Д. М. Развитие внешнеэкономических связей ЕС с африканскими странами (на примере Эфиопии) [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / Дугасса Мулугета Тенна. – СПб., 1999. – 195 с.

² Merger Treaty, 8th April 1965 [Текст] // Official Journal. – 1967. – Vol. 152. – P. 1–12.

институтов не упразднило правосубъектность каждого из Сообществ. Очевидно, что такая практика уникальна для деятельности международных организаций¹.

В Договоре о ЕЭС предусматривалось, что после начала функционирования таможенного союза значительная часть решений будет приниматься Советом министров не единогласно, а квалифицированным большинством голосов. Изменение процедуры принятия решений было обусловлено тем, что углубление интеграции могло потребовать принятия непопулярных для правительств отдельных государств-членов мер. Отсутствие согласия всех стран могло парализовать внедрение важных политических решений, поэтому использование механизма голосования квалифицированным большинством было единственным выходом из этой ситуации.

Однако нововведение столкнулось с трудностями в процессе реализации. Президент Франции Шарль де Голль выступил категорически против усиления наднациональных тенденций в развитии Сообществ, поскольку рассматривал объединение как «союз государств», функционирующий на основе классического межправительственного сотрудничества при полном сохранении суверенитета государств-членов. Разница во взглядах по поводу модели интеграции вылилась в серьезный политический конфликт. Особую остроту ситуации придавала попытка реализовать реформы в сфере сельскохозяйственной политики. Эти реформы не были поддержаны Францией, однако согласно новой процедуре принятия решений должны были стать юридически обязательными с учетом достаточного количества поданных голосов других государств-членов. В этой ситуации французское правительство прибегло к радикальным мерам, отказавшись делегировать своих представителей на заседания Совета министров и других институтов. Этот демарш, названный «тактикой пустого кресла», длившийся с 1 июня 1965 г. в течение семи месяцев, серьезно расстроил

¹ Впоследствии идея создания единых органов для нескольких международных организаций была использована в процессе карибской интеграции. Карибское сообщество и Карибский общий рынок были наделены общими органами (Капустин, А. Я. Европейский Союз: интеграция и право [Текст] / А. Я. Капустин. – М. : Изд-во РУДН, 2000 – С. 14).

управленческую деятельность в Сообществах и в определенной мере парализовал их функционирование.

Вначале 1966 г. сторонам конфликта удалось достичь компромисса, закрепленного 29 января 1966 г. в Люксембурге в специальной декларации министров иностранных дел государств-членов¹. Его суть сводилась к тому, что в случае принятия решений Советом министров относительно «жизненно важных» национальных интересов, его обсуждение впредь должно было длиться до тех пор, пока не достигался консенсус. Таким образом, решения должны были приниматься единогласно, а это означало, что государства-члены получили право вето в отношении решений Совета министров. Это стало важной гарантией защиты экономических интересов государств, если они не совпадали с интересами объединения².

Следует отметить, что обязательства по Люксембургскому соглашению имели преимущественно политическую, а не правовую природу, поскольку не изменили положений учредительных договоров Сообществ, однако на практике соблюдались государствами-членами³. Соглашение существенно повлияло на дальнейшее развитие интеграционных объединений в последующих двух десятилетиях, серьезно затормозив его. Вопреки нормам учредительных договоров принятие решений Советом министров квалифицированным большинством стало исключением, а не общим правилом. Это вызвало законодательную стагнацию во многих отраслях, поскольку принятие решений

¹ Final Communiqué of the extraordinary session of the Council (Luxembourg, 29 January 1966) [Текст] // Bulletin of the European Economic Community. – 1966. – № 3. – P. 5–11.

² Углубление интеграции всегда сопровождалось постепенным расширением числа вопросов, решения по которым принимаются квалифицированным большинством голосов. На сегодня, согласно изменениям, внесенным Лиссабонским договором, решения по широкому кругу вопросов в Совете ЕС принимаются квалифицированным большинством (ч. 3 ст. 16 Договора о Европейском Союзе (ДЕС)). Однако в сферах, достаточно чувствительных для государственного суверенитета (например, вопросы общей внешней политики и политики безопасности (ст. 31 ДЕС), а также гармонизации налогового законодательства (ст. 113 ДФЕС)), сохранен механизм принятия решений консенсусом. Европейский Парламент в свою очередь принимает решения большинством голосов (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union of 13.12.2007 [Текст] // Official Journal. – 2010. – Serie C/83. – P. 1–318).

³ От договоренностей государства-члены отступили только однажды, когда в апреле 1982 г. Совет министров принял решение вопреки позиции Великобритании по вопросу ценообразования на сельскохозяйственную продукцию (Miller, V. Qualified Majority Voting : the Argument and the Agreement [Текст] : Research Paper 94/51 / V. Miller, R. Ware. – London: House of Commons Library, 1994. – P. 15–16).

затягивалось на многие годы из-за противодействия отдельных государств. В результате планы построения общего рынка к 1970 г. оказались несбыточными.

Существенные трансформации произошли также в балансе полномочий институтов. Политический центр сместился от Комиссии к Совету министров, что в свою очередь ослабило позиции Европейского Парламента¹, который мог влиять лишь на деятельность Комиссии.

По разным причинам государствам-членам Сообществ удалось достичь значительно большего экономического роста, чем участницам альтернативной им ЕАСТ. Ассоциация не смогла конкурировать на равных с интеграционной «шестеркой» и оказывать на нее существенное влияние. Более того, доля общего рынка Сообществ во внешней торговле ЕАСТ постоянно возрастала, тогда как коммерческая активность в рамках Ассоциации постепенно снижалась. Это побуждало ее участников пересмотреть свое отношение к Сообществам. В связи с этим Великобритания была вынуждена изменить внешнеполитическую стратегию. К тому же ей приходилось принимать во внимание угрозу переориентации американских инвестиций в промышленность «малой Европы», чья экономическая экспансия на общий рынок становилась более активной по сравнению с динамикой британского экспорта. Таким образом, Великобритания рассматривала вступление в Сообщества с позиции возможности стимулирования развития собственной промышленности. Однако вместе с экономическими мотивами первоочередную роль сыграли мотивы политические. Учитывая, что ее позиционирование как серьезного посредника между Востоком и Западом существенно снижалось, Соединенное Королевство не желало оставаться изолированным от формирования континентального блока государств на основе франко-немецкого союза.

Ирландия, имеющая тесные экономические связи с Великобританией, 31 июля 1961 г. также подала заявку на вступление в Сообщества. 10 августа 1961 г.

¹ В 1958 г. Ассамблея изменила свое название на Европейскую парламентскую ассамблею, а через четыре года (резолюция от 30 мая 1962 г.) – на Европейский парламент. Формально это изменение было закреплено лишь в 1987 г. со вступлением в силу Единого европейского акта.

с заявлением о вступление в ЕЭС обратилась Дания (в ЕСУС и Евратом – 16 марта 1962 г.), а 30 апреля 1962 г. – Норвегия.

В большинстве государств-членов реакция на перспективу расширения Сообществ была позитивной. Страны Бенилюкса и Италия видели в этом как экономические, так и политические преимущества, рассчитывая таким образом компенсировать франко-немецкое доминирование в ЕЭС. В ФРГ после назначения на должность министром иностранных дел Г. Шредера, придерживающегося проатлантической политики, возросло количество приверженцев либеральной концепции развития Сообществ с участием Великобритании. Представители промышленных кругов Германии также традиционно выступали за расширение экспорта в Великобританию и скандинавские страны в рамках ЕЭС. Достаточно сдержанную позицию в этом вопросе занимали сторонники канцлера К. Аденауэра, которые побаивались, что вступление Соединенного Королевства может ослабить коммунитарные структуры. Во Франции же ни представители промышленных кругов, которые уже столкнулись с германской конкуренцией, ни политическое руководство во главе с Ш. де Голлем не разделяли указанной инициативы. Более того, вступление Великобритании в Сообщества было способно нарушить амбициозные планы де Голля о возрождении Франции как локомотива Европы.

На пресс-конференции 14 января 1963 г. Ш. де Голль аргументировал свою позицию тем, что «Великобритания, будучи островной морской державой, тесно связана экономическими и торговыми связями с наиболее отдаленными странами мира... Ее экономика имеет преимущественно промышленно-торговый характер и лишь незначительно зависит от сельского хозяйства. Характер ее производства, обычаи, традиции настолько специфичны, что существенно отличают ее от других государств... Вступление вместе с Великобританией значительного числа других государств неизбежно приведет к формированию зависимого от США колоссального союза, образование которого растворило бы

Европейское сообщество»¹. В связи с этим заявка Великой Британии, Ирландии, Дании и Норвегии, требующая согласия всех государств-членов Сообществ, была заблокирована. В 1967 г. Франция снова воспользовалась правом вето на повторную инициативу этих четырех стран.

Отставка Ш. де Голля во Франции и приход к власти в Великобритании 18 июня 1970 г. консерваторов во главе с Э. Хитом, известного как последовательного «европеиста», создали предпосылки для улучшения англо-французских отношений. Отменив вето на вступление Великой Британии в ЕЭС, новый французский президент Ж. Помпиду открыл широкие возможности для ее членства в Сообществах. В результате 22 января 1972 г. был подписан Договор о присоединении четырех государств-кандидатов², однако с 1 января 1973 г., даты вступления Договора в силу, государствами-членами стали лишь Великобритания, Ирландия и Дания.

Норвегия не ратифицировала Договор, поскольку на национальном референдуме большинство ее подданных (53,5 %) высказались против вступления. Норвежский историк У. Ристе в книге «История внешней политики Норвегии»³ выделяет три причины негативного отношения широкой общественности к вступлению в Сообщества:

1) настораживающее отсутствие динамизма в развитии Сообществ в конце 60-х – начале 70-х годов XX ст., в то время как Норвегия была процветающим европейским государством, богатым запасами нефти;

2) тесные связи с НАТО и США, исключаящие ее изоляцию в сфере международной политики и безопасности;

¹ Цит. по: Копійка, В. В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення [Текст]: навч. посіб./ В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2001. – С. 127.

² Treaty between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the French Republic, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands (Member States of the European Communities), the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the European Economic Community and to the European Atomic Community of 22nd of January 1972 [Текст] // Official Journal. – 1972. – Serie L/73. – P. 1-204.

³ Ристе, У. История внешней политики Норвегии [Текст] / У. Ристе ; пер. с англ. М. Л. Коробочкина. – М. : Изд-во «Весь мир», 2003. – С. 324.

3) освоение новых нефтегазовых месторождений в Северном море и начало их промышленной эксплуатации, что позволяло стране ощущать себя вполне уверенно в завтрашнем дне (наиболее важная причина).

Острые внутривосточные споры по поводу целесообразности членства в Сообществах возникали и у Соединенного Королевства. Причем они продолжались и после присоединения. Окончательно вопрос был решен, когда на консультативном референдуме 1975 г. британцы поддержали членство государства в интеграционной организации.

70-е гг. начинались с оптимистических замыслов: в декабре 1969 г. в Гааге состоялся саммит глав государств и правительств, на котором было принято ряд решений, направленных на углубление интеграции в условиях расширенного Сообщества. Так, государства решили рассмотреть возможность построения политического и валютного союза до конца 1980-х гг.; основания фонда регионального развития; развития социальных программ; ведения общей промышленной, научно-исследовательской и технологической политики, а также политики в сфере охраны окружающей среды; определения энергетической политики; разработки общей позиции относительно будущих многосторонних переговоров в рамках ГАТТ. Однако в течение 70-х – первой половины 80-х гг. Европейские сообщества развивались в условиях самого глубокого после Второй мировой войны экономического кризиса, что в итоге негативно отразилось на содержании и темпах интеграционных преобразований.

Главной причиной проблем стала всеобщая рецессия мировой экономики, вызванная энергетическими и финансовыми кризисами 1968–1973 гг., когда цены на нефть повысились в несколько раз¹. Это существенно сказывалось на энергетически зависимых Сообществах. Немаловажную роль также сыграли валютные потрясения вследствие отмены в 1971 г. золотого паритета доллара

¹ В начале 1970-х годов цены выросли с 3 до 12 долларов за баррель нефти, а вследствие второго нефтяного кризиса (1979–1981 гг.) цены на арабскую светлую нефть поднялись до 36 долларов за баррель. В целом мировые цены на нефть выросли в 12 раз.

США¹, вызвавшие панику на мировых финансовых рынках. Бреттон-Вудская система золотовалютного стандарта, действовавшая с 1944 г., впредь не обеспечивала валютную стабильность, необходимую для функционирования общего рынка Сообществ. К тому же усиливались инфляционные расхождения между государствами-членами ЕЭС. Валютный дисбаланс вел к искажению конкуренции: изменение курсов паритетов создавали условия для преимущества экспорта одних стран за счет других. Колебания обменных курсов усложняла также деятельность многочисленных предприятий, которые на свое усмотрение распоряжались значительными валютными резервами.

Нефтяной фактор и усиление мировой валютной нестабильности спровоцировали рост инфляции, спад промышленного производства, банкротства предприятий и, как следствие, трехкратное возрастание уровня безработицы в западноевропейских странах: от 3 % в 1973 г. до 10 % в 1984 г. Наблюдались и резкие изменения в динамике промышленного производства: от высоких темпов роста в 60-х гг. (+ 5,1 %) до стагнации в 1973–1980 гг. (+ 0,6 %) и даже спада в 1975 г. (- 6,6 %). Значительно уменьшились и инвестиции в экономику государств-членов. Экономическое состояние Европейских сообществ в этот период определялось западными экономистами термином «стагфляция» (от терминов «стагнация» и «инфляция»)².

Ситуация усложнялась также расширением состава Сообществ, среди членов которого не было единства в вопросе выбора средств оздоровления экономики. Многие были вынуждены прибегнуть к возобновлению протекционистских мер по защите собственных национальных рынков, пренебрегая общеевропейскими интересами (запретом ограничения импорта товаров других государств-членов, резким изменением валютного курса и т.д.). Поэтому в 1970-х годах проекты углубления интеграционных преобразований были обречены на провал, несмотря на их объективную необходимость. В связи

¹ Возрастающий дефицит платежного баланса США ослабил доллар, запасы золота в стране также резко сокращались. В частности, в 1971 г. централизованных запасов США было в шесть раз меньше долларовой суммы, которая находилась в межгосударственном обороте.

² Barsky, R. A Monetary Explanation of the Great Stagflation of the 1970 s [Текст] / R. Barsky, L. Kilian // Working Papers of the University of Michigan. – 2000. – P. 472.

с этим в начале 80-х гг. в западноевропейском обществе распространялись пессимистические взгляды на перспективы европейского строительства, поскольку под сомнение была поставлена возможность Сообществ к дальнейшему прогрессу и его конкурентоспособность с США, Японией и новыми азиатскими индустриальными гигантами.

В условиях отсутствия политической воли у правительств государств-членов особенно весомой для поддержания интеграционных процессов была позиция Суда правосудия, принявшего несколько принципиально важных решений. Например, используя телеологический (целевой) метод толкования учредительных договоров, Суд значительно расширил полномочия Сообществ, обосновав необходимость заключения ими международных соглашений в сфере внешних сношений по вопросам их внутренней компетенции (дело 22/70 Комиссия против Совета¹). В 1978 г. Суд развил принцип верховенства права Сообществ над национальным правом государств-членов, постановив, что национальное законодательство, противоречащее праву Сообществ, не должно применяться национальными судами, поскольку это подрывает начала интеграции (дело 106/77 *Simmenthal*²). Суд подтвердил, что решение Совета министров подлежит отмене, если во время его принятия не проводились предусмотренные учредительным договором консультации с Европейским Парламентом (дело 138/79 *Roquett Frères* против Совета³). Суд также внес свой вклад в упразднение национальных барьеров на пути свободного движения товаров в Сообществах. Так, Суд постановил, что если товар в значительном объеме попадает на рынок одного из государств-членов, он не должен подвергаться дискриминационным мерам на рынках других государств-членов (дело 120/78 *Rewe-Zentrale AG* против *Bundesmonopolverwaltung*⁴). Поскольку

¹ *Commission of the European Communities v Council of the European Communities: Judgment of the Court of 31 March 1971 in Case 22-70 [Текст] // European Court Reports. – 1971. – P. 263.*

² *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA: Judgment of the Court of 9 March 1978 in Case 106/77 [Текст] // European Court Reports. – 1978. – P. 629.*

³ *SA Roquette Frères v Council of the European Communities: Judgment of the Court of 29 October 1980 in Case 138/79 [Текст] // European Court Reports. – 1980. – P. 3333.*

⁴ *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein: Judgment of the Court of 20 February 1979 in Case 120/78 [Текст] // European Court Reports. – 1978. – P. 649.*

направленность решений Суда часто не совпадала с общей тенденцией стагнации политических механизмов Сообществ, это в очередной раз доказало значимость его роли в развитии европейской интеграции.

Несмотря на негативные тенденции 70-х гг. в экономической сфере, сотрудничество в рамках Сообществ все же не остановилось окончательно. Среди наиболее значимых его результатов следует отметить некоторые институционные изменения. Так, в декабре 1974 г. в Париже было принято решение о регулярном проведении совместных встреч глав государств и правительств в форме Европейского совета¹. На этих саммитах осуществлялось стратегическое планирование деятельности Сообществ. Создание этого органа, выражающего интересы правительств государств-членов, по мнению исследователей, стало наивысшей точкой усиления межправительственных методов деятельности Сообществ, начатого Люксембургским компромиссом 1966 г.². При этом Европейский Совет не получил на то время официального статуса в институционной системе Сообществ, поскольку его статус и полномочия определялись отдельной договоренностью государств-членов, а не нормами учредительных договоров. Поэтому его деятельность не могла контролироваться ни Европейским парламентом, ни Судом правосудия, что свидетельствовало об ослаблении наднационального компонента в деятельности Сообществ.

Вместе с тем в процессе развития механизма внешнеполитического согласования стали создаваться рабочие группы по конкретным вопросам внешней политики, началось сотрудничество посольств и миссий государств-членов Сообщества, их представителей при международных организациях, например при ООН, и на международных конференциях. Постоянные представительства ЕЭС открылись в США, Канаде, Японии и других странах³.

¹ Практика проведения конференций глав государств и правительств государств-членов (саммитов) по вопросам деятельности Сообществ началась еще в 1961 г.

² Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст] / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 20.

³ В июне 1971 г. Совет одобрил предложения Комиссии о создании системы генеральных преференций, распространяющейся на 91 развивающуюся страну. В 1973 г. ЕЭС приняло

Вначале 1970-х гг. четко определились основные векторы функционирования системы внешнеполитического согласования в сфере трансатлантических отношений, относительно кризисных ситуаций в развивающихся странах и странах социалистической ориентации. Государства-члены также начали налаживать взаимодействие правоохранительных и судебных органов в борьбе с терроризмом, организованной преступностью, незаконной миграцией.

В политической системе Сообществ вначале 70-х гг. появляются инструменты межгосударственного сотрудничества в сфере внешней политики, созданные вне Римских договоров. Таким образом, внешнеполитическое сотрудничество не имело ярко выраженного интеграционного характера, поскольку ограничивалось лишь проведением взаимных консультаций и обменом информацией. Решения, принимаемые в ходе соответствующих саммитов, имели рекомендационный характер. Из-за острых разногласий государств-членов по вопросам международного сотрудничества они часто прибегали к практике оттягивания в процессе обсуждения решения актуальных вопросов. В целом механизм внешнеполитического согласования позиций в рамках Сообществ был достаточно далек от формирования системы единой западноевропейской внешней политики.

Вместе с тем стоит отметить, что некоторое усиление наднациональных элементов в организации Сообществ все же произошло. Прежде всего следует вспомнить о бюджетной реформе. 22 апреля 1970 г. и 22 июля 1975 г. государства-члены внесли изменения в учредительные договоры о порядке

полноправное участие в «Токийском раунде» многосторонних торговых переговоров в рамках ГАТТ. Под эгидой ЕЭС развивался политический диалог с арабскими странами. 11 октября 1974 г. Генеральная Ассамблея ООН предоставила Европейским сообществам статус наблюдателя. 28 февраля 1975 г. была подписана первая Ломейская конвенция между ЕЭС и 46 государствами Африки, Карибского бассейна и Азиатско-Тихоокеанского региона (вступила в силу 1 апреля 1976 г.), которая стала главным инструментом политики ЕЭС в странах «третьего мира». В течение 1976-1977 гг. были подписаны договоры о сотрудничестве с пятью арабскими государствами Северной Африки. Начиная с мая 1977 г. ЕЭС становится официальным участником заседаний «большой семерки». В 1978 г. состоялся первый в истории визит президента Соединенных Штатов в штаб-квартиру ЕЭС в Брюсселе. Хотя и крайне медленно, развиваются и отношения ЕЭС с социалистическим миром. Устанавливаются первые контакты с Советом экономической взаимопомощи. В апреле 1978 г. было подписано первое торговое соглашение между ЕЭС и КНР (см.: Шемятенков, В. Г. Европейская интеграция [Текст] : учеб. пособие. – М.: Междунар. отношения, 2003. – С. 38).

финансирования Сообществ¹. Так, Европейский Парламент получил широкие полномочия в части принятия бюджета. С 1975 г. бюджет Сообществ начал формироваться не за счет взносов государств-членов, а из так называемых «собственных поступлений»: пошлин на товары, импортируемые на таможенную территорию ЕЭС с третьих стран, сборов с импорта сельскохозяйственной продукции, а также части НДС (не превышающей 1%) на товары и услуги в государствах-членах.

В связи с этим в октябре 1977 г. начал функционировать новый орган Сообществ – Счетная палата, уполномоченная осуществлять финансовый контроль всех общеевропейских бюджетных поступлений и выплат. Состав Палаты, численно отвечающий количеству государств-членов, назначался Советом сроком на шесть лет. Одним из наиболее важных принципов функционирования Палаты была провозглашена ее независимость: во время исполнения своих обязанностей ее члены не должны были руководствоваться указаниями своих национальных правительств. По результатам деятельности Счетная палата предоставляла Европейскому Парламенту и Совету декларацию, подтверждающую правильность всех расчетов и законность финансовых операций, и отчет о состоянии экономического положения Сообществ.

Проблемы экономического кризиса Сообществ укрепляли убежденность государств-членов в необходимости введения общей денежной единицы, способствующей валютной стабилизации. К тому же планы построения монетарного союза были уже намечены на Гаагском саммите 1969 г. Ориентация на долларový эквивалент более не имела смысла в связи с возрастанием амплитуды колебания курса американской валюты.

Разработанный в 1970 г. план премьер-министра Люксембурга П. Вернера предусматривал систему мер по уменьшению колебаний национальных валют государств-членов и построению Европейской валютной

¹ Treaty amending certain budgetary provisions 1970 [Текст] // Official Journal. – 1971. – Serie L/2; Treaty amending certain financial provisions 1975 [Текст] // Official Journal. – 1977. – Serie L/359.

системы в течение 10 лет. Однако кризис международной валютной системы помешал его реализации.

В декабре 1978 г. Европейский Совет в Брюсселе возобновил попытки наладить валютную стабильность, приняв решение о постепенном построении Европейской валютной системы. Первоочередные меры в этой сфере касались трех направлений: ввода не зависящей от доллара европейской денежной единицы (ЭКЮ¹), внедрения механизма согласования изменения рыночных валютных курсов в определенных пределах с участием центральных банков государств-членов, предоставление кредитной помощи национальным правительствам за счет средств Европейского фонда валютного сотрудничества. Такие мероприятия начали проводиться с марта 1979 г. и способствовали некоторому улучшению экономического климата Сообществ.

Одним из наиболее важных направлений институциональной реформы было изменение порядка формирования Европейского Парламента – в ходе проведения прямого всеобщего голосования граждан государств-членов². Такая практика до сих пор является уникальной для деятельности международных организаций, созданных на основании межгосударственного договора, поскольку ни в одной из них представительский орган не избирается непосредственно в ходе волеизъявления избирателей.

Согласно Акту о проведении всеобщих и прямых выборов депутатов Европейского Парламента, принятого Советом министров иностранных дел государств-членов 20 сентября 1976 г.³, в его первоначальный состав вошло 410 депутатов, избираемых на пять лет. В основу распределения мандатов был

¹ ЭКЮ (аббр. от European Currency Unit) рассчитывалась на основе «валютной корзины» национальных валют государств-членов с учетом их удельного веса в валовом продукте и внутренней торговле Сообществ. Так, по состоянию на 1 января 1979 г. 1 ЭКЮ = 1,15 французского франка + 0,828 немецких марок + 0,0885 фунтов стерлингов + 109 итальянских лир + 0,286 нидерландских флоринов + 3,66 бельгийских франков + 0,14 люксембургских франков + 0,217 датских крон + 0,00759 ирландских фунтов. Природа этой денежной единицы была достаточно стабильной, поскольку она была результатом среднеарифметического уравнивания европейских валют. ЭКЮ использовалась только в безналичном расчете и просуществовала до введения евро 1 января 1999 г. Курс конвертации составил 1:1.

² Ранее евродепутаты делегировались национальными парламентами государств-членов.

³ Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage, 20th September 1976 [Текст] // Official Journal. – 1976. – Serie L/278. – P. 5–11.

положен главный критерий – численность населения. Однако чтобы избежать значительного преобладания представителей от больших государств, распределение мандатов не было строго пропорциональным, то есть при такой модели малые страны были лучше представлены¹. При этом каждое государство самостоятельно определяло тип избирательной системы и соответствующие цензы, учитывая принцип несовместимости.

Первые прямые выборы состоялись 7-10 июня 1979 г., поскольку процесс ратификации Акта национальными парламентами немного затянулся из-за длительного принятия соответствующего избирательного законодательства в государствах-членах. Участие электората в голосовании несколько уступало активности избирателей во время национальных выборов, однако в среднем составляло около 63 %². В результате большинство мест на выборах получили социалисты и христиан-демократы, объединенные общими идеологическими программами.

Значение данного институционального преобразования для углубления интеграционных процессов в Сообществах, вне сомнения, было очень велико в условиях экономического кризиса. Выборы депутатов Европарламента непосредственно населением способствовали повышению престижа и легитимности интеграционного объединения, росту интереса общественности к проблемам европейского строительства и, в некоторой степени, «приблизили европейцев к делам Сообществ». Прямые выборы позитивно сказались на повышении статуса, а также профессионального уровня евродепутатов и активности Европейского Парламента в целом.

В 70-е годы продолжился процесс увеличения численного состава Европейских сообществ. 12 июня 1975 г. заявку на вступление подала Греция,

¹ Например, евродепутат от Люксембурга представлял в среднем 60 000 жителей, а ФРГ соответственно около 700 000, хотя население последней в 160 раз (!) превышало численность Великого Герцогства. Распределение квот согласно Акту было следующим: Великобритания, Италия, Франция и ФРГ – по 81 депутату, Нидерланды – 25; Бельгия – 24, Дания – 15, Люксембург – 6.

² Этот показатель в государствах существенно варьировался: от 91,4 % в Бельгии, 88,9 % в Люксембурге до 32,2 % в Великобритании (см.: Rates of participation in European elections (1979-2009) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/7dc3cc1c-13f3-43a6-865f-8f17cf307ef7/en>).

28 марта 1977 г. – Португалия, 27 июля 1977 г. – Испания¹. Позиция стран Сообществ по поводу дальнейшего расширения в целом была позитивной, и переговоры о присоединении начались, соответственно, в 1976, 1978 и 1979 гг. В результате Договор о вступлении Греции был заключен 28 мая 1979 г. (вступил в силу 1 января 1981 г.)². Вступление Испании и Португалии несколько затянулось: договоры об их присоединении были подписаны 12 июня 1985 г.³ Таким образом, после вступления в силу этих договоров, 1 января 1986 г., количество государств-членов возросло до двенадцати.

Расширение численного состава ЕС повысило удельный вес, роль и влияние Сообществ в современном мире⁴. Объединение усилий способствовало в определенной степени преодолению экономических трудностей. Вместе с тем вступление в состав Сообществ разных по уровню социально-экономического развития государств породило и новые весьма сложные проблемы, связанные, в частности, с необходимостью оказания дополнительной финансово-технической помощи и поддержки отсталым западноевропейским регионам.

В то же время произошел и обратный процесс: сокращение географической сферы действия права Сообществ. Гренландия, автономия, находящаяся под суверенитетом Дании, на консультативном референдуме 23

¹ Еще 9 июля 1961 г. было подписано Соглашение об ассоциированном членстве Греции в Сообществах. В 1962 г. заявку об ассоциированном членстве подала Испания, однако соответствующее Соглашение было подписано в 1970 г. Португалия долгое время не заключала Соглашения об ассоциации. Вместе с тем с 1 января 1973 г. она стала участницей зоны свободной торговли между расширенными Сообществами и ЕАСТ. Установление в этих странах диктаторских режимов приостановило действие положений договоров и возобновилось только после демократических переворотов 1974-1975 гг.

² Treaty between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the French Republic, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Member States of the European Communities) and the Hellenic Republic concerning the accession of the Hellenic Republic to the European Economic Community and to the European Atomic Community of the 28th of March 1979 [Текст] // Official Journal. – 1979. – Serie L/291. – P. 9-16.

³ Treaty between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the French Republic, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Member States of the European Communities) and the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic concerning the accession of the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic to the European Economic Community and to the European Atomic Community of the 12th of June 1985 [Текст] // Official Journal. – 1985. – Serie L/302. – P. 9-22.

⁴ Европейское право [Текст] : учебник для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Норма, 2004. – С. 19.

февраля 1982 г. высказалась за «выход» из состава Сообществ, хотя Дания продолжала оставаться государством-членом. Такое решение не было случайным. Еще во время проведения в 1972 г. референдума по поводу вступления Дании в ЕЭС около 70% населения острова не разделяли интеграционных намерений монархии. Сепаратистские процессы особенно активизировались после предоставления Гренландии в 1979 г. широкой автономии и победы на местных выборах евроскептически настроенной социал-демократической партии. В результате с 1 февраля 1985 г. статус острова был изменен: с тех пор он определялся условиями Соглашения об ассоциации 1984 г. и нормами учредительных договоров о заморских территориях¹.

Анализ истории европейской интеграции 50-х – начала 80-х гг. позволяет сделать вывод о том, что объединительные процессы в основном имели экономическую направленность, предполагали создание надгосударственных институтов Сообществ и укрепление позиций ЕЭС на международной арене. Подводя итог развитию интеграционных процессов в условиях экономического кризиса, можно сделать вывод, что этот опыт имел двоякий результат. Несмотря на существенное сворачивание интеграционных преобразований и пессимистические оценки будущего Сообществ, европейцы начали задумываться над тем, что альтернативы интеграции не существует, поскольку национальные протекционистские меры не дают желаемого результата; на экономический кризис нужно отвечать интенсификацией интеграционных процессов, в частности, введением новых общих политик, основанием экономического и валютного союза, объединением своих ресурсов для преодоления отставания от США и Японии, усилением эффективности и демократичности институционального механизма.

¹ Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities, 13th of March 1984 [Текст] // Official Journal. – 1985. – Serie L/29. – P. 1-7.

Табл. 1. Реализация форм международной экономической интеграции в Европейских Сообществах / Европейском Союзе

Год реализации и правовое основание	формы	Зона свободной торговли	Таможенный союз	Общий рынок	Экономико-монетарный союз	Экономико-политический союз
	признаки					
1952 г. (1958 г.) Договор о ЕСУС 1951 г., Договор о ЕЭС 1957 г., Договор о Евратоме 1957 г.	Отмена пошлин и количественных ограничений во взаимной торговле	+	+	+	+	+
1968 г. Договор о ЕСУС 1951 г., Договор о ЕЭС 1957 г., Договор о Евратоме 1957 г.	Единый внешний таможенный тариф		+	+	+	+
1993 г. «Маастрихтский договор» 1992 г.	Свободное движение факторов производства			+	+	+
2002 г. «Маастрихтский договор» 1992 г.	Гармонизация экономической политики и общая денежная единица				+	+
ЕС находится на пути к построению данной формы интеграции, элементы которой заложены «Лиссабонским договором» 2009 г.	Политическая унификация на основе наднациональных принципов					+