

О. Г. Лекаренко

Реакция администрации Р. Никсона на вступление Великобритании в ЕЭС

В начале 1960-х гг. Великобритания радикально изменила свою политику в отношении европейской интеграции и решила добиваться членства в европейских сообществах (Европейское экономическое сообщество — ЕЭС, Общий рынок; Европейское объединение угля и стали — ЕОУС; Европейское сообщество по атомной энергии — Евратом). В основе данного решения лежали представления о том, что вступление в ЕЭС будет способствовать росту британской экономики и большему влиянию Великобритании на политические процессы в Западной Европе. Последнее могло быть полезным для укрепления «особых» отношений Великобритании с Соединенными Штатами. Британские политики понимали, что чем раньше Великобритания вступит в ЕЭС, тем проще ей будет интегрироваться в единую Европу. Поскольку ЕЭС находилось в стадии формирования, нахождение внутри Сообщества предоставило бы британским политикам шанс влиять на его развитие в выгодном для них направлении. Однако желание Великобритании вступить в ЕЭС натолкнулось на упорное сопротивление французского лидера Ш. де Голля, который дважды использовал свое право вето.

После того как в конце 1967 г. Франция во второй раз заблокировала начало переговоров о вступлении Великобритании в ЕЭС, лейбористское правительство Г. Вильсона решило придерживаться тактики «не принимать “нет” за ответ»¹. Встречаясь с американским президентом Р. Никсоном в ходе его европейского турне (конец февраля — начало марта 1969 г.), премьер-министр

Г. Вильсон подтвердил, что Великобритания по-прежнему твердо намерена вступить в ЕЭС². Однако реальная возможность для этого появилась только после отставки Ш. де Голля и прихода к власти во Франции президента Ж. Помпиду. Новое французское правительство усматривало выгоду от вступления Великобритании в ЕЭС в создании противовеса Германии и расширении сбыта французской сельскохозяйственной продукции на британском рынке, особенно в свете ослабления связей Великобритании с Содружеством (изначально Британское Содружество наций).

Долгожданное согласие Франции было получено в ходе саммита ЕЭС в Гааге в декабре 1969 г. Решение гаагского саммита, созданного по инициативе Ж. Помпиду, означало не просто приглашение начать новый раунд переговоров о вступлении Великобритании (а вместе с ней Ирландии, Дании и Норвегии) в ЕЭС, но и появление реальных шансов на их успешный исход, так как «инициатива на этот раз исходила от самой Франции, чья позиция была главным препятствием на пути приема Великобритании в Общий рынок»³. Расширение Сообщества устраивало и правительство ФРГ, которое понимало, что другие страны не были заинтересованы в установлении немецкого лидерства в ЕЭС, а также рассчитывало на получение новых рынков сбыта для своих промышленных товаров и уменьшение размера взносов в общий бюджет Сообщества. Еще одним фактором в позиции западногерманского руководства являлось начало проведения «новой политики» в отношении восточных соседей ФРГ. Канцлер В. Брандт полагал, что вступление Великобритании в ЕЭС и формирование общей внешней политики Сообщества значительно облегчат осуществление его «новой восточной политики»⁴.

27 января 1970 г. в ходе визита Г. Вильсона в Вашингтон британский премьер-министр информировал своих американских коллег об успешных шансах для начала переговоров с ЕЭС и намерении британского правительства сконцентрировать свое внимание на решении четырех-пяти ключевых вопросов⁵. Администрация Р. Никсона поддерживала стремление Великобритании присоединиться к ЕЭС, что позволило бы укрепить единство стран Западной Европы и преодолеть невыгодный в условиях холодной войны раскол континента на две экономические группировки (ЕЭС и Европейская ассоциация свободной торговли — ЕАСТ). Однако, опасаясь новых обвинений в том, что Великобритания станет «троянским конем» США в Сообществе (выражение де Голля, использованное им во время первого вето), Г. Вильсон и другие британские чиновники просили своих американских коллег пока не делать официальных заявлений в поддержку вступления Великобритании в ЕЭС. Вместо этого они предлагали демонстрировать общее положительное отношение к расширению Сообщества на двусторонних переговорах с правительствами стран «шестерки», особенно ФРГ⁶. В Вашингтоне разделяли точку зрения о том, что Соединенным Штатам следует оставаться в тени и не подчеркивать лишней раз свою заинтересованность во вступлении Великобритании в ЕЭС

и наличие «особых» англо-американских отношений, чтобы не провоцировать Францию⁷.

Правительство Р. Никсона, в отличие от своих предшественников, отказалось от активной поддержки процесса европейской интеграции. В секретном меморандуме Совета национальной безопасности (СНБ) «Обзор американской политики в отношении Европы», составленном в январе 1970 г. для советника президента по национальной безопасности Г. Киссинджера, говорилось, что вопрос о том, как Европа будет организована политически и экономически, должен решаться самими европейцами. Авторы меморандума подчеркивали, что попытки предыдущих администраций повлиять на страны Западной Европы привели к непредсказуемым и нежелательным последствиям. По мнению СНБ, американское воздействие на процесс европейской интеграции могло быть конструктивным только при условии, что оно будет оказано правильным образом и в правильный момент. На данном этапе рекомендовалось демонстрировать общее благожелательное отношение к европейской интеграции, чтобы европейцы не сомневались в том, что США по-прежнему выступают за создание единой Европы⁸. В соответствии с рекомендациями, в первом ежегодном докладе президента Конгрессу по внешней политике (февраль 1970 г.) Р. Никсон сделал акцент на американской поддержке расширения и углубления европейской интеграции⁹. Пассивная американская поддержка курса Великобритании на присоединение к европейским сообществам выражалась в том, что Вашингтон не собирался выдвигать никаких инициатив по укреплению атлантической солидарности прежде завершения переговоров Великобритании с ЕЭС.

В июне 1970 г. с небольшим перевесом победу на парламентских выборах в Великобритании одержала консервативная партия, правительство возглавил Э. Хит. Администрация Р. Никсона была довольна результатами выборов и рассчитывала на конструктивное сотрудничество с британскими консерваторами¹⁰. Э. Хит являлся сторонником вступления Великобритании в ЕЭС с самого начала своей политической карьеры. Он позитивно отреагировал на выдвижение плана Шумана (об учреждении ЕОУС), входил в организованный Ж. Монне Комитет борьбы за Соединенные Штаты Европы, возглавлял британскую делегацию на первых переговорах Великобритании с ЕЭС¹¹.

В начале 1970-х гг. позиции Великобритании были более прочными, чем во время второй попытки вступить в ЕЭС. После проведенной в 1967 г. девальвации британской валюты позиции фунта окрепли, что способствовало улучшению торгового баланса страны. В политическом истеблишменте лишь немногие считали наличие Содружества проблемой для вступления в ЕЭС. Национальный союз фермеров признал потенциальные выгоды членства в Сообществе¹². В ходе избирательной кампании 45% депутатов от консервативной партии, 61% от лейбористской и 7% от либеральной партии имели возражения или были твердо настроены против вступления Великобритании в ЕЭС,

однако лидеры всех политических партий поддерживали идею вступления, таким образом дальнейшая политическая борьба развернулась вокруг конкретных условий вхождения в ЕЭС¹³. Э. Хит еще до прихода к власти придерживался точки зрения, что вступление Великобритании в Сообщество возможно только на приемлемых для нее условиях.

В отношениях со своим заокеанским партнером правительство Э. Хита стремилось убедить Вашингтон в том, что вступление Великобритании в ЕЭС соответствует американским интересам, так как оно будет способствовать либерализации торговой политики Сообщества (а значит, расширит возможности для американского экспорта) и укреплению политического единства западноевропейских стран. В свою очередь правительство Р. Никсона понимало британскую дилемму установления сбалансированных отношений с США и ЕЭС в ходе переговорного процесса и следовало тактике «руки прочь». Первая встреча Р. Никсона и Э. Хита была отложена, чтобы не вызвать у Франции и других членов ЕЭС опасений по поводу наличия особых англо-американских отношений и не навредить переговорам Великобритании с Общим рынком¹⁴.

США поощряли Великобританию в ее намерении вступить в ЕЭС больше по политическим соображениям, связанным с развитием европейской интеграции и укреплением единства западного блока. С экономической точки зрения создание крупной торговой зоны в Европе было чревато для США сокращением американского экспорта в западноевропейские страны и усилением конкуренции с ЕЭС на мировых рынках¹⁵. Политика США в отношении расширения ЕЭС обсуждалась в комитетах СНБ с участием представителей госдепартамента, министерств финансов и сельского хозяйства. Эти же ведомства были вовлечены в торговые переговоры с Великобританией, в то время как Р. Никсон и Г. Киссинджер определяли общее направление американской политики в Европе. В ее задачи входило укрепление НАТО и трансатлантических отношений, в том числе через поддержку европейской интеграции.

Еще в октябре 1969 г. Р. Никсон поручил СНБ подготовить меморандум о политике США в связи с расширением ЕЭС¹⁶. Составлением меморандума занималась специальная группа под руководством госдепартамента, в которую также входили представители министерств торговли, финансов и сельского хозяйства, а также офиса специального представителя президента по торговым переговорам. В ходе обсуждения мнения участников разделились. Госдепартамент, руководствуясь в первую очередь политическими соображениями, выступал в поддержку европейской интеграции. В дипломатическом ведомстве считали, что единая Европа могла взять на себя большую ответственность за оборону свободного мира и играть большую роль в мировых делах, а также должна была обеспечивать рамки, внутри которых ФРГ могла выстраивать новые отношения со странами Восточной Европы. По мнению госдепартамента, вступление Великобритании в ЕЭС должно было придать новый импульс дальнейшему развитию европейской интеграции. В дипломатическом ведомстве

надеялись, что членство Великобритании, Дании, Норвегии и Ирландии в ЕЭС усилит либеральную экономическую ориентацию сообщества.

В свою очередь экономические министерства и офис специального представителя были настроены скептически и подготовили отдельные заявления, отличающиеся от позиции госдепартамента. В них говорилось, что расширение приведет к увеличению экономической мощи ЕЭС и заденет долгосрочные внешнеэкономические интересы США. По оценкам экспертов, промышленный экспорт США в Европу должен был пострадать незначительно, за исключением отдельных отраслей. Основной ущерб ожидался для экспорта американской сельскохозяйственной продукции, особенно зерновых, соевых бобов и табака. Экономические министерства критиковали правительство за то, что в своей оценке европейской интеграции оно долгое время уделяло внимание достижению лишь политических выгод. Они считали, что политические и экономические факторы нельзя больше отделять друг от друга и призывали правительство США более настойчиво защищать американские экономические и торговые интересы. Данную точку зрения разделяли и протекционистские группы в Конгрессе США¹⁷.

Госдепартамент выступил против таких крайних мер, как защита американских интересов всеми доступными средствами, включая вмешательство в процесс переговоров Великобритании с ЕЭС. Вместо этого представители дипломатического ведомства предлагали постараться минимизировать последствия расширения ЕЭС для американской торговли следующими способами:

- реализация своих прав в Генеральном соглашении по тарифам и торговле (ГАТТ);
- соблюдение ранее заключенных соглашений (например, соглашения по соевым бобам);
- двусторонние и многосторонние дипломатические меры (например, в рамках Организации экономического сотрудничества и развития — ОЭСР) с целью воздействия на будущую торговую политику сообщества;
- организация после завершения переговоров стран-кандидатов с ЕЭС нового раунда переговоров в ГАТТ о сокращении сельскохозяйственных пошлин и нетарифных барьеров¹⁸.

Администрация Р. Никсона была вынуждена считаться с мнением экономических министерств и ведомств и давлением сельскохозяйственного лобби в конгрессе США. Несмотря на то что Г. Киссинджер довольно прохладно относился к процессу европейской интеграции, он был заинтересован в том, чтобы примирить позиции разных ведомств. В мемуарах он пишет: «В то время, когда проект вступления Великобритании в ЕЭС был так близок к завершению, вызов неожиданно пришел не из Франции, а от экономического сегмента в правительстве США»¹⁹. Г. Киссинджер полагал, что наилучшим сценарием для США было бы усиление экономической интеграции

западноевропейских стран без одновременного движения в сторону большего политического объединения.

На заседании рабочей группы СНБ 13 мая 1970 г. он отмечал, что главный вопрос заключался в том, как согласовать американскую заинтересованность в политическом единстве Европы с экономическими проблемами, которые создает расширение. Он считал, что США должны заплатить некоторую, но не слишком высокую цену за объединение Европы²⁰. По мнению Г. Киссинджера, создание более сильной Европы было невозможным без участия Великобритании. Его тактика заключалась в том, чтобы дать экономическому блоку донести свое мнение до президента, но в конечном итоге рассматривать вопрос не как экономический, а как внешнеполитический, опираясь на поддержку госдепартамента. На международном уровне неблагоприятные последствия расширения следовало решать путем переговоров с ЕЭС, во время которых высказать свои опасения.

После длительных дебатов 3 июля 1970 г. СНБ утвердил меморандум «Политика США в отношении Европейского сообщества». В нем говорилось, что при проведении политики в отношении расширения ЕЭС правительство США:

- 1) будет поддерживать процесс европейской интеграции;
- 2) готово принять некоторые, но не чрезмерные экономические издержки, размер которых будет оцениваться по ходу переговоров стран-кандидатов с ЕЭС;
- 3) оставляет за собой право напомнить странам, ведущим переговоры, что они должны принимать во внимание права и интересы третьих стран в целях поддержания многосторонней торговой системы;
- 4) готово защищать свои экономические интересы соответствующими мерами, главным образом через ГАТТ²¹.

Незадолго до подачи правительством Великобритании официальной заявки на вступление в ЕЭС британский посол в США Дж. Фримен докладывал в Лондон, что правительство Р. Никсона поддерживает расширение ЕЭС, исходя из политических и стратегических мотивов, но предупреждал, что США намерены защищать свои экономические интересы, что может вылиться во вмешательство в переговоры через американское представительство в ЕЭС, американского посла в Великобритании или посредством ГАТТ, с тем чтобы американские торговые интересы были приняты во внимание. Дж. Фримен рекомендовал Э. Хиту акцентировать политические аспекты вступления Великобритании в Общий рынок, связанные с укреплением Атлантического альянса, признать обоснованную обеспокоенность США экономическими последствиями расширения ЕЭС и поддержать начало нового раунда многосторонних торговых переговоров в ГАТТ²².

Проделанная лейбористами работа во время второй попытки Великобритании присоединиться к ЕЭС позволила Э. Хиту оформить новую заявку всего через двенадцать дней после вступления в должность. Переговоры начались

30 июня 1970 г. Возглавлявший британскую делегацию А. Барбер заявил о том, что Великобритания полностью принимает Римские договоры 1957 г., включая Общую сельскохозяйственную политику (ОСП). Он также выразил особую поддержку тем инициативам, от которых Великобритания могла выиграть, таким как помощь развитию регионов и формирование общей внешней политики, что могло усилить голос Великобритании в мировых делах. Успех переговоров, по мнению Э. Хита, зависел от способности британского правительства убедить Францию в том, что Великобритания является европейской страной (а не островом у берегов Европы) и не будет использовать членство в ЕЭС для подрыва или размывания Сообщества²³.

Так как правительство Э. Хита принимало Сообщество таким, каким оно было, переговоры Великобритании с ЕЭС должны были носить чисто технический характер. Тем не менее они задевали такие чувствительные вопросы, как будущее отношений Великобритании со странами Содружества, переходный период, в том числе для британского сельского хозяйства, размер взносов в бюджет ЕЭС, постепенное внедрение в Великобритании законодательства и практик Сообщества. После вступления в ЕЭС Великобритания должна была отказаться от импорта продовольствия из стран Содружества в пользу более дорогостоящей сельскохозяйственной продукции из Сообщества, что особенно задевало интересы производителей из Новой Зеландии, стран Карибского бассейна и Фиджи. В ходе переговоров с ЕЭС Э. Хит был намерен защищать традиционные торговые связи Великобритании со странами Содружества.

Поскольку оба вопроса — преференциальные соглашения ЕЭС со странами Содружества и общая сельскохозяйственная политика сообщества — задевали американские торговые интересы, это вызвало трения в экономических отношениях между Великобританией и США. Введение таможенных сборов на сельскохозяйственную продукцию в качестве первого шага на пути перехода к ОСП поставило Великобританию в самый центр торгового конфликта между США и ЕЭС. В плане подготовки к вступлению в ЕЭС британское правительство решило постепенно вводить в Великобритании сельскохозяйственную систему Сообщества. 26 октября 1970 г. британское правительство объявило о намерении с весны 1971 г. отказаться от мер поддержки сельского хозяйства путем прямого субсидирования фермеров в пользу мер, принятых в странах ЕЭС, что означало повышение цен на сельскохозяйственную продукцию и введение подвижных импортных сборов. Таким образом правительство рассчитывало повысить производительность сельского хозяйства, сократить государственные расходы на поддержание фермеров и защитить их от внешнего демпинга²⁴.

Обеспокоенная последствиями таких изменений, коалиция двенадцати основных фермерских объединений США обратилась к президенту с требованием противостоять британской политике. 4 ноября 1970 г. госдепартамент сделал заявление, что новая сельскохозяйственная политика Великобритании задевает интересы американских экспортеров. Заявление не было согласовано

с СНБ и озвучено в неудачное время — незадолго до намеченного на декабрь 1970 г. визита Э. Хита в США. Госдепартамент информировал британское правительство и посольство Великобритании в Вашингтоне об опасениях американских производителей и экспортеров зерна и намерении правительства США защищать американские экспортные интересы всеми соответствующими способами²⁵. В краткосрочной перспективе экономический ущерб для США от введения подвижных сборов был незначительным, но отсутствие реакции со стороны исполнительной власти могло усилить протекционистские настроения в Конгрессе. В долгосрочной перспективе повышение цен должно было привести к сокращению потребления в Великобритании и вследствие этого сокращению импорта. В министерстве сельского хозяйства США считали, что Великобритания должна изменить свою политику, и сомневались в том, что ее вступление в ЕЭС приведет к либерализации торговой политики сообщества.

В подготовленном в ноябре 1970 г. для Р. Никсона меморандуме Г. Киссинджер отмечал деликатность данного вопроса, который имел прямое отношение к вступлению Великобритании в ЕЭС. Он пояснял, что после вступления в ЕЭС Великобритания в любом случае должна будет принять правила и нормы ОСП, чему США не могут помешать. По мнению Г. Киссинджера, мягкий ответ на политику Великобритании был невозможен ввиду сильного и обоснованного давления со стороны американских фермеров, а жесткий ответ мог вызвать сомнения у англичан относительно американской поддержки вступления Великобритании в ЕЭС. Г. Киссинджер рекомендовал президенту одобрить совместные рекомендации госдепартамента и министерства сельского хозяйства. Они заключались в том, чтобы постараться убедить правительство Великобритании отложить введение новой системы до вступления в ЕЭС, в противном случае Соединенным Штатам следовало заявить о своем несогласии и защищать свои права в соответствии с нормами ГАТТ и по действующему до 1 июля 1971 г. пятистороннему соглашению по зерновым²⁶. По правилам ГАТТ, США могли наложить вето на повышение цены, по зерновому соглашению — требовать компенсации. Рекомендации были одобрены президентом²⁷.

Во время визита Э. Хита в Вашингтон (16–18 декабря) британский премьер постарался объяснить Р. Никсону стратегию, которой придерживалось британское правительство. Он отметил, что намерен сначала ввести Великобританию в ЕЭС, а уже затем действовать исходя из общих американско-британских интересов. Э. Хит ясно дал понять, что прежде вступления в Общий рынок Великобритания не пойдет ни на какие уступки США, так как не хочет выглядеть американским «троянским конем». Великобритания сможет защищать американские интересы, пояснял британский премьер, только находясь внутри Сообщества. Он позволил себе напомнить Р. Никсону, что Великобритания стремилась в ЕЭС больше по политическим, чем по экономическим причинам и что США поддержали ее в этом²⁸.

Рост конкуренции с ЕЭС и нарастание недовольства экономического блока в американском правительстве стали причиной того, что во втором послании к конгрессу по вопросам внешней политики 25 февраля 1971 г. Р. Никсон подтвердил американскую поддержку расширения ЕЭС, но в то же время отметил нарастание торгового и валютного соперничества между США и странами Западной Европы²⁹. США и Великобритания смогли остановить назревающий торговый конфликт. В марте 1971 г. стороны заключили соглашение об импорте зерна, согласно которому пошлины на сорго отменялись, ввоз кукурузы для промышленных целей освобождался от импортных сборов, минимальные импортные цены снижались. Минимальная импортная цена на зерно в 1971 г. устанавливалась на уровне в 3,5 фунта стерлингов за тонну (вместо 7 фунтов), в 1972 г. цена должна была повыситься не более чем до 6 фунтов. Соглашение было подписано на неопределенный срок и могло быть отменено по заявлению одной из сторон³⁰. Правительство Великобритании с пониманием отнеслось к внутренним дискуссиям в администрации Р. Никсона и снизило цены, но в то же время избегало давать обещания, что, получив членство в ЕЭС, будет работать над изменением сельскохозяйственных цен Сообщества³¹.

Другая группа противоречий между Великобританией и США, а также Великобританией и ЕЭС была связана с попытками Великобритании добиться ассоциации стран Содружества с ЕЭС и сохранить в силе соглашение по сахару со странами Карибского бассейна. В послевоенный период доля Содружества в общем объеме британской торговли неуклонно снижалась, но данный вопрос занял центральное место на переговорах с ЕЭС. Ввиду изменения характера отношений Великобритании с Содружеством в повестке дня ее переговоров с ЕЭС осталось только два основных вопроса: молочные продукты из Новой Зеландии и сахар из стран Карибского бассейна (для некоторых стран сахар был главным предметом экспорта). Великобритания просила для данных стран привилегированный доступ на рынок Сообщества, что могло составить конкуренцию французским продуктам.

Между США и Общим рынком усиливалась борьба за доступ на рынки развивающихся стран. Отношения ЕЭС с развивающимися странами, бывшими европейскими колониями, регулировались Яундскими конвенциями (1964–1969 и 1971–1975 гг.), которые ставили американских экспортеров в невыгодное положение. Согласно конвенциям, не только развивающиеся страны получали преференциальный доступ на рынок ЕЭС, но и товары из ЕЭС поступали на рынки развивающихся стран на льготных условиях (обратные преференции). С включением стран Содружества в данные соглашения, что являлось частью британской переговорной стратегии, число ассоциированных с ЕЭС стран могло увеличиться в четыре раза. По мере продвижения переговоров Великобритании с ЕЭС американские чиновники проявляли все большую активность, чтобы донести свои опасения до Великобритании и ЕЭС и заставить их признать американские экономические интересы. В свою очередь правительство

Э. Хита старалось успокоить американцев, убеждая, что членство Великобритании в ЕЭС сделает Сообщество более ориентированным вовне³².

Поскольку аргументы британской стороны казались Вашингтону неубедительными, 30 декабря 1970 г. госдепартамент официально представил свои возражения против соглашений об ассоциации со странами Содружества. Таким образом, возникла реальная угроза американского вмешательства в ход переговоров Великобритании с ЕЭС, чего так опасались британские чиновники³³. Ситуация разрешилась после того, как англичане в терминах холодной войны объяснили Вашингтону, что последствием исключения стран Карибского бассейна из соглашений об ассоциации станет появление «новых Куб у берегов США», после чего госдепартамент снял свои возражения.

Помимо торговли со странами Содружества, в ходе переговоров Великобритании с ЕЭС обозначились такие проблемы, как ее финансовый вклад в общий бюджет Сообщества, роль фунта стерлингов как резервной валюты и наличие стерлинговых запасов. Франция настаивала на уплате Великобританией полной суммы взноса в бюджет ЕЭС и отказе от особого положения британской валюты, который мог стать препятствием для присоединения Великобритании к обсуждавшимся в Сообществе планам создания Экономического и валютного союза. Отказ фунта стерлингов от статуса ключевой валюты устраивал министерство финансов США, которое было настроено снять с себя обязательства по поддержанию британской валюты, вытекающие из Базельского соглашения 1968 г., и уступить роль гаранта ЕЭС.

Спорные вопросы были разрешены в результате неофициальных франко-британских переговоров. Решающая встреча Э. Хита и Ж. Помпиду состоялась 19–21 мая 1971 г. в Париже. В итоге Великобритания перестала настаивать на преференциях со своими бывшими колониями, обещала в будущем отказаться от роли фунта стерлингов в качестве резервной валюты и установить предел для официальных стерлинговых резервов в странах Содружества в качестве первой меры в направлении свертывания своих заморских финансовых обязательств³⁴. Стороны договорились об установлении пятилетнего переходного периода для британской промышленности и сельского хозяйства. Было найдено решение в отношении гарантий для молочных продуктов из Новой Зеландии (90 % масла и 80 % сыра которой шло на британский рынок) в виде заключения с ней торговых соглашений и поэтапного снижения Великобританией импорта масла и сыра из данной страны. Был решен вопрос экспорта тростникового сахара из стран Содружества путем заключения данными странами соглашения об ассоциации с ЕЭС, либо прямых торговых соглашений. Великобритания заявила о готовности присоединиться к планам построения Экономического и валютного союза³⁵.

В ходе переговоров Великобритании с ЕЭС в отношении британских взносов в бюджет Сообщества было принято решение, что взносы будут увеличиваться постепенно в течение 5 лет. В итоге к 1977 г. Великобритания должна

была оплачивать 19% бюджета ЕЭС. Как с технической, так и с политической точки зрения наиболее комплексным вопросом являлась защита интересов стран Содружества, что было связано с разным уровнем развития данных стран и различиями между торговыми практиками в Великобритании и ЕЭС. Чтобы договориться об ассоциации стран Содружества с ЕЭС, можно было использовать часть 4 Римского договора или Яундскую конвенцию. По итогам переговоров было найдено следующее решение:

- девять стран не включались в ассоциацию с ЕЭС (Канада, Австралия, Новая Зеландия, Индия, Пакистан, Цейлон, Малайзия, Сингапур и Гонконг) — либо это были развитые страны, либо их экономики были менее зависимыми от британского рынка; в течение переходного периода в торговле с данными странами следовало перейти на общий внешний тариф ЕЭС;
- шестилетнее переходное соглашение для Новой Зеландии гарантировало доступ сыра и масла на европейский рынок;
- все британские зависимые территории, кроме Гонконга и расположенных в Европе территорий, получили статус ассоциированных по части 4 Римского договора;
- европейские территории получили полную ассоциацию по статье 227 Римского договора;
- независимые члены Содружества в Африке, Карибском бассейне, Индийском и Тихом океанах могли получить ассоциацию при перезаключении Яундской конвенции в 1975 г. (известна как Ломейская) или заключить двусторонние торговые соглашения с ЕЭС. После вступления Великобритании в ЕЭС и до перезаключения Яундской конвенции торговые соглашения между Великобританией и данными странами Содружества оставались в силе³⁶.

Договор о вступлении Великобритании, Дании, Ирландии и Норвегии в ЕЭС был подписан 22 января 1972 г. в Брюсселе. Договор предусматривал принятие Великобританией и другими странами прав и обязанностей Общего рынка с 1 января 1973 г. Полному членству в ЕЭС должен был предшествовать переходный период (1973–1977 гг.). Предполагалось, что за это время в основном произойдет приспособление экономик стран, вступивших в ЕЭС, к условиям хозяйствования в Общем рынке. Договор был вынесен на обсуждение в британском парламенте. Короткие шестидневные дебаты в палате общин закончились 28 октября 1972 г. Большинство депутатов поддержало условия, на которых Великобритания должна была вступить в ЕЭС. С 1 января 1973 г. Великобритания официально стала членом Сообщества.

Поскольку к началу 1970-х гг. ЕЭС уже представляло собой сформировавшееся экономическое сообщество, на правила игры в котором Великобритания уже не могла оказать решающего воздействия, она должна была принять институты и общий курс «шестерки» таковыми, какими они были на момент

вступления. Лондон рассчитывал нажить себе политический капитал в Сообществе через активное участие в процессе формирования общей внешней политики ЕЭС. Э. Хит считал, что без единой внешней и торговой политики Общий рынок не сможет противостоять другим центрам силы — США, СССР, Китаю или Японии³⁷.

Фактически Великобритания стала членом ЕЭС в первые же месяцы после подписания договора, не дожидаясь 1 января 1973 г., и даже до окончания дебатов в парламенте, что выражалось в участии английских представителей в работе Совета министров и Политическом комитете ЕЭС («комитет Давиньона»). В октябре 1972 г. недавно вступившие страны (кроме Норвегии, которая решила не ратифицировать договор в связи с отрицательными результатами референдума) приняли участие в Парижском саммите ЕЭС, на котором обсуждались вопросы создания валютного союза, региональной и социальной политики сообщества. Несмотря на протесты Вашингтона, в октябре 1972 г. Комиссия Европейских сообществ предложила гармонизировать все соглашения со странами Средиземноморья и подтвердить принцип обратных преференций.

В декабре 1972 г. Центральное разведывательное управление (ЦРУ) представило обзор, в котором анализировались последствия расширения ЕЭС для американо-западноевропейских отношений. Эксперты ЦРУ отмечали рост торговли между странами Западной Европы в ущерб их торговле с Соединенными Штатами (см. табл.). Они предупреждали, что число преференциальных соглашений ЕЭС с третьими странами будет расти за счет ряда европейских стран (Швейцария, Финляндия, Исландия, Норвегия, Швеция, Португалия) и некоторых стран Содружества³⁸, что приведет к значительному росту дискриминации американского экспорта. В обзоре говорилось, что Вашингтону не стоит в ближайшее время рассчитывать на сокращение единого внешнего тарифа и изменения в Общей сельскохозяйственной политике Сообщества. Эксперты отмечали, что Великобритания, которая могла бы выиграть от снижения цен, принимала ОСП как цену за вступление в ЕЭС, и не собиралась ничего делать, рассчитывая компенсировать расходы за счет развития промышленной и региональной политики сообщества³⁹.

Торговля отдельных стран с США и ЕЭС в составе 9 стран (1971 г.)⁴⁰

Страна	Экспорт в США (в %)	Импорт из США (в %)	Экспорт в ЕЭС (в %)	Импорт из ЕЭС (в %)
ЕЭС («девятка»)				
ФРГ	10	13	47	57
Италия	10	9	49	47
Франция	6	10	61	59
Бельгия-Люксембург	7	6	73	70
Нидерланды	4	10	72	60
Великобритания	12	11	29	30

Страна	Экспорт в США (в %)	Импорт из США (в %)	Экспорт в ЕЭС (в %)	Импорт из ЕЭС (в %)
Дания	8	8	42	45
Ирландия	11	9	64	50
Остальные члены ЕАСТ				
Австрия	4	4	8	64
Финляндия	5	5	46	43
Исландия	37	10	31	50
Норвегия	7	6	54	43
Португалия	10	7	43	46
Швеция	7	8	51	55
Швейцария	9	7	47	69
Другие страны				
Испания	15	16	47	42

Избранная правительством Р. Никсона тактика отстраненности в ходе переговоров Великобритании с ЕЭС, несомненно, сыграла положительную роль и помогла британским политикам довести их до успешного завершения. Правительство Р. Никсона поддержало вступление Великобритании в ЕЭС главным образом по политическим соображениям, полагая что «британский глобальный опыт и прагматический стиль»⁴¹ смогут направить политику Сообщества в более приемлемое для Вашингтона русло. Однако к тому времени, как Великобритания стала членом ЕЭС, перед американским правительством остро встал вопрос об экономических издержках процесса расширения.

Ожидания политических дивидендов от вступления Великобритании в ЕЭС в виде влияния на политику Сообщества также оказались несколько преувеличенными. После вступления в Общий рынок Великобритания стала пользоваться привилегиями членства в Сообществе и демонстрировать лояльность по отношению к его политике. В течение пятилетнего переходного периода ей предстояло постепенно выровнять свои сельскохозяйственные цены с ценами в Содружестве, перейти на принятую в сообществе систему поддержки фермеров с помощью пороговых и интервенционистских цен, ввести единый внешний тариф в торговле с третьими странами. Несмотря на связи с Содружеством и мировые интересы, она не спешила начинать борьбу за изменение ОСП⁴². В Вашингтоне сетовали на то, что Великобритания предпочла «особым отношениям» членство в ЕЭС, что она следует политике Сообщества и не хочет ничего менять.

Как отмечают современные британские историки, американским политикам было трудно приспособиться к реалиям британского членства в ЕЭС. Они ожидали от англичан в первый год нахождения в Сообществе гораздо большего, чем те могли добиться. В Вашингтоне слишком медленно происходило

осознание того, что с вступлением в ЕЭС началась новая эпоха в истории Великобритании и новая глава в американско-британских отношениях, в которой «прежнее интимное качество дипломатического диалога между Лондоном и Вашингтоном было нарушено разделением лояльности и новыми приоритетами Великобритании, вызванными вступлением в ЕЭС»⁴³. Лондон столкнулся с реальными трудностями в балансировании между европейскими обязательствами и «особыми» отношениями. Э. Хит честно предупредил Р. Никсона, что он принимает американские интересы во внимание, но связан политикой Сообщества⁴⁴.

Именно «разделенная лояльность» стала причиной прохладного отношения британского премьера к выдвинутой Г. Киссинджером в апреле 1973 г. инициативе по укреплению трансатлантических отношений (предложение объявить 1973 г. «годом Европы»). Однако охлаждение в американско-британских отношениях оказалось недолгим. Уже в 1974 г., после смены лидеров в Лондоне и Вашингтоне (Р. Никсон был вынужден покинуть свой пост в связи с Уотергейтским скандалом, в Великобритании после поражения консерваторов Э. Хита сменил Г. Вильсон) союзники вернулись к прежнему уровню доверия. При лейбористах усилилось критическое отношение к Общему рынку вплоть до требования пересмотреть условия членства Великобритании в ЕЭС. Одновременно с этим выросло стремление к проведению политики, основанной на сотрудничестве и консультациях с Соединенными Штатами.

¹ *Wilson H.* The Labour Government 1964–1970: a Personal Record. L.: Weidenfeld and Nicolson, 1971. P. 394.

² Foreign Relations of the United States (FRUS). 1969–1976. Vol. 41. Western Europe; NATO, 1969–1972. Washington: US Government Printing Office (GPO), 2012. P. 950.

³ *Литкин М. А.* Британия в поисках Европы: долгий путь в ЕЭС, 1957–1974 гг. М.: Алетейя, 2009. С. 154.

⁴ Там же. С. 166; *Heath E.* The Course of My Life: My Autobiography. London: Hodder & Stoughton, 1998. P. 361.

⁵ FRUS. 1969–1976. Vol. 41. P. 971–972.

⁶ *Pine M.* Britain, Europe, and the “Special Relationship”: Finding a Role 1967–1972 // Beyond the Customs Union: the European Community’s Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969–1975 / Ed. by J. van der Harst. Baden-Baden: Bruylant / Nomos, 2007. P. 127–129.

⁷ FRUS. 1969–1976. Vol. 41. P. 484–485.

⁸ Цит. по: *Guderzo M.* The US Perception of EC Enlargement: Cold War Constraints and Empire-Building, 1962–73 // The External Relations of the European Union: Historical and Contemporary Perspectives / Ed. by P. Winand, A. Benvenuti, M. Guderzo. Brussels: P. I. E Peter Lang, 2015. P. 250.

⁹ First Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy for the 1970’s. February 18, 1970 // Public Papers of the Presidents of the United States: Richard Nixon. 1970. Washington: US GPO, 1971. P. 127.

- ¹⁰ FRUS. 1969–1976. Vol. 41. P. 982.
- ¹¹ *George S.* An Awkward Partner: Britain in the European Community. New York: Oxford University Press, 1996. P. 49.
- ¹² *Young J. W.* Britain and the European Unity 1945–1999. Basingstoke: Macmillan Press, 2000. P. 101.
- ¹³ *Brummer J. A.* Anglo-American Relations and the EC Enlargement, 1969–1974: PhD dissertation. London: University College, 2012. P. 52.
- ¹⁴ *Ibid.* P. 10, 97–98.
- ¹⁵ FRUS. 1969–1976. Vol. 3. Foreign Economic Policy; International Monetary Policy, 1969–1972. Washington: US GPO, 2001. P. 69.
- ¹⁶ FRUS. 1969–1976. Vol. 41. P. 968.
- ¹⁷ Летом 1970 г. в Конгресс был внесен торговый билль об увеличении барьеров против импорта, особенно обуви и текстиля. Билль, направленный против стран Западной Европы и Японии, продвигал влиятельный председатель бюджетной комиссии палаты представителей У. Милл.
- ¹⁸ FRUS. 1969–1976. Vol. 41. P. 129–133.
- ¹⁹ *Kissinger H.* The White House Years. London: Simon & Schuster, 1979. P. 427–428.
- ²⁰ FRUS. 1969–1976. Vol. 41. P. 135.
- ²¹ *Ibid.* P. 179.
- ²² *Brummer J. A.* Anglo-American Relations and the EC Enlargement, 1969–1974. P. 96.
- ²³ *Heath E.* The Course of My Life. P. 363–364.
- ²⁴ *Brummer J. A.* Anglo-American Relations and the EC Enlargement, 1969–1974. P. 133–134.
- ²⁵ Department of State Bulletin. November 30, 1970. P. 667. Сумма экспорта американского зерна в Великобританию в 1969 г. составила 100 млн долларов.
- ²⁶ Соглашение (1968–1971 гг.), устанавливающее гарантированный доступ на британский рынок, было заключено Великобританией с США, Канадой, Аргентиной и Австралией. Введение пошлин требовало перезаключения соглашения, так как иначе вступали в силу правила ГАТТ о компенсации. См.: *Brummer J. A.* Anglo-American Relations and the EC Enlargement, 1969–1974. P. 136.
- ²⁷ FRUS. 1969–1976. Vol. 41. P. 991–994.
- ²⁸ *Ibid.* P. 998–999.
- ²⁹ Second Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy. February 25, 1971 // Public Papers of the Presidents of the United States: Richard Nixon. 1971. Washington: US GPO, 1972. P. 229–233.
- ³⁰ FRUS. 1969–1976. Vol. 41. P. 1012–1013; *Brummer J. A.* Anglo-American Relations and the EC Enlargement, 1969–1974. P. 142.
- ³¹ *Brummer J. A.* Anglo-American Relations and the EC Enlargement, 1969–1974. P. 227.
- ³² *Pine M.* Britain, Europe, and the “Special Relationship”: Finding a Role 1967–1972. P. 126.
- ³³ *Brummer J. A.* Anglo-American Relations and the EC Enlargement, 1969–1974. P. 151.
- ³⁴ С уходом фунта стерлингов в свободное плавание в июне 1972 г. стерлинговая зона постепенно разрушалась, хотя проблема запасов фунтов существовала до конца 1970-х гг.
- ³⁵ Более подробно о переговорах Великобритании с ЕЭС см.: *Липкин М. А.* Британия в поисках Европы. С. 167–174.
- ³⁶ From the Six to the Twelve: the Enlargement of the European Communities / Ed. by F. Nicholson and R. East. Harlow: Longman, 1987. P. 69–70.
- ³⁷ *Heath E.* The Course of My Life. P. 392.
- ³⁸ В июле 1973 г. девять стран ЕЭС и страны Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (АКТ) начали переговоры о перезаключении Яундской конвенции. 28 февраля 1975 г. они подписали Ломейскую конвенцию, которая отменила обратные преференции, таким образом уменьшив конфликт в американо-европейских торговых отношениях. В подписании конвенции участвовали 46 стран АКТ, из которых 22 страны являлись членами Содружества.
- ³⁹ FRUS. 1969–1976. Vol. 41. P. 358–365.

⁴⁰ Ibid. P. 361.

⁴¹ Kissinger H. *The White House Years*. P. 938.

⁴² *From the Six to the Twelve...* P. 69.

⁴³ Jones M. "A Man in a Hurry": Henry Kissinger, Transatlantic Relations, and the British Origins of the Year of Europe Dispute // *Diplomacy & Statecraft*. 2013. Vol. 24. P. 78.

⁴⁴ Spelling A. *Edward Heath and Anglo-American Relations 1970–1974: a Reappraisal* // *Diplomacy & Statecraft*. 2009. Vol. 20. P. 647.

References

BRUMMER J. A. *Anglo-American Relations and the EC Enlargement, 1969–1974*: PhD dissertation. London: University College, 2012.

From the Six to the Twelve: the Enlargement of the European Communities / Ed. by F. Nicholson and R. East. Harlow: Longman, 1987.

GEORGE S. *An Awkward Partner: Britain in the European Community*. New York: Oxford University Press, 1996.

GUDERZO M. *The US Perception of EC Enlargement: Cold War Constraints and Empire-Building, 1962–73* // *The External Relations of the European Union: Historical and Contemporary Perspectives* / Ed. by P. Winand, A. Benvenuti, M. Guderzo. Brussels: P.I.E Peter Lang, 2015. P. 250.

JONES M. "A Man in a Hurry": *Henry Kissinger, Transatlantic Relations, and the British Origins of the Year of Europe Dispute* // *Diplomacy & Statecraft*. 2013. Vol. 24. P. 78.

LIPKIN M. A. *Britaniya v poiskah Evropy: dolgii put v EEC, 1957–1974*. Moscow: Aleteiya, 2009.

PINE M. *Britain, Europe, and the "Special Relationship": Finding a Role 1967–1972* // *Beyond the Customs Union: the European Community's Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969–1975* / Ed. by J. van der Harst. Baden-Baden: Bruylant / Nomos, 2007. P. 127–129.

SPELLING A. *Edward Heath and Anglo-American Relations 1970–1974: a Reappraisal* // *Diplomacy & Statecraft*. 2009. Vol. 20. P. 647.

YOUNG J. W. *Britain and the European Unity 1945–1999*. Basingstoke: Macmillan Press, 2000. P. 101.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

О. Г. Лекаренко. Реакция администрации Р. Никсона на вступление Великобритании в ЕЭС // Петербургский исторический журнал. 2023. № 4. С. 115–131

Аннотация: В статье рассматривается отношение правительства Р. Никсона к заявке и переговорам о вступлении Великобритании в Европейское экономическое сообщество (ЕЭС). На основе опубликованных документов госдепартамента США и мемуаров американских и британских политических деятелей анализируются причины поддержки администрацией Р. Никсона третьей заявки Великобритании на вступление в ЕЭС, а также оценка последствий расширения ЕЭС для политических и экономических отношений США с Великобританией и Сообществом. Рассматриваются внутренние политические дискуссии в США по вопросу о последствиях расширения ЕЭС, развернувшиеся между госдепартаментом и экономическим блоком: министерства торговли, финансов и сельского хозяйства, офис специального представителя президента по торговым переговорам. Правительство Р. Никсона учло ошибки своих предшественников и отказалось от активной демонстрации поддержки членства Великобритании в ЕЭС, что положительно сказалось на ходе переговоров. Во время переговоров Великобритании с ЕЭС были задеты чувствительные для внешнеэкономических интересов США вопросы — переход Великобритании к нормам Общей сельскохозяйственной политики ЕЭС и поддержка интересов стран Содружества путем заключения преференциальных соглашений о торговле — которые едва не привели к торговому конфликту между Вашингтоном и Лондоном. Правительство Р. Никсона

встало перед дилеммой — как согласовать американскую заинтересованность в политическом единстве Европы с экономическими проблемами, которые создает расширение. После вступления Великобритании в ЕЭС британское правительство демонстрировало лояльность политике Сообщества, что стало причиной временного короткого охлаждения в американо-британских отношениях.

Ключевые слова: американо-британские отношения, Великобритания, Г. Вильсон, внешняя политика США, европейская интеграция, Европейское экономическое сообщество, Г. Киссинджер, Р. Никсон, расширение ЕЭС, Э. Хит.

FOR CITATION

Oksana G. Lekarenko. Reaction of the R. Nixon administration to the Great Britain's entry into the EEC // Petersburg historical journal, no. 4, 2023, pp. 115–131

Abstract: The article examines the attitude of the R. Nixon government to the application and negotiations on the Great Britain's entry into the European Economic Community (EEC). On the basis of published documents and memoirs of American and British politicians, the paper analyzes the reasons for the Nixon administration's support for the third application of Great Britain to join the EEC, as well as an assessment of the consequences of the EEC enlargement for the US political and economic relations with Great Britain and the Community. The internal political discussions in the United States on the issue of the consequences of the enlargement of the EEC, which unfolded between the Department of State and the economic bloc: the Ministries of Trade Finance and Agriculture, the Office of the Special Representative of the President for trade negotiations, are considered. R. Nixon government took into account the mistakes of its predecessors and refused to demonstrate active support for Britain's membership in the EEC, which had a positive effect on the course of negotiations. During the negotiations between Great Britain and the EEC, issues sensitive to US foreign economic interests were touched upon — the transition of Great Britain to the norms of the Common Agricultural Policy of the EEC and support for the interests of the Commonwealth countries through the conclusion of preferential trade agreements — which almost led to a trade conflict between Washington and London. R. Nixon government faced the dilemma of how to reconcile American interest in the political unity of Europe with the economic problems that enlargement creates. After the entry of Great Britain into the EEC, the British government demonstrated loyalty to the policy of the Community, which caused a temporary short cooling in the US-British relations.

Key words: US-British relations, Great Britain, H. Wilson, US foreign policy, European integration, European Economic Community, H. Kissinger, R. Nixon, EEC enlargement, E. Heath.

Автор: **Лекаренко, Оксана Геннадьевна** — д. и. н., доц., заведующая кафедрой новой, новейшей истории и международных отношений Национального исследовательского Томского государственного университета.

Author: **Lekarenko, Oksana G.** — Dr. of Sciences (History), Chair of the Department of Modern and Contemporary History and International Relations, National Research Tomsk State University.

E-mail: olekarenko@gmail.com