Современная Европа, 2019, №2, с. 18–26

УДК 94(430:44)

Юрий РУБИНСКИЙ

Алексей СИНДЕЕВ

ОТ ЕЛИСЕЙСКОГО К АХЕНСКОМУ ДОГОВОРУ

Аннотация. В статье проанализированы политические аспекты Ахенского договора о дружбе и интеграции, подписанного 22 января 2019 г. между Францией и Германией. Рассмотрено его значение в контексте развития Елисейского договора 1963 г., а также высказаны гипотезы, касающиеся перспектив реализации "ахенской формулы". Авторы полагают, что особо пристального внимания заслуживают практические инструменты сотрудничества, согласованные обеими странами. История тандема, по их мнению, была нацелена на повышение ответственности Франции и Германии за судьбы Европы, что императивно предполагало взаимовыгодное сотрудничество с Советским Союзом, а затем с Россией. Авторы исходят из того, что Ахенский договор может создать условия для конструктивного диалога и совместного поиска приемлемых решений для развития Европы и укрепления её международных позиций.

Ключевые слова: Елисейский договор, Ахенский договор, Франция, Германия, Макрон, Меркель, европейская интеграция.

Подписание президентом Франции Э. Макроном и канцлером ФРГ А. Меркель нового договора о сотрудничестве, состоявшееся 22 января 2019 г. в Ахене, призвано стать очередной вехой в развитии привилегированных отношений между двумя ведущими державами континентальной Западной Европы. Выбор места и времени для такой церемонии не были случайными. Она прошла в бывшей столице средневековой империи Карла Великого, в которую входили некогда обе страны, в день 56-й годовщины церемонии заключения генералом де Голлем и канцлером К. Аденауэром предыдущего Елисейского договора [de Gaulle, 1970; Fischer, 1993].

[*] © ***Рубинский Юрий Ильич*** – доктор исторических наук, профессор, главный научный сотрудник, руководитель Центра французских исследований Института Европы РАН. ***Адрес:*** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая. д. 11, стр. 3. ***E-mail:*** yuri.rubinski@mail.ru

Синдеев Алексей Александрович – доктор исторических наук, профессор РАН, главный научный сотрудник Института Европы РАН. ***Адрес:*** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая. д. 11, стр. 3. ***E-mail:*** a_sin74@mail.ru

DOI: http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220191826

О значении Елисейского договора 1963 г.

Этот исторический документ положил конец вековому соперничеству соседей по Рейну, которые на протяжении жизни одного поколения трижды с переменным успехом сталкивались на полях сражений, вовлекая Европу и мир в военные конфликты с катастрофическими последствиями.

После вступления в действие договора 1963 г. постепенно заработали 180 совместных программ, в них приняли участие 8 млн человек, в основном молодых французов и немцев[1]. Были установлены 2200 партнёрств между городами и коммунами. Была создана инфраструктура франко-германского взаимодействия. Былые "наследственные враги" стали стратегическими партнёрами, привилегированное сотрудничество которых в рамках ЕС служит мотором всего процесса европейской интеграции [Рубинский, 2013].

Столь радикальная трансформация двусторонних отношений прежних противников тем более впечатляет, что подходы сторон ко многим важным вопросам по объективным причинам продолжают расходиться, требуя значительных усилий по приведению их к общему знаменателю. За прошедшие с момента подписания Елисейского договора полвека, франко-германский тандем выдержал немало трудных проверок на прочность. Самыми серьёзными из них были последствия воссоединения Германии, которое коренным образом изменило баланс демографических и экономических потенциалов сторон, а отчасти и их интересов.

ФРГ, ставшая центром тяжести экономики ЕС, упорно отстаивает жёсткий либерал-монетаристский курс на экономию государственных расходов, равновесие бюджетов и торгового баланса, из года в год демонстрируя устойчивый крупный профицит. Со своей стороны Франция с её прочными этатистскими традициями, у которой эти показатели десятилетиями являются постоянно пассивными, выступает за гибкую кредитно-денежную политику ради решения особо острой проблемы занятости. Если Берлин при этом поддерживают богатые страны-кредиторы Северной Европы, то Париж пользуется сочувствием хронических должников расточительного средиземноморского Юга.

Объективное расхождение не только экономических, но и геополитических векторов Парижа и Берлина не раз давало себя знать при расширении состава ЕС, при дополнении его Средиземноморским партнёрством или Восточным соседством. Тем более это касается дорогостоящей и рискованной политики тандема за пределами Евросоюза в отношении государств постсоветского пространства, традиционной сферы интересов Германии, а также Ближнего Востока, Северной и Тропической Африки, где Франция сохраняет немалое влияние в своих бывших заморских владениях. Наконец далеко не всегда совпадает порядок приоритетов участников франко-германского тандема при обеспечении безопасности в рамках НАТО, прежде всего в отношениях с США.

[1] В сентябре 1962 г. французы предлагали согласовать взаимное обязательство изучать в каждой школе язык страны-партнёра, что существенно облегчило бы в настоящее время интеграцию рынков труда. Немцы, указав на федеральный характер их образовательной системы, выступили против.

Тем не менее каждый раз, когда такие расхождения обострялись, Париж и Берлин с успехом находили способы их преодоления, после чего взаимодействие сторон, закреплённое Елисейским договором, продолжалось. При этом экономические преимущества ФРГ уравновешивались военно-политическими козырями Франции – единственного после выхода Великобритании из ЕС постоянного члена Совбеза ООН и элитного "ядерного клуба".

Успешной реализации Елисейского договора не мешали различия в партийно-политической принадлежности лидеров обеих держав, их возрасте, опыте, стиле правления: именно такими на первый взгляд несовпадающими "парами" были де Голль – Аденауэр, Жискар д'Эстен – Шмидт, Миттеран – Коль, Саркози – Меркель, Меркель – Олланд. Качество диалога между Э. Макроном, который только начинает свою политическую карьеру, и А. Меркель, для которой она уже подходит к концу, подтверждает верность этого вывода.

Причины подписания нового договора и содержание "ахенской формулы"

Если в настоящее время оба партнёра пришли к выводу о целесообразности не только подтверждения Елисейского договора, но и о его уточнении и расширении, то для этого, несомненно, были достаточно веские основания. Речь идёт, прежде всего, о качественном изменении глобального контекста, в который вписывается франко-германский тандем. Речь идёт о трудном процессе брекзита – выхода Великобритании из ЕС, избрании президентом США Д. Трампа, приступившего к обязанностям в ситуации общего обострения напряжённости в мире между Востоком и Западом. Это обострение напоминает порой времена холодной войны, с иными, зачастую менее предсказуемыми последствиями, ведущими к коренной ревизии прежних условий трансатлантического сотрудничества в рамках НАТО.

Об этом же свидетельствуют кризисные явления внутри самого Евросоюза, где традиционные проблемы долгов или иммиграции перерастают в ценностные противоречия по таким принципиальным вопросам, как разделение властей, светский характер государства, гарантии прав меньшинств и гражданских свобод, которые фигурируют в основополагающих документах евростроительства ("копенгагенские критерии").

Наиболее острые конфликты ценностного характера налицо с "нелиберальными демократиями" Вышеградской группы – Венгрией, Польшей, Чехией и Словакией. Теперь к ним примкнули Австрия и Италия, где к власти пришли партии национал-популистских евроскептиков. Влияние этих несистемных, альтернативных сил растёт и в политической жизни самого́ франко-германского тандема. Его лидеры – Э. Макрон и А. Меркель позиционируют себя в преддверии очередных выборов в Европарламент (26 мая 2019 г.) перед лицом национал-популизма как прочный оплот прежнего "либерального миропорядка".

Именно такой смысл вкладывается молодым президентом Франции в амбициозный проект радикальной модернизации ЕС, выдвинутый им в 2017 г. и поддержанный, хотя и с немалыми оговорками, А. Меркель. Судьба этого проекта во многом объясняет решение обеих сторон подтвердить и дополнить Елисейский договор, служивший до сих пор надёжной основой франко-германского тандема.

Ахенский договор является рамочным: для его успешной реализации необходимы дополнительные уточняющие нормативно-правовые документы. Следует принять во внимание, что Франция и Германия зафиксировали цели в трёх – хотя и взаимосвязанных, но имеющих различную содержательную наполненность и отличную друг от друга актуальную повестку дня – направлениях: двусторонние отношения; усиление сплочённости Евросоюза и его роли в мире; укрепление мультилатералистских структур. Применительно к последним речь идёт, к примеру, о "реформ[е] ООН и включени[и] Германии в состав постоянных членов Совета Безопасности", что определяется в тексте в качестве "приоритета германо-французской дипломатии"[1].

Подобная многоцелевая фиксация способна размыть субстанцию договора, поскольку в полной мере добиться заявленного на всех трёх уровнях окажется не под силу ни Франции, ни Германии. Кроме того, новые двусторонние планы франко-германского тандема на очередном этапе согласования путей трансформации ЕС вызывают оправданную озабоченность у элит других стран-партнёров.

Несмотря на это Франция и Германия приняли решение "повысить конвергенцию собственных экономик и социальных моделей", "содействовать культурному многообразию", в том числе и через "общее пространство свободы и шансов, а также [через] общее пространство культуры и СМИ", "теснее связать... общества и граждан", усилив их мобильность, признали "нераздельность интересов в сфере обороны", выразили готовность сблизить оборонные стратегии. Впрочем, все это должно происходить на фоне сохранения суверенитета обоих государств, границы частичного урезания которого, вопреки "вызовам XXI в.", пока не определены.

В этой связи вполне логично, что запланированы реализация "совместных оборонных программ", согласование "общих подходов к экспорту военно-промышленной продукции", что для Германии будет означать частичный отказ от жесткой практики выдачи разрешений на экспорт, а для Франции – от ее либерального подхода. Страны заявили о необходимости содействовать "изучению языков", развивать общие образовательные и исследовательские системы и механизмы их финансирования, в том числе в технологической сфере. По мнению инициаторов договора, это постепенно приведет к эффективно функционирующему общему экономическому пространству.

Существенно больше конкретики появляется в комплексе межрегионального сотрудничества, где подписанты намереваются максимально устранить оставшиеся препятствия, сохранив стандарты, касающиеся трудового права и социальных систем, здравоохранения и охраны окружающей среды.

[1] Здесь и далее положения Ахенского договора цит. по: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration. URL: http://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf; Traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes, 22 janvier 2019. URL: http://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/01/08/signature-nouveau-traite-franco-allemand-aix-la-chapelle.

Франко-германское сотрудничество в договоре понимается как средство продвижения Европейского Союза "к социальной и экономической конвергенции роста", а также как средство усиления и укрепления "экономического и валютного союза", "завершения внутреннего рынка", содействия "конкурентоспособности и консолидации европейского оборонно-технологического и оборонно-промышленного базиса", европейской политики обороны и безопасности. Предполагается, что станет возможным и более "тесно[е] партнёрств[о] между Европой и Африкой".

Однако наибольшую ценность, на наш взгляд, представляет практический инструментарий договора, к которому относятся следующие обязательства: 1) проводить регулярные консультации "перед крупными европейскими встречами" с целью выработать "общую позицию" и "общие заявления министров"; 2) обеспечить участие не реже одного раза в квартал министра каждой из стран в заседании другого правительства; 3) образовать франко-германский совет по обороне и безопасности; 4) расширить "сотрудничеств[о] между министерствами иностранных дел"; 5) поддерживать "ежегодный диалог на политическом уровне о международной политике помощи развивающимся странам"; 6) запустить площадку с информацией о программах обмена в Интернете; 7) учредить фонд, призванный "финансировать и поддерживать гражданские инициативы и партнёрство городов"; 8) создать комитет межграничного сотрудничества. Его задачами являются общая координация, определение стратегии приоритетов, осуществление мониторинга эффективности правовых предписаний в развитии пограничных регионов; 9) сформировать совет экономических экспертов из десяти человек; 10) основать "мастерскую будущего для того, чтобы заняться трансформационными процессами в обществах [двух стран]"; 11) проводить перепроверку работы советов, структур на соответствие договору.

Содержание "ахенской формулы", таким образом, заключается в максимально возможной активизации различных сфер сотрудничества, в создании постоянно функционирующего низового (регионального) уровня кооперации, наделении его акторов необходимым инструментарием для целенаправленного воздействия на правящие элиты Франции и Германии, в стимулировании в обществах стран-подписантов появления мощных сил, воспринимающих двустороннее взаимодействие не в традиционных национальных категориях и способных смелее приниматься за разрешение трудных вопросов.

Благодаря Ахенскому договору доминировать должны отнюдь не правительственные структуры. Логика разработчиков понятна и оправдана: прогресс способны обеспечить граждане двух стран, "проживаемые ими общности"[1], которые они

[1] Об этом говорили Э. Макрон и А. Меркель на торжественной церемонии подписания Ахенского договора. См. подробнее: Retranscription du discours du Président de la République à Aix la chapelle, 22 janvier 2019. URL: http://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/01/22/signature-du-traite-franco-allemand-d-aix-la-chapelle; Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur Unterzeichnung des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration am 22. Januar 2019 in Aachen. URL: http://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-zur-unterzeichnung-des-vertrags-zwischen-der-bundesrepublik-

будут ценить и за которые будут готовы бороться. В случае успеха “ахенская формула” может сыграть важную роль в эволюции европейской демократии. Однако подобное взращивание новых структур, организаций и укрепление соответствующих акторов потребует значительного времени.

Елисейский и Ахенский договоры по существу очень близки как по форме, так и по содержанию. Оба договора состоят из деклараций о намерениях сторон, списка конкретных областей привилегированного сотрудничества (экономика, политика, культура), календаря предварительного согласования позиций на всех уровнях – как государственных структур, так и гражданского общества, в том числе в рамках международных организаций.

Ни тот, ни другой не создают союза в строгом международно-правовом смысле этого термина и за небольшим исключением в некоторых формулировках Ахенского договора не содержат конкретных обязательств сторон предпринимать в определённых обстоятельствах совместные действия. Образцом такого союза (альянса) может служить Североатлантический пакт 1949 г., статья 5 которого предусматривает взаимную помощь всеми средствами, включая вооружённую силу, в случае нападения третьей страны на территорию любого участника, причём это касается как Франции, так и ФРГ.

Ныне, когда Д. Трамп обставляет исполнение этого обязательства различными, в том числе экономическими условиями, Берлин и Париж не прочь дополнить Североатлантический пакт новыми гарантиями безопасности. Однако ни Елисейский, ни Ахенский договор отнюдь не призваны стать его заменой. Речь применительно к ним следует вести о более гибких, прагматичных консультативных механизмах.

О будущем “ахенской формулы”

Основная трудность межправительственной реализации “ахенской формулы” заключается в том, что её успех зависит от временно́го фактора и наличия системной программы реформ в Германии и во Франции. При этом речь должна идти о согласованной политике правительств двух стран. Секторальное и сепаратное реформирование приведёт к ещё бóльшим противоречиям, затруднит последующую выработку общего подхода к трансформации Европейского Союза.

В свою очередь результатом утверждения общего должен стать компромисс, достигнутый в рамках широкой общественной дискуссии в двух странах-подписантах, проведение которой в настоящее время по вполне понятным причинам, обусловленным автономным и ситуативным поиском ответов на “вызовы XXI в.”, едва ли возможно. Сложность последующего национального согласования принятых программных (правительственных и партийных) установок, по всей видимости, в полной мере не учитывается. К примеру, немецкие социал-демократы, столь яростно отстаивающие расширение социальных благ, могут не найти равного им по силе и возможностям партнёра во Франции. Политические ландшафты в обе-

deutschland-und-der-franzoesischen-republik-ueber-die-deutsch-franzoesische-zusammenarbeit-und-integration-am-22-januar-2019-in-aachen-1571070.

их странах отличаются друг от друга. Следовательно, и возможность последующей межпартийной кооперации пока не очень ясна.

Акцентирование внимания на особой роли авторитета президента и канцлера в развитии двусторонних контактов не имеет особого смысла. Движение "жёлтых жилетов" показало, что традиционная для французской политической культуры протестная активность общества заранее, при принятии соответствующих решений, должным образом почему-то не была принята в расчёт. В результате французское общество в условиях "вызовов XXI в." ощутило силу воздействия на власть, а Э. Макрон и его команда, допустившая подобный ход событий, вынуждены считаться с последствиями собственных просчётов. Что касается канцлера в Германии, то это все же партийная фигура.

Получается, что часть практического инструментария, несмотря на области привилегированного сотрудничества, может работать вхолостую, а былая эффективность франко-германского тандема в ЕС может оказаться под вопросом. Последнее касается и "нового обоснования ответственности внутри Европейского Союза" и "нового определения пути кооперации"[1]. С большой вероятностью можно утверждать, что межправительственный уровень окажется менее способным инициировать необходимые совместные реформы, призванные реализовывать "ахенскую формулу".

Существует реальная опасность распадения сотрудничества на отдельные сектора, когда количество не принесёт желаемого качества, усилит статус-кво, который с учетом длительной предыстории франко-германского тандема будет восприниматься скорее как застой. Ведь даже германо-французская программа пятнадцати первоочередных мер, приложенная к Ахенскому договору[2], сформирована не очень логично: наряду с мерами, способствующими запуску инструментов сотрудничества, в ней одновременно присутствуют и конкретные мероприятия, консенсусное отношение к которым со стороны различных общественных сил отсутствует. Конфликты, таким образом, запрограммированы.

Движущей силой, от которой может зависеть успех Ахенского договора, являются гражданские общества обеих стран. Скоординированная гражданская активность в трансграничном сотрудничестве способна повлиять на политические системы Франции и Германии, и пока не очень ясно, насколько желательны такие трансформации. В этой связи правые и левые силы во Франции в какой-то мере правы[3]. Успешная реализация Ахенского договора способна изменить страну, но

---

[1] Ibid.

[2] Deutsch-Französische Agenda: Prioritäre Vorhaben in Umsetzung des Vertrags von Aachen. URL:http://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1571028/633c78d6e85c9cf4d93ccdf94b56119e/2019-01-22-prioritaere-vorhaben-vertrag-aachen-data.pdf?download=1; Projets prioritaires pour la mise en œuvre du Traité d'Aix-la-Chapelle. URL: http://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/01/22/projets-prioritaires-pour-la-mise-en-oeuvre-du-traite-daix-la-chapelle.

[3] Джордан Барделла, возглавляющий список *Rassemblement National* на выборах в Европарламент, даже в день подписания Аахенского договора утверждал, что Франция якобы потеряет свой суверенитет, а Э. Макрон и А. Меркель являются, по его мнению, "полностью изолированными руководителями". Участие *Rassemblement National* в выборах в Европар-

перспективы, шансы и опасности данных изменений практически полностью "выпали" из поля анализа положений договора экспертами. Они не нашли достойного места в политическом дискурсе обеих стран. Создается впечатление, что политические элиты сознательно замалчивают этот аспект. Популисты же, пользуясь случаем, нагнетают ситуацию.

Из-за переноса сроков заключения специального соглашения между бундестагом и Национальным собранием вне "ахенской формулы" пока оказался парламентский уровень франко-германского сотрудничества, хотя он, являясь промежуточным между правительственными структурами и гражданским обществом, также приобретает дополнительное значение[1]. Благодаря самостоятельности и программной смелости депутатов могут усиливаться контрольные и координационные механизмы, системно стимулироваться гражданская активность. Неслучайно в проекте межпарламентского соглашения "[б]ундестаг и Национальное собрание *обязуются* (выделено нами. – *Ю.Р., А.С.*) укреплять германо-французскую дружбу", "содействовать развитию трансграничного сотрудничества с помощью гармонизации и упрощения действующего права"[2].

Кроме того, в проекте межпарламентского соглашения предусмотрено создание "германо-французского парламентского собрания", состоящего из ста депутатов бундестага и Национального собрания (по пятидесяти с каждой стороны)[3]. Планируется, что оно будет заседать не реже двух раз в год и осуществлять контроль за соблюдением Елисейского и Ахенского договоров, а также проводить мониторинг реализуемых проектов.

* * *

Первым примером ограничителей Ахенского договора оказалась судьба проекта газопровода "Северный поток – 2", против которого решительно выступают США, тогда как Германия не скрывает заинтересованности в нём. В этих условиях Париж занял колеблющуюся, противоречивую позицию – сначала выступил за жёсткое применение ограничительных условий Газовой директивы ЕС, но затем довольно скоро пошёл на компромисс с Берлином.

ламент он расценил как возможность возвратить французскому народу отобранную у него власть.

[1] Подписание межпарламентского соглашения состоялось 25 марта 2019 г. в Париже.

[2] Здесь и далее проект соглашения цит. по: Entwurf eines Deutsch-Französischen Parlamentsabkommens. URL: http://www.bundestag.de/blob/577996/a32cc8d55b73523c2cceb64ddcf9c5be/kw46_dt_frz_parlamentsabkommen_entwurfstext-data.pdf; Projet d'accord parlementaire franco allemand. URL: http://www2.assemblee-nationale.fr/static/gt_franco_allemand/Accord-parlementaire-20181106.pdf.

[3] Первое заседание также прошло 25 марта 2019 г. в Париже.

Ещё более заметным эпизодом оказались различия позиций сторон в подходе к совместному производству вооружений (самолёт и танк нового поколения), но особенно к их экспорту в страны Ближнего Востока. Судя по всему такие эпизоды могут повторяться и впредь, обозначая лимиты реальной эффективности Ахенского договора.

В этой связи имеет смысл напомнить о том, что история тандема была нацелена на повышение ответственности Франции и Германии за судьбы Европы, что императивно предполагало взаимовыгодное сотрудничество с Советским Союзом, а затем с Россией. Хотелось бы надеяться, что Ахенский договор может создать условия для конструктивного диалога и совместного поиска приемлемых решений для развития Европы и укрепления её международных позиций.

Список литературы

Рубинский Ю. (2013) Розы и тернии франко-германского тандема, *Россия в глобальной политике*, Т. II – специальный выпуск, с. 122–132.

References

Charles de Gaulle (1970) *Mémoirs d'espoir*, T. I, Le Renouveau, 1958–1962, T. II, L'Effort…, Paris, Plon.

Fischer P. (1993) Der diplomatische Prozess der Entstehung des deutsch-französischen Vertrages von 1963, *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, Heft 1, S. 101–116.

Rubinskii Yu. (2013) Rozy i ternii franko-germanskogo tandema, *Rossiya v global'noi politike*, T. II – spetsial'nyi vypusk, pp. 122–132.

From the Elysee Treaty to the Aachen Treaty

Authors: Rubinskiy Yu., Doctor of Sciences (History), Professor, Chief Researcher, Head of Centre for French Studies, Institute of Europe, RAS. **Address:** 11-3, Mokhovaya St., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** yuri.rubinski@mail.ru;

Sindeev A., Doctor of Sciences (History), Professor of RAS, Chief Researcher, Institute of Europe, RAS. **Address:** 11-3, Mokhovaya St., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** a_sin74@mail.ru.

Abstract. The article analyzes the political aspects of the Aachen Treaty of Friendship and Integration signed on January 22, 2019 between France and Germany, explores its importance in the context of the 1963 Elysee Treaty development, and also puts forward hypotheses regarding the prospects for the implementation of the Aachen formula. The authors believe that practical cooperation tools aligned by both countries deserve close attention. The story of the tandem, in their opinion, was aimed at increasing the responsibility of France and Germany for the future of Europe, which imperatively suggested mutually beneficial cooperation with the Soviet Union, and then with Russia. The authors proceed from the assumption that the Aachen Treaty can create conditions for constructive dialogue and a joint search for acceptable solutions for the development of Europe and the strengthening of its international positions.

Key words: Elysee Treaty, Aachen Treaty, France, Germany, Macron, Merkel, European integration.

DOI: http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220191826