

УДК 327.82

А.В. Огнева

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ФОНДЫ ФРГ И ИХ ВКЛАД В РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ДИАЛОГА

Институт политических фондов является неотъемлемой частью германской политической культуры и не имеет аналогов в мире. Его формирование происходило в послевоенной Германии и преследовало цель развития общественного плюрализма, политического диалога, зарубежных проектов в сфере политики, образования, культуры. Политические фонды ФРГ сегодня являются ярким примером организаций, вносящих вклад в развитие международного диалога вне стен министерств и ведомств, хотя финансово и идеологически привязанных к ним.

Политические фонды рассматриваются с точки зрения «инструментов» официальной внешней политики ФРГ.

Ключевые слова: политические фонды, политические партии, МИД ФРГ, внешняя политика Германии, инструменты внешней политики, концепция политического образования.

Среди широкого круга тем, связанных с политикой ФРГ, большое значение отводится изучению так называемой «политики на высшем уровне», а также функционированию правительств. На этом фоне заметным становится отсутствие исследований, посвященных неправительственным организациям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества, а в его контексте – на усиление общественного плюрализма, расширение политического диалога, реализацию проектов политического образования. К организациям подобного рода и относятся политические фонды ФРГ. Одновременно с развитием внешней политики в области культуры и образования, а также программ помощи развивающимся странам, начиная с 60-х гг. XX в., происходит окончательное оформление трех крупных политических фондов ФРГ – им. К. Аденауэра (ФКА), Г. Зайделя (ФГЗ) и Ф. Наумана (ФФН). В настоящее время существует 6 политических фондов по количеству представленных в Бундестаге ФРГ политических партий. Первый германский политический фонд – Фонд им. Ф. Эберта – был основан в 1925 г. и назван в честь первого президента Веймарской республики Ф. Эберта в соответствии с его завещанием; в 1933 г. запрещен НСДАП; возобновил свою деятельность после окончания Второй мировой войны.

Тогда же государство впервые передает фондам ряд функций в области внешней политики, охватывающих политическое образование, консультирование, развитие правового диалога и некоторые гуманитарные проекты. В 80–90 гг. XX в. создаются еще два политических фонда – Фонд им. Г. Бёлля и Фонд им. Р. Люксембург (ФРЛ). Система германских политических фондов, ассоциированных с политическими партиями, уникальна и не имеет в мире аналогов. В Великобритании, Австрии и Нидерландах существуют сход-

ные организации, но политические фонды были созданы именно в ФРГ. Финансирование фондов из госбюджета также впервые было введено именно в ФРГ в 1967–1968 гг.

Ведя разговор о широком спектре задач, стоящих перед политическими фондами ФРГ, необходимо отметить, что все они служат единой цели, закрепленной в их уставах, – «содействовать демократическому образованию немецкого народа и развивать международное сотрудничество в духе демократии» [1. С. 3]. Для ее достижения политическими партиями ФРГ была разработана емкая концепция политического образования, направленная на «предоставление гражданам возможности развить свои знания и деловые качества, дабы ориентировать их на поиск альтернатив общественного развития» [2]. В ее рамках был заявлен ряд следующих задач: поощрение стипендиями наиболее одаренных молодых ученых как в Германии, так и за ее пределами. Два крупнейших фонда ФРГ – ФФЭ и ФКА – оказывают финансовую поддержку более чем 3 тыс. студентов и ученых в год. На предоставление стипендий немецким и иностранным студентам каждый фонд выделяет ежегодно до 8 млн евро [3]. Другие политические фонды, несмотря на значительно меньшие объемы государственного финансирования, тоже поддерживают данное направление; создание учебных центров и проведение практических мероприятий, направленных на развитие демократического мышления людей и международного сотрудничества. Так, например, ФФЭ содержит шесть образовательных центров [4. С. 5], ФКА – пять [5].

Мероприятия, направленные на развитие политического диалога (широкий обмен идеями, знаниями, мнениями), проходят в форме конгрессов, конференций, семинаров, круглых столов, дискуссионных раундов. Большое внимание уде-

ляется проведению мероприятий, собирающих представителей определенной социальной группы или сферы деятельности. Так, с середины 80-х гг. ФФЭ и ФКА проводят международные семинары по тематике равноправия полов. В середине 90-х была принята Стратегия содействия правам женщин для НПО, которая была взята на вооружение и политическими фондами. С этого момента они начинают заниматься гендерными исследованиями [6]. Особенно активно в этом направлении действуют ФФЭ, ФГБ и ФРЛ. Это вполне объяснимо: требования равенства мужчины и женщины в социал-демократии имеют долгую историю. Еще 20 октября 1891 г. СДПГ в своем Эрфуртском уставе выдвинула требование равноправия полов и участия женщин в политических выборах. Что касается ФГБ, то он был создан на волне экологического и женского движений, что нашло выражение и в его уставе.

Представляется важным отметить, что для успешного воплощения в жизнь поставленных целей и проведения соответствующих мероприятий политические фонды привлекают широкий спектр партнеров: близстоящие политические партии, профсоюзы, университеты, министерства, Бундестаг и т.д. Примечательно, что при выборе партнеров тот или иной политический фонд учитывает свою партийную ориентацию. Так, ФФЭ активно сотрудничает с представителями профсоюзов и поддерживает рабочее движение, ФГБ – экологические организации и женские НПО, ФРЛ – организации более левого толка и женское движение.

Фонды финансируют проведение семинаров и конференций за рубежом, цель которых, в первую очередь, – «содействие экономическому и политическому развитию зарубежных стран, а также углубление взаимного согласия и культурного диалога» [7]. Особым инструментом политического образования являются проводимые фондами выставки, которые зачастую сопровождаются педагогическими программами. Так, например, в связи с тем, что 2001 г. в ФРГ был объявлен годом К. Аденауэра, фонд провел ряд посвященных ему выставок в Берлинской академии ФКА, Боннском доме истории, а также около 300 мероприятий в честь К. Аденауэра за рубежом [8]. Своеобразным материалом о проведении мероприятий и представлении этой информации общественности служат публикации политических фондов, распространяемые также за рубежом. Помимо этого, фонды имеют свои печатные издания: ФФЭ – журналы «Инфо», «Евроколлег», «Ниева Сошиед» (на испанском языке); ФКА – журналы «Политическое образование», «Женщина в наше вре-

мя», «Ауслендише информационен», «Комментарии из ФРГ» (на английском языке); ФФН – журнал «Либерализм».

Еще одной задачей политических фондов в рамках концепции политического образования является содействие развитию искусства и культуры «как части действенной демократии» [9] путем проведения докладов и выставок на основе собственных и иностранных экспонатов. Активную позицию здесь занимает ФГЗ, учредивший ряд призов молодым специалистам в области искусства, культуры и публицистики. Ежегодно фонд вручает премию им. Ф.-Й. Штрауса за достижения в сфере политики, экономики и культуры.

Подводя итог деятельности политических фондов ФРГ, стоит еще раз оговориться, что осуществление ими своих задач, служащих достижению общей цели – развитой демократии, – тесно связано с идеалами близстоящих партий. Так, в Уставе ФФЭ записано, что он выполняет свои задачи «исходя из идеалов СДПГ, т. е. демократии и социальной справедливости» [1]. При этом девизом Фонда являются крылатые слова первого немецкого президента: «Без демократии нет свободы» [10]. ФКА ведет свою деятельность, «стремясь к достижению свободы и справедливости» [11]. Слова Г. Белля являются лозунгом Фонда, носящего его имя: «Участие граждан в общественной жизни – единственная возможность внести вклад в развитие демократии и оставаться реалистами» [12].

По целям и задачам, стоящим перед фондами, их деятельность очень схожа. Все они являются институтами политического образования, и этим определяются основные направления их работы: проведение встреч в форме конференций, симпозиумов, круглых столов, мероприятий обмена политиками и экспертами, осуществление функций интеллектуальных и консультационных центров, поддержки и публикации исследовательских проектов. Международная деятельность отвечает задаче активного представления немецкой культуры за рубежом и углубления политических контактов между странами. Наконец, одна из основных целей, которой фонды обязаны своим существованием, – поддержка идеи демократии и укрепление форм правового и демократического государства в мире.

В международной деятельности фондов наиболее ярко прослеживаются три обстоятельства, которые дают повод рассматривать фонды как часть внешнеполитического инструментария, как «действенные и надежные инструменты немецкой внешней политики» [10]. Представляется важным

рассмотреть их более подробно. Во-первых, фонды дополняют официальную внешнюю политику ФРГ на территории других государств, проводя мероприятия политического характера. Подобные мероприятия становятся все более эффективными во многом благодаря особому статусу фондов, которые, с одной стороны, выступают в качестве НПО, с другой стороны, связаны с государственными институтами (а в случае, если близстоящая партия находится у власти, то и с федеральным правительством). В области европейских и трансатлантических отношений подобная деятельность не только дополняет официальную политику, но и избавляет ее от значительного числа проблем. В развивающихся странах, странах ЦВЕ и СНГ эта функция политических фондов проявляется в сотрудничестве с теми политическими силами, которые по своему потенциалу представляют важность для немецкой политики, но контакты с которыми на официальном уровне нежелательны по дипломатическим причинам. Во-вторых, фонды делают возможным воплощать в жизнь долгосрочные внешнеполитические приоритеты в тех областях, на которые невозможно оказывать влияние с помощью классических средств внешнеполитического ведомства и где достаточно тяжело приживаются другие донорские организации. В действительности, благодаря своей гибкости, фонды могут действовать там, где этого не удастся классической дипломатии. И более того, благодаря своему неправительственному статусу во многих развивающихся государствах и странах, переживающих трансформационные процессы, политические фонды могут действовать в тех областях, где прямая помощь федерального правительства может быть расценена как вмешательство во внутренние дела этих государств. Примером может служить Зимбабве, власти которой не признаются Европейским Союзом, но где неправительственные организации продолжают работу, и МИД ФРГ заявляет о нежелательности сворачивания контактов, прежде всего по линии политических фондов. Они действуют во всех важных сферах политики и общества и, несмотря на это, за рубежом не конкурируют между собой. Их консультации проходят на плюралистичной основе [13]. Однако, по мнению сотрудника университета Бонна С.В. Погорельской, данный факт легко опровергнуть: «В 70-е годы были случаи, когда фонды поддерживали в проектных странах противостоящие друг другу политические силы, тем самым конкурируя между собой. После этого, ФМЭСР выдвинуло требование координации их совместной работы. Споры о зарубежной деятельности

фондов отразились и на внутривнутриполитических дискуссиях в Германии» [14. С. 165]. Это позволяет политическим фондам – если в стране присутствуют все политические фонды и сложились условия демократического развития – работать со всеми политическими силами. Там, где, например, ФГЗ поддерживает контакты с правительством, ФФЭ работает с оппозицией. Если в стране представлен лишь один политический фонд ФРГ или подобные консультации по каким-либо причинам невозможны, ими предпринимаются попытки вести работу на основе как можно более широкого консенсуса, в качестве посредников между соперничающими демократическими силами.

Фонды осуществляют свою деятельность не только в странах, где востребованы подходы демократического развития или где возникла заинтересованность в западной, прежде всего немецкой, общественно-политической модели, но и там, где в них нуждается Федеральное правительство. Готовность к диалогу они встречают в тех странах, где они выдвигают привлекательные предложения, встречаемые с благосклонностью даже авторитарными правителями. Например, ФГЗ нередко критикуется в Германии в связи с проведением проектов профессионального образования в некоторых проблемных странах третьего мира. Но в некоторых странах (прежде всего, в африканских) существовали такие режимы, которые вообще могли работать лишь с ФГЗ, а, следовательно, у него появлялась хоть некоторая, но возможность влияния на их демократическое развитие.

В ряде стран у политических фондов не было возможности начать работу в области политического образования, поскольку их правительства не шли на диалог. Там они начинали проекты в культурной и научной областях, устанавливали контакты с информационными центрами и университетами. Это были достаточно устойчивые позиции, на которые фонды всегда имели возможность опереться, если политические проекты потерпят неудачу, но внешнеполитические интересы ФРГ будут диктовать необходимость присутствия в данной стране.

В-третьих, помимо двух вышеобозначенных функций, фонды выполняют еще одну для немецкой внешней политики – консультативную. Она иногда оценивается дипломатами как «побочный эффект» деятельности фондов и играет немаловажную роль при разработке внешнеполитических концепций. Это обусловлено тем фактом, что в результате длительного присутствия в так называемых «серых зонах» политики проектных стран они имеют доступ к информации, подчас закрытой для официальных дипломатических каналов.

Сами работники фондов не имеют дипломатического иммунитета, но они привлекают меньше внимания и меньше известны контрразведывательным структурам страны пребывания. К тому же их обвинение во «вмешательстве в дела страны» формально не позволяет предъявлять каких-либо претензий к посольству. Как правило, фонды делают обобщенные отчеты о политической, экономической ситуации в проектных странах и предоставляют их в распоряжение МИДа ФРГ. Проходит обмен информацией и с другими ведомствами, с посольствами ФРГ на местах; сотрудники МИДа ФРГ нередко посещают мероприятия политических фондов. Основной поток информации от фондов в немецкие политические структуры осуществляется через информационно-аналитическую работу, проводимую немецкими политическими фондами для близстоящих партий. Подобная деятельность дает политическим фондам возможность называть себя «системой раннего предупреждения тенденций мирового развития, с целью сохранения Германией достойного места в мировом сообществе» [15].

Многочисленные возможности действий фондов на международной арене вытекают из их положения в системе политических институтов Германии, из параллельных связей с близстоящими партиями, парламентом, отдельными министерствами и — это, прежде всего, относится к фонду партии, находящейся в данный момент у власти — с федеральным канцлером. В результате этого существует значительное число участников, извлекающих выгоду из международной деятельности фондов и, следовательно, заинтересованных в их дальнейшей работе. Связь с партиями, прежде всего, проявляется на индивидуальном уровне.

Как правило, во главе правления фонда находится известный представитель близстоящей партии. Помимо этого, все члены правления состоят из партийных, федеральных и земельных политиков. И наоборот, представители фондов относятся, так или иначе, к определенным органам близстоящей партии. Близость к партии выражается, прежде всего, в программном и мировоззренческом направлении работы фонда, в его целевых установках, а также в выборе партнеров за рубежом. В результате долгосрочного присутствия в зарубежных странах каждый фонд создал собственную сеть контактов, которая предоставляется в распоряжение близстоящей партии и используется для налаживания двусторонних отношений. Это выражается в подготовке и проведении зарубежных поездок партийных деятелей, функционеров и служит также налаживанию транснационального

межпартийного диалога. Однако при выполнении своих международных задач фонды руководствуются не только интересами близстоящих партий. Зачастую большую роль играют личные стечения обстоятельств или меняющееся положение партий в федеральном масштабе.

Связи фондов с бундестагом определяются тем фактом, что парламент в рамках ежегодных консультаций по бюджету принимает решение о бюджете фондов. Это означает, что представленные в бундестаге партии принимают решение о финансировании близстоящих им фондов с участием представителей последних. Эта практика своего рода «самообслуживания», сложившаяся в послевоенные годы и подвергаемая критике, дает политическим фондам по отношению к другим негосударственным политическим участникам привилегированный статус. В то же время «рука партии» не может защитить бюджет фонда от сокращения государственных дотаций. Представители фондов в качестве экспертов также часто принимают участие на заседаниях и слушаниях парламентских комитетов. Зачастую фонды задействованы в подготовках и проведении зарубежных поездок комитетов и групп парламентариев.

Институтами, ответственными за международную работу фондов, являются федеральное министерство экономического сотрудничества и развития (ФМЭСР) и министерство иностранных дел (МИД). ФМЭСР финансирует большую часть иностранных проектов фондов, прежде всего, проекты в области политического образования, поддержки социальной структуры развивающихся стран, а также общественно-политические мероприятия в странах Центральной, Юго-Восточной Европы и бывшего СССР [16]. Контакты фондов с министерством достаточно тесны и осуществляются как в институциональных рамках, так и на неформальной основе. Они касаются распределения средств и проектных задач в рамках предварительной сметы бюджетных статей предназначенных фондам, о которых ФМЭСР уведомляет министерство финансов; обсуждения проектов фондов, проверку которых ФМЭСР осуществляет с точки зрения политики развития. ФМЭСР осуществляет также одновременную оценку проектов фондов, рассматривает конкретные тренды развития в отдельных странах и регионах и концептуальные вопросы политики развития.

Отношения между фондами и МИДом не менее интенсивны, хотя и объем финансирования по сравнению со средствами, выделяемыми ФМЭСР, является значительно меньшим. Дотации МИДа составляют примерно десятую часть всего бюджета

та фондов, предусмотренного на международную деятельность. В 1999 г. она была наиболее высокой и составила 48 млн марок, в 2005 г. она сократилась до 22 млн евро [17]. Комиссия ЕС также финансирует некоторые проекты фондов, правда в очень незначительном объеме. Причина этого состоит в том, что МИД не принимает решений по конкретным проектам фондов, рассматривая уже готовые к финансированию по линии ФМЭСР. (В случае положительной оценки МИДа ФМЭСР продвигает дальше проектные предложения политических фондов. Это проходит при подключении немецкого посольства в соответствующей стране, которое осуществляет контроль с внешнеполитической точки зрения. Возражений, как правило, по подобным вопросам не возникает.) Связи фондов с МИДОм ФРГ по своей форме и содержанию очень сходны с контактами по линии ФМЭСР. В целях обмена мнениями и информацией представители фондов участвуют во внутриведомственных беседах МИДа на основе ad-hoc [18. С. 192]. С другой стороны, работники зарубежных представительств фонда в своей ежедневной работе находятся в более тесном контакте с посольствами ФРГ на местах, нежели с находящимся в Берлине ФМЭСР.

Сотрудничество между посольствами и фондами играет на самом деле очень важную роль. Об открытии представительств политического фонда в какой-либо стране и об одобрении новой проектной линии посольство ФРГ в стране пребывания делает запрос в МИД. Были случаи, когда посольства выражали сожаление об отсутствии представительств политических фондов в стране, особенно если в ней были сферы, где они могли бы успешно осуществлять свою деятельность. Как правило, в зарубежной работе посольства и политические фонды ссылаются друг на друга. Посольства получают подробную информацию о деятельности фондов: при некоторых посольствах создаются специальные круглые столы для представителей политических фондов. Обычно фонды и посольства работают вместе в рамках одного и того же проекта, если его финансирует МИД ФРГ. Подобное сотрудничество в развивающихся странах проходит, как правило, в рамках проекта содействия демократии [19. С. 36]. В качестве примера может быть названо осуществление независимого контроля за политическими выборами в проектных странах.

К важнейшим институтам сотрудничества для фонда, близстоящего к правящей партии, относится также ведомство федерального канцлера. Каждый канцлер на своем посту старается использо-

вать близстоящий политический фонд в качестве биржи контактов и источника информации. Например, Гельмут Коль, будучи федеральным канцлером, сам возглавлял правление политического фонда (ФКА).

Оценивая вклад политических фондов в реализацию германских внешнеполитических интересов, стоит отметить, что без них осталась бы вне поля зрения важная сфера сотрудничества в международных отношениях. Они – яркий пример организаций, вносящих вклад в развитие международного диалога вне стен государственных учреждений, хотя официально и привязанных к ним. Влияя на ход политических процессов в партнерских странах, фонды следуют правилам внешней политики ФРГ, но при этом их инструментарий значительно отличается от методов, применяемых внешнеполитическим ведомством Германии. Они содействуют тому, что такая внешняя политика исходит не из примата силы в традиционном понимании XIX в., а, скорее, из принципа «гибкой силы», которая играет столь большое значение в глобальном информационном веке. Термины «гибкая сила» и «гибкая власть» были введены в научный оборот американским политологом, деканом школы государственного управления им. Дж. Кеннеди Дж. Наем [20].

ЛИТЕРАТУРА

1. *Satzung der FES*. Publikation der Friedrich-Ebert-Stiftung. 1989. 8. Dezember.
2. *Wittich E.* Politische Bildung der Rosa-Luxemburg-Stiftung // <http://www.rosaluxemburgstiftung.de/schwerpunkte/polbildung.htm>, abgerufen am 03.04.01.
3. *Die Konrad-Adenauer-Stiftung*: Wir über uns. // <http://www.kas.de/stiftung/index.html>, abgerufen am 26.01.02, abgerufen am 21.08.2011.
4. *Politische Bildung der FES*. Bonn: Informationsstelle der FES, 1998.
5. *Die KAS*: Wir über uns. // <http://www.kas.de/stiftung/index.html>, 21.08.2011.
6. *Leitlinien der Frauenförderung in den NROs*. http://orae.fes.de:8084/aktivfelder_mitarb/frauen.html, 01.03.01.
7. *Regionale Schwerpunkte und Auslandstrukturen der HBS*. <http://www.boell.de/ausland/ausland.asp>, abgerufen am 12.10.2010.
8. *KAS eröffnet das Konrad-Adenauer-Jahr*. // <http://www.kas.de>, abgerufen am 11.10.2010.
9. *Jahresbericht der KAS*. Sankt Augustin, 2009. <http://www.kas.de>, abgerufen am 12.10.2010.
10. *Herzog R.* Rede im Rahmen einer Veranstaltung zum siebzigjährigen Bestehen der FES am 8. März 1995. – http://orae.fes.de:8084/fes/docs/rede_herz1.htm, abgerufen am 01.03.2010.
11. *Jahresbericht der KAS*. Sankt Augustin, 2009. <http://www.kas.de>, abgerufen am 12.10.2010.
12. *Die HBS*. <http://www.hbs.de/foyer/stiftung.htm>, abgerufen am 11.10.2010.

13. *Интервью* автора с руководителем представительства Фонда им. Г. Зайделя в Москве К. Форстнером. 5.04.2003.
14. *Погорельская С.В.* Свободные от гнета повседневной политики. Зарубежная деятельность политических фондов Германии // *Полис*. 16.03.1999. С. 162–169.
15. *Rinsche Günther.* Reiheit und Demokratie, Gerechtigkeit und Selbsthilfe – die entwicklungspolitischen Ziele der Konrad-Adenauer-Stiftung. Rede anlässlich der Bundespressekonferenz in Bonn zum Thema «Aufgaben der politischen Stiftungen in der Entwicklungszusammenarbeit» am 26. Februar 1997 // KAS-Presseinformationen vom 26.02.1997.
16. *Aufgaben* und Aufbau des BMZ. <http://www.bmz.de/about01.html>.
17. *Интервью* автора с руководителем представительства Фонда им. К. Аденауэра в Москве М.: Ингенлатом. 28.08.2005.
18. *Bartsch Sebastian,* Politische Stiftungen: Grenzänger zwischen Gesellschafts- und Staatenwelt, in: Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser, Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4: Institutionen und Ressourcen. München, 1998. S. 185–198.
19. *Pogorelskaja S.* Politische Stiftungen als Akteure und Instrumente der deutschen Außenpolitik // *Aus der Politik und Zeitgeschichte*. В 6–7. Februar 2002. С. 29–38.
20. *Най Джозеф С.* Гибкая власть: как добиться успеха в мировой политике. Н.: ФСПИ «Тренды», 2006. 224 с.