

Германские программы помощи государствам Ближнего Востока и Северной Африки (на примере Египта)

В статье рассматриваются особенности германских программ помощи государствам Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) на примере Египта. Прослеживается эволюция стратегических приоритетов германской политики в арабском мире в контексте «Арабского пробуждения». Раскрыта общая логика развития германо-египетского сотрудничества в целях безопасности и развития после революции 2011 г. Особое внимание уделено программам помощи в сфере повышения эффективности государственного управления и продвижения демократии, реализуемым как по правительственной линии, так и по линии немецких политических фондов.

Ключевые слова. ФРГ, Ближний Восток и Северная Африка, «Арабское пробуждение», содействие международному развитию, экономическая помощь, государственное управление, продвижение демократии, права человека, политические фонды

Исследование подготовлено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №17-37-01018-ОГН.

С момента объединения Германии ее политика в регионе Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) была направлена преимущественно на обеспечение экономических интересов через поддержку экспорта. Однако укрепление Германии на лидерских позициях в Европейском Союзе требует от нее участия в разрешении более широкого круга проблем, в том числе и весьма чувствительных с политической точки зрения. Сегодня одним из таких насущных вопросов для ФРГ является высокий уровень внутренней нестабильности, наблюдаемый во многих странах региона. Рост миграционных потоков из стран БВСА в Европу, ощутимый в последние годы, создает для Германии целый ряд трудностей как экономического, так и социально-политического характера. Этим обусловлено особое внимание ФРГ к взаимодействию с государствами региона, для которого она уже стала одним из крупнейших доноров.

Не последнее место среди вопросов, по которым Берлин ведет диалог со странами БВСА, занимает и проблема содействия укреплению политических институтов в государствах, временно утративших устойчивость в ходе «Арабского пробуждения». В данном контексте особого внимания заслуживают взаимоотношения Германии и самой населенной страны арабского мира – Египта, которому в текущем десятилетии суждено было пройти через целую серию внутренних потрясений. Среди них: свержение президента Хосни Мубарака (1981–2011 гг.), сложный переходный период, приход к власти умеренных исламистов, а затем их отстранение от власти военными во главе с Абдель Фаттахом ас-Сиси.

Цель статьи состоит в выявлении особенностей германских программ помощи государствам БВСА после «Арабского пробуждения» на примере Египта. Подобная постановка темы является новой для отечественной историографии, где

* Попова Оксана Петровна – старший преподаватель кафедры международных организаций и мировых политических процессов МГУ имени М.В. Ломоносова, эксперт Центра проблем безопасности и развития (popova.oxana@gmail.com). Статья поступила в редакцию 16.06.2019.

традиционно большее внимание уделяется региональной политике крупных доноров помощи развитию – Соединенных Штатов¹ и Европейского Союза². Деятельность Германии как донора также анализируется российскими учеными, в особенности, содействие ФРГ «нестабильным государствам» и программы, направленные на реализацию интересов в сфере безопасности³. Однако помощь ФРГ Египту до сих пор отечественными экспертами подробно не изучалась.

В качестве источниковой базы исследования выступают официальные документы федерального правительства ФРГ, отдельных германских министерств и ведомств, в частности Министерства экономического сотрудничества и развития (МЭСР), двусторонние соглашения ФРГ с Египтом, материалы немецких политических фондов, выступления официальных лиц, а также статистические данные по официальной помощи развитию (ОПР), аккумулируемые Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Стратегические приоритеты германской политики в арабском мире: логика эволюции

Германия никогда не относилась к числу ведущих внерегиональных игроков в государствах арабского мира – среди стран Запада эту роль, как правило, играли США, Франция или Великобритания. Однако этот факт не помешал Берлину установить и поддерживать эффективные дипломатические и экономические связи с Арабским Востоком и развивать с ними сотрудничество в целях развития. Многие специалисты сходятся во мнении, что в XXI в. в региональной политике ФРГ доминировали именно торгово-экономические мотивы⁴.

Концептуальные основы сотрудничества с арабскими странами были изложены правительством ФРГ в 2008 г. в программном документе «Основы, приоритеты и перспективы германской политики содействия развитию в регионе Ближнего Востока и Северной Африки»⁵. Его составители исходили из того, что именно содействие международному развитию (СМР) станет тем мостом, который соединит Европу и государства БВСА. Ключевыми направлениями сотрудничества были названы водобеспечение, добыча возобновляемых источников энергии и профессиональная подготовка.

Хотя регион БВСА никогда полностью не выпадал из поля зрения Германии, равно как и других традиционных доноров, западные политики явно игнорировали многие коренные причины, лежавшие в основе «Арабского пробуждения», а именно: рост численности молодого населения, высокий уровень бедности, расслоения,

¹ Шумилин А.И. США – Египет: в поисках новой модели партнерства // США и Канада: экономика, политика, культура. 2013. №1. С. 37-54; Хлебникова Л.Р. США и проблемы обеспечения стабильного развития Иорданского Хашимитского Королевства в исторической ретроспективе // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2018. №3. С. 79-120.

² Кузнецов В.А., Оганисян Л.Д. Дилеммы демократизации: политика Евросоюза в Тунисе и Египте после Арабского пробуждения // Современная Европа. 2018. №5. С. 25-36;

³ Тоганова Н. Экономика и безопасность как мотивы помощи развитию. Пример Германии // Международные процессы. 2018. Том 16. №3. С. 39-55; Попова О.П., Трунов Ф.О. Межведомственное взаимодействие в целях оказания помощи «нестабильным государствам»: опыт ФРГ // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2016. №1. С. 107-139.

⁴ См., например: Müller P. The Europeanization of Germany's foreign policy toward the Israeli–Palestinian conflict: Between adaptation to the EU and national projection // Mediterranean Politics. 2011. Vol. 16. Issue 3. P. 385-403; Perthes V. (Ed.). Germany and the Middle East: Interests and options. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik / Heinrich Böll Stiftung. 2002. P. 187-203.

⁵ Foundations, Priorities and Future Outlook of German Development Policy Regarding the Middle East and North Africa Region. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. 2008.

отсутствие социальных лифтов, высокая безработица и т.п. События 2011 г. не сгладили имевшиеся противоречия, а, напротив, актуализировали их, что должно было отразиться и на деятельности доноров в регионе.

При этом накануне «Арабского пробуждения» в региональной политике ФРГ наблюдалась борьба разнонаправленных устремлений. По мнению Т. Бера, сотрудника исследовательской программы Европейского союза в Финляндском институте международных отношений, с одной стороны, руководство страны осознавало растущую значимость региона, в том числе и для интересов Германии. Но, с другой стороны, сохранялось нежелание играть более активную роль⁶. После начала волнений в регионе немецкие политики и дипломаты открыто ставили под сомнение состоятельность политики Евросоюза на БВСА. Так, представитель по внешней политике Христианско-демократического союза Германии Ф. Миссфельдер выразил точку зрения, что «у Европейского Союза отсутствует последовательная политика в отношении Северной Африки, поскольку прежде мы во всем уступали бывшим колониальным державам – Франции и Италии»⁷. Осознание необходимости изменения внешнеполитического вектора ЕС обусловило определенный рост активности самой ФРГ, который нашел отражение и в политике содействия развитию.

Вместе с тем, любопытно, что Германия продолжала длительное время руководствоваться стратегией 2008 г. Новый программный документ («Стабильность, демократия, свобода и развитие в Северной Африке и на Ближнем Востоке»)⁸, по сути, ее заменивший, был утвержден лишь в 2014 г. – спустя три года после начала «Арабского пробуждения», имел более низкий статус и не в полной мере раскрывал стратегию ФРГ в регионе. Считая основными причинами народных волнений в 2011 г. эксплуатацию авторитарными режимами природных ресурсов и недовольство людей социально-экономической и политической ситуацией, его составители подчеркивали особую геостратегическую значимость региона БВСА для Германии и Европы и осознание ими потребностей жителей БВСА в стабильности, процветании, демократии. Наиболее существенным отличием данного документа стало вхождение вопросов государственного управления и образования в число приоритетных направлений работы ФРГ в арабском мире. Кроме того, был выделен ряд специфических проблем, имеющих особую значимость для региона БВСА, а именно: безработица среди молодежи, экономическая нестабильность, дефицит демократии, потребность в стабильности, особенно в кризисных странах.

Летом 2017 г. вышло руководство Федерального правительства, которое, хотя и не было посвящено региональной проблематике, содержало обещания внести вклад в восстановление БВСА, в том числе посредством оказания содействия развитию и гуманитарной помощи⁹. В том же году МЭСР был представлен доклад «Политика развития как будущая политика мира»¹⁰. В нем, в частности, отмечалось, что развитие стран БВСА представляет особую значимость для Евросоюза, а ключевыми причинами конфликтов и нестабильности служат социальные и политические проблемы, такие как неравенство и нарушение прав человека¹¹.

⁶ Behr T. Germany and the Arab Spring / Actuelles de l'IFRI. 2012. October 2012.

⁷ Bangel C. "Wir müssen die europäischen Interessen deutlich machen" // Die Zeit online. 12.04.2011.

⁸ Stabilität, Demokratie, Frieden und Entwicklung in Nordafrika und Nahost – Entwicklungszusammenarbeit unterstützt politischen Wandel. Internal BMZ position paper. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. 2014.

⁹ Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung. Die Bundesregierung. 2017.

¹⁰ Development Policy as Future-Oriented Peace Policy. The German Government's 15th Development Policy Report. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. 2017.

¹¹ Ibid. P. 15.

Также следует упомянуть программный документ «Развитие в целях мира и безопасности»¹², посвященный проблемам взаимосвязи безопасности и развития, где регион БВСА выступал в качестве одного из примеров.

Несмотря на обилие документов, затрагивавших проблемы взаимодействия ФРГ с государствами Ближнего Востока и Северной Африки, среди специалистов нет единодушия относительно наличия у ФРГ осмысленной региональной стратегии и ее детерминант.

М. Фюрнесс, сотрудник Германского института развития, к примеру, считает, что у ФРГ отсутствует региональная стратегия, и видит возможные причины этого в сложности германской системы содействия международному развитию, наличии большого количества оказывающих на нее воздействие акторов (федеральный канцлер, целая группа федеральных министров – иностранных дел, экономического сотрудничества и развития, окружающей среды и некоторых других; политические партии, представленные в Бундестаге), а также в необходимости соблюдения баланса между интересами донора и государств-реципиентов¹³.

В свою очередь, Т. Фахури, доцент Американского университета в Бейруте, и Х. Мальмвиг, старший научный сотрудник Датского института международных исследований, полагают, что определяющее воздействие на политику ФРГ в регионе оказывают представления о том, что он является источником угроз, и стремление минимизировать эти угрозы заставляет Берлин идти по пути «секьюритизации» помощи развитию¹⁴. Действительно, во многом именно опасения новых политических потрясений, роста вооруженного насилия и неконтролируемых потоков беженцев предопределили основные направления германской политики СМР в отношении региона БВСА.

Несмотря на противоречивые оценки, анализ статистических данных вполне однозначно указывает на увеличение значения региона в германской политике СМР. Как видно из данных, представленных в Табл. 1, рост объемов помощи характерен для подавляющего большинства германских партнеров в регионе. Между тем необходимо понимать, что он в ряде случаев связан в том числе и с многократно возросшими расходами на беженцев из затронутых вооруженными конфликтами государств как на территории других стран Ближнего Востока и Северной Африки, так в Европе. Благодаря этому помощь странам БВСА составила уже 16,7% от совокупных объемов ОПР ФРГ, а Германия стала вторым крупнейшим донором в регионе среди стран-членов ОЭСР после США.

ФРГ также вносила весомый вклад в региональные программы ООН и ЕС, которые были запущены в ответ на протестные движения в странах БВСА (Ливия, Сирия, Йемен), переросшие в кровопролитные гражданские войны¹⁵. В данном контексте можно упомянуть, например, Довильское партнерство – инициативу «Группы восьми».

¹² Development for Peace and Security. Development Policy in the Context of Conflict, Fragility and Violence. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. 2013.

¹³ Furness M. Strategic Policymaking and the German Aid Programme in the MENA Region since the Arab Uprisings. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. 2018. P. 18.

¹⁴ Fakhoury T. Securitising migration: The European Union in the context of the post-2011 Arab upheavals // The International Spectator. 2016. Vol. 51. Issue 4. P. 67-79; Malmvig H. Power, identity and securitization in the Middle East: Regional order after the Arab uprisings // Mediterranean Politics. 2014. Vol. 19. Issue 1. P. 145-148.

¹⁵ Geographical distribution of financial flows to developing countries: Disbursements, commitments, country indicators. Paris: OECD. 2017.

Таблица 1. ОПР Германии для стран БВСА (2010-2017, млн долл. США)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Египет	147,8	188	146,9	251,5	246	239,8	186,7	201,3
Иордания	65	52	87,1	63	71,6	90	213	332
Ирак	35	26,4	26,6	22,4	89,4	144,9	378,2	534,2
Йемен	78,1	90,3	68,2	112,5	111,2	105,6	133,9	248,9
Ливан	26,6	26,1	36,3	29,2	96,2	43,7	318,8	192,5
Марокко	100,3	106,9	81,9	110,1	425,5	411,1	586,2	459,3
Сирия	60,8	54,3	101,9	282,8	246,5	289,8	853	879
Тунис	59,1	54,6	62,5	74,7	66,4	115,9	155,8	186,9

Источник: OECD¹⁶.

С точки зрения интенсивности взаимодействия, страны БВСА, временно утратившие устойчивость, – для ФРГ партнеры отнюдь не равнозначные. Так, программы помощи для многих государств ограничиваются гуманитарной помощью, направленной преимущественно на содействие сирийским беженцам на территории этих стран. Это касается и самой Сирии, и соседних с ней Иордании и Ливана, и Ирака, и Йемена. Однако есть и другие государства, с которыми сотрудничество развивается по более широкому кругу вопросов, в частности, Египет. Именно ФРГ входит в тройку основных национальных доноров Египта (после Объединенных Арабских Эмиратов и Франции)¹⁷. Это, свидетельствует о значимости для Каира контактов с Германией, заслуживающих обстоятельного рассмотрения.

ФРГ и Египет: сотрудничество в целях безопасности и развития

Египет входит в число стран БВСА, политическое развитие которого осложнено целым рядом внутренних факторов. В стране наблюдается огромный разрыв между богатыми и бедными. По Индексу человеческого развития за 2018 г. Египет занял 115-е место из 189 стран, что является весьма низким показателем и указывает, среди прочего, на проблемы с доступом населения к медицине и образованию¹⁸. Социальная обстановка осложняется также высокими темпами прироста населения. За последние 30 лет численность населения страны удвоилась, достигнув показателя в 94,7 млн чел. Примерно треть жителей Египта младше 15 лет, причем во многих случаях детям также приходится работать и вносить свой вклад в семейный бюджет, уделяя меньше времени обучению¹⁹. Дополнительное негативное воздействие на экономическое развитие страны оказывает и фактор политической нестабильности.

События 2011 г. и последовавшая за ними внутривластная турбулентность весьма негативно отразились на экономических показателях в Египте. Что касается реакции Берлина, то, с одной стороны, власти ФРГ призвали всех участников проявить сдержанность²⁰, а с другой, сама А. Меркель высказала идею, что «необходимо разрешить мирные демонстрации», добавив, правда, что

¹⁶ Query Wizard for International Development Statistics. OECD. URL: <https://stats.oecd.org/qwids/> (дата обращения: 12.05.2019).

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Human Development Indices and Indicators. UNDP. 2018.

¹⁹ Egypt. Situation and cooperation. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. URL: http://www.bmz.de/en/countries_regions/naher_osten_mittelmeer/egypten/zusammenarbeit/index.html (дата обращения: 12.06.2019).

²⁰ Al-Shalchi H. Egypt protesters clash for 2nd day with police // Associated Press. 27.01.2011. URL: <https://www.gmanetwork.com/news/news/world/211587/egypt-protesters-clash-for-2nd-day-with-police/story/> (дата обращения: 12.06.2019).

«стабильность страны имеет исключительное значение»²¹. В дальнейшем, когда в 2013 г. в ходе военного переворота был свергнут Мохаммед Мурси, канцлер ФРГ заявила: «Проблемы страны могут быть решены в том случае, если Египет как можно скорее вступит на путь политического транзита и установит демократию и верховенство закона...»²².

В последние годы отмечается и более позитивный настрой Германии по отношению к Египту. Если в 2014 – начале 2015 гг. канцлер ФРГ А. Меркель сомневалась, следует ли ей приглашать нового президента Египта Абдель Фаттаха ас-Сиси в Берлин²³, то уже в октябре 2018 г. на встрече с ним в Каире она назвала Египтом образцом для подражания в вопросе обеспечения стабильности на Ближнем Востоке, особенно отметив ведущую роль Египта в борьбе с терроризмом и нелегальной миграцией²⁴. Во время переговоров А. Меркель весьма высоко оценила позитивное развитие двусторонних отношений, подтвердив готовность Германии поддерживать проводимые египетскими властями экономические преобразования²⁵. Со своей стороны Египет также всячески стремится подчеркнуть, насколько большое значение имеют для него взаимоотношения с Германией²⁶. Тезис о важности двусторонних отношений прозвучал и во время встречи Меркель и ас-Сиси на полях Мюнхенской конференции по безопасности в феврале 2019 г. Лидеры сделали акцент на развитии торгово-экономических связей, а ас-Сиси выразил надежду на то, что большее число немецких фирм проявят интерес к освоению египетского рынка²⁷.

Что касается немецких программ помощи развитию для Египта, то после сокращения в 2011 и 2012 гг., когда в Египте действительно наблюдалась нестабильная ситуация, с 2013 г. она вновь начала возрастать (см. Табл.1). Кроме того, с приходом к власти ас-Сиси в 2014 г., когда обстановка в стране стабилизировалась, большая часть помощи стала передаваться ФРГ в форме займов²⁸. Вместе с тем, Германия не оказывает Египту ОПР в форме бюджетной поддержки, когда средства передаются непосредственно в бюджет государства-реципиента, предпочитая проектный подход.

Хотя в повестке дня двусторонних отношений приоритетное место занимают вопросы торгово-экономического характера, тем не менее, руководство ФРГ осознает, что сотрудничество будет результативным лишь в том случае, если Египет сможет выйти на траекторию устойчивого и безопасного развития и повысить эффективность государственного управления. Это одна из главных причин того, что существенное место среди реализуемых ФРГ в Египте программ помощи развитию

²¹ In quotes: Reaction to Egypt protests. // BBC. 30.05.2011. URL: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-12316019> (дата обращения: 12.06.2019).

²² World reaction to the ousting of Egypt's Mohammed Morsi // BBC. 04.07.2013. URL: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-23175379> (дата обращения: 12.06.2019).

²³ Dempsey J. Germany Welcomes Egypt's Sisi // Carnegie Europe. 01.06.2015. URL: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/60260> (дата обращения: 12.06.2019).

²⁴ Kandil A.M. Egypt is role model for stability in Middle East, Merkel says // Egypt Today. 31.10.2018. URL: <https://www.egypttoday.com/Article/1/59749/Egypt-is-role-model-for-stability-in-Middle-East-Merkel> (дата обращения: 12.06.2019).

²⁵ Ibid.

²⁶ Kandil A.M. Sisi praises 'diverse partnership' with Germany following talks with Merkel // Egypt Today. 30.10.2018. URL: <https://www.egypttoday.com/Article/2/59725/Sisi-praises-'diverse-partnership'-with-Germany-following-talks-with-Merkel> (дата обращения: 12.06.2019).

²⁷ Al-Masry Al-Youm. Sisi, Merkel discuss Egypt-Germany relations during Munich Security Conference // Egypt Independent. 16.02.2019. URL: <https://www.egyptindependent.com/sisi-merkel-discuss-egypt-germany-relations-during-munich-security-conference/> (дата обращения: 12.06.2019).

²⁸ Query Wizard for International Development Statistics. OECD. URL: <https://stats.oecd.org/qwids/> (дата обращения: 12.05.2019).

занимают проекты в сфере управления и продвижения демократии. Их реализует как Германское общество по международному сотрудничеству (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ*), так и отдельные политические фонды.

Германские программы помощи Египту в сфере управления и продвижения демократии

Проекты *GIZ* затрагивают самые различные направления деятельности, от повышения эффективности государственных услуг до борьбы с сексуальными домогательствами²⁹. Немецкая сторона исходит из того, что все эти меры способствуют укреплению мира и безопасности в Египте. Одна из крупнейших – программа по улучшению качества государственных услуг в Египте, рассчитанная на период с 2015 по 2021 г., общей стоимостью около 9,5 млн евро. Ее запуск был обусловлен тем, что во многих частях Египта доступ к государственным услугам весьма ограничен, а процесс получения даже самых простейших из них чрезвычайно запутан. Во многих случаях жителям неясно, какая служба ответственна за решение того или иного вопроса, какие документы необходимо предоставить и как долго придется ждать ответа. Поскольку требование улучшить положение дел в сфере государственных услуг звучало и во время волнений 2011 г., египетское правительство заявляло о намерении добиться значимого прогресса в этом направлении³⁰, находя в этом поддержку со стороны ФРГ.

В рамках данной инициативы ведется работа по модернизации местных центров обслуживания граждан. В ряде удаленных районов с низкой плотностью населения, где оборудование полноценных офисов может не иметь смысла, используются интернет-приложения и микроавтобусы. Упрощаются и стандартизируются процедуры в административных органах. Также у граждан появляются новые способы взаимодействия с государством – посредством интернет-порталов, электронной почты и т.д. Ведутся работы по повышению квалификации служащих³¹.

Развитие и реформирование сектора государственных услуг является тем направлением взаимодействия с ФРГ в области СМР, в котором крайне заинтересованы сами руководители Египта. Данные меры помогают им упрочить свои позиции, заручиться большей поддержкой населения. Между тем, власти Египта приветствуют далеко не все инициативы Германии в политической сфере. На официальном уровне Берлин практически не затрагивает вопросы, связанные с защитой прав человека, укреплением структур гражданского общества и т.д. Как правило, они находятся в ведении такого специфического типа неправительственных организаций, как политические фонды.

Зарубежная деятельность фондов часто сопряжена с трудностями, не характерными для других НПО, которые в полной мере проявили себя в Египте. Так, например, в конце декабря 2011 г. фонд К. Аденауэра столкнулся с недовольством египетских властей своей деятельностью. В офисе фонда в Каире прошли проверки, были конфискованы документы, заблокированы счета. Само руководство фонда было обвинено в незаконной финансовой деятельности³².

²⁹ Ägypten. Projekte und Programme. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. URL: <https://www.giz.de/de/weltweit/319.html> (дата обращения: 10.06.2019).

³⁰ Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. URL: <https://www.giz.de/de/weltweit/36607.html> (дата обращения: 10.05.2019).

³¹ Ibidem

³² Hartert-Mojdehi S. German political foundations under observation // Deutsche Welle. 30.03.2012. URL: <https://www.dw.com/en/german-political-foundations-under-observation/a-15848699> (дата обращения: 10.05.2019).

Работу фонда удалось восстановить спустя несколько дней только благодаря вмешательству германского министра иностранных дел Г. Вестервелле³³. Однако в 2013 г. два сотрудника фонда К. Аденауэра были заочно осуждены и приговорены к лишению свободы³⁴.

К настоящему моменту столь резкое неприятие деятельности неправительственных акторов из ФРГ осталось в прошлом. Стремясь развивать конструктивные отношения с Германией, Египет при ас-Сиси изменил свою риторику и в отношении немецких политических фондов. Так, в 2017 г. был подписан дополнительный протокол к соглашению о культуре между ФРГ и Египтом от 1959 г., который, среди прочего, определил статус и условия деятельности НПО в Египте. В конце 2018 г. обвинения против сотрудников Фонда Конрада Аденауэра были сняты, а фонд официально реабилитирован³⁵. Несмотря на многочисленные опасения со стороны немецких правозащитников, данный протокол все же был ратифицирован Египтом.

Хотя многие организации (в частности, фонд Ганса Зайделя, аффилированный с партией Христианско-демократический союз) высоко оценили достигнутое соглашение, сложности в работе НПО в Египте все еще сохраняются³⁶. Некоторые представители немецких политических фондов не разделяют оптимизма относительно нового соглашения. Так, сотрудник фонда Фридриха Наумана, аффилированного со Свободной демократической партией Германии, Р. Клафф выразил опасения, что данное соглашение вряд ли сможет изменить реальную расстановку сил. Более того, руководство фонда приняло решение закрыть представительство в Каире и стало управлять проектами, реализуемыми в регионе БВСА, из Иордании³⁷.

Стоит отметить, что в соответствии с новым соглашением, фонды должны представлять властям Египта ежегодный план деятельности и получать от них одобрение, что явно не соответствует принципам работы многих организаций.

Поскольку деятельность политических фондов по продвижению демократии, защиты прав человека, свободы слова, мягко говоря, не находит горячей поддержки у египетских властей, совершенно обоснованным выглядит решение правительства ФРГ в меньшей степени использовать канал неправительственных организаций и институтов гражданского общества для доведения официальной помощи развитию до Египта. Так, в 2017 г. по этому каналу в Египет было направлено менее 1,5% ОНР. При этом не вызывает удивления тот факт, что все средства были переданы на безвозмездной основе, а целью программ была не только защита прав человека и развитие гражданского общества, но и миростроительство, предотвращение конфликтов и некоторые другие задачи³⁸.

³³ Renvert. N. Endangered or Dangerous? Political foundations and the Arab Spring // IPJournal. URL: <https://ip-journal.dgap.org/en/ip-journal/topics/endangered-or-dangerous> (дата обращения: 10.05.2019).

³⁴ Neues Abkommen über Arbeit der deutschen politischen Stiftungen in Ägypten // Auswärtiges Amt. 30.03.2017. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/aegypten-node/170330-zusatzprotokoll/288934> (дата обращения: 10.05.2019).

³⁵ Auswärtiges Amt zum Freispruch von KAS-Mitarbeitern in Ägypten // Auswärtiges Amt. 20.12.2018. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/aegypten-kas-employees/2173116> (дата обращения: 10.05.2019).

³⁶ Brady K. German political foundations stuck in a rut in Egypt amid growing restrictions // Deutsche Welle. 14.06.2017. URL: <https://www.dw.com/en/german-political-foundations-stuck-in-a-rut-in-egypt-amid-growing-restrictions/a-39163518> (дата обращения: 10.05.2019).

³⁷ Ibid.

³⁸ Query Wizard for International Development Statistics. OECD. URL: <https://stats.oecd.org/qwids/> (дата обращения: 12.05.2019).

В последнее десятилетие ФРГ весьма активно проявляет себя как донор развития в регионе Ближнего Востока и Северной Африки, последствия турбулентности в котором она в полной мере ощутила на себе в ходе миграционного кризиса. Несмотря на значимость региона для ФРГ, Берлин так и не смог предложить комплексной стратегии, отражающей направления деятельности после 2011 г. Основные доктринальные подходы к взаимодействию с государствами БВСА представлены в целой серии документов немецких министерств и ведомств. Немалое значение уделяется в них укреплению государственности, продвижению демократических прав и свобод в странах региона.

Однако обозначенные в германских программных документах концептуальные установки отнюдь не всегда воплощаются на практике. Это относится и к взаимодействию ФРГ с крупнейшей из стран БВСА, где «Арабское пробуждение» завершилось сменой режима – Египтом.

Каир весьма заинтересован в развитии конструктивного диалога с Берлином, однако наибольший интерес для него представляют вопросы взаимодействия в торгово-экономической, а не политической сфере. Более или менее благосклонно египетские власти на всех стадиях политической трансформации относились лишь к согласованным с ними проектам укрепления институтов управления, реализуемым ФРГ по правительственной линии. При этом они весьма негативно воспринимали усилия по продвижению повестки демократизации и защиты прав человека – в особенности, по линии германских политических фондов.

Германское правительство улавливает эти сигналы и стремится минимизировать объемы средств, предоставляемых Египту через каналы НПО. Это свидетельствует о характерной для большинства западных доноров готовности отдавать приоритет во взаимодействии со странами БВСА обеспечению экономических интересов и поддержанию стабильности – зачастую в ущерб декларируемым принципам «надлежащего управления».