

ФИНАНСЫ ДЛЯ ЛИБЕРАЛЬНОГО ПОРЯДКА

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ФОНДОВ ФРГ И ФИЛАНТРОПИЧЕСКИХ ФОНДОВ США

ВЯЧЕСЛАВ СУТЫРИН

МГИМО МИД России, Москва, Россия

Государственный академический университет гуманитарных наук, Москва, Россия

Резюме

Статья нацелена на изучение инструментов влияния политических фондов на внешнюю и внутреннюю политику государств, определение их места и функций в международных отношениях. Мы анализируем развитие современных политических фондов США и Германии. Актуальность поставленной проблемы обусловлена расширением применения инструментов «полуофициальной дипломатии» во внешнеполитическом арсенале западных государств, в которых политические фонды играют важнейшую роль ресурсных центров. Проведён сравнительный анализ особенностей функционирования фондов, предложена классификация функций политических фондов в контексте международных отношений. Сделан вывод, что германские фонды спроектированы по образцу МИД с элементами политической партии, тогда как типичный американский фонд — по принципу бизнес-корпорации. Представители ФРГ стремятся присутствовать на местах, завязывать контакты и осуществлять непрерывный мониторинг, американцы ориентированы на проектный подход, создание НПО или партнёрств под конкретную задачу с претензией на международную легитимность. Различаясь по модели финансирования, степени участия государства, масштабам и методам работы, фонды в ФРГ и США служат проводниками и интерпретаторами идеологии правящего класса своих стран на глобальном уровне, содействуя решению задач внешней политики государств происхождения. За счёт дистанцирования от официальной дипломатии и формально-юридической автономии, при сохранении системы согласований между крупными фондами и государствами происхождения, фонды получают широкое пространство манёвра, проникая в общества зарубежных стран и оказывая влияние на чувствительные сферы — образование, внутреннюю политику, экспертное сообщество и медиа. Это формирует множество связей и точек воздействия на общество и власть целевой страны «изнутри», которые могут быть использованы для достижения целей внешней политики государства происхождения фонда. В условиях роста международной конфронтации эти возможности западных фондов сокращаются, но они постоянно ищут новые точки приложения сил в разных регионах в интересах своих бенефициаров. Опыт деятельности западных фондов сегодня активно применяется другими странами, в том числе незападными, и заслуживает внимательного анализа.

Ключевые слова:

политические фонды; гуманитарное влияние; «мягкая сила»; международные отношения; филантропия; общество; США; Германия.

Дата поступления рукописи в редакцию: 08.11.2021

Дата принятия к публикации: 22.08.2022

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: vsutyurin@gau.ru

Системный анализ международных отношений предполагает учёт гуманитарных, культурно-информационных ресурсов и методов влияния. Международное давление часто осуществляется косвенно и комплексно, путём увязки политических, экономических и гуманитарных инструментов. Часто этот процесс принимает рутинный технократический характер «диффузии международных норм» и их внедрения в национальные законодательства. Эффективность такого воздействия тем выше, чем активнее в нём участвуют транснациональные экспертно-профессиональные сети [Байков, Виньо 2019]. Соответственно, встаёт вопрос о том, кто создаёт эти сети и управляет ими?

Актуальность темы исследования обусловлена возросшим значением в международных отношениях гуманитарного влияния – воздействия на внутреннюю и внешнюю политику государств через посредство общественных групп и институтов [Сутырин 2020]. Государства остаются основными игроками в международных отношениях, но испытывают на себе растущее воздействие негосударственных (по крайней мере формально) акторов. В выработке и реализации внешней политики к началу 2020-х годов значительную роль приобрели инструменты «полуофициальной дипломатии». Обширный корпус научной литературы отдаёт центральное место в них неправительственным организациям (НПО) [Grincheva & Kelley 2019]. На порядок меньше внимания уделяется разного рода политическим и филантропическим фондам. Между тем они, наряду с государствами, выступают основными донорами НПО, косвенно режиссируя многие их проекты путём формулирования условий выделения грантов и отбора заявок. Общепринятого определения понятия филантропического фонда нет, в качестве критериев отнесения организаций к данной категории часто используют следующие: неправительствен-

ный и некоммерческий характер, наличие собственных капиталов, а также попечительского совета, осуществляющего контроль, нацеленность на обеспечение общих социальных благ¹.

Цель настоящей статьи – выявить основные инструменты влияния фондов, определить их место и классифицировать функции в контексте современных международных отношений и внешней политики государств. Для этого в статье проводится сравнительный анализ американских филантропических организаций и германских политических фондов. Организации со штаб-квартирами в США и ФРГ выбраны для анализа как крупнейшие в мире и наиболее активные в общественно-политической сфере. Обе страны позиционируются как основные трансляторы западной идеологии либеральной демократии, а фонды выступают ведущими проводниками этой идеологии за рубежом.

Массив эмпирических данных статьи составили базы данных проектов крупнейших фондов США и ФРГ за 2011–2021 годы, опубликованные на официальных сайтах, годовые и финансовые отчёты, а также иные документы изучаемых организаций, статистические данные ОЭСР. В процессе исследования также использовались заявления официальных лиц и представителей фондов, научные публикации и экспертные доклады.

Научные оценки роли фондов

В литературе о фондах можно выделить три основных направления:

1) девелопментализм, тесно связанный с теорией модернизации: фонды рассматриваются как инструмент развития и социальных инноваций, обеспечивающих приближение менее развитых стран к современному западному образцу. Данная теория возникла в 1950-х – 1960-х годах при активной поддержке американских фондов [Youde 2019];

¹ Данный набор критериев в литературе сложился достаточно давно. См., например: [Weaver 1967: 39]. Вместе с тем следует отметить, что «всеобщность» целей фондов находится под вопросом в свете интересов контролирующих их лиц.

2) изучение гегемонии, восходящее к А. Грамши: фонды рассматриваются как инструмент легитимации властных групп, «идеологическая» база и инструмент их власти внутри страны и на международном уровне [Roelofs 2015];

3) социологический подход: фонды рассматриваются с точки зрения социологии знания, как инструмент формирования и развития знаниевых сетей (knowledge networks), производства знаний и управления дискурсом [Parmar 2002].

С опорой на отмеченные подходы реализованы компаративистские исследования фондов [Anheier 2018], исследования эффективности управления фондами [Anheier, Toepler 2020]. В отечественной науке внимание уделяется в основном исследованию германских политических фондов [Погорельская 2009; Огнева 2011; Ланьшина 2014; Большова 2014]. В англоязычном пространстве следует отметить ряд монографий, в которых предложен системный анализ роли фондов во внешней политике государств, но большинство из них опубликованы более 40 лет назад [Berman 1983; Nielsen 1982; Weaver 1967].

Активные дискуссии идут вокруг определения роли фондов в международных отношениях. Предпринимались попытки решить данную задачу противопоставлением «глобального гражданского общества», к которому относят и фонды, государственным и бизнес-игрокам [Бек 2007]. Заостряя данную точку зрения, фонды рассматриваются как «значимая и независимая сила в международных отношениях» [Youde 2019]. Иная интерпретация опирается на понятие «глобальной агоры» [Stone 2013] как сферы подвижных связей между политикой, рынками, культурой и обществом [Jung 2019].

Подход к вопросу через противопоставление фондов и государств видится упрощённым, эмпирические исследования говорят скорее об обратном: в частности, германские партийные фонды редко отклоняются от официальной линии МИД ФРГ, хотя могут её дополнять или забегать вперёд [Погорельская 2009]. Существуют ис-

следования о «симбиозе» между политическими фондами США и спецслужбами [Cumings 2014]. Фонды рассматриваются как «тихий партнёр» внешней политики Вашингтона [Shi 2020] или часть американской «мягкой силы» [Parmar, Rietzler 2014].

Продуктивным представляется определение фондов как посредников между «различными секторами общества и международных отношений» [Moran 2014], а также как «привратников» (gatekeepers), обеспечивающих отбор и подготовку кандидатов в национальные и международные элитные группы [Roelofs 2003]. Ряд исследований тяготеют к классовому подходу, рассматривая фонды как кураторов общественных процессов в целях крупного западного капитала, связанного с государственной властью и образующего «систему филантрокапитализма» [Burns 2019].

Оценка общественно-политической роли фондов зависит от точки зрения исследователя. Оптимисты утверждают, что фонды обеспечивают поддержку бедных, плюрализм, способствуют социальному развитию [Legitimacy of Philanthropic Foundations 2006]. Скептики указывают на недостаток легитимности фондов и прозрачности их деятельности, концентрацию влияния в руках узкой группы почитателей, работу этих организаций на укрепление позиций западного истеблишмента и блокирование глубоких социальных изменений [Cunningham 2016]. Ряд исследователей отмечает, что, вопреки риторике о «демократическом мире», американские фонды поддерживают гуманитарные интервенции и военные операции США за рубежом [Parmar 2014]. Отмечается роль фондов как конструкторов гегемонии [Roelofs 2003], мирового порядка [American Foundations 2012], колониального проекта [Lipman 2015]. Сторонники позитивных оценок указывают на роль фондов как «ключевого элемента» в системе обеспечения социальных гарантий [Boesso, Cerbioni 2014]. Они могут реализовывать дополняющие государство функции в тех сферах,

где прямое государственное участие предполагает высокие издержки, выполнять функции банков для организаций гражданского общества, оказывать новым проектам поддержку, которой они не нашли со стороны бизнеса или государства [Anheier, Leat 2013].

Проведённый анализ научных подходов ставит проблему выявления системных функций или потребностей современных государств и элитных групп, благодаря которым в западных странах произошёл рост влияния фондов и закрепление за ними особой ниши. С этой целью важно рассмотреть историю развития фондов.

Исторический опыт фондов

После Второй мировой войны американские фонды доминировали на международной арене благодаря ряду факторов: положению страны в роли гегемона в мировой экономике и политике, глобальному влиянию транснациональных корпораций, системе налоговых льгот для фондов и значительно меньшей социальной роли государства по сравнению с европейской моделью. Истоки современных американских фондов восходят к началу XX века, когда они стали необходимы крупным монополиям для защиты и легитимации состояний владельцев², внешнеэкономической экспансии и купирования революционных настроений в США. Этим исторически обусловлена системная роль фондов внутри страны. Например, в 1913 г. Фонд Карнеги тратил на образование больше, чем федеральное правительство³.

США не были изобретателями организационной формы филантропических фондов, предтечи которой встречаются в Европе на протяжении нескольких веков в форме религиозных и церковно-аристократических благотворительных организаций. В отличие от США, в деятельности европейских фондов государство продолжает

играть более существенную, подчас определяющую роль. Например, во Франции до 60% совокупного бюджета благотворительных фондов субсидирует государство за счёт налогоплательщиков [Legitimacy of Philanthropic Foundations 2006: 274]. Политические фонды Германии созданы и финансируются государством.

Возникшие в XIX веке во Франции и Германии прообразы современных фондов были активно вовлечены в международные отношения. Немецкие общества дружбы, Фонд Гумбольдта (основан в 1860), французский Альянс Франсез (основан в 1883) были некоммерческими организациями и активно реализовывали внешнеполитические проекты гуманитарного влияния. При этом де-факто, а часто и де-юре они зависели от правительств и координировали свою деятельность с министерствами иностранных дел [Brown 2020: 39]. Вторая мировая война привела Европу к экономическому истощению, в связи с чем европейские фонды пришли в упадок, уступив лидерство американским. Последние возникли в начале XX века с подачи богатейших американских семей и использовались ими для защиты бизнес-интересов в США и за рубежом, преимущественно в сфере сырьевых проектов в Латинской Америке.

Тенденция к постепенному огосударствлению внешнеполитической деятельности фондов в США наметилась в ходе «холодной войны» и продолжает нарастать вплоть до сегодняшнего дня. В частности, Государственный департамент взял на себя основные расходы по программам обменов, многие из которых изначально создавались на средства частных фондов. В 1940-х – 1960-х годах американские фонды – особенно «большая тройка» (фонды Карнеги, Рокфеллера и Форда) – энергично включились в формирование и сопровождение гегемонии США, координируя

² Фонд Форда был изначально задуман как инструмент сохранения контроля семьи основателя над Ford Motor Company, что позволило не платить налоги с 91% акций компании. С такой же целью была создана Krupp Foundation в Германии. Подробнее см.: [Whitaker 1974: 54].

³ Ibid. P. 41.

свою деятельность с внешнеполитическими службами. Фонды обеспечивали гуманитарный компонент влияния США в Японии, Китае и Европе⁴.

В последнем случае Вашингтон активно использовал их для увязки послевоенного восстановления с задачами противодействия росту влияния СССР. Фонды способствовали экспорту американской модели организации науки в Европу и сокращению влияния учёных левых взглядов посредством селективного выделения грантов, от которых зависела европейская наука, создания европейских научных институтов для распространения «американских ценностей» и сбора информации [Krige 2006].

С начала 1940-х годов при лидирующей роли Фонда Рокфеллера в Латинской Америке стали реализовываться первые программы по развитию сельского хозяйства, в рамках которых широкое развитие получили гибридные семена, пестициды. Мексиканская агропромышленная программа Фонда Рокфеллера и совместные программы с Фондом Форда заложили в 1960-х годах основы «зелёной революции». В начале 1950-х годов была ясно изложена идеологическая и геополитическая мотивация данной деятельности⁵. Американские фонды, де-юре независимые, де-факто на кадровом уровне были тесно связаны с органами государственной власти и находились под наблюдением Конгресса США — вплоть до создания специальных комитетов по проверке финансирования фондами «антиамериканской деятельно-

сти». При этом неформальная сеть контактов фондов вскоре стала эффективнее в выявлении «антиамериканских взглядов» потенциальных грантополучателей, чем официальные структуры Вашингтона [Krige 2006: 150].

Американские фонды в значительной степени повлияли на формирование современных научных исследований в гуманитарной сфере в США и за рубежом. В качестве примера можно привести создание и экспорт американских подходов в политических науках с акцентом на функционализме и бихевиоризме [Roelofs 2003]. При поддержке фондов была разработана теория модернизации, развивались научные школы регионалистики и страновых исследований в американских и зарубежных университетах⁶. Велась активная работа с молодыми лидерами в рамках престижных семинаров и программ обменов. Приоритетным направлением стало создание организаций и выделение грантов для влияния на интеллектуалов и творческую интеллигенцию в Европе в тесной координации с Государственным департаментом, в ряде известных случаев — со специальными службами США [Pargmar 2012: 120].

После Второй мировой войны в ФРГ получили развитие так называемые околопартийные политические фонды, финансируемые за счёт федерального бюджета. Фонды выступали формально как самостоятельные организации, при этом согласовывали свои приоритеты с государственными ведомствами, которые осуществляли

⁴ Как отмечает Э. Берман, «программы фондов были созданы, чтобы продвигать внешнеполитические интересы США» посредством «поддержки отдельных идей, которые согласуются с задачами фондов, и институций, производящих эти идеи» (см.: [Berman 1983: 3]).

⁵ Консультативный комитет по агропромышленности Фонда Рокфеллера пришёл к следующему выводу: «Голодные люди завлекаются обещаниями, но завоёвываются делами. Коммунизм даёт привлекательные обещания недоедающим людям; демократия должна не только обещать не меньше, но и давать больше». См. подробнее: Advisory Committee for Agricultural Activities (1951). The World Food Problem, Agriculture, and the Rockefeller Foundation. New York. P. 3–7.

⁶ Существенную роль сыграл созданный фондами Совет по исследованиям в области общественных наук, во многом определявший направления научных исследований путём распределения грантов. Так, в конце 1950-х годов Совет, в том числе при поддержке Фонда Форда, занимался разработкой теории модернизации, которая фактически представляла альтернативу теории развитого социализма. Теория разрабатывалась в нескольких элитных американских университетах, а затем была перенесена в Западную Европу (см. подробнее: [Калхун 2006]).

мониторинг и оценку их деятельности⁷. Изначально они создавались с целью политического образования для демократизации в условиях «полусуверенного государства» [Katzenstein 1978]. При построении политической системы и её элементов, включая политические фонды, ФРГ ориентировалась в основном на опыт англосаксонских держав. Пионером во внешней политике стал Фонд Эберта, финансировавший в 1957 г. антикоммунистические профсоюзы в Латинской Америке за счёт субсидий МИД ФРГ [Pinto-Duschinsky 1991]. В 1960-х годах на средства федерального министерства экономического сотрудничества и развития фонды начали осуществлять политическое образование в зарубежных странах, став частью германской политики содействия международному развитию. Политические фонды ФРГ были активно вовлечены в процессы политических трансформаций в Португалии, Испании и Чили [Погорельская 2007; Pinto-Duschinsky 1991].

Распад СССР сделал постсоциалистический ареал приоритетным для ключевых американских и германских фондов. На протяжении многих лет «экономика западных грантов» [Aksartova 2009] фактически выращивала и поддерживала целые отрасли научных исследований и общественной жизни в целевых странах, были созданы сотни и тысячи неправительственных организаций, осуществлявших гуманитарное влияние. Фонды играли ведущую роль в конструировании и управлении данным конгломератом в общественно-политической сфере.

Германские фонды начали активно проникать в регион в поздний советский период. Кардинальных изменений методов их работы после 1990 г. не произошло, но качественно расширились возможности их влияния в связи с возникшей многопартийностью и заинтересованностью местных элит в сближении с ФРГ. Германские

фонды энергично работали в бывших советских республиках, осуществляя политическое влияние опосредованно через два основных инструмента – политическое образование и экспертно-консалтинговую деятельность, выстраивая связи с элитными группами и партиями.

Американские фонды делали больший акцент на прямом политическом влиянии через акции и мероприятия (протесты, медиакампании), располагая на порядок большими ресурсами. За первые 15 лет после распада СССР (1990–2004) только два американских фонда – Сороса и Мотта – потратили вместе на финансирование политических проектов в странах бывшего Варшавского договора более 500 млн долларов – больше, чем ЕС или какая-либо европейская страна, уступая лишь США [Green 2007]. Американские фонды активно вмешивались в ситуацию в бывшей Югославии. Наиболее заметную роль играл Фонд Сороса, финансировавший многочисленные НПО в республике, а затем и Международный трибунал по бывшей Югославии [Международный трибунал 2012].

Таким образом, генезис американских и германских фондов различается: первые были созданы крупными монополистами и стали инструментом истеблишмента для влияния на общество и государство, с которым затем тесно переплелись, особенно на внешнеполитическом треке; вторые – созданы изначально государством для влияния на внутренние, затем и зарубежные общественные процессы.

Функции и механизмы влияния

В настоящее время бюджеты зарубежных программ крупнейших американских фондов сопоставимы с аналогичными бюджетами содействия международному развитию некоторых государств (табл. 1). Для сравнения: в год на зарубежные программы развития Польша тратит от 100 до 260 млн

⁷ Development Assistance Committee (DAC). Germany. Peer Review OECD Publishing, 2010. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/development/peer-reviews/46439355.pdf> (accessed: 09.05.2021).

Таблица 1
Годовые расходы ведущих американских фондов,
реализующих международные общественно-
политические проекты, 2020, млн долларов США

Организация	Бюджет (млн долларов США)
Фонд Карнеги ⁹	188
Фонд Форда	1080
Фонд Рокфеллера	240
Фонд «Открытое общество» ¹⁰	1356
Фонд Макартуров	287
Фонд Билла и Мелинды Гейтс	5800

Источник: расчёты автора на основе данных
финансовых отчётов организаций¹¹.

долларов, Швеция — 2–4 млрд, Международный валютный фонд — 1–1,5 млрд⁸.

Деятельность фондов охватывает практически весь спектр социальных проблем, но основные инструменты следует отнести к информационно-политическим. В частности, крупнейшие филантропические фонды, опрошенные ОЭСР, назвали своей основной целью адвокати́рование¹², в том числе информационное влияние на государственную политику (79%), а также изменение социальных норм и поведения

(82%)¹³. «Государственное управление и гражданское общество» входит в тройку наиболее востребованных тематических направлений работы фондов, уступая по объёму ассигнований лишь здравоохранению и сельскому хозяйству¹⁴.

Крупнейшие филантропические фонды США активно включаются в деятельность международных организаций — от Совета Европы и Всемирной организации здравоохранения до ООН при отсутствии легитимных механизмов контроля и отчётности [Lambin, Surender 2021]. Часто подобная интеграция носит неформальный характер (через НПО-посредников); она осуществляется через проектное финансирование, в котором нуждаются международные организации. Тем самым фонды получают широкие возможности влиять на повестку международных институтов, обладая высокой гибкостью и скоростью в распределении ресурсов.

Старые фонды, прежде всего американская «большая тройка», сохраняют влияние, но в 2000-х годах по объёму расходов они уступили первенство новым донорам: леволиберальному Джорджу Соросу, пра-

⁸ Private Philanthropy for Development (CRS). OECD Statistics, 2009–2019. [Электронный ресурс]. URL: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DV_DCD_PPFD (accessed: 02.06.2021).

⁹ Приведены расходы Фонда Карнеги (Carnegie Corporation), который финансирует ряд организаций, которые также носят имя Карнеги, в том числе Фонд Карнеги за международный мир, Фонд Карнеги по улучшению преподавания, Институт Карнеги за науку и другие.

¹⁰ От ред.: 26 ноября 2015 г. фонд «Открытое общество» (Open Society Foundation) внесён в Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации (см.: <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7756/>).

¹¹ По данным из финансовых отчётов фондов за 2020 год, опубликованных на официальных сайтах. Официальная финансовая отчётность Фонда Рокфеллера за 2020 г. на момент подготовки исследования не была опубликована, приведена цифра из отчёта за 2019 год.

¹² Термин «адвокати́рование» определяется в рамках настоящей статьи как защита и продвижение общественных интересов (или, что часто имеет место в деятельности западных фондов, интересов ограниченных групп, маскируемых под общественные, относящиеся к неограниченному кругу лиц) в отличие от лоббизма, понимаемого как защита частных интересов. Подробнее об определении адвокати́рования и лоббизма см.: [Писарев 2022]. На современном этапе адвокати́рование всё чаще осуществляется через «транснациональные сети убеждения» (transnational advocacy networks), сочетающие политику убеждения и экспертизу и вовлекающие НПО, экспертов, международные организации и дипломатов заинтересованных стран [Михайленко 2022].

¹³ Private Philanthropy for Development — Second Edition. OECD, 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/cdf37f1e-en/index.html?itemId=/content/publication/cdf37f1e-en> (accessed: 22.12.2021).

¹⁴ OECD Statistics on Private Philanthropy for Development: Highlights from the latest data on 2018–19. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/dac/Private-Philanthropy-for-Development-Flyer-2018-19.pdf> (accessed: 22.12.2021).

воконсервативным братьям Кох (проекты сосредоточены в основном в США), наиболее амбициозному в международном плане Биллу Гейтсу. Основные средства, выделяемые американскими фондами, осваивают западные организации, прежде всего американские. Например, за последние 10 лет Фонд Гейтсов выделил университетам грантов в размере 11,6 млрд долларов, из них 68% получили университеты в США; в целом на западные университеты пришлось 92% выделенных средств¹⁵. В результате возникает мощный инструмент мировоззренческого влияния¹⁶.

Метод работы фонда «Открытое общество»¹⁷ заключается в создании параллельной институтам власти инфраструктуры влияния в зарубежных странах и мобилизации социальных групп для быстрого достижения своих целей¹⁸. Он приобрёл известность участием в посткоммунистических транзитах стран Восточной Европы¹⁹. Анализ базы данных грантов Фонда, выданных в 2010–2020 годах, показывает, что большинство грантов составляют от 5 тыс. до 1 млн долларов. Как правило, они выде-

ляются на краткий срок – в среднем от 1 до 3 лет²⁰, что объясняется тактикой многоканального распыления ресурсов на низовом уровне. Контроль за использованием денег производится за счёт необходимости грантополучателя подавать заявку на короткий срок.

Наиболее распространённые типы проектов – создание центров в виде НПО, поддержка активистов, организация образовательных мероприятий, медиакампаний и журналистских расследований по вопросам коррупции, выборов, прав мигрантов, гендерной тематики и ЛГБТ+. Например, в 2020 г. Фонд профинансировал в Германии «вовлечение инфлюэнсеров в борьбу с дезинформацией» при подготовке к федеральным выборам 2021 г. и создание консорциума польских НКО для защиты прав мигрантов. Широко практикуется финансирование независимых от местных институтов мониторинговых организаций (watchdog) с разным уровнем вмешательства. Например, в Грузии профинансированы мониторинг проектов в сфере инфраструктуры в стране с целью выявления ри-

¹⁵ Funding to universities by the Bill & Melinda Gates Foundation, 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.universityphilanthropy.com/bill-and-melinda-gates-foundation-funding> (accessed: 22.12.2021).

¹⁶ Бывший директор Программы по борьбе с малярией Всемирной организации здравоохранения, японский врач Арата Кочи ещё в 2008 г. заявил, что Фонд Гейтсов «никому не подотчётен, кроме самого себя» и «создал картель из лидеров в сфере исследований столь тесно связанных, что они лично заинтересованы в защите работы друг друга... в результате получить независимую оценку научных выводов становится всё сложнее». См. подробнее: *McNeil D.* Gates Foundation's Influence Criticized // *New York Times*. 2008. 16 February.

¹⁷ В целях ясности изложения мы используем данное название для многочисленных организационных вариаций, которые Фонд прошёл с 1984 года, когда начал активную международную деятельность, учредив Фонд Сороса в Будапеште совместно с Академией наук Венгрии.

¹⁸ Встречается точка зрения, согласно которой водораздел между старой и новой филантропией в США относится к 1970-м годам, когда фонды стали активно использоваться в качестве инструмента межпартийной борьбы для финансирования предвыборных кампаний, создания «фабрик мысли», пропаганды и в качестве места для трудоустройства политических соратников, лишившихся постов после выборов [Lofgren 2016]. В Германии в этот период только завершалось формирование основных политических фондов как международных игроков.

¹⁹ Модель взаимодействия Фонда с правительством США сформулировал заместитель госсекретаря США С. Тэлботт (1994–2001), заявивший, что «политика Сороса не идентична политике правительства США, но она с ней совместима, это как будто работать с независимым союзником – мы пытаемся синхронизировать наш подход с Германией, Францией, Великобританией – и Джорджем Соросом», который является «национальным ресурсом», так как «правительства больше не хотят делать то, что делали раньше». См. подробнее: *Bruck C.* The World according to George Soros // *The New Yorker*. 1995. January 23.

²⁰ Здесь и далее приводится информация из базы данных выданных грантов, опубликованной на официальном сайте фонда «Открытое общество».

сков коррупции и неисполнения стандартов ЕС, ведение базы данных политиков и их активов. В Польше Фонд финансирует организацию, изучающую отчётность местных органов власти с целью повышения их ответственности.

Встречается перекрёстное финансирование между фондами. Например, в 2020 г. фонд «Открытое общество» выдал специализирующемуся на экспертной работе Фонду Карнеги грант на изучение возможностей применения гражданскими активистами новых подходов к «противодействию цифровым стратегиям государственного контроля» с акцентом на стратегии цифрового слежения и отключения Интернета. Существует обширная литература о поддержке фондом «Открытое общество» оппозиции и протестных движений, участвующих в смене режимов [Sussman & Krader 2008]. Вместе с тем враждебность в отношениях с местными правительствами часто преувеличивается, так как Фонд предпочитает работать в тех странах, где правительства предоставляют ему свободу действий.

В 2021 г. было опубликовано масштабное исследование деятельности Фонда в 1999–2018 годах [Correa-Cabrera et al. 2021]. Результаты показали отсутствие серьёзных изменений международных показателей демократического управления, свободы выражения, подотчётности обществу госорганов, а также социального равенства в странах, где он активно работал. В то же время не обнаружено явной связи между присутствием в стране Фонда и числом протестных акций или численностью мигрантов. Исследователи соглашались, что влияние филантропических фондов часто носит долгосрочный и неосознаваемый характер, трудно поддаётся измерению. Вместе с тем сделан вывод, что организация «пытается продвигать открытое общество в уже открытых обществах». Это заставляет исследователей предположить:

либо существуют неучтённые переменные, либо Фонд ставит своей целью вместо продвижения открытого общества «использовать свои средства для достижения конкретных политических или электоральных результатов по геополитическим или финансовым мотивам» [Correa-Cabrera et al. 2021: 2].

Обвинения в политизации филантропии часто звучат и в США, где фонды давно стали фактором внутривнутриполитической конкуренции. В частности, после избрания президентом США Д. Трампа группа сенаторов направила госсекретарю Р. Тиллерсону письмо с призывом провести расследование по вопросу использования Государственным департаментом и Агентством США по международному развитию (USAID) американских денег для «поддержки левых политических групп и навязывания левацкой политики суверенным нациям»²¹. Отдельно в письме отмечена деятельность фонда «Открытое общество», получающего гранты USAID. Эти средства, как утверждают авторы письма, используются для поддержки «экстремистов и использующих насилие активистов», при этом «правительство США работает на маргинализацию умеренных и консервативных политиков в руководстве зарубежных стран». Ведущий американский консервативный фонд «Наследие» опубликовал доклад в поддержку данного письма [Gonzalez 2017], но обращение не получило развития.

Избрание Трампа обнажило ценностный конфликт внутри американского общества, переплетающийся с межпартийной конкуренцией. Публичная конфронтация обострялась по мере приближения к президентским выборам 2020 года. В начале года Дж. Сорос, один из крупнейших спонсоров Демократической партии, выступая на Давосском форуме, назвал Трампа «аферистом», заявив, что американское и китайское руководства представляют «главную

²¹ GOP Senators Call on Sec. Tillerson to Investigate State Department and USAID, US Senate. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lee.senate.gov/2017/3/gop-senators-call-on-sec-tillerson-to-investigate-state-department-meddling> (accessed: 15.08.2021).

угрозу открытым обществам»²². На фоне пандемии и массовых протестов в США Трамп обвинил «демократов и Сороса» в финансировании протестов²³. В 2020 г. фонд «Открытое общество» заявил о выделении грантов на сумму 220 млн долл. на кампанию за расовое равенство, в том числе таким движениям, как «Голоса чёрных имеют значение», низовым инициативам по борьбе против «подавления голосующих на выборах и дезинформации»²⁴. В том же году Б. Гейтс назвал «опасным» решение Трампа приостановить финансирование Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) на фоне критики организации республиканцами. Фонд Гейтсов – крупнейший после США донор ВОЗ до пандемии²⁵ – объявил о выделении организации дополнительных 150 млн долларов²⁶.

Международные организации, обладающие легитимностью и влиянием, но нуждающиеся в пожертвованиях, – предпочтительные партнёры и каналы влияния фондов. Один из приоритетов фонда «Открытое общество» – работа с наднациональными органами ЕС: здесь вновь расходятся позиции с Трампом и значительной частью республиканцев. Фонд поддерживает европейскую интеграцию, стремясь влиять на её содержание. Институт Европейской политики, созданный Фондом, ставит целью «информационное сопровождение и влияние на принятие решений по вопросам

законодательства, политики и распределения средств ЕС», с тем чтобы «ценности открытого общества были в центре деятельности ЕС»²⁷. Фонд Сороса финансировал создание Европейского совета по международным отношениям (ECFR) в 2006 г. с целью «продвигать принципы Фонда в политику и практику ЕС»²⁸. Он активно работает в странах, готовящихся к вступлению в интеграционное объединение, используя эту мотивацию как рычаг своего влияния. Например, Фонд действует на Балканах с декларируемой целью приближения стран региона к членству в ЕС: в Албании профинансировано создание сети молодых профессионалов, которая осуществляет мониторинг интеграционного процесса; в Северной Македонии финансируются проекты по переводу государственной службы и судебной системы на стандарты ЕС.

Иной пример отношений между правительствами и фондами демонстрирует Китай, где фонд «Открытое общество» был учреждён в 1986 г. и закрыт в 1989-м на фоне обвинений со стороны Пекина в связях со спецслужбами США²⁹. Позднее Сорос признал ошибочным решение открыть отделение Фонда, так как «Китай был не готов к этому – там не было независимой или диссидентской интеллигенции»³⁰. Данный вывод иллюстративен не только с точки зрения технологий работы Фонда через создание параллельных официаль-

²² Thomas D. George Soros takes aim at 'authoritarian' Presidents Xi and Trump // BBC News. 2020. January 24.

²³ Trump on Fox News Pushes Conspiracy Theory That George Soros Is Funding Antifa // Haaretz. 2020. August 6.

²⁴ Dzhanova Y. George Soros foundation announces \$220 million investment in push for racial justice // CNBC. 2020. July 13.

²⁵ Voluntary contributions by fund and by contributor, 2018. World Health Organization. 2019. May 9. [Электронный ресурс]. URL: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA72/A72_INF5-en.pdf (accessed: 18.10.2022).

²⁶ Forgey Q. Bill Gates hikes coronavirus contribution after bashing Trump for defunding WHO // Politico. 2020. April 16.

²⁷ Open Society European Policy Institute. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.opensocietyfoundations.org/who-we-are/programs/open-society-european-policy-institute> (accessed: 15.06.2021).

²⁸ Open Society History. Engagement with the European Union, 1999. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.opensocietyfoundations.org/who-we-are/our-history#1999-engagement-with-the-european-union> (accessed: 15.06.2021).

²⁹ The Tiananmen Papers / ed. by Andrew J. Nathan and Perry Link. Abacus, 2002. P. 450–451.

³⁰ Yu M. Inside China: George Soros vs. China // The Washington Times. 2016. January 28.

ным институтам структур влияния. Он также подтверждает приведённый выше тезис, что фонд «Открытое общество» может влиять на общественно-политическую жизнь в стране тогда, когда местная власть считает это целесообразным или неизбежным, предоставляя Фонду достаточную свободу действий.

С 2010-х годов на фоне ослабления глобального доминирования США участились конфликты фонда «Открытое общество» с национальными правительствами. После 2015 г. Фонд закрыл представительства в России, Венгрии, Пакистане и Турции. Власти Румынии, Польши и Македонии обвинили Фонд в поддержке миграции в Европу и формировании «обществ без идентичности»³¹. Президент Сербии А. Вучич обвинил «иностранные фонды и Фонд Рокфеллера в попытке свергнуть его правительство», заявив о поддержке ими оппозиционных политиков и экологических протестов в стране³².

Не всегда отношения фондов с властями целевых стран характеризуются неограниченной свободой или конфликтом. Например, Фонд Форда активно работал в Китае уже в 1970-х годах, формируя транснациональные экспертные сети для экономических реформ. Несмотря на критику внутри США за поддержку политики КНР³³, Фонд Форда продолжает принимать активное участие в разработке и ана-

лизе китайской системы содействия международному развитию, сотрудничая с государственными организациями КНР. Среди проектов Фонда в Китае – финансирование исследований и академических визитов с целью передачи странам глобального Юга опыта Китая в сфере сельского хозяйства; программы стажировок для китайских инвесторов; поддержка институтов, занимающихся изучением энергоперехода и сокращения использования угля в Китае; проведение полевых исследований для анализа результатов китайских инвестиционных проектов; разработка платформы для Китайского сельскохозяйственного университета по передаче опыта развития КНР странам Африки³⁴. В Пекинском университете Фонд финансирует изучение возможностей повышения потенциала банков развития.

В то же время Фонд Форда сотрудничает с американским Институтом Брукингса для «разработки рекомендаций по реагированию США на действия Китая, угрожающие американским интересам, и инструментов по влиянию на поведение КНР»³⁵. Фонд Форда выделил грант Фонду Карнеги за международный мир для «понимания источников растущего влияния Китая в странах глобального Юга и выработки рекомендаций»³⁶. Также он финансирует переводы китайских официальных документов для большего понимания намере-

³¹ Soskis B. George Soros and the Demonization of Philanthropy // The Atlantic. 2017. December 5.

³² Vučić: Ekonomija mora da nam bude dovoljno snažna i jaka da bismo očuvali mir i stabilnost! [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pink.rs/politika/369623/predsednik-srbije-za-pink-o-aktuelnim-desavanjima-vucic-ekonomija-mora-da-nam-bude-dovoljno-snazna-i-jaka-da-bismo-ocuvati-mir-i-stabilnost> (accessed: 08.06.2021).

³³ Rachmuth S. How The Ford Foundation Became an Instrument of Chinese Foreign Policy // The American Conservative. 2020. September 22.

³⁴ На основе базы данных проектов Фонда Форда, опубликованной на официальном сайте.

³⁵ Фонд Форда с 2019 г. финансирует исследовательский проект Института Брукингса «Глобальный Китай». Однако в 2019 г. Фонд формулировал цель гранта более мягко: «оценка рисков и возможностей подъёма Китая». Изменение формулировки цели гранта в 2021 г. может быть связано с общим изменением парадигмы восприятия в Вашингтоне Китая как «стратегического конкурента» вместо «потенциального ответственного партнёра», что заставило Фонд изменить фразеологию целеполагания. См. подробнее: Carnegie Foundation Grant Database. Grantee: Brookings Institution, 2019–2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fordfoundation.org/work/our-grants/grants-database/> (accessed: 31.08.2022).

³⁶ Carnegie Foundation Grant Database. Grantee: Carnegie Foundation for International Peace, 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fordfoundation.org/work/our-grants/grants-database/> (accessed: 31.08.2022).

Таблица 2
Годовые расходы германских политических фондов, 2020, млн долл. США

Название фонда	Родственная партия	Расходы
Фонд Аденауэра	Христианско-демократический союз	195
Фонд Эберта	Социал-демократическая партия Германии	179
Фонд Науманна	Свободная демократическая партия	80
Фонд Люксембург	Левая партия	81
Фонд Бёлла	Союз 90/Зелёные	75
Фонд Зайделя	Христианско-социальный союз в Баварии	71

Источник: расчёты автора на основе годовых отчётов фондов³⁸.

ний и возможностей Пекина. Таким образом, Фонд занимает нишу одного из ключевых в США экспертов по Китаю, используя свою экспертизу «из первых рук» для участия в выработке американской политики на китайском направлении. Учитывая, что политика содействия международному развитию стала одним из важнейших инструментов глобальной конкуренции между США и Китаем, Фонд занимается актуальной для внешней политики Вашингтона темой.

В распоряжении германских политических фондов находятся значительно меньшие ресурсы. Общие субсидии федерального правительства ФРГ, направленные германским политическим фондам на цели содействия международному развитию (фактически, всю их международную деятельность) в 2020 году, составили 387 млн долл. США³⁷. Совокупный бюджет всех германских фондов на внутреннюю и зарубежную деятельность, а также административные расходы составляет около 670 млн евро в год (табл. 2) – примерно 50–70% от годовых расходов фонда «Открытое общество» и более чем в 5 раз меньше годового бюджета Фонда Гейтсов. При этом бюджеты крупнейших германских фондов – имени Аденауэра и Эберта – сопоставимы с крупными фондами США, реализующими общественно-политические

проекты, например фондами Рокфеллера, Карнеги, Макартуров и др.

В отличие от американских филантропических фондов, являющихся частными и подчиняющихся либо основному донору, либо узкой группе попечителей, германские фонды связаны с парламентскими политическими партиями и федеральным правительством. Несмотря на более скромные ресурсы, германские фонды обладают глобальной сетью представительств: более 300 офисов в 100 странах мира³⁹. Один только Фонд Аденауэра поддерживает офисы в 80 странах и реализует программы в 120 странах. При этом фонды полностью зависимы от государственного финансирования – более 90% средств выделяется по линии Федерального министерства экономического сотрудничества и развития, также субсидии поступают по линии МИД ФРГ [Adick, Giesemann 2015: 11].

Германские фонды имеют двойственную природу. На правовом, идеологическом и кадровом уровнях каждый фонд аффилирован с соответствующей парламентской партией. Многие исследователи рассматривают фонды как «неотъемлемую часть внешней политики Германии» [Mohr 2010]. Вместе с тем они формально считаются независимыми организациями, обладают автономией от органов государственной власти и чёткой внешнеполитической

³⁷ OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany 2021. OECD, 2021.

³⁸ Данные официальных веб-сайтов фондов. Указаны общие суммы финансирования, включающие административные расходы, национальные и зарубежные проекты фондов. Отчёты опубликованы на официальных сайтах фондов.

³⁹ Hartert-Mojdehi S. German political foundations under observation // DW. 2012. March 30.

идентичностью, обусловленной связью с материнской партией. Официальный Берлин старается сохранять комфортную дистанцию в отношении чувствительных⁴⁰ проектов фондов, вызывающих недовольство правительств зарубежных стран. В частности, за последнее десятилетие турецкое правительство неоднократно обвиняло германские фонды в спонсировании запрещённой Курдской рабочей партии — фонды опровергали обвинения при невмешательстве официального Берлина⁴¹. При этом МИД Германии может публично выступать против изгнания фондов из стран пребывания, как, например, Фонда Аденауэра из Египта или ОАЭ⁴².

Влияние материнской партии и нескольких министерств на выбор приоритетов фондов создаёт гибкую систему управления без явного директивного контроля. Как показывает С.В. Погорельская на примерах Испании и Португалии, фонды одновременно действовали в государственных интересах, интересах своих партий и своих собственных, способствуя демократическому транзиту в этих странах [Погорельская 2014].

Приоритеты германских фондов зафиксированы в совместной декларации: политическое образование, исследование и консультирование госорганов, образовательные программы и стипендии для молодёжи, поддержка искусства и культуры, поддержка европейского объединения, помощь развитию с целью установления

демократических, либеральных и конституционных структур, приверженных правам человека и гражданским правам⁴³. При этом у фондов разная специализация в зависимости от идеологии партий.

Несмотря на формальную самостоятельность, фонды работают в постоянном тесном контакте с официальными структурами ФРГ, в том числе с посольствами в целевых странах [Adick, Giesemann 2015], выполняя задачи организаторов и посредников при решении политических и гуманитарных задач. С правительствами, рассматриваемыми в Берлине как авторитарные, связи выстраиваются по следующей схеме: улучшение имиджа авторитарных правительств на Западе в обмен на доступ к обществу целевой страны и создание инфраструктуры влияния. Например, германские фонды Аденауэра и Эберта, начав создавать в Тунисе в конце 1980-х годов площадки для диалога, де-факто оказывали содействие режиму Бен Али в проведении фасадной либерализации. Вместе с тем в долгосрочном плане их деятельность привела к размыванию основ авторитарного режима, в частности, были созданы «смычки» и доверительные отношения между чиновниками и гражданскими активистами [Marzo 2019]. Схожая логика проявилась в 2014–2020 годах в Беларуси, когда встречи руководства фондов Аденауэра⁴⁴ и Эберта при участии немецких дипломатов⁴⁵ с представителями МИД страны стали отправной точкой для организации серии

⁴⁰ Глава офиса Фонда Аденауэра в Исламабаде отмечает, что фонды работают в «очень чувствительной» сфере: «Как бы мы чувствовали себя, если бы иностранные фонды давали советы нашему парламенту? Мы бы тоже задавали вопросы». См. подробнее: *Hartert-Mojdehi S. German political foundations under observation* // DW. 2012. March 30.

⁴¹ *Fucks R. Germany turns a blind eye to pressures on civil Kurdish opposition* // *Hurriyet*. 2011. November 30.

⁴² *Hartert-Mojdehi S. German political foundations under observation* // DW. 2012. March 30.

⁴³ Joint Declaration on the State Financing of Political Foundations, KAS. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kas.de/en/joint-declaration-on-the-state-financing-of-political-foundations> (accessed: 06.06.2021).

⁴⁴ О встрече Министра иностранных дел Беларуси В. Макея с председателем Фонда им. Конрада Аденауэра // Официальный сайт МИД Белоруссии. [Электронный ресурс]. URL: https://mfa.gov.by/press/news_mfa/e12821b40e597043.html (accessed: 06.05.2021).

⁴⁵ О встрече Министра иностранных дел В. Макея с Ш. Мойзером и П. Деттмаром // Официальный сайт МИД Белоруссии. [Электронный ресурс]. URL: https://mfa.gov.by/print/press/news_mfa/cd59c0f0f30d121f.html (accessed: 06.05.2021).

конференций и форумов «второго трека» с участием официальных лиц, а также визитов белорусских делегаций в ЕС⁴⁶. Данные фонды поддерживали мероприятия⁴⁷, организации и журналы, публиковавшие статьи с обоснованием необходимости нейтралитета Белоруссии⁴⁸.

Традиционный и основной функционал германских политических фондов — образовательная деятельность — значительно дешевле, чем инвестиции в развитие социальной инфраструктуры в зарубежных странах, и позволяет адресно работать с зарубежными политическими элитами. При этом ярко проявляется функция фондов как «экспортёров» ценностей и германских институтов за рубеж⁴⁹. Германские фонды принимают активное участие в подготовке стран к членству в ЕС. Например, политические фонды ФРГ выделяют гранты на межпартийный диалог в целевых странах с привлечением европейских экспертов и партий, направленный на формирование межпартийного консенсуса, который предшествует принятию страны в интеграционное объединение. Они также выступают посредниками при организации взаимодействия между правительством целевой страны и ФРГ [Dakowska 2005]. В 1970-х годах фонды активно работали в странах Иберийского полуострова, способствуя демократизации с ориентацией на германскую модель. После распада СССР центр тяжести этой деятельности был перенесён в Восточную Европу и СНГ. Например, фонды активно работали в Польше в ходе формирования новых и ребрендинга посткоммунистических партий с последующим включением их в европейскую

партийную семью. Фонды продолжают работу в стране и после завершения интеграции в ЕС, гибко реагируя на внешнеполитический курс ФРГ. В частности, после «кризиса еврозоны» 2010 г. фонды расширили присутствие в Южной Европе, прежде всего в Греции, продвигая германские подходы к урегулированию кризиса и охватив своими проектами ключевые политические силы [Погорельская 2014].

Германские фонды, работающие в одном регионе или стране, могут договариваться о своеобразном разделении труда. Например, в Центральной Азии Фонд Аденауэра активно занимается поддержкой общественных групп и организаций с целью установления прочных связей между ними и создания коалиций. Фонд Эберта уделяет внимание выстраиванию диалога между обществом и властью, создавая каналы продвижения повестки НПО на уровень правительств [Pierobon 2017].

Не имея права прямо вмешиваться в электоральные процессы, фонды могут оказывать финансовую поддержку партнёрским НПО, мозговым центрам и экспертам, имеющим связи с местными партиями, тем самым усиливая потенциал последних. Фонды инвестируют ресурсы в работу с молодёжным крылом партий в целевой стране, организуют образовательные мероприятия для сотрудников партий, например в сфере работы со СМИ и связей с общественностью, электоральных кампаний, опыта государственного управления в ФРГ, программ обучения лидерству, образовательных визитов в Германию. Образовательные и лидерские программы — один из наиболее мощных «инстру-

⁴⁶ О рабочем визите делегации Беларуси в г. Брюссель // Официальный сайт МИД Белоруссии. [Электронный ресурс]. URL: https://mfa.gov.by/print/press/news_mfa/c778566e23408684.html (accessed: 06.05.2021).

⁴⁷ Об участии заместителя Министра иностранных дел Беларуси О. Кравченко в мероприятии по вопросам нейтралитета // Официальный сайт МИД Белоруссии. [Электронный ресурс]. URL: https://mfa.gov.by/press/news_mfa/f29d8b4f1b7b2ce4.html (accessed: 06.05.2021).

⁴⁸ См., например: Мельяницов Д. Ситуационный нейтралитет: попытка концептуализации // Минский диалог. Комментарий №37. 2019. 11 декабря; Мацукевич П. Беларусь лучше всего подходит нейтралитет // IPG Journal. 2021. 9 декабря.

⁴⁹ Sieker M. The role of the German political foundations in international relations: transnational actors in public diplomacy // PhD thesis. University of Nottingham, 2016.

ментов влияния, так как позволяет определять идеологическую и программную идентичность политических партий» [Loaeza 2007: 55]. Дискуссионные мероприятия также могут использоваться для убеждения целевой аудитории за счёт подбора тем, модераторов и участников.

Благодаря глубокому проникновению в различные сегменты общественно-политической сферы фонды становятся важным источником политической информации. Они привлекают к сотрудничеству местных экспертов, что позволяет, оставаясь в правовом поле, получать экспертные оценки по темам, актуальным для фондов и германской внешней политики. В то же время создание и поддержка экспертных сетей в зарубежных странах позволяет в рамках обмена опытом продвигать германские институты за рубеж. Из свежих примеров можно привести реформы законодательства КНР в сфере конкуренции и среднего специального образования с внедрением ряда норм германского права. Представитель Фонда Аденауэра заявил, что в процессе этой работы проводились консультации с германскими экспертами, и Китай «скопировал» многое из германского законодательства⁵⁰.

Неформальный характер множества мероприятий позволяет фондам накапливать обширную информацию о ситуации в стране пребывания, которая доступна для профильных ведомств ФРГ. Тем самым фонды, выполняя параллельные официальной дипломатии функции, играют роль «второго посольства» в стране пребывания. Каждый из фондов работает с идеологически близкими ему партиями и целевыми группами за рубежом, что в итоге даёт возможность охватить практически весь политический спектр, включая оппозицию [Dakowska 2005].

Между федеральным министерством экономического сотрудничества и развития и фондами созданы механизмы регулярных консультаций и обмена информацией

в рамках реализации политики содействия международному развитию⁵¹, которая продиктована не только политической, но и экономической логикой. Как показало исследование за период 1978–2011 годов, помощь развитию оказывает «существенное положительное влияние на немецкий экспорт» [Martínez-Zarzoso et al. 2016]. На каждый доллар США германской помощи развитию в среднем приходится рост экспорта немецких товаров в объёме 0,83 долл. США, наиболее выигрывают отрасли с высокой добавленной стоимостью – машиностроение, производство электрического и транспортного оборудования. По оценкам исследователей, расширение экспорта за счёт политики помощи развитию дополнительно обеспечивает около 216 тыс. рабочих мест на предприятиях ФРГ. Заметна секьюритизация помощи ФРГ: она выступает как форма компенсации неучастия немецких военных в операциях США, а также направляется в те горячие точки, где есть немецкие военные [Тоганова 2018]. Факт того, что фонды выступают «советчиками» правительства ФРГ в данной сфере, увеличивает их возможности влияния в целевых странах.

Фонды в США и ФРГ: общее и особенное

Переходя к обсуждению различий в подходах американских и германских фондов, подведём итог анализа их истории и современной деятельности. В табл. 3 приведены ключевые функции фондов США и ФРГ, которые определяют основную часть их общественно-политической деятельности. По сути это своеобразная функциональная матрица деятельности любого крупного западного фонда. При этом схемы распределения ресурсов фондов между указанными направлениями, равно как и их содержательное наполнение, существенно различаются, обуславливая особенности фондов.

Одна из ключевых общих черт фондов США и ФРГ – они позиционируются как

⁵⁰ Hancock T. A Roadmap for China's Crackdowns Can Be Found in Germany // Bloomberg. 2021. August 17.

⁵¹ OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany 2021. OECD, 2021.

Таблица 3
Основные функции фондов в общественно-политической сфере

Функция	Описание
Организационная	Создание и мобилизация организаций, коалиций и движений, усиление или маргинализация отдельных сил и нарративов. Организация сетей и посредничество между государственными, политическими, общественными, коммерческими и экспертными организациями.
Информационная	Продвижение своей повестки и ценностей в общество и органы государственной власти за счёт создания и поддержки СМИ, экспертных сетей, проведения мероприятий, информационных кампаний, лоббизма и адвокатиования.
Нормативная	Продвижение норм и стандартов, программ реформ, модельных законов, оказание или содействие в получении правительствами зарубежных стран экономической и гуманитарной помощи в связи с реформами и «импортом» институтов.
Образовательная	Социализация, продвижение ценностей, стандартов и норм поведения в общество целевой страны через образовательные программы и визиты, стажировки, семинары. Отбор и карьерное продвижение кадров через клубные структуры, отраслевые объединения и сети, гранты, конкурсы и награды.
Экспертная	Поддержка экспертных сетей, научных центров, исследований и изданий. Консультирование госорганов и международных организаций, создание баз данных лиц и организаций для сотрудничества, получение информации от сети источников в целевой стране, подготовка экспертных докладов.

Источник: составлено автором.

ведущие интерпретаторы и проводники западных (либеральных) демократических ценностей, декларируемых государствами их происхождения. Методы могут различаться: германские фонды в большей степени концентрируются на образовательной, нормативной и экспертной деятельности. Организационная и информационная функции более акцентированы в работе фондов США.

В процессе реализации данных функций происходит развитие не гражданского общества как такового, а отдельных организаций, групп, нарративов или тенденций в общественно-политической сфере. При этом сетевые (горизонтальные) связи и отношения в общественной сфере вовсе не отрицают иерархию, но могут усиливать существующие иерархические отношения или создавать новые. В силу неравномерного распределения ресурсов пространство транснациональных экспертных сетей характеризуется значительной эксклюзивностью — оно более доступно для «богатых, вестернизированных профессионалов и их агентств» [Stone 2010]. В этом пространстве разворачивается острая конкуренция за гранты, патронаж, медийное или политиче-

ское признание. Фонды, как крупные иерархические структуры, помогают отобранному грантополучателям продвигаться ближе к центру этой многослойной сети, обеспечивая ресурсами и доступом к площадкам в обмен на кооптацию в систему своих приоритетов. При этом государство перестаёт быть единственным организующим политическим центром в стране: альтернативные центры возникают вокруг фондов.

Транснациональные экспертные сети, ставшие неотъемлемым элементом современных международных отношений и дипломатии, выходят далеко за рамки спонсируемых фондами проектов. В некоторых сферах, как было показано выше, филантропические организации претендуют на роль лидеров или монополистов в определении повестки дня и картины мира. В отношении деятельности фондов возникает «дилемма, до какой степени высоко иерархичные организмы могут легитимно существовать в открытом гетерогенном обществе» [Strachwitz 2015: 826]. Это обоснованный вопрос, так как фонды значительно крупнее и лучше обеспечены ресурсами — не только относительно НПО, но и многих международных организаций, обладающих

легитимным статусом, но принимающих пожертвования из частных источников. В результате размывается грань между экспертными сообществами, основанными на принципах плюрализма и научного поиска, и сетями адвокати́рования, созданными для продвижения определённых установок и ценностей, не исключающими применения механизмов группового давления и конформизма⁵².

Фонды реализуют свои функции за счёт ряда механизмов, в том числе использования групповой динамики. Отбор и организация регулярного взаимодействия между участниками экспертных дискуссионных площадок, а также контроль обратной связи в рамках возникающих групп усиливают общность взглядов и экспертных оценок. Регулярное взаимодействие в рамках возникающих экспертных сетей, которые на практике становятся больше похожи на социальные группы со сложившимися ценностями, убеждениями и установками, с внешними аудиториями обеспечивает легитимацию и распространение повестки дня фондов. Данный механизм может быть использован для продвижения различного содержания. Как правило, фонды концентрируются на обсуждении и поиске решений проблем в сфере прав человека и политического участия, гендера и идентичности, международных отношений и конфликтов, образования, экономики, экологии, здравоохранения. Степень объективности, сбалансированности или манипулятивности поставленных проблем и продвигаемых решений зависит от целей организаторов, глубины и техники контроля с их стороны над формированием групп.

Как правило, речь идёт о переносе в другие страны политик, институтов, идеологий, установок, идей и учёта негативного опыта. Данная передача может быть как принудительной, так и добровольной, но

грань между этими понятиями иногда размывается. К примеру, исследователи используют, помимо нейтрального термина «диффузия норм», также «принудительный конформизм» через проникновение в страну международных политических акторов [Bennett 1991].

Германские фонды в отличие от американских формально связаны с партиями и государством, обеспечивающим финансирование, и теснее координируются с официальной политикой ФРГ. Выше было отмечено глобальное присутствие американских и германских фондов, однако добиваются они этого по-разному. Например, в Фонде Гейтсов в 2021 г. официально числилось 1600 сотрудников, как и в Фонде Аденауэра, хотя бюджет последнего в десятки раз меньше. При этом у Фонда Гейтсов сегодня в мире открыто 9 офисов, у Фонда Рокфеллера — 5 офисов, тогда как у Фонда Аденауэра — 80. Огрубляя, германские фонды спроектированы по образцу министерства иностранных дел, тогда как типичный американский фонд — по принципу бизнес-корпорации (исключение — фонд «Открытое общество», имеющий отделения в 37 странах мира). Представители ФРГ хотя́т присутствовать на местах, завязывать контакты и осуществлять непрерывный мониторинг, американцы ориентированы на проектный подход, создание НПО или партнёрств под конкретную задачу с претензией на международную легитимность, нередко с выгодой для своего крупного бизнеса.

Германские фонды нацелены на более долгосрочную работу, в американской филантропии преобладает стремление быстро показать результат и «посчитать эффективность» (пусть формально) в каждом конкретном случае вмешательства. Германские фонды, исходя из своего опыта работы в ФРГ, как правило, ориентированы не на

⁵² Бывшая сотрудница фонда «Открытое общество» отмечает, что организация стремится «дать понятийный аппарат, нормативные парадигмы и эмпирические примеры, которые затем принимаются [объектом] в качестве предпосылок для выработки политики... Фонд субсидирует различных экспертов и интеллектуалов, чтобы они снабжали информацией профессиональные и бюрократические аудитории» [Stone 2010: 281].

слом системы, а на её постепенную трансформацию согласно своим интересам и ценностям через социализацию элит и экспорт германских институтов. Речь идёт о методах непрямого контроля и мягкого влияния.

Филантропические фонды США часто сосредоточены на организации и поддержке «прямого действия», активизма; созданию институтов нередко предпочитают выращивание и мобилизацию групп для давления на общественные и государственные институты, в том числе посредством медиаструктур [Loaeza 2007: 55–56]. Германские фонды, в силу своих целей, опыта и ограниченности ресурсов, сосредоточены на работе с элитами, тогда как американские фонды охватывают не только эли-

ты, но и более широкие слои, способные к протесту и поддержке альтернативного центра власти в стране. Организация и поддержка протестных движений – распространённая практика многих фондов США. Германские фонды, как правило, действуют осторожнее, стремясь выстраивать эшелонированное присутствие в целевой стране, начиная с научных и образовательных организаций. Основные различия между филантропическими фондами США и политическими фондами ФРГ обобщены в табл. 4.

Как для американских, так и для германских фондов характерны тесные кадровые связи с органами власти. В германских фондах, близко стоящих к политическим партиям, руководители, как правило, име-

Таблица 4
Основные различия политических фондов Германии и США

США	Германия
Цели	
Поддержка гегемонии США, «демократизация», контроль внешних рынков	Демократизация, укрепление и расширение европейской интеграции
Основной источник финансирования	
Частный капитал и частно-государственные партнёрства	Государственный бюджет
Роль в обществе страны происхождения	
Влияние на общественные процессы, образовательную и идеологическую сферы	Укрепление партийной системы и общественного диалога
Отношения с государством происхождения	
Высокая автономия от государства на оперативном уровне. Во внешней политике координация с госорганами и тесные кадровые связи, возможности надзора со стороны Конгресса	Средняя степень автономии от государства на оперативном уровне. Во внешней политике работа в интересах германских партий и госорганов, подотчётность и консультирование правительства
Модель работы с обществом зарубежной страны	
Грантовое вовлечение и формирование лояльных групп, в том числе радикального типа; готовность к односторонним проектам без выбора партнёра за рубежом; создание и поддержка международных организаций и локальных НПО и СМИ в своих интересах; допускается конфронтация с правительством целевой страны	Грантовое вовлечение и выстраивание связей с разными группами в общественно-политической сфере для укрепления проевропейских и прогерманских сил; стремление выступать политическим посредником в целевой стране; поиск партнёров за рубежом для реализации совместных проектов; стремление избегать прямой конфронтации с правительством целевой страны
Приоритетные целевые группы	
Молодёжь, журналисты и блогеры, малый бизнес, протестные и ущемлённые в правах группы, меньшинства, эксперты и политики, не включённые в институты группы	Политические партии и институты, вузы и научные центры, молодёжь, студенчество, учёные, проевропейские организации

Источник: составлено автором.

ют большой опыт работы на высоких должностях в парламенте и правительстве: Фонд Аденауэра сегодня возглавляет Н. Ламмерт, член ХДС, председатель Бундестага (2005–2017), работой Фонда Эберта руководит М. Шульц, член СДПГ, председатель Европарламента (2012–2017). В США динамика кадрового обмена на руководящих позициях между фондами и правительством ещё выше, что давно создало фондам имидж «теневого кабинета министров» [Halberstam 1973: 377] или кадрового резерва «глубинного государства» [Lofgren 2016: 10]. Принцип «вращающихся дверей» активно реализуется при участии фондов. В частности, глава Фонда Рокфеллера Р. Шах в 2001–2009 годах работал на руководящих постах в Фонде Гейтсов, затем занимал пост министра сельского хозяйства США, а в 2010–2015 годах возглавлял USAID. Дипломат У. Бернс после ухода с поста первого заместителя госсекретаря США возглавил Фонд Карнеги (2015–2021), а затем был назначен директором ЦРУ⁵³.

* * *

Западные политические фонды, действующие на международной арене, не являются принципиально новым феноменом в международных отношениях. Ранее также существовали трансграничные организации, оказывавшие идеологическое и политическое влияние. Вместе с тем сегодня фонды стали неотъемлемыми элементами внешней политики ряда западных стран, главным образом США и Германии. Фактически фонды обеспечивают глобальную инфраструктуру гуманитарного влияния в интересах части политических элит западных стран.

Системную роль во внешней политике фонды играют благодаря тому, что дополняют официальную дипломатию, выполняя функции, которые сложно реализуемы правительствами. Они способствуют экс-

порту ценностей, институтов, норм, технологий и товаров транснациональных корпораций и интеллектуальных центров Запада. За счёт дистанцирования от официальной дипломатии и формально-юридической автономии (фактически программы крупнейших фондов часто согласуются с интересами государства происхождения) фонды получают широкое пространство манёвра, проникая в общество целевой страны и оказывая влияние на чувствительные сферы – образование, внутреннюю политику, экспертное сообщество и медиа.

Традиционная дипломатия часто лишена таких возможностей из-за официальных ограничений и недостатка свободных ресурсов, чем обусловлено активное сотрудничество внешнеполитических служб с фондами своих стран. Дистанция между правительством страны происхождения и фондом позволяет последнему работать за рубежом с разными сегментами элит и оппозиционными группами, реализовывать проекты в кризисных регионах, действовать в странах с ограниченным дипломатическим присутствием, создавая сети контактов, группы давления и каналы сбора информации. Это придаёт глубину и гибкость внешней политике, формируя множество связей и точек воздействия на общество и власть целевой страны изнутри. При этом государство происхождения сохраняет за собой возможность официально дистанцироваться от фонда, минимизировав возможные негативные дипломатические последствия. В этой связи научная новизна проведённого анализа заключается в выводе о необходимости рассмотрения «мягкой силы» и процессов гуманитарного влияния в целом в современных международных отношениях не только как естественных процессов влияния или культурного притяжения, но также как целенаправленно организованных

⁵³ Почти 50 лет назад Б. Уитакер писал: «... [степень] пересечения между правительством США (особенно внешнеполитическими службами) и персоналом фондов удивительна... что приводит к дублированию функций... практически полной идентичности точек зрения фондов и действующего правительства» [Whitaker 1974: 97–100].

процессов, в которых фонды выступают операторами и ресурсными центрами.

Филантропические фонды, ведущие активную общественно-политическую деятельность за рубежом, могут рассматриваться как один из ключевых элементов внешней политики и гегемонии США⁵⁴. По мере размывания доминирующего положения США и усиления конкуренции между ведущими державами за лидерство роль западных политических фондов в мировой политике может измениться или сократиться. Формы обеспечения гегемонии США могут видоизменяться и отмирать по мере изменения баланса сил в мировой политике, подобно ослаблению асимметричных альянсов США [Истомин, Байков 2020].

В условиях обострения борьбы за сферы влияния в современном мире связка западных фондов с внешней политикой своих государств проявляется всё ярче, не позволяя им сохранять видимость независимых акторов, что видно по поддержке крупнейшими фондами политики стран Запада в конфронтации с Россией и Китаем. Вместе с тем внешнеполитические и международные функции, выполняемые фондами, не исчезнут в обозримом будущем,

так как связаны с социальной и медиа-структурами, технологической и экономической базой современных государств. Инструменты и методы политических фондов сегодня активно используют множество государств, включая незападные страны: например, китайский институт Конфуция [Luqiu & McCarthy 2019], турецкий институт Ю. Эмре и госфонд «Маариф» [Çevik 2019].

Опыт политических фондов заслуживает внимательного анализа с точки зрения применения во внутренней и внешней политике России. Речь не идёт о копировании организационно-правовых форм и политических подходов. Скорее, целесообразно использовать отдельные механизмы, анализируя зарубежный опыт, типовые ошибки и успешные практики. Это актуально в условиях нарастания международной конкуренции и необходимости развития отечественных институтов по работе с обществом, поддержке науки, образования и просвещения. Важно при этом не допустить отчуждения и укреплять гуманитарные связи с соседними странами, вовлечёнными в региональную интеграцию, в том числе в рамках евразийского интеграционного проекта России.

Список литературы

- Байков А., Винью А. Почему государства заимствуют экологические нормы: опыт России // *Международные процессы*. 2019. № 4. С. 137–153.
- Бек У. Власть и её оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия. М.: Прогресс-Традиция, 2007. 464 с.
- Большова Н.Н. Государственная политика в области высшего образования и науки как инструмент мягкой силы (Опыт Германии) // *Вестник МГИМО*. 2014. № 2. С. 71–80.
- Истомин И.А., Байков А.А. Альянсы на службе гегемонии: деконструкция инструментария военно-политического доминирования // *Полис. Политические исследования*. 2020. № 6. С. 8–25.
- Ланьшина Т.А. Мягкая сила Германии: культура, образование, наука // *Вестник международных организаций*. 2014. № 2. С. 28–57.
- Международный трибунал по бывшей Югославии: Деятельность, результаты, эффективность. Материалы Международной научной конференции (Москва, 22–23 апреля 2009 г.) / Отв. ред. Е.Ю. Гуськова. М.: Индрик, 2012. 544 с.
- Михайленко Е.Б. От политики убеждения к дипломатии. Уроки международной кампании по запрещению ядерного оружия // *Международные процессы*. 2022. Т. 20. № 1(68). С. 55–79.

⁵⁴ Понятие «гегемония» употребляется в данном случае согласно подходу Т.А. Шаклеиной как стремление государства достичь мирового главенства без согласия ведущих мировых держав при помощи инструментов диктата и подавления несогласных, в отличие от лидерства, которое требует легитимации [Шаклейна 2015].

- Огнева А.В. Политические фонды ФРГ и их вклад в развитие международного диалога // Вестник Томского гос. ун-та. 2011. №4. С. 113–118.
- Писарев И.И. Политика групп интересов в Европейском Союзе в сфере высшего образования. [Текст]: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.04: защищена 29.03.2022. М.: МГИМО, 2022. 235 с.
- Погорельская С.В. Неправительственные организации и политические фонды во внешней политике Федеративной Республики Германия. М.: Наука, 2009. 215 с.
- Погорельская С.В. Деятельность германских политических фондов в средиземноморских странах ЕС в период кризиса еврозоны (на примере Греции) // Актуальные проблемы Европы. 2014. №2. С. 56–75.
- Сутырин В.В. Гуманитарное влияние во внешней политике: ресурсы, каналы, инфраструктуры // Общественные науки и современность. 2020. № 5. С. 5–20.
- Тоганова Н.В. Экономика и безопасность как мотивы помощи развитию: пример Германии // Международные процессы. 2018. № 3. С. 39–55.
- Шаклеина Т.А. Лидерство и современный мировой порядок // Международные процессы. 2015. № 4. С. 6–19.
- Adick C., Giesemann M. Relevance of German Political Foundations for Comparative Educational Research // Journal of Education and Research. 2015. Vol. 5. P. 7–24.
- Aksartova S. Promoting Civil Society or Diffusing NGOs // Globalization, Philanthropy, and Civil Society / Ed. by Heydemann S., Hemmack D. Bloomington: Indiana University Press, 2009. P. 160–191.
- American Foundations and the Coproduction of World Order in the Twentieth Century / Ed. by Krige J., Rausch H. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2012. 301 p.
- Anheier H. Philanthropic Foundations in Cross-National Perspective: A Comparative Approach // American Behavioral Scientist. 2018. Vol. 62. P. 1591–1602.
- Anheier H., Toepler S. The Routledge Companion to Nonprofit Management. London: Routledge, 2020. 560 p.
- Anheier H. Performance Measurement in Philanthropic Foundations: The Ambiguity of Success and Failure. London: Routledge, 2018. 216 p.
- Anheier H., Leat D. Philanthropic Foundations: What Rationales? Social Research. 2013. Vol. 80. P. 449–472.
- Bennett C. What is policy convergence and what causes it? // British Journal of Political Science. 1991. Vol. 21. P. 215–233.
- Berman E. The Influence of the Carnegie, Ford, and Rockefeller Foundations on American Foreign Policy: The Ideology of Philanthropy. New York: Suny Press, 1983. 238 p.
- Boesso G., Cerbioni F., Kumar K. What Drives Good Philanthropy? The Relationship Between Governance and Strategy in Foundations // Mechanisms, Roles and Consequences of Governance: Emerging Issues / Ed. by In G.Luca, A.Hinna, F.Monteduro. Emerald Group Publishing, 2014. P. 159–180.
- Brown R. Alternatives to soft power: Influence in French and German external cultural action // The Routledge Handbook of Soft Power / Ed. by N. Chitty, L. Ji, G. Rawnsley, C. Hayden. London: Routledge, 2020. P. 37–47.
- Burns R. New Frontiers of Philanthro-capitalism: Digital Technologies and Humanitarianism // Antipode. 2019. Vol. 51. P. 1101–1122.
- Çevik S. Reassessing Turkey's Soft Power: The Rules of Attraction // Alternatives: Global, Local, Political. 2019. Vol. 44. P. 50–71.
- Correa-Cabrera G., Núñez L., Hayden L. Assessing the International Influence of Private Philanthropy: The Case of Open Society Foundations // Global Studies Quarterly. 202. Vol. 1. P. 1–14.
- Cummings B. Biting the Hand That Feeds You: Why the "Intelligence Function" of American Foundation Support for Area Studies Remains Hidden in Plain Sight // Global Society. 2014. Vol. 28. P. 70–89.
- Cunningham H. The multi-layered history of Western philanthropy // The Routledge Companion to Philanthropy / Ed. by T. Jung, S. Phillips, J. Harrow. London: Routledge, 2016. P. 42–55.
- Dakowska D. German Political Foundations: Transnational party go-betweens in the process of EU enlargement // Transnational European Union. Routledge, 2005. P. 150–169.
- Gonzalez M. State Department and Congress Should Probe USAID, Soros Promotion of Radical Agenda Overseas // The Heritage Foundation Issue Brief. 2017. No. 4671.
- Grincheva N., Kelley R. Introduction: Non-state Diplomacy from Non-Western Perspectives // The Hague Journal of Diplomacy. 2019. Vol. 14. P. 199–208.
- Halberstam D. The Best and the Brightest. New York: Fawcett-Crest, 1973. 720 p.
- Jung T., Harrow J. New development: philanthropy in networked governance—treading with care // Public Money & Management. 2015. Vol. 35. P. 47–52.
- Jung T., Harrow J. Providing Foundations: Philanthropy, Global Policy, and Administration // The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration / Ed. by Stone D., Moloney K. Oxford University Press, 2019. P. 619–637.

- Katzenstein P.* Policy and Politics in West Germany. The growth of a Semi-Sovereign State. Philadelphia: Temple University Press, 1978. 434 p.
- Krige J.* American Hegemony and the Postwar Reconstruction of Science in Europe. Cambridge: MIT Press, 2006. 384 p.
- Lambin R., Surrender R.* The rise of big philanthropy in global social policy: Implications for policy transfer and analysis // *Journal of Social Policy*. 2021. P. 1–18.
- Legitimacy of Philanthropic Foundations: United States and European Perspectives / Ed. by Prewitt K., Mattei D., Heydemann S., Toepler S. New York: Russell Sage Foundation, 2006. 312 p.
- Lipman P.* Capitalizing on crisis: venture philanthropy's colonial project to remake urban education // *Critical Studies in Education*. 2015. Vol. 56. P. 241–258.
- Loaeza S.* The political dimension of Germany's unintentional power: The KAS and Mexican democratization // *Non-state actors in international relations: The case of Germany* / Ed. by A.-M. Le Gloanec. Manchester University Press, 2007. P. 46–69.
- Lofgren M.* The Deep State. The Fall of the Constitution and the Rise of a Shadow Government. New York: Viking, 2016. 336 p.
- Luqiu L., McCarthy J.* Confucius Institutes: The Successful Stealth “Soft Power” Penetration of American Universities // *The Journal of Higher Education*. 2019. Vol. 90. P. 620–643.
- Martínez-Zarzoso I., Nowak-Lehmann F., Klasen S., Johannsen F.* Does German Development Aid boost German Exports and German Employment? A Sectoral Level Analysis // *Journal of Economics and Statistics*. 2016. Vol. 236. P. 71–94.
- Marzo P.* Supporting political debate while building patterns of trust: the role of the German political foundations in Tunisia (1989–2017) // *Middle Eastern Studies*. 2019. Vol. 55. P. 621–637.
- Mohr A.* The German Political Foundations as Actors in Democracy Assistance. Universal-Publishers, 2010. 442 p.
- Moran M.* Private Foundations and Development Partnerships: American Philanthropy and Global Development Agendas. London: Routledge, 2014. 200 p.
- Nielsen W.* The Big Foundations. New York, 1972. 475 p.
- Parmar I.* American foundations and the development of international knowledge networks // *Global Networks*. 2002. Vol. 2. P. 13–30.
- Parmar I.* Foundations of the American Century: The Ford, Carnegie, and Rockefeller Foundations in the Rise of American Power. New York: Columbia University Press, 2012. 368 p.
- Pierobon C.* German Political Foundations in Central Asia: Promoting Democracy through Civil Society // *European Journal of Social Sciences Education and Research*. 2017. Vol. 4. P. 80–86.
- Roelofs J.* How Foundations Exercise Power // *American Journal of Economics and Sociology*. 2015. Vol. 74. P. 654–675.
- Roelofs J.* Foundations and Public Policy: The Mask of Pluralism. State University of New York Press, 2003. 284 p.
- Shi Y.* Charitable Foundations and American Diplomacy // *IEESASM*. London: Francis Academic Press, 2020. P. 449–452.
- Stone D.* Knowledge Actors and Transnational Governance: The Private-Public Policy Nexus in the Global Agora. London: Palgrave Macmillan, 2013. 240 p.
- Stone D.* Private philanthropy or policy transfer? The transnational norms of the Open Society Institute // *Policy & Politics*. 2010. Vol. 38. P. 269–287.
- Strachwitz R.* The Role of Foundations in Public Debates in Germany // *American Journal of Economics and Sociology*. 2015. Vol. 74. P. 826–852.
- Sussman G., Krader S.* Template Revolutions: Marketing U.S. Regime Change in Eastern Europe. Westminster Papers in Communication and Culture. 2008. Vol. 5. P. 91–112.
- Weaver W.* U.S. Philanthropic Foundations – Their History, Structure, Management and Record. New York: Harper and Row, 1967. 492 p.
- Whitaker B.* The Foundations. An Anatomy of Philanthropy and Society. London: Eyre Methuen, 1974. 287 p.
- Youde J.* The role of philanthropy in international relations // *Review of International Studies*. 2019. Vol. 45. P. 39–56.

INTERNATIONAL ACTIVITIES OF GERMAN POLITICAL FOUNDATIONS AND AMERICAN PHILANTHROPIC FUNDS

A COMPARATIVE ANALYSIS

VYACHESLAV SUTYRIN

MGIMO University, Moscow, 119454, Russia

State Academic University for the Humanities, Moscow, 119049, Russia

Abstract

The paper is aimed at investigating the influence of political foundations upon internal and external policy of a state, analyzing place and role of foundations in international relations. The relevance of the topic under investigation is stipulated by the expansion of semi-official and guerilla diplomacy instruments in governments' external policy toolkits, which are widely financed by political foundations. The paper deals with the development of contemporary political foundations of the USA and Germany, including comparative analysis of performance features. The classification of foundation functions in the context of international relations is introduced. A conclusion is drawn that German political foundations are designed according to a model of a ministry of foreign affairs with the elements of a political party whereas a typical American philanthropic foundation is based on a model of a business corporation. German representatives tend to be present on the spot, continuously make contacts and keep track of local developments. The Americans apply project-based approach, and aim at creating NGOs or partnerships geared towards concrete actions or tasks making claims for international legitimacy. Foundations in Germany and the US are different in terms of funding models, degree of governmental involvement, scale and methods both serve as proxies and commentators of ruling elites' ideology contributing to foreign policy aims of their countries of origin. Foundations due to distancing from official diplomacy and legal autonomy (although activities of major foundations are frequently adjusted to the policy of a state of origin) achieve a wide room for maneuver. They penetrate into foreign societies and exert influence over sensitive spheres of modern statehood, such as education, domestic policy, expert community, media, etc. Hence a great deal of ties and points of influence "from inside" upon social and power structures of a foreign country are shaped, and could be exploited to further interests of a state of foundations' origin. Experience of Western foundations is actively employed by other states and organizations, including non-Western. A range of tools could be applied for the strengthening of bilateral and multilateral cooperation within the framework of the Eurasian integration project of Russia according to the principles of mutuality and inclusivity.

Keywords:

political foundations; humanitarian influence; soft power; international relations; philanthropy; society; USA; Germany.

References

- (2012). *Mezhdunarodnyj tribunal po byvshej Jugoslavii: Dejatel'nost', rezul'taty, jeffektivnost'*. Materialy Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii (Moskva, 22–23 aprelja 2009 g.) [The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia: activities, results, effectiveness]. Moscow: Indrik. 544 p.
- Aksartova S. (2009). Promoting Civil Society or Diffusing NGOs. In: Heydemann S., Hemmack D. (eds) *Globalization, Philanthropy, and Civil Society*. Bloomington: Indiana University Press. P. 160–191.
- Anheier H. (2018). Philanthropic Foundations in Cross-National Perspective: A Comparative Approach. *American Behavioral Scientist*. Vol. 62. P. 1591–1602.
- Anheier H., Toepler S. (2020). *The Routledge Companion to Nonprofit Management*. London: Routledge. 560 p.

- Anheier H. (2018). *Performance Measurement in Philanthropic Foundations: The Ambiguity of Success and Failure*. London: Routledge. 216 p.
- Anheier H., Leat D. (2013). Philanthropic Foundations: What Rationales? *Social Research*. Vol. 80. P. 449–472.
- Baykov A., Crowley-Vigneau A. (2019). Pochemu gosudarstva zaimstvujut jekologicheskie normy: opyt Rossii [Transnational Networks and Russia's Environmental Policies]. *Mezhdunarodnye protsessy*. No. 4. P. 137–153.
- Bek U. (2007). *Vlast' i ee opponenty v jepohu globalizma*. Novaja vseмирnopoliticheskaja jekonomija [Power and its Opponents in the age of globalisation]. Moscow: Progress-Traditsija. 464 p.
- Berman E. (1983). *The Influence of the Carnegie, Ford, and Rockefeller Foundations on American Foreign Policy: The Ideology of Philanthropy*. New York: Suny Press. 238 p.
- Bol'shova N.N. (2014). Gosudarstvennaja politika v oblasti vysshego obrazovaniya i nauki kak instrument mjagkoj sily [Opyt Germanii] [Public Policy in the Sphere of Higher Education as a tool for soft power (Germany's Experience)]. *Vestnik MGIMO*. No. 2. P. 71–80.
- Boesso G., Cerbioni F., Kumar K. (2014). What Drives Good Philanthropy? The Relationship Between Governance and Strategy in Foundations. In Luca G., Hinna A., Monteduro F. (eds) *Mechanisms, Roles and Consequences of Governance: Emerging Issues*. Emerald Group Publishing. P. 159–180.
- Brown R. (2020). Alternatives to soft power: Influence in French and German external cultural action. *The Routledge Handbook of Soft Power*. Ed. by N. Chitty, L. Ji, G. Rawnsley, C. Hayden. London: Routledge. P. 37–47.
- Burns R. (2019). New Frontiers of Philanthro-capitalism: Digital Technologies and Humanitarianism. *Antipode*. Vol. 51. P. 1101–1122.
- Çevik S. (2019) Reassessing Turkey's Soft Power: The Rules of Attraction. *Alternatives: Global, Local, Political*. Vol. 44. P. 50–71.
- Cummings B. (2014). Biting the Hand That Feeds You: Why the “Intelligence Function” of American Foundation Support for Area Studies Remains Hidden in Plain Sight. *Global Society*. Vol. 28. P. 70–89.
- Cunningham H. (2016). The multi-layered history of Western philanthropy. In: Jung T., Phillips S., Harrow J. (eds) *The Routledge Companion to Philanthropy*. London: Routledge. P. 42–55.
- Grincheva N., Kelley R. (2019). Introduction: Non-state Diplomacy from Non-Western Perspectives. *The Hague Journal of Diplomacy*. Vol. 14. P. 199–208.
- Halberstam D. (1973). *The Best and the Brightest*. New York: Fawcett-Crest. 720 p.
- Istomin I., Baykov A. (2020). Aljansy na sluzhbe gegemonii: dekonstruktsiya instrumentariya voenno-politicheskogo dominirovaniya [Alliances at the Service of Hegemony: Deconstruction of the Military Domination Toolbox]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. 2020. No. 6. P. 8–25.
- Jung T., Harrow J. (2015). New development: philanthropy in networked governance—treading with care. *Public Money & Management*. Vol. 35. P. 47–52.
- Jung T., Harrow J. (2019). Providing Foundations: Philanthropy, Global Policy, and Administration. In: Stone D., Moloney K. (eds) *The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration*. Oxford University Press, 2019. P. 619–637.
- Krige J. (2006). *American Hegemony and the Postwar Reconstruction of Science in Europe*. Cambridge: MIT Press. 384 p.
- Krige J., Rausch H. (2012). *American Foundations and the Coproduction of World Order in the Twentieth Century*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht. 301 p.
- Lan'shina T.A. (2014). Mjagkaya sila Germanii: kul'tura, obrazovanie, nauka [German Soft Power: culture, education, science]. *Vestnik mezhdunarodnyh organizatsij*. No. 2. P. 28–57.
- Lipman P. (2015). Capitalizing on crisis: venture philanthropy's colonial project to remake urban education. *Critical Studies in Education*. Vol. 56. P. 241–258.
- Lofgren M. (2016) *The Deep State. The Fall of the Constitution and the Rise of a Shadow Government*. New York: Viking. 336 p.
- Luqiu L., McCarthy J. (2019). Confucius Institutes: The Successful Stealth “Soft Power” Penetration of American Universities. *The Journal of Higher Education*. Vol. 90. P. 620–643.
- Mikhaylenko E.B. (2022). Uroki mezhdunarodnoj kampanii po zapreshheniju jadernogo oruzhija [From Advocacy to Diplomacy. The case of the international campaign to abolish nuclear weapons]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 20. No. 1(68). P. 55–79.
- Moran M. (2014). *Private Foundations and Development Partnerships: American Philanthropy and Global Development Agendas*. London: Routledge. 200 p.
- Nielsen W. (1972). *The Big Foundations*. New York. 475 p.
- Ogneva A.V. (2011). Politicheskie fondy FRG i ih vklad v razvitie mezhdunarodnogo dialoga [Political Foundations of Germany and their Contribution into the Development of International Dialogue]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*. No. 4. P. 113–118.

- Parmar I. (2002). American foundations and the development of international knowledge networks. *Global Networks*. Vol. 2. P. 13–30.
- Parmar I. (2014). American Power and Philanthropic Warfare: From the War to End All Wars to the Democratic Peace. *Global Society*. Vol. 28. P. 54–69.
- Parmar I., Rietzler K. (2014). American Philanthropy and the Hard, Smart and Soft Power of the United States. *Global Society*. Vol. 28. P. 3–7.
- Parmar I. (2012). *Foundations of the American Century: The Ford, Carnegie, and Rockefeller Foundations in the Rise of American Power*. New York: Columbia University Press. 368 p.
- Pierobon C. (2017). German Political Foundations in Central Asia: Promoting Democracy through Civil Society. *European Journal of Social Sciences Education and Research*. Vol. 4. P. 80–86.
- Pisarev I.I. (2022). Politika grupp interesov v Evropejskom Sojuze v sfere vysshego obrazovaniya [Interest group politics in the higher education sphere of the European Union]. diss. kand. polit. nauk: 23.00.04: defended 29.03.2022. Moscow: MGIMO. 235 p.
- Pogorel'skaja S.V. (2009). *Nepravitel'stvennye organizatsii i politicheskie fondy vo vneshnej politike Federativnoj Respubliki Germanii* [Non-Governmental Organizations and Political Foundations in German Foreign Policy]. Moscow: Nauka. 215 p.
- Pogorel'skaja S.V. (2014). Deyatel'nost' germanskikh politicheskikh fondov v sredizemnomorskikh stranah ES v period krizisa evrozony (na primere Gretsii) [Activities of German Political Foundations in the Mediterranean EU Member-States during the Eurozone Crisis (the Case of Greece)]. *Aktualnye problemy Evropy*. No. 2. P. 56–75.
- Prewitt K., Mattei D., Heydemann S., Toepler S. (eds) (2006). *Legitimacy of Philanthropic Foundations: United States and European Perspectives*. New York: Russell Sage Foundation. 312 p.
- Roelofs J. (2015). How Foundations Exercise Power. *American Journal of Economics and Sociology*. Vol. 74. P. 654–675.
- Roelofs J. (2003). *Foundations and Public Policy: The Mask of Pluralism*. State University of New York Press. 284 p.
- Shi Y. (2020). Charitable Foundations and American Diplomacy. IEEASAM. London: Francis Academic Press. P. 449–452.
- Stone D. (2013). *Knowledge Actors and Transnational Governance: The Private-Public Policy Nexus in the Global Agora*. London: Palgrave Macmillan. 240 p.
- Shakleina T.A. (2015) Liderstvo i sovremennyy mirovoj porjadok [[Leadership and Current World Order]. *Mezhdunarodnye protsessy*. № 4. P. 6–19.
- Sussman G., Krader S. (2008) Template Revolutions: Marketing U.S. Regime Change in Eastern Europe. *Westminster Papers in Communication and Culture*. Vol. 5. P. 91–112.
- Sutyurin V.V. (2020). Gumanitarnoe vliyanie vo vneshnej politike: resursy, kanaly, infrastruktury [Humanitarian Influence in Foreign Policy: resources, channels, and infrastructures]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*. No. 5. P. 5–20.
- Toganova N.V. (2018) Jekonomika i bezopasnost' kak motivy pomoshhi razvitiyu: primer Germanii [Economic and security motives in international development assistance: The case of Germany]. *Mezhdunarodnye processy*. No. 3. P. 39–55.
- Weaver W. (1967). *U.S. Philanthropic Foundations – Their History, Structure, Management and Record*. New York: Harper & Row. 492 p.
- Whitaker B. (1974). *The Foundations. An Anatomy of Philanthropy and Society*. London: Eyre Methuen. 287 p.
- Youde J. (2019). The role of philanthropy in international relations. *Review of International Studies*. Vol. 45. P. 39–56.