

УДК 327

ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ОСОБЕННОСТИ НЕМЕЦКОГО ПОДХОДА

© 2023 г. ТИМОШЕНКОВА Екатерина Петровна*

Кандидат исторических наук

*Ведущий научный сотрудник Отдела социальных и политических исследований
Института Европы РАН. 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11-3*

***E-mail:** ek.timoshenkova@gmail.com

Поступила в редакцию 14.02.2023

После доработки 28.03.2023

Принята к публикации 12.04.2023

Аннотация. Статья посвящена анализу особенностей взаимодействия германского государства и гражданского общества (ГО). ФРГ известна как развитое демократическое государство с сильным ГО, в котором активную роль играют неправительственные организации (НПО). Они помогают немецкому правительству реализовывать внешнеполитическую концепцию и поддерживают его имидж за рубежом. Статья отвечает на вопросы: являются ли немецкие НПО равноправным партнером государства и насколько они самостоятельны в действительности? Для ответа на них сделан анализ правового статуса и особенностей финансирования немецких неправительственных организаций, изучены концепции взаимодействия государства и ГО, выделены их основополагающие принципы. В статье проведено различие между научным и государственным/правительственным подходом. Для этого исследованы теоретические работы немецких ученых и аналитические материалы бундестага, прежде всего комиссий по этике 2002 г., проведено сравнение немецкого подхода к НПО с международными практиками. Раскрыты основные положения взаимодействия государства и ГО в период канцлерства Г. Шредера и А. Меркель. Детально проанализирована модель красно-зеленой коалиции, т. к. именно она стала основой современного общественного договора. Сделан вывод, что в ФРГ не существует гражданского общества в идеальном научном понимании. Немецкое государство не только финансово поддерживает НПО, но и определяет правила взаимодействия, выделяя организации, которые стремятся к политическому влиянию.

Ключевые слова: ФРГ, гражданское общество, бундестаг, неправительственные организации, социальные движения, третий сектор, «мягкая сила», политическое влияние, общественный договор, Г. Шредер, А. Меркель

DOI: 10.31857/S0201708323030105

EDN: bstgqi

Парадоксы немецкой политики

Современная Германия ассоциируется с демократическим правовым государством и развитым гражданским обществом (ГО). Ее имидж вызывает у стороннего наблюдателя уверенность в том, что права немецких граждан не только закреплены в Основном законе ФРГ, но и укоренены в партийно-политической системе. Это впечатление складывается благодаря эффективному функционированию многочисленных неправительственных (НПО) и некоммерческих организаций (НКО) как внутри страны, так и за рубежом. Германия целенаправленно и последовательно делает ставку во внешней политике на использование «мягкой силы», основу которой составляют НПО, включая партийно-политические фонды. Немцы усовершенствовали изначально американскую концепцию с учетом исторического опыта и особенностей государственного строя. В значительной степени удачное сочетание теории и практики стало возможным благодаря сотрудничеству государства и науки, существованию в Германии сильной правовой и политико-философской научной школы, которая опирается на традиции предыдущих поколений.

В российской политологии анализу особенностей взаимодействия немецкого государства и ГО уделено немного внимания. Как правило, ученые рассматривают этот вопрос в рамках концептуальных исследований, посвященных внешней и внутренней политике ФРГ [Погорельская и др., 2021]. Среди экспертов, которые целенаправленно изучают отдельные аспекты деятельности германских НПО следует выделить С.В. Погорельскую [Погорельская, 1999; 2005; 2007; 2022], О.П. Попову [Попова, 2019], А.В. Карпунину [Карпунина, 2013], А.А. Рожина [Рожин, 2021]. В статье рассмотрены особенности статуса неправительственных организаций в Германии и выявлены различия между научным и государственным подходом к ГО и его организациям.

Современная немецкая политическая элита уделяет большое внимание тому, как направить «гражданскую энергию» – потенциальный источник конфликта – в позитивное русло. А. Меркель на посту канцлера Германии создала в 2014 г. специальную рабочую группу, в состав которой вошли лучшие немецкие специалисты по психологии масс¹. Помимо конъюнктурной задачи создания благоприятного имиджа канцлера, как лидера нации, они должны были разработать механизмы, с помощью которых немецкое общество функционировало бы себе во благо. В результате появилась концепция гражданского диалога, главный девиз которого – «хорошо жить в Германии». Например, для профилактики заболеваний полезно заниматься спортом, что должно привести к снижению нагрузки на систему здравоохранения и страхования, увеличить работоспособность граждан. Следовательно, нужно превратить занятия фитнесом в модный тренд [Alexander, 2018: 25]. Создание группы стало попыткой канцлера наладить систему мягкого управления обществом с целью заботы о нем, с одной стороны, и презентации себя понимающим и хорошим лидером – с другой. В период правления А. Меркель активно и регулярно использовала практику взаимодействия с ГО в формате общественного диалога (*Bürgerdialog*) – конферен-

¹ Эта группа была создана в структуре ведомства канцлера и подчинялась лично А. Меркель.

ций, создания специальных платформ для обсуждения различных актуальных тем: от миграции, интеграции до цифрового развития и новой зеленой энергетики¹.

Ее предшественник на посту канцлера, социал-демократ Г. Шрёдер (1998–2005 гг.) одобрил создание специальных комиссий по этике при бундестаге, в состав которых вошли ученые и представители общественности. Задачей двух комитетов стало изучение последствий глобализации и перспектив развития гражданской активности. Их отчеты, в которых центральное место занимает анализ деятельности и особенностей функционирования немецких НПО и НКО, были представлены в 2002 г. и до сих пор являются основным источником для понимания государственного подхода к развитию ГО и роли НПО в ФРГ².

Красно-зеленая коалиция во главе с Г. Шредером не случайно занималась изучением вопроса гражданской активности в условиях глобализации. Экономические вызовы, связанные с объединением Германии, рост безработицы, влияние развития мировой экономики привели страну к структурному кризису. В этих условиях социал-демократы были вынуждены посягнуть на одну из базовых основ немецкой партийно-политической системы – социальное государство – и начать проводить совершенно не свойственную для них политику «Повестка дня 2010», которая предусматривала сокращение социальных пособий и уменьшение государственной поддержки. Это означало отход от привычной для немецких граждан системы социальной справедливости, перенос большей ответственности на самих граждан и их объединения.

Теоретические и правовые аспекты деятельности НПО и НКО в Германии

Сегодня в немецкой политологии существует множество трактовок и концепций гражданского общества. Например, в Малом лексиконе политики (*Kleines Lexikon der Politik*) ГО – это «совокупность коллективных действий и публичного дискурса между частной сферой и государством. Его организационное ядро составляют многочисленные организации, также конкурирующие между собой, которые ведут дела относительно автономно и формулируют свои материальные и нематериальные интересы» [Nohlen, 2001: 593]. Немецкий историк Ю. Коцка описывает гражданское общество как «пространство социальной самоорганизации между государством, экономикой и частной сферой, область действий ассоциаций, кружков, социальных движений и неправительственных организаций» [Koska, 2002: 15]. Исследовательница А. Циммер видит в ГО образец социального взаимодействия, альтернативу, к которой следует стремиться, форму общественной самоорганизации [Zimmer, Wolf, 2012: 16]. В. Кляйн понимает под гражданским обществом «общественную сферу вне государства, но не вне политики, в которой действуют обще-

¹ Например, ежегодно проводились т. н. исламские конференции, в которых активно участвовали диаспоры и религиозные организации.

² Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements. Bürgerschaftliches Engagement“. Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Deutscher Bundestag. Drucksache 14/8900. 14. Wahlperiode. 03.06.2002. 429 p.

ственные ассоциации – объединения граждан на добровольной основе, оказывающие влияние на формирование политического мнения» [Klein, 2011: 29].

Современные исследователи Института международных отношений (г. Штутгарт)¹ предлагают ввести более широкие и универсальные определения, т. к. гражданское общество давно вышло за пределы национальных границ, часто использует в качестве рабочего языка английский, и для его организаций характерен миссионерский подход, а не достижение целей регионального значения [Hummel et al., 2020: 17]. По их мнению, роль и задачи НПО изменились в XXI в. Они все чаще участвуют в преобразовании общественного пространства наравне с государством, взаимодействуя с ним одновременно как партнеры и конкуренты. Это означает, что ГО превратилось в фактор силы, поэтому его следует рассматривать не как пространство между государством и рынком, а как самостоятельный и неотъемлемый элемент – «третью измерение». Ученые выступают за применение термина «организации гражданского общества» вместо привычных НПО и НКО [Hummel et al., 2020: 14]².

Таким образом, несмотря на отсутствие единого определения, ключевым элементом в современных немецких концепциях гражданского общества являются ассоциации или организации граждан, действующие на добровольной основе и независимые от государства, но влияющие на формирование политического дискурса.

У права на ассоциацию (на создание общественных объединений) давние традиции в немецком законодательстве. Упоминание права на объединение содержалось в Конституционной хартии Пруссии 1850 г. (ст. 30)³ и Веймарской конституции Германской империи 1919 г. (ст. 124)⁴. В Основном законе ФРГ 1949 г. указано, что «все немцы имеют право создавать союзы и общества. Кроме того, каждому гражданину и представителям всех профессий гарантируется право на образование объединений в целях сохранения и развития трудовых и экономических отношений»⁵. Создание союзов регулируется гражданским (параграфы 21–79 Гражданского кодекса – *Bürgerliches Gesetzbuch*) и публичным правом (Закон о регулировании общественного права на объединения – *Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz)*).

¹ В 2020 г. немецкие эксперты С. Хуммель, Л. Рот, Р. Штрахвитц провели для Института международных отношений (г. Штутгарт) аналитическое исследование «Что означает гражданское общество в Европе? Основа для международного сотрудничества». Они предложили использовать в научном дискурсе подходы и определения международной общественной организации «CIVICUS», которая регулярно публикует материалы о состоянии ГО в 196 странах.

² Такой подход значительно шире и ближе к американскому, т. к. включает все общественные движения и организации, в т. ч. профсоюзы. В немецкой политологической науке последние рассматриваются отдельно от НПО и НКО, однако они признаются важным элементом ГО.

³ Конституционная хартия Пруссии (31 января 1850 г.). URL: https://pnu.edu.ru/ru/faculties/full_time/isptic/iogip/study/studentsbooks/histsources2/igpzio60/ (дата обращения: 21.02.2023).

⁴ Конституция Германской империи (Веймарская) от 11 августа 1919 г. URL: https://pnu.edu.ru/ru/faculties/full_time/isptic/iogip/study/studentsbooks/histsources2/igpzio64/ (дата обращения: 21.02.2023).

⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 1949. Art 9. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_9.html (дата обращения: 21.02.2023).

Наиболее распространенные правовые формы объединения граждан в Германии – зарегистрированный союз (*eigetrager Verein, e.V.*) и фонд (*Stiftung*). Оба вида объединений могут добиться статуса общественно полезной организации, который утверждает налоговая служба, опираясь на цели устава НПО. На основании этого статуса они получают налоговые льготы, а также право предоставлять своим донорам справки о пожертвовании, позволяющие снизить налоги.

Свобода каждого гражданина Германии организовать союзы, к которым относятся НПО и НКО, является одной из ключевых основ немецкой политической системы и культуры. Она обеспечивает немецким неправительственным организациям широкую свободу действий внутри страны. В частности, НПО не обязаны (но могут по собственному желанию) разглашать информацию о своих членах, их контактах и зарубежных источниках финансирования¹. Отвечая на вопрос депутатов о целесообразности контроля за финансированием из-за рубежа, научная служба бундестага указала на безрезультатность поиска конечного источника. Тот, кто захочет скрыть свою деятельность, может сделать это через подставные европейские организации с хорошей репутацией. Не имея возможности отследить нежелательных инвесторов, немецкое государство сосредоточилось на проверке соответствия деятельности НПО и НКО немецкому законодательству. Правительственные органы контролируют также качество услуг НПО, проверяют отчеты о проектах, на которые выделены гранты из государственных средств. Взаимодействие власти и общественных организаций происходит не только через публичный диалог, СМИ, но и за счет консультаций правительственных структур с представителями НПО, участия в специальных комиссиях и других форматах, инициаторами создания которых, как правило, выступают органы власти.

Концепция НПО: основные определения, понятия, разграничения

Ни в политической, ни в академической дискуссии нет общепринятого определения неправительственной организации, поэтому целесообразно выделить ее основные признаки и разграничить с другими близкими терминами, которые применяются как в науке, так и в государственных документах. Понятие «НПО» часто используют в тематическом контексте вместе с гражданским обществом, социальным движением, третьим сектором и социальным капиталом.

Общим для всех понятий является точка отсчета промежуточного пространства между государством, рынком и частной сферой. Как показано выше, эксперты рассматривают ГО как сферу действия добровольных объединений граждан для достижения определенных целей между государством, рынком и частным сектором, в то время как третий сектор описывает добровольный, неправительственный сектор социальных услуг. Под социальными движениями обычно понимают неформальную, коллективную, мобилизующую деятельность с целью изменения социальных струк-

¹ Ausländische Finanzierung von Vereinen. Deutscher Bundestag. 2017. URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/503054/a56819274770f6a27539103b441f3111/WD-3-032-17-pdf-data.pdf> (дата обращения: 21.02.2023).

тур. Социальный капитал – понятие, введенное в 1980-е гг., характеризует как частный, так и общественный социально-интегративный потенциал – ресурсы, основанные на доверии, общих нормах и ценностях, а также социальных сетях (объединениях) [Stickler, 2005: 94]. Таким образом, социальный капитал можно понимать, с одной стороны, как условие для входа в третий сектор, а с другой – как его продукт, в создании которого активное участие принимают в т. ч. неправительственные организации.

Базовые характеристики НПО – добровольность, независимость (от государства/правительства), ориентация на общее благо и некоммерческий характер. Часто в концепциях указаны элементы постоянства и признаки формальной организации. Альтруистическая установка присутствует не всегда, в то время как стремление к политическому влиянию постепенно признается в качестве одной из целей НПО, что значительно расширяет сферу действий неправительственных организаций и увеличивает их значимость как для гражданского общества, так и для государства.

Таблица 1

Термин «НПО» в науке: подходы к определению

Авторы	Элементы	Основная характеристика	Разграничения/отличительные черты
М. Глагов, 1993	посредник; некоммерческий; добровольно-альтруистический, благотворительный характер; независимость от государства/правительства	некоммерческая; добровольная; независимая	некоммерческая; добровольная
Вайс Т., Горденкер Л., 1996	добровольное формальное объединение общественных сил; отсутствие погони за экономической выгодой; гуманистические и универсалистские принципы; попытка повлиять на государственных деятелей и политиков	некоммерческая; добровольная	формальная; гуманитарные цели; поиск влияния
Й. Хирш, 1993	формально частная, некоммерческая; воспринимается как защищающая интересы; организационно и финансово независима от государства и бизнеса; профессиональная, постоянно действующая организация	некоммерческая; независимая; постоянная; интересы третьих лиц	постоянная; независимая; защита интересов
И. Таке, 2002	независимость от государства/правительства; некоммерческий характер; только представление общественных интересов; универсальные принципы и благотворительность; политическая цель; добровольный приток ресурсов	независимая; некоммерческая; защита интересов; влияние на политику	независимость; политическое влияние

Авторы	Элементы	Основная характеристика	Разграничения/отличительные черты
Б. Колер-Кох, 2011	негосударственная; не ради прибыли; добровольная ассоциация; мирный и публичный характер; ориентация на общее благо	некоммерческая; добровольно; общее благо	публично; мирный
С. Хуммель, Л. Пфиртер, Л. Рот, Р. Штрахвитц, 2020	добровольность; эмпатия; дарение времени, идей, активов; субъективный общественный интерес, направленный на достижение общего блага; первичная ориентация на определенную цель; миссия; отказ от распределения прибыли между членами и/или собственниками.	добровольная, общественное благо; некоммерческая	миссия; фактор силы; влияние, преобразование общественного пространства

Составлено по: [Otten, 2016; Hummel et al., 2020].

Многие неправительственные организации Германии образовались из протестных движений. От протестных объединений, созданных с целью изменения сложившихся социально-экономических и правовых отношений, НПО прошли путь к организациям с фиксированной структурой и консультативной компетенцией и таким образом заняли место в немецкой политической системе. Современные исследователи неправительственных организаций в ФРГ до сих пор в качестве одного из критериев оценки деятельности организации анализируют ее конфликтный потенциал. Степень конфликтности, или готовность к протесту – объект внимания со стороны правительства ФРГ. Немецкие политологи отмечают, что в отличие от англосаксонской модели взаимодействия НПО и государства, которая базируется на конструктивном подходе, немецкие объединения готовы применять деструктивные (конфликтные или протестные) методы [Otten, 2016: 282]. Сегодня наличие у НПО признаков формальной организации, опыта и авторитета являются определяющими критериями, однако следует признать, что многие из них используют средства и методы социальных движений для того, чтобы заявить о себе и привлечь внимание.

Наибольший интерес представляет анализ политического подхода, т. к. именно он поможет понять специфику взаимоотношений немецкого государства и гражданского общества и выявить особенности последнего.

Политический подход

Термин «неправительственная организация» впервые использован в 1945 г. в статье 71 Устава Организации Объединенных Наций. Она закрепляет участие НПО в системе ООН (в частности, в Экономическом и Социальном Совете, ЭКОСОС). ООН приняла широкое определение, охватывающее все международные организации, не созданные на основе правительственного соглашения, включая университеты, деловые и промышленные ассоциации, церковные организации и муниципали-

теты. Подход Всемирного банка существенно отличается и ориентируется на общее благо, к которому должны стремиться НПО. К ним относятся организации, которые полностью или в значительной степени независимы от правительств и занимаются деятельностью, направленной на облегчение страданий, продвижение интересов бедных, защиту окружающей среды, предоставление основных социальных услуг или развитие общества.

Стремление к достижению общих целей должно быть существенной характеристикой НПО как части гражданского общества в понимании Европейской комиссии. Она проводит различие между оперативными НПО, предоставляющими услуги, и правозащитными, цели которых позволяют оказывать влияние на политику. В целом организации, по мнению Комиссии, представляют группы интересов [Otten, 2016: 28], следовательно занимаются лоббированием.

В документах немецкого парламента нет четкого определения НПО. По мнению специальных комиссий по этике 2002 г., основной отличительной чертой немецких неправительственных организаций является «политическая активность без правовых полномочий – без возможности использовать общепринятые политические инструменты»¹. Их деятельность, как и гражданских ассоциаций, базируется на принципах добровольности и самоорганизации. Для них характерна «политическая независимость, общественная активность, в т. ч., правозащитная, поддержка инициатив на низовом уровне». Таким образом, нижняя палата парламента ФРГ выделяет среди множества союзов и объединений неправительственные организации, которые оказывают влияние на политику государства, не имея при этом в своем распоряжении традиционного набора инструментов. С точки зрения немецкого бундестага, роль НПО заключается не в том, чтобы иметь право голоса при принятии решений, а в том, чтобы быть услышанными: «Только НПО, чья организация и внутренние процессы принятия решений являются прозрачными и честными и которые не используют какие-либо формы насилия, имеют законное право быть услышанными в качестве заинтересованных сторон в процессе принятия политических решений. Мы однозначно приветствуем приверженность, опыт и консультативное участие таких НПО в различных проблемных областях, в контроле и критике решений, в подготовке законодательства. Такое положительное влияние на расширение сознания общества имеет свою дополнительную значительную ценность»².

В документах 2002 г. говорится о необходимости пересмотра общественного договора государства и общества, отказа от адресной финансовой помощи организациям с целью создания устойчивой системы взаимодействия, при которой ГО будет всесторонне включено в политическую систему Германии, особенно на муниципальном уровне. С этой целью все принимаемые законы должны учитывать позицию НПО, действующих в этой сфере. ГО рассматривается Комиссией, как «социальный клей» немецкой демократии, а государство – как поддерживающее и стимулирующее гражданскую активность. Авторы концепции признают, что ГО в идеальном – научно-философском – плане не может существовать на практике, т. к.

¹ Bericht der Enquete-Kommission. P. 39.

² Там же. P. 76.

нуждается в финансовой поддержке государства или бизнеса. Призыв к деbüroкра-тизации выстроенной системы тоже наивен: бюрократический контроль нужно уменьшать, но отменить невозможно, поскольку именно чиновники поддерживают рамочные условия для функционирования ГО. Авторы доклада рекомендовали правительству создать в Германии культуру поощрения, признания важности деятельности НПО и добровольного участия граждан в общественной жизни. Добровольчество и волонтерство должны стать почетным занятием¹.

Тезис о волонтерстве звучал особенно актуально в начале 2000-х гг. на фоне роста безработицы, когда государству было выгодно, чтобы граждане сами находили себе применение и продолжали трудиться, а не участвовали в забастовках. Сегодня в ФРГ работа волонтером получила широкое распространение и признание прежде всего среди молодежи. Молодые люди не только проходят стажировки в НПО, выбирают их основным видом деятельности после окончания вузов, но и активно разрабатывают свои собственные проекты. В ведущих немецких университетах есть специальные учебные программы, посвященные изучению деятельности неправительственных организаций.

Анализ массива данных об НПО и НКО в Германии позволяет утверждать, что основой взаимодействия государства и неправительственных организаций является принцип субсидиарности – базовый принцип федерального устройства немецкого государства. НПО часто действуют в тех областях, в которых государство не успевает охватить все сферы жизнедеятельности общества или ему сложно проявлять активность. Например, благодаря немецким партийно-политическим фондам и другим неправительственным организациям за рубежом, немецкое правительство располагает возможностью установить контакт почти с любой политической партией, в т. ч. оппозиционной. Партийно-политические фонды – не просто базовый элемент «мягкой силы» Германии и особенность партийно-политической системы, а ее преимущество.

Финансирование НПО

Ключевой составляющей современных теорий гражданского общества и НПО является независимость последних прежде всего от государства, т. к. только независимые организации могут добросовестно отстаивать интересы граждан перед властными структурами. Такие организации используют частные средства: собственные, спонсоров, взносы на благотворительность и поэтому действуют самостоятельно. Однако их количество в Германии невелико. Более того, многие организации существуют за счет государственной поддержки. Например, партийно-политические фонды финансируются государством до 97,3% [Погорельская и др., 2021: 202]. Организации, которые участвуют в политике развития (*Entwicklungspolitik*) и выигрывают государственные гранты, вкладывают в проекты примерно 25–30% собственных средств. Остальное они получают из бюджета [Hermle, 2001: 16].

¹ Там же. Р. 24.

Во внутренней сфере государство также выступает активным игроком и поддерживает общественные объединения. Многие общины в Германии, особенно среди мигрантов, не смогли бы реализовать проекты без государственной помощи. Другая функция государственного финансирования НПО – поощрение: организации, достигшей значительных результатов, выделяется денежная сумма в качестве премии сотрудникам. Тем самым немецкое правительство не только оказывает поддержку деятельности НПО, но и направляет их деятельность в определенные сферы. Таким образом, немецкая модель сотрудничества государства и ГО базируется на тесном взаимодействии сторон и принципе субсидиарности.

Заключение

Единообразного определения термина «НПО» нет ни в науке, ни в политике. Можно выделить основные характеристики, по которым в политологическом дискурсе существует широкий консенсус: добровольный характер объединения, самостоятельность (независимость от государства), ориентация на общее благо и некоммерческий подход. Однако если считать ключевым критерием независимость, то многие ассоциации и союзы Германии нельзя рассматривать как классические НПО. Большая часть немецких неправительственных организаций, включая религиозные, которые действуют в сфере благосостояния – в третьем секторе, а также участвуют в политике развития и сотрудничества, получают значительное финансирование от государства.

Организации третьего сектора действуют как институты самопомощи, функционируют часто от имени государства на субсидиарной основе и ориентируются на общее благо. Однако рамочные условия их действий устанавливаются политически. В то время как политическая система принимает общеобязательные решения и гарантирует их исполнение, т. е. обладает властью, НПО заинтересованы в отстаивании более или менее широко распространенных, неиндивидуальных интересов через участие в государственном регулировании общества.

Политики и ученые едины в том, что НПО – неотъемлемая и наиболее активная часть гражданского общества. Эти термины часто используются как взаимозаменяемые, но понятие ГО шире. Исторически гражданское общество и его организации рассматривались как противовес государству и рынку. Сегодня они считаются неотъемлемой частью немецкого демократического общества – «социальным клеем», в задачи которого входят поддержка, дополнения, предложения и мониторинг политики государства. В случаях, когда репрезентативные системы отсутствуют или властные структуры не обладают достаточным авторитетом, гражданское общество и НПО берут на себя легитимационную функцию. При этом совместная ответственность государственных органов и НПО не гарантируется конституционным или международным правом.

Таким образом, НПО оказывают влияние на содержание политики немецкого государства, обеспечивают прозрачность и публичность, участвуют в мониторинге политических процессов, повышают осведомленность граждан о проблемах и помогают в формировании дискурсов. Однако у них нет юридических полномочий контролировать

национальные или наднациональные политические решения. Не имея правоприменительной силы, НПО полагаются на силу лучшего аргумента, авторитет и резонанс в обществе. Они выигрывают от «позитивной нормативной предвзятости», т. е. бескорыстной некоммерческой ориентации, которую им часто приписывают наука и общественность. Тем самым, неправительственные организации в Германии обладают влиятельным моральным авторитетом, несмотря на дефицит реальной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Погорельская С.В., Тимошенкова Е.П., Хорольская М.В. (2021) Неправительственные организации Германии: формирование гражданского общества. Глава 17. *«Третий сектор» в мире: модели гражданской активности в XX–XI веке*. Под ред. О.В. Павленко, Н.А. Борисова, М.В. Воскоян. Минобрнауки, ФГБОУ ВО «РГГУ», Автономная некоммерческая организация «Умная цивилизация», Москва. С. 151–211.

Погорельская С.В. (2007) *Неправительственные организации и политические фонды во внешней политике Федеративной Республики Германии*. Наука, Москва. 206 с.

Погорельская С.В. (2005) Национальные неправительственные международные организации и европейская внешняя политика: роль германских политических фондов. *Актуальные проблемы Европы*. № 3. С. 169–187.

Погорельская С.В. (2022) Германия. Институциональные вопросы интеграции на примере исламской конференции ФРГ. *Россия и мусульманский мир*. № 3(325). С. 112–121. DOI: 10.31249/rimm/2022.03.10

Погорельская С.В. (1999) «Право на родину» и единая Европа. *Мировая экономика и международные отношения*. № 5. С. 66–73. DOI: 10.20542/0131-2227-1999-5-66-73

Попова О.П. (2019) *Содействие международному развитию как инструмент внешней политики и внешнеэкономической деятельности ФРГ*. Дис. ... канд. полит. наук. Москва. 227 с.

Карпунина А.В. (2013) Социальная работа протестантской церкви в Германии: вопросы финансирования и фандрайзинга. *Отечественный журнал социальной работы*. № 4. С. 177–181.

Рожин А.А. (2021) Участие мусульманских организаций в социальной политике ФРГ. *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*. № 1 (19). С. 103–110. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran12021103110>

Alexander R. (2018) *Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Inneren der Macht*. Siedler, Munich, Germany. 286 p.

Hermle R. (2001) Stellungnahme des Verbands Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO). *Zivilgesellschaft und Entwicklung. Beiträge für eine Anhörung des Deutschen Bundestages über die „Bedeutung der Zivilgesellschaft für nachhaltige Entwicklung in den Entwicklungsländern“*. Ed. by Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, Germany. P. 13–28.

Hummel S., Pfirter L., Roth J., Strachwitz R. (2020) *Was heißt Zivilgesellschaft in Europa? Grundlage für die internationale Zusammenarbeit*. ifa (Institut für Auslandsbeziehungen e.V.), Stuttgart, Germany. DOI: <https://doi.org/10.17901/AKBP1.11.2020>

Klein A. (2011) Zivilgesellschaft/Bürgergesellschaft. *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement*. Ed. by Th. Olk, B. Hartnauß. Beltz Juventa, Weinheim, Germany. P. 29–40

Klie T. (2019) *Demokratische Integration in Deutschland*. Verlag Springer, Wiesbaden, Germany. 129 p. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-25264-9>

Kocka J. (2002) Das Bürgertum als Träger von Zivilgesellschaft: Traditionslinien, Entwicklungen, Perspektiven. *Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft*. Ed. by Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag, VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden, Germany. P. 15–22. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-322-93263-1_2

Otten L.K. (2016) „Der Einfluss von Nichtregierungsorganisationen auf entwicklungspolitische Finanzentscheidungen von Bundesregierung und Parlament“. Eine empirische Untersuchung der 14. bis 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Doctoral dissertation. Mannheim, Germany. 354 p.

Nohlen D. (ed.) (2001) *Kleines Lexikon der Politik*. Bundeszentrale für politische Bildung, Munich, Germany. 623 p.

Stickler A. (2005) *Nichtregierungsorganisationen, soziale Bewegungen und Global Governance. Eine kritische Bestandsaufnahme*. Transcript Verlag, Bielefeld, Germany, 428 p. URL: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/68337> (accessed: 21.02.2023).

Wolf A.Ch., Zimmer A. (2012). *Lokale Engagementförderung. Kritik und Perspektive*. VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie), Wiesbaden, Germany. 182 p.

State and Civil Society: Peculiarities of the German Approach

E.P. Timoshenkova*

Candidate of Sciences (History)

Leading Researcher at the Department of Social and Political Studies of Europe

Institute of Europe, Russian Academy of Sciences

11-3, Mokhovaya Str., Moscow, Russia, 125009

***E-mail:** katerinatim@mail.ru

Abstract. The article is dedicated to the interaction between the German state and civil society (CS). Germany is known as a developed democratic state with a strong CS in which non-governmental organizations play an active role. They also help the German government to implement its foreign policy vision and maintain its image abroad. The article addresses the question whether German NGOs are equal partners of the state and to what extent they are independent in reality. The author analyses the legal status and financing features of German NGOs, examines the concepts of interaction between the state and CSOs and highlights their underlying principles. The study makes a clear distinction between the academic approach and the state/government approach. For this purpose, the author examines theoretical papers by German academics and analyses conducted by the Bundestag, especially the "Ethics Commissions" of 2002, and compares the German approach to NGOs with other international practices. The article reveals the main points of interaction between the state and CSOs during the chancellorship of G. Schroeder and A. Merkel. The red-green coalition model is analyzed in more detail, as it has become the basis of the modern "social contract". The author concludes that there is no civil society in the classical scientific sense in the FRG. The German state not only actively supports its NGOs financially, but also defines the rules of engagement by clearly identifying organizations that seek political influence.

Key words: Germany, civil society, Bundestag, NGOs, social movements, third sector, soft power, political influence, social contract, H. Schroeder, A. Merkel

DOI: 10.31857/S0201708323030105

EDN: bstgqi

REFERENCES

Alexander R. (2018) *Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Inneren der Macht*, Siedler, Munich, Germany.

Hermle R. (2001) Stellungnahme des Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), in Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.), *Zivilgesellschaft und Entwicklung. Beiträge für*

eine Anhörung des Deutschen Bundestages über die „Bedeutung der Zivilgesellschaft für nachhaltige Entwicklung in den Entwicklungsländern“, Bonn, Germany.

Hummel S., Pflirter L., Roth J., Strachwitz R. (2020) *Was heißt Zivilgesellschaft in Europa? Grundlage für die internationale Zusammenarbeit*, ifa (Institut für Auslandsbeziehungen e.V.), Stuttgart, Germany. DOI: <https://doi.org/10.17901/AKBP1.11.2020>.

Karpunina A.V. (2013) Socialnaya rabota protestantskoj cerkvi v Germanii: voprosy finansirovaniya i fandrazjzina [Social Work in Protestant Church in Germany: Issues of Funding and Fundraising. The Russian Journal of Social Work], *Journal of Social Work*, 4, pp. 177–181. (In Russian).

Klein A. (2011) Zivilgesellschaft/Bürgergesellschaft, in Th. Olk, B. Hartnuß (ed.). *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement*, Weinheim, Germany, pp. 29–40.

Klie T. (2019) *Demokratische Integration in Deutschland*. Verlag Springer, Wiesbaden, Germany. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-25264-9>

Kocka J. (2002) „Das Bürgertum als Träger von Zivilgesellschaft: Traditionslinien, Entwicklungen, Perspektiven“, in Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Deutscher Bundestag (ed.) *Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft*“, Deutscher Bundestag, VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden, Germany. P. 15–22. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-322-93263-1_2

Otten L.K. (2016) „Der Einfluss von Nichtregierungsorganisationen auf entwicklungspolitische Finanzentscheidungen von Bundesregierung und Parlament“. Eine empirische Untersuchung der 14. bis 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, Doctoral dissertation, Mannheim, Germany.

Nohlen D. (ed.) (2001) *Kleines Lexikon der Politik*. Bundeszentrale für politische Bildung, Munich, Germany.

Pogorelskaya S. (2007) *Nepravitel'stvennye organizacii i politicheskie fondy vo vneshnej politike Federativnoj Respubliki Germanii* [Non-governmental organisations and political foundations in the foreign policy of the Federal Republic of German], Nauka, Moscow, Russia. (In Russian).

Pogorelskaya S., Timoshenkova E., Horolskaya M. (2021) Nepravitel'stvennye organizacii Germanii: formirovanie grazhdanskogo obshchestva [Non-governmental organisations in Germany: Shaping Civil Society], in Pavlenko O., Borisova N., Voskonyan M. (ed.) „Tretij sector“ v mire: modeli grazhdanskoy aktivnosti v XXI veke, FGBOU VO „RGGU“, Avtonomnaya nekommercheskaya organizaciya „Umnaya civilizaciya“, Moscow, Russia, pp. 151–211. (In Russian).

Pogorelskaya S.V. (2005) Nacionalnye nepravitel'stvennye mezhdunarodnye organizacii i evropejskaya vneshnyaya politika: rol germanskikh politicheskikh fondov [National non-governmental international organisations and European foreign policy: the role of German political foundations], *Current Problems of Europe*, 3, pp. 169–187. (In Russian).

Pogorelskaya S.V. (2022) Germaniya. Institucionalnye voprosy integracii na primere islamskoj konferencii FRG. [Germany. Institutional Issues of Integration by the Example of the Islamic Conference of the Federal Republic of Germany], *Russia and the Muslim World*, 3(325), pp. 112–121. DOI: 10.31249/rimm/2022.03.10 (In Russian).

Popova O.P. (2019) *Sodejstvie mezhdunarodnomu razvitiyu kak instrument vneshnej politiki i vneshneekonomicheskoy deyatelnosti FRG* [Promoting International Development as a Tool for Foreign Policy and Foreign Economic Activities of the Federal Republic of Germany], PhD. dissertation, Moscow, Russia. (In Russian).

Rozhin A.A. (2021) Uchastie musulmanskih organizacij v socialnoj politike FRG. [Participation of Muslim Organizations in German Social Politic], *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN*, 1(19), pp. 103–110. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran12021103110> (In Russian).

Stickler A. (2005) *Nichtregierungsorganisationen, soziale Bewegungen und Global Governance. Eine kritische Bestandsaufnahme*, Transcript Verlag, Bielefeld, Germany. URL: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/68337> (accessed: 21.02.2023).

Wolf A.Ch., Zimmer A. (2012). *Lokale Engagementförderung. Kritik und Perspektive*. VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie), Wiesbaden, Germany.