

УДК 342(4/9)

М. П. Месюк,
аспирант Национальной академии
государственного управления
при Президенте Украины

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КАК ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ ПРИНЦИП В ОТНОШЕНИЯХ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Аннотация

В данной статье исследуются понятие, сущность и особенности взаимодействия власти и гражданского общества как основополагающего принципа взаимоотношений между ними.

Ключевые слова: государственное управление, гражданское общество, взаимодействие, органы государственной власти, демократия.

Аңдатпа

Бұл мақалада билік пен азаматтық қоғамның арасындағы өзара қарым-қатынастардың негізін құрушы принциптер ретіндегі ұғымы, мәні мен ерекшеліктері зерттеледі.

Тірек сөздер: мемлекеттік басқару, азаматтық қоғам, өзара іс-қимыл, мемлекеттік билік органдары, демократия.

Abstract

This article analyzes the concept, nature and characteristics of interaction between authorities and civil society as the fundamental principle of relations between them.

Keywords: public administration, civil society, interaction, public authorities, democracy.

Вопросы, связанные с установлением баланса между интересами граждан и государства, в течении всего периода существования человечества представляют большой научный и практический интерес. Настоящее не является исключением, поскольку на современном этапе общественного развития особое значение приобретает проблематика взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти.

Учитывая, что взаимодействие представляет собой процесс взаимовлияния элементов друг на друга и является универсальной формой движения и развития, следует отметить, что направленность на развитие свободного, демократического общества, в центре которого находится человек с его потребностями и интересами, должна предусматривать особое внимание к развитию этого процесса во взаимоотношениях между государственной властью и гражданским обществом, поскольку только гражданское общество может выступать как настоящий и актуальный источник формирования целей государственного управления. С позиций системного подхода надежность и плотность взаимодействия государственной власти и гражданского общества отражают обратные связи, показывающие качество и содержание их информационного взаимообмена и ориентируют на достижение социальной эффективности государственного управления, поскольку позволяют своевременно выявлять и определять потребности и требования общества, возникающие проблемы, формулировать политику по их решению, а в случае необходимости корректировать государственную политику [1, с. 219–220].

К сожалению, ни действующие нормативно-правовые акты, ни научные труды, как отечественных так и зарубежных ученых, не дают четкого однозначного определения взаимодействия государства и гражданского общества, что значительно усложняет процесс исследования и управленческо-правового регулирования отношений государства и общественности. Ученые ограничиваются характеристикой концептуальных подходов и форм взаимодействия институтов гражданского общества и государства. Так, в частности, Честнов И.П. и Волков Ю.Н. различают два подхода к такому взаимодействию. В первом случае гражданское общество генетически и функционально предшествует государству. Общество, согласно их точки зрения, обуславливает соответствующую политико-правовую форму своей организации. Поэтому государственная власть, являясь объектом воздействия со стороны политически активной общественности, реализует (воплощая в форму закона и индивидуально-правовых актов) ее инициативу. Но такая картина – продукт «чистой» теории, находится в сфере идеально-должного. Более реалистичен второй вариант взаимодействия гражданского общества и государства. В этом случае правовое государство не «вызревает»

из недр гражданского общества, а провозглашается “существующим” (например, путем закрепления в конституции из-за популярности в общественном мнении западной модели общественного развития) и сама инициирует оформление гражданского общества. При любом варианте – органическом “вызревания” институтов гражданского общества или их оформлении “сверху” – очевидна активная роль государства (названного, как правило, правовым) во влиянии на общество, в политическом и законодательном обеспечении реформирования и функционирования общества (названного, как правило, гражданским). Преобразовать общество в действительно гражданское оно не в состоянии, но создать предпосылки для этого (прежде всего посредством законодательной политики) способно [2].

В свою очередь, юрист Скакун О.Ф. отмечает, что на современном этапе сформировались три подхода к соотношению гражданского общества и государства:

- 1) государство и гражданское общество смежные социальные системы;
- 2) государство и гражданское общество различные социальные системы, первичной (ведущей) является государство, контролирующее гражданское общество;
- 3) государство и гражданское общество различные социальные системы, государство выполняет служебную (подчиненную) роль в отношении гражданского общества [3, с.60].

Похожее мнение высказывает и Карлова В.В., которая указывает на то, что государство и институты гражданского общества находятся в сложной инверсии и взаимно дополняют друг друга. Можно выделить несколько диалектически противоречивых вариантов взаимоотношений гражданского общества и государства:

1) гражданское общество подавляется государством, как следствие, возникает тоталитарный режим («тоталитаризм»). Это государственно-политическое устройство, которое характеризуется полным контролем государства над политической, экономической, социальной и духовной сферами жизни общества и каждым человеком в частности, фактической ликвидацией прав и свобод граждан, репрессиями в отношении оппозиции, полной монополизацией власти лидером, который представляет законодательную и исполнительную власть.

2) существует шаткое равновесие между гражданским обществом и государством, в результате чего возникают авторитарные режимы. Авторитаризм – государственно-политическое устройство общества, при котором носителем власти является один человек или группа людей режим опирается на силу или при необходимости может продемонстрировать ее наличие; монополизует власть и политику; оппозиция существует условно, осуществляется ограниченное вмешательство в экономику. Авторитаризм является переходным этапом от тоталитаризма к демократии и при определенных условиях может вывести общество из экономического кризиса, способствовать развитию демократии, формированию правового государства и гражданского общества.

3) государство выполняет волю гражданского общества, действует в рамках права как правовое государство. Это государственно-политическое устройство, при котором управленческие функции выходят из основного принципа: народ является источником власти. Политическая система демократического режима характеризуется четкой определенностью функций законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти [4, с.23].

В отличие от вышеупомянутых ученых, Здиорук А.И. выделяет четыре основные формы взаимоотношений между гражданским обществом и государством:

– идеальный вариант: гражданское общество и государство внутренне едины, индивидуальные и общие интересы совпадают и реализуются совместными усилиями всех граждан, государства как целого. Государство здесь выступает исключительно средством удовлетворения разумных потребностей всех граждан.

– отчужденность, разорванность, противостояние гражданского общества и государства, перманентная борьба между ними на паритетных началах. (Это настоящий нынешнее состояние в большинстве «открытых обществ».)

– поглощение государством гражданского общества. Государство превращается в самодостаточное образование, начинает паразитировать на гражданском обществе, используя его как средство удовлетворения интересов правящей элиты. (Это тоталитарное общество.)

– полное подчинение гражданским обществом государства, разрушения ее как носителя общей воли и средства достижения общих интересов. Государство превращается в чистую

формальность, своеобразную ширму для прикрытия, маскировки бесчинств частных лиц или их корпораций. Властные ресурсы государства используются для удовлетворения эгоистических интересов одних индивидов и подавления сопротивления других. Государство из средства единения общества превращается в орудие его разрушения, обострение ожесточенной борьбы одних ее членов с другими [5, с.67].

Однако, важно помнить, что основным инноватором в современном обществе все же выступает государство. Данный институт имеет одну из важнейших преимуществ по сравнению с другими социальными институтами, а именно – генерирует вокруг себя властно распорядительное пространство. Тем самым, во-первых, обеспечивается неукоснительное соблюдение его воли и интересов со стороны других институтов, которые вынуждены уступить в определенной мере собственными интересами и целями, во-вторых, за государством закрепляется исключительное нормативно-распорядительное право. Формируя формальные институты социально-рыночного порядка, государство как раз и выступает в качестве институционального инноватора, создавая необходимые механизмы принятия политического решения, механизм насилия для его проведения и контроля за его выполнением.

Несмотря на определенную государственную монополию на насилие, этот институт реализует часть своих функций с помощью особых групп – это партии и общественные объединения. Таким образом, государство способно делегировать часть своей функции институционального инноватора этим общественным образованиям. Но степень готовности последних взять на себя эту функцию также детерминирована наличием у них избирательного интереса. В этом случае партии, общественные и предпринимательские объединения выступают как самостоятельные агенты [6]. Поэтому следует воспринимать партии и гражданские организации в качестве институтов гражданского общества только на этапе их борьбы за власть, когда же они в той или иной мере ее получают – автоматически прекращают быть “третьим сектором”. То есть, политическая партия, прошедшая в парламент, либо кандидат от которой побеждает на президентских выборах, прекращает олицетворять гражданское общество и становится системообразующей частицей власти.

Однако, не согласен с противопоставлением государства и гражданского общества коллектив ученых во главе с Лановенко А.П., аргументируя это следующим образом:

1) Любое государство первично заинтересовано в социально-политической стабильности в основе своего эффективного функционирования. В зависимости от сущностной основы этого государства оно способно достичь этого только двумя принципиально отличающимися друг от друга методами: либо последовательным и эффективным силовым давлением (тоталитарное государство), или повышением социальной однородности общества (демократическое государство). Все остальное – вариации на тему или тоталитаризма, или демократизма.

2) Воля граждан (если имеется в виду большинство или, по крайней мере, значительная часть последних) всегда находится в соответствующей достаточно тесной корреляции с заинтересованностью государства в социально-политической стабильности и ее способности соответствующими методами подобной стабильности достичь.

3) Гражданское общество не может быть в кардинальном плане противоположность государству уже потому, что подобное общество не могло бы возникнуть в государстве, ему тотально враждебном, то есть находится в непримиримом противоречии с институтами, которые представляют гражданское общество. Именно поэтому гражданское общество не может противостоять государству точно так же, как никакие граждане не способны заставить государство стать «демократическим, правовым и социальным», если оно таковым не является. Другой вопрос, что поскольку государство (в том числе правовое), общество (в том числе гражданское) представляют собой, хотя и теснейшим образом взаимосвязаны, но в любом случае не идентичные феномены, их взаимодействие неизбежно носит противоречивый характер, то есть существуют между ними и относительное противодействие (но никак не противостояние). Государство, общество и его составляющие именно посредством непрерывного взаимодействия, включающего в качестве природного компонента и противодействие, способны «уравновешивать» друг друга, образуя более или менее стабильные формы социальной организации. Нарушение же подобной «равновесия» неизбежно ведет к социальной деструкции одновременно и в государстве, и в обществе, и в структурообразующих связях составляющих последнее в виде тех или иных социальных слоев [7, с.451-453].

Относительно отношений между гражданским обществом и государством, то речь не идет о том, что они по определению являются и должны быть враждебными. Антагонизм, который может возникать между ними, является свидетельством неадекватности между общественной действительностью и ее государственной организацией управления. Поскольку онтологический приоритет остается за общественными факторами жизни людей, то снятие антагонистического конфликта предполагает изменить политическую форму организации власти таким образом, чтобы исторические достижения этики свободы и подлинности становились ее нормативной основой. Аксиомой остается то, что свобода и взаимное правдивость декретами не вводится, – они вызревают и становятся психологическими и социально-политическими нормами в ходе исторического развития народов. Гражданское общество по природе своей эволюции является требованием формирования социально ориентированного правового государства. По сути, гражданское общество непримиренный соперник только власти деспотической, авторитарной и тоталитарной, но оно не является антагонистом управления. Напротив, существование развитого гражданского общества предполагает формирование демократически определенной государственной власти. Исторический опыт показывает, что современные процессы интеграции гражданских обществ в рамках Евросоюза стали возможны на основе достижения народами достаточного уровня республиканских суверенитетов: подчиненные с господствующими добровольно не интегрируются, – и тем не стоит пренебрегать. Также в одной стране мира благосостояние населения не увеличивается, когда доходит до глубокого недоверия между обществом и властью [8, с.486]. Поэтому только эффективный диалог между государственными институтами и общественностью приведет их к обоюдному развитию.

Обособленность гражданского общества от государства не означает, что оно находится вне сферы государственного влияния. Так или иначе государство регулирует все общественные отношения – от семейных до политических, однако это регулирование может осуществляться как на основе закона, в правовом государстве является результатом общественного консенсуса, так и путем произвольной регламентации со стороны различных государственных структур и должностных лиц, нередко вопреки общественным интересам [9, с.87]. Таким образом, гражданское общество наделено определенным суверенитетом по отношению к государству, что исключает прямое воздействие со стороны последнего.

Принципиальным аспектом с точки зрения государственного управления, является тот факт, что взаимодействие гражданского общества и власти (точнее его наличие) является определяющей предпосылкой легитимности последней. Легитимность – один из показателей эффективности власти. В легитимности отражается отношение граждан к власти, ее можно определить как состояние власти, когда она признается большинством народа законной и справедливой. Легитимность и авторитетность власти – явления в определенной мере похожи. Легитимность означает согласие народа с властью, когда он добровольно признает ее право принимать решения, которые должны выполняться. Чем ниже уровень легитимности, тем чаще власть будет опираться на силовое принуждение. Идеальной легитимности (уровень 100% поддержки населением) не бывает. В любом обществе есть люди, нарушающие законы или относящиеся к власти апатично. Наконец, в демократическом обществе существует оппозиция официальной власти. Согласно любая власть должна подтверждать свой авторитет, доказывать населению, что именно она в наибольшей степени соответствует его интересам [10 с.87]. Однако следует отметить, что для характеристики политической власти используется также термин «легальный» (лат. *legalis*, от *legis* – закон), что означает «законный». Легальная власть – это власть, которая установлена законом и действует в соответствии с ним. Однако, если легальность является формально-юридическим, то легитимность – социокультурной характеристикой власти. Это означает, что легитимность может оцениваться, даже измеряться, например, путем социологических опросов, но не поддается полной формализации [9, с.87]. Уровень легитимности постоянно колеблется, однако показатель доверия к органам государственной власти в обществе не может быть чрезвычайно низок, так как возможны общественные недовольства, гражданские протесты, антигосударственные движения, что в свою очередь является большой угрозой для общественной безопасности.

Таким образом, с целью недопущения угрожающих демократическому развитию государства процессов, важным направлением модернизации управленческой деятельности должно стать повышение роли институтов гражданского общества в управлении аспектами

общественной жизни и роста широкого гражданского участия в этих процессах. Как показал анализ источниковой базы, абсолютное большинство научных разработок в исследуемой сфере касается чисто характеристики феномена гражданского общества, его признаков, функций. Практически отсутствуют исследования, которые бы изучали гражданское общество в разрезе его взаимодействия с государственной властью, что обуславливает актуальность научных исследований в данной сфере. Понятие гражданского общества существовало с античных времен и до настоящего времени, однако в каждую историческую эпоху оно имело разные трактовки и смысловую нагрузку. Концептуальное выражение идея гражданского общества приобрела благодаря Т.Гоббсу. Однако, в понимании последнего (как и в понимании всех его предшественников) гражданское общество отождествлялось с государством. Принципиальный шаг в направлении исследования гражданского общества как автономного от государства принадлежит Гегелю. Поэтому, с точки зрения государственного управления надо развивать именно «гегелевскую» концепцию гражданского общества, как такового, что является независимым от государства институтом, однако взаимодействует с последним. Кроме того, в науке государственного управления, в нормотворческой и правоприменительной деятельности целесообразно использовать дефиниции гражданского общества, определенные учеными государственного управления, а не применять терминологию области науки политологии, социологии или философии.

Гражданское общество должно пониматься как интегрированное определение совокупности общественных отношений, которые находятся за чертой директивного влияния государства. На современном этапе необходимым является научное определение и нормативно-правовое закрепление понятия «взаимодействие органов власти и гражданского общества» под которым следует понимать основополагающий принцип в отношениях между властными структурами и общественностью, характеризующейся прозрачностью, политической ответственностью, открытостью, авторитетом и легитимностью органов государственной власти и, соответственно, – доверием, общественным контролем, наличием диалога, уважением и поддержкой со стороны институтов гражданского общества, направленный на достижение обоюдного цели – общественного развития.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Социально-ценностные основы государственного управления в Украине: Монография. – М.: Изд-во НАГУ, 2007. – 284 с.
- 2 Честнов И. Л., Волков Ю. Н. Правовые основы взаимосвязи гражданского общества и государства // Гражданское общество: истоки и перспективы. Первое изд. СПб., 2000.
- 3 Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник / Пер. с рус. – Харьков: Консум, 2001. – 656 с.
- 4 Гражданское общество: проблемы и направления институционального развития: учеб. пособие. / Сост. Ю. П. Сурмин, Т. П. Крушельницкая, В. В. Карлова и др.; под общ. ред. д-ра социол. наук, проф. Ю. П. Сурмина. – М.: НАГУ, 2008. – 56 с.
- 5 Здиорук А. И. Приоритеты развития гражданского общества в Украине // Стратегические приоритеты. – № 1–2 (14–15), 2010 г. – С. 66–69.
- 6 Балдицына Е. И. Государство и общество: грани взаимодействия // В мире научных открытий – 2010. – № 1 (07). – Ч. 1–С. 63–68.
- 7 XXI век: мир между прошлым и будущим. Культура как системообразующий фактор международной и национальной безопасности / Под научной ред. О. П. Лановенко. – М.: Стило, 2004. – 572 с.
- 8 Карась А. Философия гражданского общества в классических теориях и неклассических интерпретациях: Монография. – М.: Издательский центр ЛНУ имени Ивана Франко, 2003. – 520 с.
- 9 Политология (теория и история политической науки) / Шляхтун П. П. М.: Просвещение, 2002. – 576 с.
- 10 Политология: Учебное пособие / Юрий М. Ф. – К.: Дакор, КНТ, 2006. – 416 с.

Дата поступления статьи в редакцию журнала 12 января 2013 года