

Гражданское общество и государство: проблемы и пути развития

Пылин Владимир Васильевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры конституционного и административного права
Доктор юридических наук, профессор
vpylin@mail.ru; gospravo@szags.ru

РЕФЕРАТ

В статье на основе сравнительно-правового анализа сделан вывод, что нынешнее гражданское общество Российской Федерации несвободно от существенных недостатков, для устранения которых нужны существенные научные исследования. Рассматриваются вопросы, по каким законам должно жить и развиваться современное гражданское общество, как должно управляться, какие идеалы, общественные ценности исповедовать и как, исходя из них, формировать его культуру и правосознание.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

гражданское общество, государство, некоммерческие организации, местное самоуправление, муниципальные образования, демократия

Pylin V. V.

Civil Society and the State: Problems and Ways of Development

Pylin Vladimir Vasylievich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of Constitutional and Administrative Law
Doctor of Science (Jurisprudence), Professor
vpylin@mail.ru; gospravo@szags.ru

ABSTRACT

in the article on the basis of comparative legal analysis concluded that the current civil society of the Russian Federation not free of disadvantages, lacks Xia in serious study, there is need for substantial research. Consider Xia questions, what kind of laws should live and develop a modern civil society, as it should be managed, what are the ideals, values to profess and how, based on them, shaping its culture and sense of justice?

KEYWORDS

civil society, the state, nonprofit organizations, local government, municipalities, democracy

Современное гражданское общество в России во многих отношениях есть самая неопределенная категория социально-государственного права. Оно и не юридическое, и не государственно-правовое понятие. Включает в себя незначительную часть граждан страны. Существует, не имея единого организационного центра.

С точки зрения центра политических технологий «Гражданское общество — ресурс развития России», «понятие гражданского общества — в силу долгой истории осмысления этой концепции — наделено широким кругом различных, зачастую противоречащих друг другу значений. С известным упрощением можно говорить о двух основных классах таких определений — «широком» — научно-политическом — и более «узком», инструментальном. Первое из них определяет гражданское общество как метаинститут политической сферы — совокупность институциональных форм общественных ассоциаций и коллективных действий. Второе — «инструментальное» — определение гражданского общества — это система бесприбыль-

ных организаций, выполняющих различные общественные функции, именуемая „третьим сектором“»¹.

Таким образом, гражданские общества в научно-политическом и инструментальном определении мало чем отличаются друг от друга, их основные институты, как отмечает Общественная палата Российской Федерации в своих ежегодных докладах о состоянии гражданского общества в России, это некоммерческие и иные общественные организации, местное самоуправление, средства массовой информации. Тем самым некоммерческий сектор рассматривается как организационная основа гражданского общества, социальная база которого — это люди, которые участвуют в деятельности негосударственных некоммерческих организаций и институтов местного самоуправления, в гражданских инициативах, в благотворительности и добровольчестве.

По данным на ноябрь 2013 г., в разделе «Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях» на сайте Министерства юстиции Российской Федерации числятся имеющие статус зарегистрированных некоммерческих организаций (далее — НКО) 225 263 организаций². Количество людей, занятых в «третьем секторе», составляет 1,1% экономически активного населения, или более 828 000 человек. По данным сайта «Открытое правительство Российской Федерации», в настоящее время некоммерческий сектор в России мал: из 100 000 зарегистрированных социально ориентированных НКО реально действуют только 5%.

Социальная база гражданского общества неоднородна. Ее «ядро» составляют 5,4% взрослых россиян, которые являются членами общественных объединений или участвуют в их мероприятиях. По данным опроса, большинство россиян (83%) сегодня не состоит ни в каких общественных и некоммерческих организациях. 5% говорят о том, что состоят в профсоюзах, 3% — в садовых и дачных товариществах, 2% — в товариществах собственников жилья и спортивных клубах. Те, кто принимал участие в некоммерческих объединениях граждан, чаще всего делали это в форме членства в организации, а также участия в отдельной инициативе (8%) [1].

То есть нынешнее гражданское общество выглядит всего лишь одной из малых составляющих всего огромного российского общества, что неизбежно ведет к расслоению общества, оттеснению от него не только во много раз большего числа граждан, но и также самого государства, его субъектов и муниципальных образований, государственных и муниципальных органов, учреждений и предприятий.

Рассмотрим далее понятие «гражданское общество и его региональные и местные сообщества». Хотя предствление о гражданском обществе прошло длительную эволюцию со времени его первого упоминания в комментариях к «Политике» Аристотеля (XVI в.), тем не менее, у нас в стране не только в массовом сознании, но даже среди ученых и государственных деятелей само понятие «гражданское общество и его гражданские региональные и местные сообщества» остается дискуссионным. В этих дискуссиях отчетливо прослеживается два основных подхода. Во-первых, гражданское общество и гражданские местные сообщества рассматриваются как совокупность только общественных структур, независимых от государства и муниципальных органов власти. А во-вторых, они рассматриваются как некая социальная целостность, интегрирующая в той или иной степени государственные и муниципальные органы власти и управления.

¹ Гражданское общество ресурс развития России: аналитический доклад // Москва, 2013. Центр политических технологий [Электронный ресурс]. URL: <http://gigabaza.ru/doc/30736-pall.html>.

² Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации о деятельности некоммерческих организаций [Электронный ресурс]. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx>.

Что касается самого понятия гражданского общества, то здесь пока доминирует взгляд на гражданское общество как на совокупность общественных структур, независимых от государства. В Заявлении оргкомитета Московского гражданского форума от 12 октября 2001 г. гражданское общество рассматривается как совокупность, прежде всего, неправительственных неполитических некоммерческих объединений, которая является естественным и равноправным партнером государства¹. Представляется, что источником такой концепции гражданского общества является заимствование *устаревшей* западной теории гражданского общества.

Нынешнее гражданское общество несвободно от существенных недостатков, нуждается в развитии, здесь нужны существенные научные исследования. Ведь Российская Федерация — это единое целое взаимосвязанное государство и его гражданское общество. Принятая многонациональным народом страны ныне действующая Конституция России установила единые конституционные устои для общества и его государства, состоящие из основополагающих принципов демократии, правового строя, федеративного устройства, суверенитета, разделения властей, республиканской формы правления, социального и светского государства, где человек, его права и свободы являются высшей конституционной ценностью.

Идеи и проблемы гражданского общества России, как и региональных, и местных сообществ, в последние годы все больше привлекают внимание российских ученых, государственных и общественных деятелей. Им постоянно уделяет внимание Президент России В. В. Путин. Так, в Послании Федеральному собранию Российской Федерации на 2004 г. глава государства особо отметил, что «без зрелого гражданского общества невозможно эффективное решение насущных проблем людей. Качество их повседневной жизни прямо зависит от качества общественно-политической системы... Считаю, что создание в России свободного общества свободных людей — эта самая главная наша задача»². В своих последующих посланиях Федеральному собранию Российской Федерации, а также указах и статьях в период с 2012 г. глава государства значительно конкретизировал содержание и пути решения данной стратегической задачи.

Формально эти важные категории — «гражданское общество» в России, субъектах Федерации, муниципальных образованиях — пока не получили закрепления в действующей правовой системе РФ и не являются юридическими понятиями. Введение этих категорий в правовую систему России могло бы придать определенную положительную направленность происходящим в ней демократическим преобразованиям, обозначить их место в системе общественных ценностей.

Какое оно, гражданское общество, по каким законам должно жить, развиваться, как должно управляться, какие идеалы, общественные ценности исповедовать и как исходя из них формировать его культуру и правосознание? Эти вопросы требуют глубокого научного исследования, раскрытия их закономерностей и взаимосвязей, выработки рекомендаций для организаторов местного самоуправления на всех уровнях.

Гражданское общество России, как и его региональные и местные сообщества, реально существует и действует. Оно вместе со всеми гражданами страны непосредственно формирует органы власти и управления, контролирует их, оказывает иное влияние на их деятельность. Многогранный характер взаимоотношений с государством проявляется во всех без исключения сферах политической, экономической, социальной и культурной жизни, в процессе которых развиваются взаи-

¹ Заявление оргкомитета Гражданского форума «О целях и задачах Гражданского форума» // Известия. 2001. 26 октября.

² Послание Федеральному собранию Российской Федерации // Российская газета. 2004. 26 мая.

мосвязи и взаимодействие различных общественных объединений и граждан с институтами государственной и муниципальной власти. Другой вопрос, каков уровень развития гражданского общества и его местных сообществ и их воздействия на государственные и общественные дела? Пока этот уровень в целом в стране, в большинстве субъектов Федерации и муниципальных образований, по нашему мнению, недостаточный.

Чтобы рассуждать о путях развития гражданского общества, надо прежде всего выяснить сущность, смысл этого социального феномена. С нашей точки зрения, гражданское общество в России должно представлять собой общность всех граждан, скрепленную демократическим федеративным правовым социальным государством с республиканской формой правления и структурированную на принципах самоорганизации, самостоятельности и саморегулирования для осуществления собственных инициатив через множество различных общественных объединений и их ассоциаций. Интегрирование и выражение общественного мнения и политической воли под влиянием политических партий, профсоюзов и наиболее авторитетных общественных организаций должны быть направлены на непосредственное формирование системы государственных и муниципальных органов власти и управления, осуществление власти, обеспечение своим гражданам и их общественным организациям реального участия в управлении делами государства и муниципальных образований.

Российская Федерация как демократическое правовое социальное государство есть не что иное, как публично-властная организация народа, а следовательно, она является и гражданским обществом. В России единственным носителем суверенитета и власти является ее многонациональный народ. 12 декабря 1993 г. народ принял ныне действующую Конституцию РФ, в которой определил основные цели государства, закрепил права и свободы человека и гражданина, незыблемость демократической, правовой и социальной основы государства. В Конституции записано, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, а граждане вправе участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Таким образом, именно многонациональный народ России в целом как общность ее граждан представляет собой единое гражданское общество страны, подразделяющееся на гражданские региональные и местные сообщества. Гражданское общество России как общность всех граждан структурно состоит из государства, его субъектов, муниципальных образований, политических партий, профсоюзов, различных общественных и иных некоммерческих организаций, средств массовой информации, которые в совокупности составляют его политическую систему.

Представляется, что современное гражданское общество должно представлять собой всю общность граждан Российской Федерации, включая в целом государство, его субъекты и муниципальные образования, структурированную на принципах общих публичных интересов и самоорганизации во множество различных некоммерческих и коммерческих организаций и ассоциаций в целях интегрирования и выражения общих целей, общественного мнения и политической воли, которые под влиянием органов власти, политических партий и наиболее авторитетных общественных объединений направлены на непосредственное формирование ведущих государственных и муниципальных органов, контроль над их деятельностью, а также осуществление своей власти по обеспечению жизнедеятельности граждан как непосредственно, так и через государственные, муниципальные и общественные органы и своих представителей.

Политика — сложное явление общественной жизни. Как известно, в точном переводе с греческого термин «политика» означает «искусство управления госу-

дарством, участие в делах государства». Народ, население являются ведущими субъектами политических процессов в гражданском обществе и в местных сообществах, выступая наряду с государством в качестве главных субъектов политической и публичной власти.

В конце XX в. государство окончательно утратило монопольное положение по существу единственного инструмента политики и власти. Оно тесно переплеталось со сложной сетью социальных институтов и отношений, которая соединила его с гражданским обществом и обеспечила демократический, правовой, социальный характер публичной власти. В современных условиях искусство управления распространяется не только на государство, но и на все гражданское общество. Поэтому что понятие «политическая власть» шире понятия «публичная власть», поскольку оно включает в себя не только методы государственного властвования, но и формы непосредственного волеизъявления народа, формы представительной демократии, многообразные способы деятельности политических партий, общественных организаций.

Наше гражданское общество во многом едино и одновременно различно. У него едины Родина, государство, культура, основные публичные интересы, ценностные ориентиры. И в то же время гражданское общество представляет собой множество самоуправляемых ассоциаций, каждая из которых кроме общих ценностей имеет свои социальные интересы, установки, традиции, цели. Государственные и муниципальные органы власти во взаимодействии с политическими партиями и другими структурами политической системы гражданского общества, выполняя волю народа, призваны всемерно содействовать всем общественным и некоммерческим организациям в достижении их корпоративных целей и интересов и в то же время интегрировать их в единую общность, на основе взаимопонимания, взаимопомощи, взаимных договоренностей достигать и поддерживать общественное согласие, объединяться для решения общих целей и задач.

Главным звеном политической системы гражданского общества РФ выступает его государство. Народ является творцом своего государства, принимает его конституцию, формирует государственные и муниципальные органы власти, вправе осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Государство — это исполнитель воли народа, оно служит народу, а не наоборот. Следовательно, государство служит гражданскому обществу, выступает выразителем его воли и интересов.

Главной функцией гражданского общества является обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, становление демократического правового социального государства. Государство в современных условиях выступает основным механизмом решения этих задач. Права и свободы человека и гражданина, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, являются системообразующей основой и гражданского общества, и демократического правового социального государства.

Взаимодействие гражданского общества и государства остается краеугольным камнем в теоретических концепциях, ведущихся в настоящее время дискуссиях по проблемам гражданского общества. Вопрос о том, кто кого ведет — государство или общество, по мнению многих, решается в большинстве случаев в пользу государства. И это закономерно, в этом нет противоречий, потому что государство, созданное народом, является лидером гражданского общества.

В соответствии с Конституцией РФ, а следовательно с волей народа, государство выступает в качестве управляющей системы по отношению к гражданскому обществу в пределах и параметрах, устанавливаемых самим гражданским обществом. Это обуславливается и тем, что гражданское общество зачастую неспособно преодолеть собственную раздробленность и само разрешить внутренние конфликты.

Оно не может оставаться «гражданским», если в него политическими методами не привносится порядок. Только государство может защитить граждан, социальные группы и организации от несправедливостей гражданского общества, синтезировать его частные интересы в публичные.

Но и государству при слабом гражданском обществе не справиться с современными проблемами дезорганизации, безответственности, коррупции, преступности, нравственного разложения и др. Либо чтобы преодолеть их, государство должно превратиться в авторитарное с мощным и дорогостоящим бюрократическим аппаратом. Так что государство способно выполнить роль интегратора общества только в сочетании и взаимодействии с активной частью народа, с институтами гражданского общества, опираясь на их потенциал самоорганизации и самоуправления.

Диалектика взаимоотношений государства и гражданского общества свидетельствует, что их воздействие на развитие и деятельность друг друга взаимно. Правовое регулирование отношений в сфере гражданского общества происходит как по инициативе государства, так и в результате воздействия на него институтов гражданского общества. Этот процесс на различных исторических этапах неодинаков. С учетом уровня демократии, политической и правовой культуры в обществе на большинстве этапов роль локомотива в развитии гражданского общества осуществляет государство. На других, когда руководители государства допускают нарушение Конституции, порождают кризис, хаос, само гражданское общество и его институты берут власть в свои руки до выхода из кризиса.

Гражданское общество представляет собой огромную самоорганизующуюся комплексную суперсистему, регулирование общественных отношений внутри которой происходит на основе как норм права, так и норм нравственности и морали, обычаев и традиций, корпоративных норм. Их содержание определяется историческим опытом, уровнем развития демократии и культуры, умением государства эффективно осуществлять управление обществом. Само гражданское общество нередко не в состоянии справиться со своими проблемами. Приоритет принадлежит государству, которое не только способно интегрировать разрозненные интересы в цельное общество граждан, но и дифференцированно оказывать поддержку отдельным группам гражданского общества.

В одних случаях, как уже отмечалось выше, эти отношения носят характер подчинения государства гражданскому обществу. Это происходит в первую очередь, когда народ как единственный источник власти осуществляет свою власть непосредственно путем выражения волеизъявления при проведении референдума и свободных выборов. В других случаях гражданское общество и государство выступают как партнеры, взаимодействуя и сотрудничая в осуществлении своих основных функций посредством обсуждения, диалога, контроля, оппонирования, а также различных форм представительной демократии.

Гражданское общество является во многом саморегулирующейся системой и одновременно управляемой со стороны создаваемых им институтов государственной власти. При этом гражданское общество, определяя функции, структуру и задачи государства, задает параметры и пределы его вмешательства в свою деятельность.

Когда гражданское общество как общность граждан России осуществляет свою власть не в формах прямого непосредственного волеизъявления, а через органы государственной власти, здесь главными политическими институтами выступают парламент и Президент. Только Федеральное собрание обладает правом представлять публичные интересы многонационального народа России и принимать от его имени федеральные законы, имеющие вместе с Конституцией РФ верховенство на всей территории Российской Федерации. Федеральное собрание по своей природе — важнейший политический инструмент согласования интересов различных социальных и политических групп. Оно дает возможность уйти от прямого стол-

кновения, конечно, если обладает реальной, а не фиктивной властью, а его большинство способно обеспечить эффективную деятельность обеих палат Федерального собрания с учетом интересов избирателей.

Важная роль в этом принадлежит Президенту РФ как главе государства, гаранту Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающему согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Взаимодействие и сотрудничество гражданского общества с государством осуществляются во многом через сложнейшую сеть общественных и иных некоммерческих организаций с многообразными каналами их представительства. Определяющая роль в этом посредничестве принадлежит политическим партиям, ассоциациям и союзам различных политических объединений, некоммерческих организаций и муниципальных образований. Отрадно, что влияние на эти процессы политических партий, которые по своей природе и определенному законодательством статусу наиболее полно могут и должны формировать и выражать политическую волю и публичные интересы граждан, динамично возрастает.

Во исполнение конституционного права каждого человека на объединение и на свободу деятельности общественных объединений (статья 30) при гарантии политического и идеологического многообразия (статья 13) специальными законами закреплены достаточно широкие полномочия общественных объединений, определены принципы их взаимоотношений с государственными и муниципальными органами власти, предусмотрены гарантии и меры всесторонней поддержки их органами власти, установлено, что вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами государственной и муниципальной власти с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

Укрепление и развитие гражданского общества зависит от многих факторов, среди которых важное место принадлежит формам непосредственной и представительной демократии, повышению социальной активности и ответственности граждан, государственной электоральной политики. От их совершенства, справедливости и признаваемой всеми разумности зависит уровень гражданственности общества и местных сообществ. А степень этого совершенства определяется тем, насколько они позволяют большинству граждан реально участвовать в формировании власти и ее политики, в выработке ее экономических и социальных программ.

С учетом вышеизложенного можно утверждать, что в России в основном созданы многие правовые конструкции, соответствующие современным требованиям демократии для деятельности гражданского общества и его институтов как в центре, регионах, так и на местах, а также для их эффективного взаимодействия с государственными и муниципальными органами власти. Но они нередко пробуксовывают и не дают ожидаемых результатов, потому что становление и развитие гражданского общества не достигается лишь принятием мер чисто правового характера. Успех здесь в решающей степени определяется поддержкой и заинтересованностью со стороны широких слоев граждан, наличием хорошо организованных и активно действующих политических партий, различных институтов общественной самоорганизации граждан.

Успех и результаты реформ зависят не столько от желаний и целей политической элиты, сколько от выбора таких путей, которые обеспечивали бы ей прочную опору в народе, потому что по каким бы привлекательным моделям не конструировалось гражданское общество, народовластие, демократическое и правовое государство, их дееспособность и реальное содержание определяются прежде всего участием и политической культурой широких масс граждан и их общественных объединений.

Ключевой вопрос состоит в осознании того, что обновление жизни возможно лишь на основе свободы, самодеятельности и участия самого населения в осу-

ществлении власти законодательной и в контроле над властью исполнительной. Главное — пробудить у людей сопричастность к идущим в обществе преобразованиям, преодолеть сложившуюся апатию, обеспечить разумный баланс между индивидуальными и коллективными интересами.

Демократическая система власти и управления должна функционировать не только в интересах народа, но и при его непосредственном и решающем участии. В любом гражданском обществе и в местных сообществах наиболее продуктивна та система власти и управления, которая позволяет максимально развиваться инициативе и самодеятельности граждан, формам непосредственной и представительной демократии, которая максимально стимулирует самоорганизацию экономических и политических сил. Для достижения стоящих перед обществом задач, безусловно, нужна власть сильная по всей вертикали, но опирающаяся на народ и поддерживаемая им не только политически, но и через непосредственное участие.

Дальнейший процесс развития гражданского общества должен обеспечиваться становлением действенной системы политических партий и общественных организаций, усилением требований к качеству их руководящих органов и лидеров, повышением общественной активности и правовой культуры граждан, совершенствованием механизмов народовластия, диагностики политики и способности выносить компетентные оценки действий, планов и позиций властей.

Литература

1. Корнеева И. Е. Доверие и готовность объединяться как факторы самоорганизации // Материалы всероссийской научной конференции «Человек в экономических и социальных отношениях». М., 2012. С. 235–238.

References

1. Korneeva I. E. *Confidence and Readiness to Unite as Self-organization Factors* [Doverie i gotovnost' ob"edinyat'sya kak faktory samoorganizatsii] // Materials of the Russian scientific conference "The Person in the Economic and Social Relations" [Materialy Vserossiiskoi nauchnoi konferentsii «Chelovek v ekonomicheskikh i sotsial'nykh otnosheniyakh»]. M., 2012. P. 235–238.