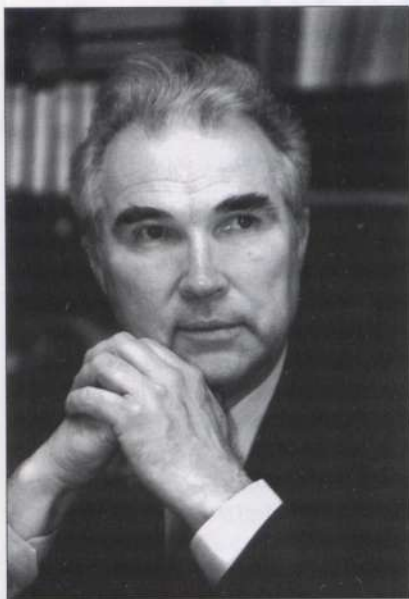


ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО



Владимир ПЫЛИН,
доктор юридических наук,
профессор

В последние годы идеи и проблемы гражданского общества вновь привлекли внимание значительной части российских ученых, политиков, общественных деятелей. Были проведены Гражданский форум в Москве (21–22 ноября 2001 года) и два научно-общественных форума в Санкт-Петербурге (14–16 декабря 2000 года и 21–23 февраля 2002 года), ставшие важными событиями в научной и общественно-политической жизни

страны. Заметно увеличилось число работ, посвященных этой актуальной теме. Однако следует признать, что современные исследования гражданского общества все еще не образуют целостной теоретической концепции его роли и развития в системе народовластия и в демократических преобразованиях.

Хотя представление о гражданском обществе прошло длительную эволюцию со времени его первого упоминания в комментариях к «Политике» Аристотеля (XVI в.) и сегодня вошло во многие учебники, само его понятие остается дискуссионным. В этих дискуссиях, в том числе и на прошедших форумах, отчетливо прослеживаются два основных подхода к пониманию гражданского общества: 1) как к совокупности общественных структур, независимых от государства; 2) как к некоей социальной целостности, интегрирующей в той или иной степени и государственные структуры. К тому же до сих пор существует неопределенность в вопросе о том, есть ли вообще в России гражданское общество или его еще предстоит сформировать?

Гражданское общество, его региональные и местные сообщества в России реально существуют и действуют. Они непосредственно формируют органы власти и управления, контролируют и оказывают влияние на их деятельность. Многогранный характер их отношений с государ-

ством проявляется во всех без исключения сферах социальной жизни, в процессе которых развиваются связи и взаимодействие различных общественных объединений и граждан с институтами государственной и муниципальной власти. Вопрос в том, каков уровень развития гражданского общества и местных сообществ и их воздействия на государственные и общественные дела? Пока в целом в стране и в большинстве субъектов Федерации и муниципальных образований этот уровень очень низок.

Естественно, чтобы рассуждать о путях развития гражданского общества, надо прежде всего выяснить сущность, смысл этого социального феномена. С нашей точки зрения, гражданское общество в России представляет собой **общность граждан, объединенную демократическим федеративным правовым социальным государством с республиканской формой правления и структурированную на принципах самоорганизации, самостоятельности и саморегулирования. Ее цель – осуществление собственных инициатив через множество различных общественных объединений и их ассоциаций. Интегрирование и выражение ими общественного мнения и политической воли под влиянием политических партий, профсоюзов и наиболее авторитетных общественных объединений направ-**

И ГОСУДАРСТВО

лены на непосредственное формирование системы государственных и муниципальных органов власти и управления, осуществление власти по важным вопросам жизнедеятельности путем непосредственного выражения своего волеизъявления, обеспечение гражданам и их общественным объединениям реального участия в управлении делами государства и муниципальных образований.

Демократическое правовое государство, в том числе и Российской Федерации, как известно, есть не что иное, как публично-властная организация народа. 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.

Центральное звено организационной структуры всякого государства и России в том числе – органы государственной власти и государственный аппарат, органы местного самоуправления, которые осуществляют от имени народа, населения публично-властным способом управление делами гражданского общества и местных сообществ. К сожалению, многие ошибочно принимают за государство не организацию народа, а государственный аппарат. Такая некорректная подмена понятий причиняет немалый вред теории и практике становления современного гражданского общества.

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

Политика – сложное явление общественной жизни. Как известно, в точном переводе с греческого термин «политика» означает искусство управления государством, участие в его делах.

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 XX веке 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 характер публичной власти.

В современных условиях искусство управления распространяется не только на государство, но и на все гражданское общество. Потому 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 объединений, некоммерческих 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,¹ 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 объединениям и некоммерческим организациям в достижении их корпоратив-

ные 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.

Соотношение гражданского общества и государства остается крае-

вратиться 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 одних этапах роль локомотива в развитии гражданского общества принадлежит государству, на других – самому гражданскому обществу и его институтам.

Нельзя не согласиться с О.Шабровым в том, что государственность имеет тенденцию приобретать те формы и тот характер, которые соответствуют уровню развития и характеру гражданского общества. Государство обслуживает гражданское общество, а не наоборот. Попытки идти вразрез с этим ее естественным соотношением, приводить гражданское общество в соответствие с велениями государственной власти в конечном счете неизменно имели разрушительные последствия и не давали искомого результата².

На современном уровне развития демократии также могут быть неожиданные повороты, не всегда соответствующие требованиям объективных законов развития гражданского общества. Но такие отклонения исторически недолговечны, ибо объективные законы неизбежно побеждают их.

Аналогичные тенденции и закономерности характерны и для местных сообществ, для их взаимоотношений с органами местного самоуправления.

Универсальными критериями взаимоотношений гражданского общества и государства являются принципы законности, демократизма и справедливости, основанные на соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ ДОЛЖНА ФУНКЦИОНИРОВАТЬ НЕ ТОЛЬКО В ИНТЕРЕСАХ НАРОДА, НО И ПРИ ЕГО НЕПОСРЕДСТВЕННОМ И РЕШАЮЩЕМ УЧАСТИИ

ных 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. Это прямо предусмотрено Конституцией РФ, установившей, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18).

Главным звеном политической системы гражданского общества Российской Федерации 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, становле-

нием 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.

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 обусловливается и тем, что гражданское общество зачастую не способно 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 общества и др. Либо, чтобы преодолеть их, государство должно пре-

¹ По данным А.Н.Аринина, в России действуют 300 тысяч негосударственных некоммерческих организаций, охватывающих свыше 3,5 млн. граждан. См.: Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 7–8. С. 7–8.

² См.: Шабров О.Ф. Политическая система: демократия и управление обществом // Государство и право. 1994. № 5. С. 120.

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. При этом отношения гражданского общества и государства достаточно четко определены Конституцией РФ.

В одних случаях, как уже отмечалось выше, эти отношения носят характер подчинения государства гражданскому обществу. Это происходит, когда народ как единственный источник власти осуществляет свою власть непосредственно путем выражения волеизъявления при проведении референдума и 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 столкновения, конечно, если обладает реальной, а не фиктивной властью, а его большинство способно обеспечить эффектив-

ную деятельность обеих палат Федерального Собрания с учетом интересов избирателей.

Важная роль в этом сегодня принадлежит Президенту РФ как главе государства, гаранту Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающему согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Именно по инициативе Президента РФ Владимира Путина 21–22 ноября 2001 г. в Москве состоялся Гражданский форум, положивший начало системному диалогу между обществом и властью на высшем уровне.

Взаимодействие и сотрудничество гражданского общества с государством осуществляется во многом через сложнейшую сеть общественных объединений и некоммерческих организаций с многообразными каналами их представительства.

Определяющая роль в этом посредничестве принадлежит политическим партиям, ассоциациям и союзам различных политических объединений 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

здаваемыми ими общественными объединениями.

Во исполнение конституционного права каждого человека на объединение и на свободу деятельности общественных объединений (статья 30), при гарантии политического и идеологического многообразия (статья 13), органами государственной власти специальными законами, а также в действующем законодательстве 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 электро-альной политики. От их совершен-

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО, ОПРЕДЕЛЯЯ ФУНКЦИИ, СТРУКТУРУ И ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВА, ЗАДАЕТ ПАРАМЕТРЫ И ПРЕДЕЛЫ ЕГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В СВОЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

и публичные интересы граждан, динамично возрастает. Их успех во многом будет определяться степенью проникновения в ключевые институты гражданского общества как в центре, так и на местах, установления в их руководящих органах своего влияния.

Однако нельзя согласиться с утверждением, что «закон определяет партии единственной формой общественных объединений, имеющей право заниматься политической деятельностью»¹. Это противоречит Конституции РФ, закрепившей право участвовать в управлении делами государства за всеми гражданами, а следовательно, и за всеми со-

ства, 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 политике, в выработке ее экономических и социальных программ.

С учетом вышеизложенного можно утверждать, что в России в основном созданы 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 эф-

¹ См.: Правовые аспекты деятельности политических партий. М.: ЦИК РФ, 2002. С. 12.

фактивного взаимодействия с государственными и муниципальными органами власти. Но она серьезно пробуксовывает и не дает 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.

В последние годы общественная активность людей резко снизилась и продолжает сокращаться. Для массового общественного сознания характерно нарастание гражданской глухоты, пассивности, отчуждения от проблем государства и местных сообществ, правовой нигилизм, должностное разгильдяйство, пренебрежение к нормам морали, равноду-

шие друг к другу, к чужой и даже собственной жизни. Причин здесь много. Среди них — и обвальное разочарование в политике и политиках, и обремененность проблемами выживания, и понимание того, что в нынешних условиях «все равно от меня ничего не зависит». Негативное влияние оказывает и то, что нынешние преобразования осуществляются в основном в отрыве не только от граждан, но и от общественных объединений.

К тому же из-за засилья в государственных и муниципальных структурах временщиков, использующих руководящие возможности в собственных корыстных целях, социального расслоения и разобщения общества, преобладания в нем корпоративных норм и эгоистических устремлений среди ценностных ориентиров, смены идей коллективизма на идеи индивидуализма, деформации отношения человека к государству, к своему гражданскому долгу и юридичес-

ким обязанностям, к правам других граждан создаются серьезные трудности для становления и сплочения гражданского общества и его институтов перед лицом государства.

У многих государственных и муниципальных органов власти и управления прослеживается неумение, а зачастую и нежелание строить управление на началах подлинной демократии, делиться властью с населением и его представителями. Вследствие этого в нарушение Конституции РФ в половине городских поселений и сельских округов страны органы местного самоуправления до сих пор не сформированы. Референдум в большинстве субъектов Федерации и муниципальных образований не используется вообще. Так, в 2000–2001 годах в стране было назначено лишь 46 региональных и местных референдумов, причем половина из них не состоялась из-за низкой явки. Народное обсуждение важнейших вопросов проводится

• НОВОСТИ РЕГИОНОВ • НОВОСТИ РЕГИОНОВ •

ЗРЕЛОЙ РЕСПУБЛИКЕ — ПАРЛАМЕНТСКУЮ ФОРМУ

«РЕСПУБЛИКА БАШКОРТОСТАН» (УФА)

Переход Башкортостана к парламентской форме правления произойдет в декабре следующего года. Члены Конституционного совещания республики на прошлой неделе одобрили предложение Муртазы Рахимова провести выборы в Госсобрание РБ в конце марта 2003 года, после чего депутаты должны избрать главу башкирского парламента. Рахимов предложил также избрать на всенародных выборах в декабре 2003 года главу исполнительной власти — премьер-министра, после чего тот должен сформировать кабинет министров.

Начало третьего тысячелетия для нашей истории оказывается плотно насыщенным событиями, связанными с государственным строительством. Причем принципиально важно, что сейчас этот процесс уже не является следствием политической борьбы разных уровней и институтов государственной власти, как было раньше. Нынешний период государственного строительства в России — это закономерный этап анализа и переосмысления накопленного опыта, естественная и необходимая реакция на все то позитивное и негативное, что выявилось за прошедшие годы. Что-то из созданного на федеральном уровне и в российских регионах успешно выдержало проверку временем, что-то оказалось иллюзиями, прекраснотушными заблуждениями, что-то — явными ошибками и просчетами.

Действующая конституция Башкортостана — по сути, первый опыт конституционного правотворчества в республике. Несомненно, она сыграла ог-

ромную роль в государственном строительстве в Башкортостане, в формировании всей системы республиканского законодательства. Но ряд ее положений, как это уже теперь стало ясно, был прямо обусловлен и спецификой условий, в которых шла работа над ее текстом, и ситуативностью обстановки ее принятия, и недостаточным опытом государственного состояния Башкортостана.

Сейчас в Башкортостане заканчивается работа над текстом новой конституции республики, призванной отразить изменившиеся взаимоотношения с федеральным центром, сегодняшние политико-правовые реалии. И вряд ли справедливо видеть в этом давление Москвы или волюнтаризм республиканского руководства. Просто уходит в прошлое то время, когда интересы государственного строительства, логика реализации политических целей, специфика обстановки требовали концентрации власти в руках Президента Башкортостана.

При всем многообразии возможных моделей парламентская форма правления — это наиболее оптимальный вариант организации государственной власти в республиках Федерации при сильной федеральной власти. Парламентская республика, как известно, характеризуется значительным объемом полномочий, которыми наделяется высший орган законодательной власти. Наряду с обычными функциями — законодательной и втированием бюджета, парламент здесь обладает также учредительной функцией и правом контроля за деятельностью правительства. Принятие данной модели будет свидетельствовать, по замыс-

очень редко. Влияние жителей на власть чаще всего заканчивается у избирательной урны. А из-за массового неучастия избирателей в выборах легитимность избранных региональных и местных органов власти остается весьма проблематичной.

Однако 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, самодетельности и участия самого на-

селения в осуществлении власти законодательной и в контроле над властью исполнительной. Главное — пробудить у людей сопричастность к происходящим в обществе преобразованиям, преодолеть сложившуюся в последние годы 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. Ведь в любом гражданском обществе и в местных сообществах наиболее продуктивна та система власти и управления, которая позволяет максимально развиваться инициативе и самостоятельности граждан, формам непосредственной и представительной демократии, которая максимально стимулирует самоорганизацию экономических и политических сил. В Послании Президента России Федеральному Собранию РФ (2001 г.) подчерки-

валось, что ключевой вопрос любой власти — это доверие граждан государству. 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 ведущих общественных объединений, 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.



• НОВОСТИ РЕГИОНОВ • НОВОСТИ РЕГИОНОВ •

лу, о демократизме всей общественно-политической жизни республики. Народные избранники будут решать все важные вопросы жизни региона, отражая мнения всех групп и слоев населения республики. Выборы депутатов Государственного Собрания Башкортостана в этом случае станут делом более ответственным и в большей степени значимым для избирателей. Принятие парламентской модели означало бы также и признание уровня политической зрелости республики, степени ее развития, способности и возможности населения влиять на власть.

Парламентская модель республики в составе Российской Федерации не противоречит, полагают эксперты, федеральному законодательству. И Конституция России, и Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не содержат норм, прямо или косвенно указывающих на невозможность создания данной модели в республике.

АНАС МАХМУТОВ

ВОСТРЕБОВАННЫЙ ГЛАС НАРОДА

«КАЛИНИНГРАДСКАЯ ПРАВДА» (КАЛИНИНГРАД)

Проект, принятый в первом чтении, еще, конечно, не закон, но за очень редким исключением он рано или поздно пополняет правовую базу. В случае с нормативным актом под названием «Об общественном обсуждении проектов законов Калининградской области и вопросов, требующих законодательного решения» это будет беспрецедентный закон. Как ясно из названия, он обеспечивает участие общественности в управлении регионом. Автор — депутат Соломон Гинзбург — считает, что это еще один кирпичик в здание гражданского общества. Одно дело — обсуждать, осуждать или одобрять, зная, что это ни на что не повлияет, другое — своей оценкой пред-

определять то или иное решение властей, пока оно еще не имеет официального статуса. В первом случае рождается пессимизм, хорошо иллюстрируемый слабой явкой на выборах, во втором — воспитывается гражданская активность. Немаловажен и побочный эффект — власть, законодательно поставленная в рамки гласности и прозрачности, обречена на большую ответственность и уважение к народу.

Концептуально одобренный проект направлен в комитеты облдумы, администрацию области для внесения поправок и замечаний. Через месяц он будет рассматриваться во втором чтении.

ИРМА БИРЮКОВА

Межрегиональное агентство информации «Вся Россия»
тел. (095) 967-66-40, e-mail: mail@allrussia.ru, www.allrussia.ru