

Държавата като организация

проф. д-р Лъчезар Дачев

1. Развитие на обществознанието през XX век води до обособяване на един нов предмет на теоретично изучаване - човешките групи, колективност, общности като отражение на социалното единство - социалните организации.

Понятието "организация" се разработва от началото на XX век. През Древността /Рим/ и европейското средновековие се използва понятието "корпорация". Идеята обособяване на корпорацията е възгледът за отграничаването на човешка група в едно изкуствено тяло - *corpus*, което има самостоятелно съществуване. Корпорациите се създават за да обединят имуществата на индивиди с цел да се постигне по-голяма ефективност при тяхното използване,

Модерното капиталистическо общество налага ново, мащабно разделение на труда, което води до образуване на множество нови корпорации - стопански, социални, образователни, политически и пр. Общественият живот на модерния човек протича в и чрез различни корпорации. Тяхната цел вече надхвърля концентрирането и ползването на собствеността. На преден план излиза "дисциплиниращата роля" на социалните образувания, животът на хората се регулира от тях.¹ В това си ново качество корпорациите се разглеждат вече като организации.

2. 1. Организацията съществува като самостоятелен социален субект. Тя е колектив от хора, които съвместно осъществяват определени дейности за задоволяване на общи за тях потребности.

Организацията се конституира от три компоненти, които в единство разкриват нейната същност. Компонентите на организацията са социални, а не физически конструкции. Конструкции на организацията не са хората - нито индивидуално, нито по групи, обединени по някакъв признак. Човекът и човешките групи са реален /физически/ субстрат – елемент от съдържанието на организацията. Самата организация като социална дадена е модел, който се налага и възприема от съзнанието. Организацията е обвързваща хората обществена връзка.

Първият и носещ компонент на организацията е обединението, единението на индивидуалните или групови сили за общо осъществяване на дадена дейност или дейности. Организацията е начин за установяване и поддържане на социално единство. Това е присъщата и синергетичност.

Единството стои в основата на организацията, защото то е социално състояние, която я представя, обективира я чрез основополагащ социален закон - законът за синергията. Под синергетичност се разбира еднопосочността на действията, интеграцията на усилната, което води до нарастване на крайния резултат. Единството, синергетичността води не само до по-добри или по-големи резултата; в много случаи резултатът е възложен единствено като последица от общи действия. Законът за синергията показва, че обединението на усилията води до прираст, превишаващ сумата от индивидуалните усилия.

За да се постигне ефектът на синергичност в една социална организация, за да се формира и използва единството, е необходимо да се разпределят и съгласуват /обединят/ действията на нейните членове. Необходимо е хората да бъдат насочени в своите действия. За да се осъществи това условие е задължително наличието на власт. Ето защо, социалната власт е вторият компонент на организацията. Всяка организация установява своя оригинална власт. Тя се учредява и осъществява само в рамките на организацията.

¹ Вж. Анастасия Бънкова. Организационна теория и проектиране на организации. Пловдив, 2004. С. 3.

Властта е състояние на волята, висша форма на свобода. Когато властта определя, диктува собственото поведение тя се проявява като лична свобода, наричана още лична автономия. Когато властта е воля насочена извън своя носител, навън към други субекти, тогава тя е социална власт върху хора. По отношение на титуляря това е пак свобода да се вземат решения, но те са насочени към други хора, на които се налага определено поведение и в общия случай им се ограничава или отнема автономията.

Организационната власт е свобода да се вземат решения определящи поведението в съответствие с целите на членовете на организацията. Самите модели на определеното поведение представляват правила. Животът в организацията е живот по правила. Правилата са третият компонент разкриващ същността на организацията.

Организационната власт и правилата са социални регулатори, чрез които се осъществява самоуправлението на организацията като действащо човешко обединение. Ролята на управлението е чрез властта и правилата да се установи и поддържа единството, а така и съществуването на самата организация.

2. 2. Като всяка социална даденост организацията носи определен смисъл. Етимологично думата организация произлиза от гръцката дума „органон“, което означава „инструмент“. В тази логическа връзка съвременните теоретични изследвания определят организацията като средство за постигане на определена цел /цели/, Всяка организация се създава и съществува, за да бъде средство към цел. Релацията средство – цел обуславя смисъла на организацията. Този смисъл се разкрива чрез характеристиките мисия, цели и задачи, които са присъщи само на организацията като социална даденост.

Мисията разкрива крайната цел на организацията. Мисията носи и представя специфичният смисъл, който оправдава съществуването на всяка организация. Ето защо мисията е критерият за съществуване на една организация.

Мисията се сменя в конкретни цели на организацията. Целите са производни от мисията и тяхното реализиране води до осъществяване на мисията. Ориентиране на дейността на организацията към целите, към тяхното постигане става чрез определяне и разпределяне на непосредствени задачи. Задачите определят средствата и начините за постигане на целите.

2. 3. Теоретичният анализ на явлението "организация" включва и разкриването на неговото съдържание. Съотнесено към социалната организация понятието "съдържание" е многопланово, включва различни страни. Така чрез съдържанието си организацията получава различни проявления.

Социалната организация е форма, в която хората осъществяват определени обществени взаимодействия по предварително установен ред. В този план се очертават три елемента на социалното съдържание на организацията. Първо, това са хората, които са включени в нея. Социалната организация е човешко обединение. Хората са необходимият социален субстрат на всяка организация.

Вторият елемент на социалното съдържание са обществените взаимодействия, които се осъществяват от членовете на организацията. Организацията е функционално човешко обединение рационално конструирано, за да съгласува и насочва поведението на индивиди или социални групи в осъществяването на съответна дейност. Организацията осъществява дейности насочени към постигането на конкретните цели. Целите са задоволяване на определени видове потребности от блага. Целите определят предмета на дейност, а чрез него и вида на организацията - стопанска, спортна, образователна, културна и пр. Така всяка организация осъществява своя предметна дейност. Целевата насоченост на дейността се определя като функция /функции/ на организацията. Функциите са насоки обусловени от целите, в които се включват разнообразни проявления на предметната дейност. Последните се разпределят между членовете на организацията като се обособяват съответни функционални звена.

Освен предметната дейност всяка организация осъществява и управленска дейност. Чрез управлението се координира, насочва и ръководи предметната дейност. Управленската дейност също се разпределя между различни организационни звена, които се означават като органи на управление на организацията. Управлението не е част от предметната дейност на организацията, но е иманентно присъщо на нейното социално съдържание. Затова управлението е третият елемент от съдържанието на организацията.

3. 1. Социалните организации са предмет на изучаване основно от Теория на организациите, но също и от други обществени науки. Отделни страни, проявления и закономерности на организацията се изучават от социологията, психологията, културологията, икономическата наука, кибернетиката и др., които имат методологическа роля спряло „Теорията на организациите“.

От друга страна, самата „Теория на организациите“ може да осъществяват методологична роля спряло други обществени науки и по-конкретно върху теоретичното държавознание. Това е възможно, когато се приложи организационният подход към държавата, което е задача на настоящото изложение.

3. 2. Действително в Новото време държавата многократно се дефинира като "политическа организация". Терминът "политически" се използва, за да се различи от другите видове организации - стопански, нестопански, религиозни и пр. При това обаче, ударението се поставя върху политическия, а не върху организационния аспект, който е водещ, определящ социален признак на явлението държава. Политическото е само специфика на държавата като организация. Политическата характеристика на държалата е предмет на политическата наука. Предмет на държавознанието е държавата като организация.

3. 3. Държавата възниква и съществува като самостоятелен социален субект. Човешкото общество се формира на базата на отделен етнос, който е първата, оригинална човешка общност. В рамките на етноса се осъществяват етнически и социални процеси, които бележат неговото развитие като етно-социална общност.

Всяка етно-социална общност има самостоятелно съществуване. В социологически план съществуването се осъществява чрез различни човешки дейности. Човешките дейности се обособяват на основа на разделението на труда, като всяка дейност изпълнява съответна роля в обществения живот.

Човешките дейности са ориентирани към осигуряване на необходимите и достатъчни условия, за да се съхрани обществения живот. Необходимите и достатъчни условия се проявяват двояко - веднъж като потребности за живота на хората и съществуването на обществото и втори път, като дейности по задоволяването на тези потребности.² В първия аспект обществото се представя като потребителна система, във втория - като функционална. В своето съчетание чрез тези две страни общността съществува като самостоятелен етно-социален организъм. Разглеждани поотделно потребностите и съответстващите им дейности представляват основни сфери, области на живота на обществото и на живота въобще. В естественото състояние основните области на живота са стопанска, социална и защитна.

Съществуването на етно-социалния организъм изисква вътрешно разпределение на членовете на общността така, че всяка обществена потребност да се задоволява чрез дейността на съответна група хора. Това е състояние на социална достатъчност на обществото, което се осигурява чрез съответна форма на организираност. В додържавното състояние това са родът и родовият съюз.

Социалната достатъчност е състояние на равновесие, на баланс в обществото, което е динамично и се нарушава. Обществените потребности в рамките на отделни основни области на живот се променят, разширяват и увеличават в резултат, на което в определен момент те остават неосигурени - било с адекватни дейности, било с

² Вж. Стоян Михайлов. Социологическа система. С. 2010, с.79 и сл.

необходимия човешки ресурс. Настъпва състояние на социална недостатъчност. Тогава е необходима намесата на субективния фактор, необходими са съответстващи коригиращи действия. На определен етап от развитието на етно-социалната общност те водят до структуриране на общността в социална организация и това е държавата. Така държавата възниква и съществува като организация на отделната етно-социална общност, на отделното общество. То се запазва и продължава своето съществуване вече организирано в държава, чрез държавата като своя организация. Държавата е организационната форма на етно-социалната общност като самостоятелен социален субект.

Съществуват множество факти, които доказват, че възникването на държавата е процес на преход на етно-социалната общност от естествено състояние в организация, от спонтанен ред /Фр. Хайек/ в организационен. От тази позиция ние можем да определим държавата като вид социална организация. Така чрез организационен подход ще изведем същността, смисъла и съдържанието на държавата, което прави възможно и да дефинираме едно организационно понятие за държавата.

4. 1. Същността на социалната организация се изразява чрез нейните компоненти - социално единство, организационна власт и организационни правила. Тези три компонента разкриват и същността на държавата като социално явление, със съответните специфики на вид организация.

Г. Йелинек въвежда в научен оборот понятието "конститутивни елементи на държавата" и за да избегнем ненужното разноречие ще разгледаме компонентите на държавата като конститутивни елементи.

Първият елемент, който определя същността на държавата е социалното единство, осъществявано като държавно единство. Особеност на държавното единство е, че то обхваща цялото конкретно общество - всички негови членове и всички области на обществения живот. Друга особеност на държавното единство е, че то носи етнически характер. В този аспект то е естествено предпоставено. Държавата е етническа организация, организация на отделен етнос. Всеки етнос се стреми към организиране и отстояване на своя собствена държава.

Държавното единство се проявява в няколко основни аспекта. Първо, то се изразява в целенасоченост на дейностите, които са разпределени и осъществявани от индивидите и човешките групи съобразно функциите на държавата. Второ, единството се изразява в налагане на еднаквост при осъществяването на еднотипните дейности, чрез установяване на еднакви общи правила за всяка от тях. Трето, единството се установява и чрез въвеждане на социални механизми - правила и институции за разрешаване на конфликти вътре в държавно организираното общество.

Държавната власт е вторият конститутивен елемент определящ същността на държавата. В държавознанието това е общо прието, но се акцентира върху "политическия" характер на държавната власт. В действителност политически характер има държавното управление, а не властта. Държавната власт е вид организационна социална власт, която се простира до "границите" на държавата като организация. Организационните граници на държавата са обхватът на нейното социално съдържание.

Като социална организация държавата е управлявана колективно от хора. Управлението предполага организационна власт - това е държавната власт и правила. Правилата присъщи на държавата като организация са официалното, позитивно право.

Държавната власт придава официален общозадължителен характер на правото и чрез правния ред се осигурява и поддържа държавното единство, организационното единство в държавата.

4. 2. Организационният подход към държавата позволява да се изведе и нейният смисъл като социално явление. Традиционно отговорът се търси в политически план. Държавата се дефинира като политическа организация, чиято цел е политиката, политическата власт. Излиза, че държавата съществува, за да се властва, за да

се осъществява политическо управление. Това е несъстоятелно. Някоя организация не се създава за да вземе власт и да властва. Властта не е мисия на организацията, още по-малко на държавата.

Мисията, крайната цел на държавата, която разкрива нейният смисъл е да се съхрани, да се запази и да се осигури развитие на организираното в държава отделно конкретно общество. Тази мисия оправдава както възникването, така и съществуването на държавата.

Мисията се осъществява чрез постигането на конкретни цели. Целите на държавата са преодоляване на социалната недостатъчност и осигуряване на социална достатъчност във всички сфери, области на живот на обществото.

В различните исторически периоди социалната недостатъчност се проявява в различните сфери на живота и по различен начин. Това обуславя и разнообразието на целите, но във всички случаи те са производни и подчинени на мисията на държавата.

От своя страна целите ориентират към необходимите действия насочени за тяхното постигане. Това са задачите на държавата, които днес се определят като държавни политики.

4. 3. В организационен аспект съдържанието на държавата включва елементите присъщи на съдържанието на всяка социална организация също с присъщата специфика.

Като вид човешка колективност държавата включва множество от човешки индивиди. Специфично за държавата е, че те имат естествен етнически произход. За това държавата има етно-социална субстанция, която в своето историческо развитие преминава от племе, през народ до нация.

Вторият безусловен елемент в субстанцията на държавата е нейната територия. Двата елемента трябва да съществуват кумулативно, за да се включат в съдържанието на държавата.

Следващият елемент в съдържанието на държавата е нейната функционална структура като еманация на предметната дейност присъща на всяка организация.

Държавата както всяка друга организация съществува, за да осъществява определена дейност. В този план социалното съдържание на държавата се разкрива чрез нейните функции. Функциите са основни насоки, които включват различни дейности обединени около определена цел, произтичащи от мисията на организацията държава. За разлика от другите организации държавата възниква като обективна закономерност на общественото развитие. Държавата е необходимата организационна форма на отделното общество на определен етап от неговото прогресивно развитие. Поради това държавата е форма, в която се осъществяват обективно присъщите на обществото основни сфери на обществено взаимодействие, основни сфери на живот. Тази връзка между обществото и държавата като съдържание и форма обуславя функционалната структура на предметната дейност на държавата. Съществуването на всяко общество изисква задоволяването на няколко вида потребности, което се постига с предметната дейност. Ориентирана към съответния вид необходимост, дейността се структурира във функции. Дейността се осъществява от цялата общност, целенасочена е чрез социалното единство и в този смисъл тя се обособява във функции на държавата.

В додържавното състояние общността осъществява три естествени функции - стопанска, социална и защитна, които се запазват и при държавата. Държавно организираният живот извежда нови обществени потребности и налага обособяването на необходимите за тяхното осигуряване нови обществени дейности (функции). Това води до разширяване на социалната структура с включването на организационни потребности и съответни организационни функции, които се добавят към естествено присъщите сфери на живот. С възникването на държавата се обособяват организа-

ционните функции по вътрешен ред и сигурност, по правосъдие и фискална, които допълват функционалната структура.

Функционалното съдържание на държавата има своето теоретично основание в концепцията за социологическата система, разработена от българските учени Ж. Ошавков и Ст. Михайлов. Те разкриват социологическата система на обществото в един абстрактен план, но обществото въобще, не съществува. Реалността е съвкупност от държавно организирани общества. И когато се освободим от политологическото /класово-партийното/ влияние върху социологията ще видим държавата не като политическа институция /Ст. Михайлов/, а като организация в и чрез която съществува цялото общество. В този план функционалната система на обществото е функционалната структура на държавата.

Социологическата система разкрива връзката между обществените потребности и обществените дейности по тяхното задоволяване. Необходимо е обаче, тази система да бъде допълнена. От една страна всяка социална потребност се задоволява със съответни блага. Благата имат разнообразен характер, но те трябва да са реални, за да покрият съответната човешка потребност. Ето защо връзката между дейности и потребности се опосредява от благата. Дейностите са насочени към осигуряване на блага. Осигурените блага задоволяват съответната потребност.

От друга страна, всяка дейност в аспект на съдържание на определена функция предполага и изисква необходими условия за нейното осъществяване. Тези необходими условия, функционални фактори опосредстват реализирането на всяка функция. Така социологическата система, приложима към държавата има следния вид: функционални фактори - дейности - блага - потребности.

Последният елемент от социалното съдържание на държавата като организация е управлението, управленската дейност.

Държавата както всяка организация е управлявана колективно. Управлението е присъщо на държавата, но не е идентично с нея. Чрез своите органи на управление държавата насочва дейностите в различните функции, налага ред в отношението между функционалните звена и вътре в тях. Чрез държавното управление функциите се насочват и координират, за да се постигне социално единство, което прави възможно действието на държавата като средство и в последна сметка осъществяването на нейната мисия. Управленската дейност е насочена към функциите на държавата, но държавното управление не осъществява функциите на организацията. Органите на държавното управление не изобретяват факторите, не извършват функционални дейности, не създават блага, не задоволяват потребности необходими за живота.

Задачата на държавното управление е да гарантира факторите, условията необходими за всяка функция на държавата и да контролира нейното осъществяване. Държавната намеса осъществявана чрез управлението има различен обхват и различен интензитет спрямо различните функции. Това зависи от конкретните цели и задачи на държавата и се определя чрез държавните политики.

Държавното управление се проявява от една страна като политическо и от друга страна като организационно. В организационен план то е насочено към запазване и развитие на цялото държавно организирано общество и представлява социално управление.

Социалното управление се изразява първо, в изработването на ръководни управленски решения - политики като креативна управленска дейност и второ, в организиране и контрол върху приетите политики, като администриране, административна дейност.

Държавните политики са властнически управленски решения, които косвено или, в повечето случаи пряко получават юридически израз в законодателството. В първия случай това са програми, които имат директивен характер и мотивират последваща нормативна уредба. Във втория случай политиките се юридизират непосредствено.

редствено в нормативни юридически актове и се включват като част от позитивното право. Водещо значение имат държавните политики официализирани в нормативни юридически актове.

Успешното управление зависи от модела на регулиране на съответните обществени отношения, заложен във всяка една държавна политика. Затова изработването на политиката трябва да отговаря на няколко изисквания:

Първо, всяка държавна политика трябва да бъде целесъобразна с мисията на държавата. Управляващите трябва да отчитат обективно протичащите обществени процеси и да реагират с управленски решения при необходимост. В най-общ план, следва да се отчитат новите потребности на обществото и да се насочат, пренасочат дейности, нови функционални институции и ред към тяхното задоволяване.

Целесъобразността на политиката изисква и ефикасност на решението, то трябва да е годно средство към конкретната цел. В противен случай политиката няма да постигне решение на проблема.

Второ, всяка социална политика трябва да бъде социално оправдана, легитимна, тя трябва да отговаря на обществения интерес. Преследването на обществените интереси може да доведе до засягане, ограничаване на частни, лични интереси. За да се преодолее този конфликт е необходимо държавните политики да се обосноват с приетата и действаща ценностна система на обществото. Така обществените ценности легитимират политиките. Днес обществените ценности се извеждат като принципи при изработването и обосноваването на политиките и като правило изрично се включват във въвеждащата част от съдържанието на нормативните юридически актове. Принципиите не само оправдават, но и организират съдържанието, елементите на модела на управленското решение.

Трето, държавните политики трябва да бъдат ресурсно осигурени. От една страна, ресурсната осигуреност включва наличието на финансови средства и социални вещи, необходими за осъществяването целите на политиката. В частната сфера това е задача на отделните лица, но организационните функции се осигуряват от държавата. Като общо дело осъществявано в общ обществен интерес, публичните политики се нуждаят от обществена издръжка.

От друга страна, ресурсната осигуреност включва и администрирането на държавните политики. Тук влиза освен издръжката на административния апарат още и разпределението на административните дейности и тяхното структуриране в съответни административни управленски институции и осигуряването им с необходимия изпълнителски състав - административен капацитет. Административната дейност е необходимата трансмисия между политиките и тяхното практическо реализиране.

5. Изложеният анализ ни позволява да изведем едно ново, организационно понятие за държавата: държавата е самостоятелна социална организация /социален субект/, която чрез своя власт и право осъществява управление, за да осигури и поддържа социалното единство в определена социална общност /народ, нация/ заемаща определена територия, за реализирането на необходимите функции с цел нейното съхраняване и развитие.