

УДК 342 (574)

Формирование и развитие социальной государственности в условиях проводимых конституционных реформ в Республике Казахстан

Кубеев Е.К.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақалада Қазақстан Республикасының әлемдік экономикалық қауымдастыққа интеграциялану және әлеуметтік мемлекеттің жаңа институттарының қалыптасу жағдайында әлеуметтік мемлекетті қалыптастырудың өзекті мәселелері қарастырылған. Автор әлеуметтік мемлекет түсінігінің теориялық аспектілерін қарастыра отырып, әлеуметтік мемлекеттің заманауи сипаттамасы мен мемлекеттің әлеуметтік сипатының бағалану бағамдарының деңгейлерін ашып көрсетеді. Мемлекеттің әлеуметтік сипатының бағалану бағамдарының деңгейлері, халықаралық-құқықтық нормаларда әлеуметтік мемлекеттің әрекет етуінің негізгі принциптері зерттеліп, осы нормалардың Қазақстан Республикасының ұлттық заңнамасына енгізілу мәселесі көтерілген.

The article considers important issues of formation of the welfare state in terms of integration of the RK in the world economic community and the development of new social and economic institutions of the state. Considering the theoretical aspects, in particular, the concept of the welfare state, the author gives the modern characteristics and criteria for assessing the welfare state. Expanding the basic criteria of the welfare state, the author focuses on international legal norms that reinforce the basic principles of the welfare state operate correctly, and implementation issues into national legislation of the Republic of Kazakhstan.

XXI век в конституционно-правовом регулировании социально-экономических отношений стал определяющим вектором демократических преобразований, провозглашая и внедряя в практику новые рыночные принципы государственного и общественного устройства в условиях интеграции открытой национальной экономики в мировое хозяйство.

Освобождение от догматического подхода к исследованию проблем внутреннего и внешнего регулирования социально-экономических отношений и деидеологизация науки конституционного права совпали во времени с тенденциями к дерегулированию и либерализации экономики в условиях глобализации, интернационализации и институционализации, что определяет особую востребованность анализа новой роли конституционного права в регулировании социально-экономических отношений национальной экономики Казахстана и стран Содружества Независимых Государств в процессе их интеграции. Конституционно-правовое регулирование социально-экономических отношений, или становление социальной государственности, с одной стороны, и закономерности процесса интеграции национальных экономик Казахстана и стран Содружества Независимых Государств — с другой, является одним из неразработанных проблем современной отечественной экономической и юридической науки. Вероятной причиной тому являются исторические особенности эволюции казахстанской государственности, представляющие собой пример глубоких политических, экономических, социальных и институциональных трансформаций в рамках сравнительно небольшого периода времени. В результате этап формирования основ современного казахстанского конституционализма характеризовался отсутствием устоявшихся политических, экономических, юридических и культурных основ общества переживающего ломку переходного периода и только постигающего новые цели демократизации и рыночного развития общества.

Социальное государство — это правовое демократическое государство, которое провозглашает высшей ценностью человека и создает условия для обеспечения достойной жизни, свободного

развития и самореализации творческого (трудового) потенциала личности. Под достойной жизнью человека понимается его материальная обеспеченность на уровне стандартов современного развитого общества, доступ к ценностям культуры, гарантированность прав личной безопасности, а под свободным развитием человека — его физическое, умственное и нравственное совершенствование.

Критериями оценки степени социальности правового демократического государства являются:

- соблюдение прав и свобод человека;
- проведение активной и сильной социальной политики;
- обеспечение стандартов достойной жизни для большинства граждан;
- адресная поддержка наиболее уязвимых слоев и групп населения, сокращение и ликвидация бедности;
- гарантии создания благоприятных условий для реального участия граждан в выработке и социальной экспертизе решений на всех уровнях власти и управления;
- соблюдение прав и гарантий, признающих и развивающих систему социального партнерства в качестве основного механизма достижения общественного согласия и баланса интересов работника и работодателя при регулирующей роли государства;
- гарантии, при которых любой хозяйствующий субъект, любой собственник должен нести конкретную социальную ответственность;
- социальная справедливость и социальная солидарность общества, которые обеспечиваются на основе развития акционерной собственности работников, а также путем налогового перераспределения доходов от богатых к бедным и большей загрузки наиболее трудоспособных членов общества для того, чтобы помочь менее трудоспособным;
- гендерное равенство мужчин и женщин;
- участие всех граждан в управлении государственными и общественными делами, участие работников в управлении производством, развитие системы социального партнерства;
- права и гарантии, ориентированные на укрепление семьи, духовное, культурное, нравственное развитие граждан, и прежде всего молодежи, на бережное отношение к наследию предков и преемственность поколений, сохранение самобытности национальных и исторических традиций.

Совершенствование системы социального законодательства проявляется как реализация социальных функций государства, обеспечение права каждого человека на достойную жизнь.

Стратегическая цель социального государства в соответствии со ст. 25 Всеобщей декларации прав человека и ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах — обеспечение права каждого человека на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилье, медицинский уход и социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и права на обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости и в ином случае утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам [1].

В статье 1 Конституции Республики Казахстан дается конституционная характеристика нашему суверенному государству. В частности, указывается, что «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы» [2]. Как видим, Конституция дает характеристику социального государства в основных нормах, формирующих основу конституционного строя. Вместе с тем, в Конституции имеется ряд статей (6, 24, 26, 27–31 и др.), которые дополняют характеристику Республики Казахстан как социального государства.

Итак, с начала 90-х годов новыми источниками в социальной сфере, как и для других отраслей права, стали международно-правовые акты. В статье 4 Конституции Республики Казахстан прямо указано, что ратифицированные республикой межгосударственные договоры и иные нормы международного права являются составной и непосредственной действующей частью законодательства Казахстана. Особое место среди социального законодательства занимают соглашения государств-участников СНГ, устанавливающие условия и порядок социальной защиты граждан.

Касаясь роли текущего законодательства в формировании целей и реализации социальной политики, можно считать, что правовое регулирование отношений в социальной сфере будет развиваться в ближайшей перспективе очень интенсивно, что объясняется, прежде всего, необходимостью серьезной переработки многих законодательных актов, поиска новых средств и методов регулирования

социальных проблем в условиях рыночных отношений. Таким образом, нормы действующей Конституции Республики Казахстан, регулирующие социальные отношения, составляют конституционные основы социального государства.

Конституционно-правовые основы социального государства можно разделить на две составляющие: основы создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; основы поддержки слабо защищенных в социальном плане слоев населения через развитие системы социальной службы. За данными элементами стоят неоднородные по своему характеру, регулируемые Конституцией РК общественные отношения. Это, пользуясь терминологией Конституции, отношения, связанные: с процессом полного удовлетворения материальных и духовных потребностей людей; с установлением гарантированного минимального размера платы труда, государственных пенсий, пособий, стипендий и иных гарантий социальной защиты; с обеспечением общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования; с контролем за соблюдением законодательства, обеспечивающего социально-экономические права; с созданием правовых, политических, материальных, организационных условий для поддержки личной инициативы человека в экономической сфере; с обеспечением защиты социально-экономических прав человека, при этом приоритетным направлением является судебная защита. Такая классификация общественных отношений, составляющих содержание конституционных основ социального государства, разумеется, условна, так как социальные процессы взаимосвязаны, а социальное развитие неотделимо от политического, экономического и духовного развития общества.

Одним из институтов социального государства являются социально-экономические права, закрепленные в конституциях государств. Конституционно-правовое регулирование социально-экономических прав граждан находится в настоящее время в стадии развития и совершенствования. Это связано, прежде всего, с реформами, осуществляемыми практически во всех сферах социальной жизни, что ставит по-новому многие вопросы гарантий и способы осуществления социальных прав.

В Конституции РК первостепенное значение уделяется закреплению социальных гарантий личности. Речь идет о гарантированном обществом определенном уровне удовлетворения социальных потребностей в медицинском обслуживании, в жилье, в социальном обеспечении нетрудоспособных (в том числе детей). Социальные гарантии — это, разумеется, и гарантированный, постоянно возрастающий минимум заработной платы, и прожиточный минимум, это также необходимые материальные гарантии трудоспособным членам общества в случае потери места работы, а также в случае болезни, травмы и увечья.

Защита социальных прав граждан имеет свою специфику; для обеспечения данной категории прав недостаточно юридических механизмов и процедур предотвращения их нарушений. Необходима разносторонняя созидательная деятельность государства, направленная на осуществление социальной политики на основе развития экономики, повышение материального уровня жизни населения. Поэтому обеспечение защиты социально-экономических прав населения — длительный и постепенный процесс преобразований, направленный на достижение социально-экономического прогресса, формирование нового типа взаимоотношений между отдельными индивидами и государством, отношений социального партнерства и социальной интеграции. Однако постепенность этого процесса не умаляет насущной необходимости создания комплексного механизма защиты социальных прав населения, сочетающего в себе экономические, политические, юридические, административные средства и позволяющего минимизировать случаи нарушения прав человека в данной области.

Приоритетными направлениями формирования и эффективного функционирования такого комплекса являются повышение эффективности социальной политики государства, предоставление действенных гарантий конституционных прав граждан в области труда, занятости, социального обеспечения, образования, охраны здоровья, обеспечения жильем, улучшение материального положения и условий жизни людей и т.д.

В Конституции Казахстана закреплены основополагающие социальные права и принципы построения социального государства. В этой связи одной из основных задач права является дальнейшее формирование действенных механизмов обеспечения социальных прав и реализации современной социальной политики.

Социально-правовая политика государства, носящая комплексный, многоотраслевой характер, направлена на решение целого спектра социально значимых проблем. К ним, в частности, относятся вопросы правового регулирования образования и здравоохранения, обеспечения занятости и соци-

альной защиты населения, охраны окружающей среды и недопущения чрезвычайных ситуаций. В условиях рыночной экономики, наличия рынка труда и проблем занятости населения актуальным является вопрос трудовых правоотношений. В этой связи необходимо постоянное совершенствование трудового законодательства на основе системного анализа практики его применения и учета международного опыта в данной сфере.

Основополагающими документами, определяющими обязательства Казахстана по переходу к устойчивому развитию, стали решения Всемирного саммита в Рио-де-Жанейро и целый ряд международных соглашений, конвенций и деклараций:

- принятие решений Всемирного Саммита 1992 г. в Рио-де-Жанейро;
- Нукуская декларация по проблемам устойчивого развития бассейна Аральского моря (1995 г.);
- создание МКУР на международной конференции по устойчивому развитию бассейна Аральского моря (1995 г.);
- Иссык-кульская декларация о региональном сотрудничестве стран Центральной Азии (1995 г.);
- Копенгагенская декларация и глобальная Повестка дня для социального развития (1995 г.);
- Алматинская декларация глав государств об устойчивом развитии стран Центральной Азии (1997 г.);
- участие в стратегической программе «Повестка дня Хабитат»;
- Концепция экологической безопасности РК (1995 г.);
- обязательства по международным конвенциям — 18 экологическим конвенциям, по 6 основополагающим конвенциям Международной организации труда, конвенции по правам ребенка, Женевской конвенции 1951 г. о статусе беженцев;
- казахстанская страновая программа Фонда народонаселения ООН (ЮНФПА) на 2000–2004 гг.;
- Национальный план действий по улучшению положения женщин [3].

Существует точка зрения, что развивающимся странам, особенно тем, кто имеет целый ряд кризисных экономических и социальных проблем, трудно строить свои стратегии на принципах социального государства, так как отсутствуют необходимые для этого финансовые, культурные, организационно-управленческие и иные условия. Казахстан, возможно, уже начал доказывать обратное — именно Стратегия устойчивого развития, придерживаемая государством, помогает справиться и с инфляцией, и с долгами, и с бюджетным дефицитом, и с другими проблемами. Будучи молодым государством, Казахстан делает еще первые шаги в этом направлении, однако идеология устойчивого развития оказала в течение двадцати лет независимости сильное влияние на самосознание казахстанского общества, создала определенные политические, организационные и финансовые предпосылки для развития процесса развития социального государства.

Так, число и объем реализуемых социально-экономических и экологических проектов ежегодно значительно возрастают, расширяется доля тематики устойчивого развития в информационном пространстве, появляются новые организационные структуры и институты. Действует национальная программа формирования здорового образа жизни. Созданы гендерное бюро ООН по реализации Пекинской платформы действий, Национальная комиссия по делам семьи и женщин при Главе государства. Республика присоединилась к Конвенции ООН «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин». В настоящее время готовятся к ратификации еще 5 конвенций. Среди них «О равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности», «О минимальном возрасте для приема на работу» и др. В целях достижения гендерного баланса в обществе начата гендерная экспертиза всего национального законодательства, а также разработка проектов закона о равных правах и возможностях, Закона «О бытовом насилии». Новой финансовой структурой, отвечающей задачам социальной политики, является Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына», аккумулирующий доходы от продажи нефти и других ресурсов для приоритетных программ и для будущих нужд развития [3]. Трансформируется правовая и институциональная система, осуществляется структурная перестройка, которая обеспечивает эффективную реализацию социально-экономической политики Казахстана. Разработаны и приняты основополагающие стратегические документы РК (Стратегия развития Казахстана – 2030, Концепция правовой политики РК, Концепция развития образования, Концепции формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества, Концепция перехода к устойчивому развитию Республики Казахстан на 2007–2024 годы, Стратегия индустриально-

инновационного развития РК, Концепция экологической безопасности РК и др.), определяющие развитие страны и основывающиеся на принципах устойчивого развития.

В Республике Казахстан и в государствах Содружества за годы независимости в основном сформирована нормативная база для деятельности государственных социальных служб. Однако многое еще предстоит сделать. К числу приоритетных задач относится процедура ратификации ряда документов, в которых содержатся международные стандарты защиты социально-экономических прав и свобод, что позволит закрепить эти стандарты в национальном законодательстве и устранить возможные противоречия с действующей системой права [4]. Так, к числу нератифицированных рядом государств Содружества относится программная Конвенция МОТ 117 «Об основных целях и нормах социальной политики». В ней содержится положение, исключительно важное для законодательства государств Содружества: определение прожиточного минимума с учетом таких основных потребностей семей трудящихся, как продукты питания и их калорийность, жилище, одежда, медицинское обслуживание и образование. Кроме того, следует учитывать необходимость введения научно обоснованных критериев прожиточного минимума, в идеале обеспечивающих, как требует Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, достойное существование и развитие индивида и его семьи.

Также Европейская социальная хартия требует, чтобы функционирующая в государстве система социального обеспечения действовала на достаточно удовлетворительном уровне и чтобы этот уровень постоянно повышался. Определенный диапазон социальных гарантий, достигнутых в государствах Содружества, должен постепенно расширяться, прежде всего путем предоставления дополнительных гарантий по социальной защите для отдельных категорий граждан (дети, работающие женщины с детьми, молодежь, инвалиды и т.д.). Действенный механизм социальной защиты должен включать в себя страхование от возможных социальных рисков, базирующееся на принципах дифференцированного подхода к разным группам населения. Социальное страхование распределяет социальный риск между всеми субъектами экономического процесса — наемным работником, работодателем, государством. Доля государства в социальном страховании определяется исходя из того, что оно в определенной степени несет ответственность за общую социально-экономическую ситуацию, разрабатывает стратегию стабилизации и контролирует реализацию социально-экономических прав граждан [5]. Рассмотренные проблемы позволяют предположить, что необходимо принять модельное законодательство, определяющее основные направления социальной политики в условиях завершения формирования Евразийского экономического пространства и в рамках принятой Концепции формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества от 31 мая 2007 г.

Список литературы

1. Всеобщая Декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.// un.org
2. Конституция Республики Казахстан. Принята на Республиканском референдуме 30 августа 1995 года // constcouncil.kz
3. Обзор тенденций и перспектив устойчивого развития Республики Казахстан. Рекомендации к РИО+10.
4. Концепция перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию от 14 ноября 2006 года // eco.gov.kz
5. Концепция формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в Странам содружества //www.iacis.ru