Ау Татьяна Ивановна. Проблемы социальной государственности в Республике Казахстан (в контексте сравнения с опытом Российской Федерации): автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Ау Татьяна Ивановна;[Место защиты: Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова].- Москва, 2014.- 200 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Социальная государственность как конституционно-правовая проблема теории и практики государственного строительства в Казахстане и России .**

1. Теоретические и конституционно-правовые подходы к пониманию социального государства и социальной государственности в Казахстане и России на современном этапе

2. Концепция социального государства и социальной государственности как политическая, общеправовая и конституционно-правовая модель: история возникновения и развития, особенности проявления в Казахстане

**ГЛАВА II. Особенности формирования социального государства и социальной государственности в практике суверенного Казахстана**

1. Социальные и экономические права человека и гражданина как основа социальной государственности в Казахстане.

2. Основные направления и приоритеты государственной социальной политики Республики Казахстан .

3. Роль институтов гражданского общества и бизнесструктур в развитии социальной государственности в Казахстане .

4. Проблемы взаимодействия государства, экономического сектора, политических институтов и общественных объединений в обеспечении и защите социальных прав граждан Республики Казахстан Вопросы социального партнерства .

**Глава III. Некоторые обобщения современного зарубежного опыта развития социальной государственности**

1. Особенности формирования социальной государственности в Российской Федерации .

2. Возможности учета зарубежного (в том числе российского) опыта в строительстве социальной государственности в Республике Казахстан

Заключение .

Библиография

## Концепция социального государства и социальной государственности как политическая, общеправовая и конституционно-правовая модель: история возникновения и развития, особенности проявления в Казахстане

Полагаем, что вышеуказанные определения отражают лишь одну из характеристик социального государства – выполнение социальной функции, что существенно обедняет содержание понятия «социальное государство».

Некоторые определения сформулированы путем указания на основные принципы, реализуемые в социальном государстве.

Так, Е.Г. Нечаева считает, что социальное государство – «это такое государство, в котором принципы социальной справедливости и солидарности законодательно закреплены и последовательно реализуются во всех сферах общественной жизни» .

Другие авторы в своем определении объединяют указания на социальную функцию этого государства и реализуемые принципы. Например, П.К. Гончаров определяет социальное государство как «институт, обеспечивающий высокий уровень социальной безопасности и защищенности всех граждан посредством активной деятельности по регулированию социальной, экономической и других сфер жизнедеятельности общества, установлению в нем социальной справедливости и солидарности» . Есть ученые, которые воплощают в определении социального государства свое представление о нем путем перечисления характерных признаков. Так, по мнению ряда авторов, социальное государство – это государство, «развивающее социальную рыночную экономику, направленную на стабильное обеспечение высокого жизненного уровня и занятости населения, реальное осуществление прав и свобод граждан, создание современных и доступных всем гражданам систем образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и обслуживания, поддержание неимущих и малоимущих слоев населения» . В последнее время определение социального государства стало раскрываться через призму взаимоотношений «государство-личность».

Так, М.В. Лукьяненков считает: «Социальное государство – это правовое демократическое государство, которое провозглашает высшей ценностью человека и берет на себя ответственность за обеспечение достойной жизни, свободного развития и самореализации творческого (трудового) потенциала личности. Социальная ответственность перед обществом и гражданами – неотъемлемая черта такого государства» .

Почти идентичным является определение, предлагаемое в Концепции формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества, принятой в г. Санкт-Петербурге 31 мая 2007 года и утвержденной Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств № 28-6 : «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» . Несмотря на тождественность данных определений в них есть существенная разница. У М.В. Лукьяненкова указан важный фактор социального государства – оно берет на себя ответственность за обеспечение достойной жизни, свободного развития и самореализации творческого (трудового) потенциала личности, в отличие от определения, закрепленного в Концепции, которое указывает лишь на создание государством условий для этого.

По мнению автора, в определении социального государства должна быть отражена взаимосвязь «государство-общество», а не только «государство-личность». Разумеется, социальное государство учитывает в своей политике интересы и права личности, однако сущность такого государства должна рассматриваться по-другому, иначе такое государство следовало бы называть антропоцентристским. Вместе с тем, отношения государства и общества являются предопределяющими для отношений государства и личности.

Полагаем, что следует сохранить изначальный смысл понятия «социальный». Так, в широком смысле «социальный» означает «вообще относящийся к человеческому общественному типу взаимодействия и коммуникаций». Содержание категории «социальное» заключается в совместном характере различных проявлений жизнедеятельности людей . Представляется, что сущность социального государства заключается в согласовании противоположных интересов между различными группами, слоями общества и внутри них, в целях создания условий для повышения благосостояния, уровня жизни всех членов общества.

Само же социальное государство можно трактовать как государство, социальная функция которого заключается в обеспечении высокого уровня социальной безопасности своих граждан на основе социального партнерства и социальной ответственности государства, бизнесструктур и гражданского общества. В теории учеными уже произведена классификация социальных государств. По мнению зарубежных ученых Нормана Ферниса и Тимоти Тилтона, Томаса Маршалла, Коста Эспин-Андерсона, выделяются три основных модели общества всеобщего благосостояния. К первой относится «позитивное государство социальной защиты» (пример - США), ко второй - «государство социальной защиты» или «государство социальной безопасности» (SocialSecurityState) (пример – Великобритания), к третьей - «социальное государство всеобщего благосостояния» (SocialWelfareState)» (пример – Швеция) .

1. «Позитивное государство социальной защиты» – государство, ориентированное на уравнивание шансов на благосостояние всех граждан, обеспечение и гарантирование «равных возможностей»; примером такого государства является США;

2. «Государство социальной безопасности» - в дополнение к обеспечению равных шансов граждан создает условия полной занятости и гарантирует всем гражданам без исключения получение доходов не ниже прожиточного минимума; пример – Великобритания;

## Основные направления и приоритеты государственной социальной политики Республики Казахстан

Е.М. Андреева подробно не расписывает содержание социальной политики, а лишь слегка обозначает, т.е. указывает, что она связана с управлением социальной сферой: социальная политика социального правового государства представляет собой целостную систему направлений, принципов, форм и методов деятельности всех ветвей власти по управлению социальной сферой общества в условиях реформ; раскрывает нравственно-философские, методологические и сущностные принципы государственной социальной политики в условиях реформ . Аналогичную трактовку можно найти и в работе Д.Г. Черепенникова .

Более широкое определение – и в плане субъектов политики, и в плане отражения содержания такой политики - дают Г.А. Ахинов и С.В. Калашников: «…социальную политику можно определить как деятельность государства и других общественных институтов, направленную на прогрессивное развитие социальной сферы, совершенствование условий, образа и качества жизни людей, обеспечение определенной части их жизненных потребностей, оказание гражданам необходимой социальной поддержки, помощи и защиты» .

Как взаимоотношение социальную политику определяют авторы учебника «Социальная политика»: «социальная политика -- это не столько система мер и мероприятий, сколько система взаимоотношений и взаимодействий между социальными группами, социальными слоями общества, в центре которых и главная их конечная цель -- человек, его благосостояние, социальная защита и социальное развитие, жизнеобеспечение и социальная безопасность населения в целом» . Социальная политика - прежде всего деятельность, взаимосвязанные мероприятия, но не сама совокупность принципов, хотя, конечно же, она основывается на руководящих принципах. И, разумеется субъектами, проводящими социальную политику, являются не только органы государственной власти и местного самоуправления, вспомним, что исторически социальная поддержка оказывалась церковью, состоятельными гражданами и т.д.

Таким образом, социальную политику можно рассматривать в двух аспектах. Во-первых, как деятельность государства, гражданского общества, бизнесструктур и других субъектов, направленную на обеспечение реализации социальных прав граждан и (или) образуемых ими коллективов. Во-вторых, определение социальной политики можно дать через перечисление основных задач: социальная политика – это деятельность государства, гражданского общества, бизнесструктур и других субъектов, направленная на сохранение стабильности в обществе, создание условий для самореализации и социальной адаптации людей и образуемых ими коллективов.

Объектом социальной политики являются общественные отношения, т.е., в конечном счете, социальная политика направлена на стабилизацию отношений в государстве посредством создания условий для самореализации и социальной адаптации людей и образуемых ими коллективов. Субъектами, как было отмечено выше, являются государство (в лице государственных органов), гражданское общество (представленное общественными объединениями, в т.ч. религиозными, профсоюзами, партиями, трудовыми коллективами), бизнесструктуры (предприниматели и их объединения) и другие субъекты (например, отдельные граждане).

Социальная политика в деятельности государства имеет двоякое значение. С одной стороны, это оптимальное средство управления социальными процессами, возможность влиять на их генезис. С другой стороны, она требует значительных материальных затрат, зачастую ложащихся непосильным бременем на государственный бюджет. Необходимы и внебюджетные средства на социальные цели. Поэтому необходимо социальное партнерство, понимаемое как договор между государством, гражданским обществом и бизнессообществом, заключаемый в целях реализации эффективной социальной политики. Социальная политика является одной из составных частей всей проводимой государством политики. Направленная на удовлетворение социальных потребностей граждан, она охватывает весь спектр интересов личности — политические, гражданские, экономические, социальные и культурные. Поэтому целесообразно рассматривать термин «социальная политика» в широком и узком смыслах. Под социальной политикой в узком смысле следует понимать систему государственных мер по поддержанию тех общественных групп и слоев, которые не могут своими силами улучшить собственное положение. В широком смысле она должна пониматься как так называемая общественная политика, которая направлена на улучшение положения и благосостояния всех граждан в государстве. Для социального государства характерно широкое понимание социальной политики. Объём и границы государственного социального регулирования напрямую зависят от состояния экономики государства, так как социальная функция может осуществляться в полном объёме лишь при высоком уровне экономического развития, позволяющем разумно перераспределять средства и ресурсы, сохраняя свободу рыночных отношений и предпринимательства. В развитом социальном государстве уровень экономики является достаточно высоким, есть возможность «вытянуть» социально уязвимые слои населения до уровня среднего класса, и оказать поддержку иным субъектам, например, создать условия для социальной адаптации инвалидов, освободившихся заключенных, мигрантов и т.д. Поэтому, стремясь к стабильному экономическому росту, необходимо создавать условия для полноценного развития личности всем субъектам социальных отношений, всемерно способствовать удовлетворению их потребностей и интересов, что лежит в основе целенаправленной социальной политики современного демократического государства. Но при составлении социальных программ не менее необходима взвешенная оценка законодателем экономических возможностей государства, использование которых позволило бы реально выполнять социальные обязательства. Иными словами, следует учитывать формулу — чем выше уровень экономического развития, тем шире объёмы социальных программ и больше степень социальной защищенности граждан.

Осуществление социальной политики – это реализация функций и задач социального государства. Государство использует социальную политику как средство вмешательства во внутреннюю жизнь общества для сглаживания сложившихся в результате длительного процесса общественного развития неравенства и социальных противоречий.

## Проблемы взаимодействия государства, экономического сектора, политических институтов и общественных объединений в обеспечении и защите социальных прав граждан Республики Казахстан Вопросы социального партнерства

С начала приобретения суверенитета Республикой Казахстан по 1 июля 2012 года в Республику прибыло более 753,3 тыс. (192,3 тыс. семей) этнических казахов, проживавших в дальнем и ближнем зарубежье. В соответствии со статьей 10 Закона Республики Казахстан «О миграции населения» от 13 декабря 1997 года иммигранты, получившие вид на жительство, пользуются в Республике Казахстан всеми правами и свободами, а также несут обязанности наравне с гражданами Республики Казахстан, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Казахстан. Законом РК «О республиканском бюджете» предусмотрено право оралманов на социальную помощь при переселении на историческую родину и первичную адаптацию. Государство обеспечивает: выплату пенсий в соответствии с законодательством Республики Казахстан или международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан; выплату пособий по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан»; выплату специальных государственных пособий согласно Закону Республики Казахстан «О специальном государственном пособии»; восстановленным в гражданстве реализацию прав на компенсации, установленные Законом Республики Казахстан «О реабилитации жертв массовых политических репрессий»; выделение квоты для поступления в организации среднего профессионального и высшего профессионального образования в количестве, определяемом Правительством Республики Казахстан; освобождение от консульских сборов за выдачу виз на въезд в Республику Казахстан; предоставление отсрочки от службы в рядах Вооруженных Сил в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан. получение гарантированного объема бесплатной медицинской помощи в соответствии с законодательством Республики Казахстан; оказание государственной адресной социальной помощи в соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственной адресной социальной помощи»; оказание помощи в трудоустройстве, повышении квалификации и освоении новой профессии; предоставление нуждающимся мест в школах, дошкольных организациях, а также учреждениях социальной защиты; создание условий для изучения государственного и русского языков.

Органы местного государственного управления вправе в соответствии с законодательством Республики Казахстан установить льготы и компенсации оралманам и членам их семей, переселившимся в Республику Казахстан вне квоты иммиграции оралманов. Предоставление земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и дачного строительства оралманам и членам их семей осуществляется на праве временного безвозмездного землепользования из земель сельских населенных пунктов сельскохозяйственного назначения, иммиграционного земельного фонда, специального земельного фонда и земель запаса в соответствии с земельным законодательством Республики Казахстан. Согласно статье 100 Земельного кодекса, оралманы имеют первоочередное право на получение земельного участка из земель специального земельного фонда для ведения крестьянского или фермерского хозяйства или иной деятельности, связанной с сельскохозяйственным производством. Кроме того, Законом «О жилищных отношениях» предусмотрено право получения жилья социально защищенными слоями населения, в том числе оралманами. По данным уполномоченных органов, из всех прибывших оралманов 78,6% обеспечены жильем, 28,5% предоставлены земельные участки для индивидуального жилого строительства, 91,2% оралманов трудоустроены.

Таким образом, осуществляемая в Республике Казахстан государственная социальная политика Республики Казахстан охватила все направления государственной деятельности. Осуществление социальной политики на прежней правовой основе оказалось невозможным ввиду изменившихся социально-экономических условий. Только с принятием второй Конституции страны, совпавшим с некоторой экономической стабилизацией и укреплением финансовой системы, началось активное реформирование всей системы социальных отношений. Принципиально новая правовая политика государства заложила основы коренных преобразований в социальной сфере, изменив векторы социальной политики.

Законодательное обеспечение основных направлений социальной политики позволяет определить дальнейшие задачи государственных органов на этапе становления основ социального государства, основные принципы его функционирования, распределение сфер компетенции и ответственности республиканских органов власти, акиматов всех уровней и местного самоуправления в осуществлении социальной политики, а также решает вопросы организационно-правового, финансового, кадрового, научного и информационного обеспечения.

Вместе с тем, в последнее время утвердилось неверное понимание основного назначения социальной политики: до сих пор считается, что она направлена на дотации, льготы и привилегии социально слабых слоев населения. В какой-то степени это чревато последствиями, так как порождает иждивенческие настроения (в некоторых зарубежных странах безработные предпочитают жить на вполне приличное пособие, чем искать работу). Государственная социальная политика в системе рыночного хозяйства это не только финансирование нерентабельных, но общественно важных отраслей социальной сферы (образование, культура, охрана окружающей среды и др.) и материальное обеспечение социально уязвимых категорий населения. Первостепенной её задачей является создание условий полноценного развития каждой личности независимо от материального положения, стимулирование граждан на активное участие в решении социальных вопросов, повышение социального статуса объединений граждан до уровня самостоятельного партнерства наравне с государством и бизнесструктурами.

Новая законодательная база сформировала правовые основы социальной политики, изменив систему социальной защиты населения. Однако в годы становления рыночной экономики большое внимание уделялось преимущественно решению экономических проблем. Отсюда вытекают негативные последствия для субъектов социальной защиты: пенсионеров, инвалидов, малообеспеченных граждан, сирот и других. Теперь, когда Республика Казахстан вступила в период перехода к устойчивому развитию, настало время непосредственного вмешательства в решение назревших социальных проблем конкретных индивидов, то есть на персонифицированном уровне. Первыми шагами стали введение в действие программы адресной социальной помощи нуждающимся, работа органов исполнительной власти по трудоустройству безработных в рамках программы по борьбе с бедностью и безработицей, определение перспективы повышения пенсий через увеличение её минимального размера и возвращение к справедливой шкале начисления.

## Возможности учета зарубежного (в том числе российского) опыта в строительстве социальной государственности в Республике Казахстан

В.Е. Чиркин выделяет экономические, социальные и конституционные индикаторы, а также правовые индикаторы (которые, взятые в целом, гораздо более детальны) социального государства .

Таким образом, «конституционные индикаторы социального государства» - это закрепленные в конституции правовые положения, отражающие основные характеристики социального государства.

В.Е. Чиркин выделил следующие конституционные индикаторы социального государства: 1) Формулировка о главных целях политики и деятельности социального государства; 2) Включение в конституции на уровне международных стандартов перечня социально-экономических прав человека и гражданина; 3) Социальная функция частной собственности; 4) Социально ориентированная экономика; 5) Социальная справедливость, включая справедливое распределение общественных богатств, созданных природой и трудом человека; 6) Правовое равенство и фактическое выравнивание социально-экономического положения людей, социальных, этнических и иных общностей, вносящих свой вклад в развитие общества; 7) Социальное партнерство (социальная солидарность) и одновременно экономическая и политическая состязательность различных слоев населения и представляющих их объединений; 8) Социальная ответственность различных слоев населения и властных структур, в том числе во время трудовых и иных конфликтов; 9) Социально-экономический арбитраж государства .

Данный перечень представляет собой воплощение идеального социального государства. В.Е. Чиркин считает, что «этот конституционный принцип (т.е. принцип социального государства) в определенных формах, хотя бы как целеполагание, может быть закреплен в конституциях всех государств, он должен стать вектором деятельности властных структур и всегда может являться ориентиром развития общества и государства: построение идеального социального государства во всех странах впереди, а за новой ступенью в его развитии должна последовать другая» .

Рассмотрим становление социальной государственности в России. Оно, как и в Казахстане, существенно отличается от аналогичного становления в западных государствах.

По первому индикатору «Формулировка о главных целях политики и деятельности социального государства» можно отметить следующее. Само признание в Конституции Российской Федерации государства социальным произошло достаточно поздно по сравнению с другими государствами. Так, термин «социальное государство» был включен в определение государства в Основном законе Германии 1949 года. Позже он был указан в конституциях ряда государств Европы, Азии, Африки, Латинской Америки. В России положения о социальном государстве были закреплены в ст.7 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года. Позднее отражение в Конституции Российской Федерации идеи социального государства связано с тем, что достаточно долго в предшествующий исторический период советского строя строилось социалистическое государство, в котором была сделана попытка ликвидации социального неравенства за счет уравнивания социального и материального положения граждан СССР установлением примерно одинаковых, причем низких заработных плат. Надо сказать, что по этому пути шли и многие другие социалистические страны, видя в принципе уравнительного подхода к материальному и в целом социальному положению личности предпосылку ее общественного равенства (равноправия). Подчеркнем также, что этой идее так или иначе была подчинена и экспроприация частной собственности, превращение ее путем национализации в государственную (по более поздней терминологии – общенародную) собственность, которая была призвана служить всеобщему благу и обеспечивать удовлетворение потребностей – в равной мере – каждого трудящегося человека. Не препятствовал реализации данного подхода и принцип социализма «от каждого по его способностям, каждому по его труду», поскольку труд предполагался исключительно в качестве работника на государственно-общественном предприятии, мог дать только умеренную заработную плату. Они могли различаться, в этом плане не исключая определенного неравенства материального положения людей. Однако по большому счету все равно существовал принцип уравнительного пользования социальными благами, поскольку такие возможности, как здравоохранение, больницы, детские сады и ясли, школы и т.д., от уровня оплаты труда не зависели, к тому же могли порой предоставляться в первую очередь малообеспеченным лицам и семьям. В России категория социального государства включена в Конституцию Российской Федерации 1993 г., причем не в ряду характеристик Российского государства, а в специальной статье. В ст. 7 закреплено: «1. Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. 2. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты»