

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Т.А. Джумабекова

ГОСУДАРСТВО КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

При изучении вопроса о содержании социальной политики государства необходимо исходить из четырех его аспектов: отражения социальной политики государства в праве, так как эта политика может складываться из многих компонентов, разрабатываемых или используемых государством и находящихся преломление или закрепление в фундаментальных позициях в праве; правовой политики государства в социальной сфере, т.е. комплекса правовых средств, кроме права, используемых государством в социальной сфере; правовых основ деятельности государства в социальной сфере, т.е. совокупности основных правовых актов, принятых государственными органами в конкретный период для регулирования социальной сферы; государственно-правового регулирования социальных интересов.

Все четыре аспекта социальной политики государства могут вместе составлять государственно-правовой механизм регулирования социальных процессов. Эта сфера государственного регулирования основывается на праве, т.е. речь идет, по существу, о роли социальной политики государства в праве и формировании правовых средств ее реализации: социальной политики, правовой политики, правовых актов, социальных интересов в праве. Наряду с этим государственно-правовым механизмом обеспечения функционирования социального государства, мы должны определить во взаимосвязи с социальной функцией и соответственно, ее классификацию, конституционно-правовые формы существования, определить значимость объекта социальной функции государства - человека и его социальные интересы в праве, состояние демократии как условия цивилизованного типа общества, состояние гражданского общества и правовую природу государства, т.е. развитость его правовой базы и отсюда состояние законности как необходимого режима функционирования социального государства и выполнения им своего назначения.

Вычленив государственно-правовой механизм обеспечения собственно социальной функции государства и взаимосвязанные с ним элементы правовой действительности, в последующих исследованиях необходимо раскрыть составные части этого механизма: роль правовой политики Кыргызской Республики в социальной сфере, ее правовые основы обеспечения; правовое регулирование социальных интересов граждан Кыргызстана.

Здесь мы дадим общую характеристику взаимосвязи элементов государственно-правового механизма обеспечения социальной функции государства с состоянием демократии в Кыргызстане, законности и правопорядка гражданского общества и проблем формирования правового государства Кыргызстан. Перечисленные теоретико-правовые категории связаны не только с элементами государственно-правового механизма обеспечения социальной функции государства, но и между собой.

Поскольку все виды государственной власти в реальной действительности не могут принадлежать фактически всем и каждому гражданину республики, то общество и наука, ее обслуживающие, придумали такую формулу, символ своей идеальной свободы, как свет в конце туннеля - демократию, при помощи этого политического символа народ пытался и будет пытаться извечно, пока будет существовать власть и государство, ограничивать их возможности и экспансию, расширять и закреплять свои политические, экономические, социальные, личностные возможности.

Для любого общества во все времена жизни народа важно существование и признание демократии как возможности иметь своих представителей в высших представительных органах власти. Такая возможность у народа в целом, социальной группы, диаспоры при конкретном режиме власти в определенный временной период существования конкретного целостного социума или есть при демократической власти, или такой возможности они лишены узурпированной властью.

Демократия, демократические процессы и ее составляющие компоненты связаны напрямую с возможностью или отсутствием, ограниченностью конкретного государства осуществлять социальные функции, ибо именно через механизм демократии осуществляется, работает канал

передачи законных социальных интересов социумов. Не будь таких форм, как избрание представительных органов, связь депутатов с населением, их отчетность, работа СМИ, других информационных каналов, невозможно было бы представить эффективный процесс возобновляемости социальных интересов в политической, правовой, законотворческой работе депутатов, комитетов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. И не только депутаты, Президент Республики, члены Правительства КР лично совершают поездки во все регионы республики, общаются, беседуют, получают информацию, разрешают жалобы, воспринимают предложения, социальные программы и т.д. и аккумулируют все это в своей деятельности. И этот многоаспектный процесс мы также относим к сфере демократии и возможности осуществления социальной функции государства.

В современном понимании демократия, как мы хотим его представить, как условие нормального функционирования социального государства современными учеными трактуется в узком и широком смысле. Поскольку этот социально-политический символ - категория многоаспектная, как и сложными являются аспекты самого общества, то невозможно такое объемное по содержанию и структуре социальное явление вложить в одно понятие, сужая тем самым его внутренний заряд, потенциал, исходящие из множества воли граждан государства.

В узком смысле демократия - это возможность иметь (или не иметь) своих представителей в высших органах представительной власти. Эти представители народа работают таким образом, чтобы служить проводниками социальных интересов народа.

В широком смысле демократия как власть народа предстает в объемном, необъятном спектре элементов, расширяющихся с усложнением социальных процессов, расширением сознания граждан, пониманием ими своих возможностей и возможности их реализации через социальную политику государства.

С началом эпохи национально-освободительных движений, революций, митингов, демонстраций возможности закреплять в своих конституциях социальные права и требовать от своего государства их гарантий у многих народов стало больше. Расширение социальных интересов и возможностей их реализовать расширяет и аспекты научного понимания демократии, понимания ее в широком смысле, а именно: ее понимают не просто в виде совокупности политических возможностей народа участвовать в формировании государственных органов, но и понимания демократии как политического режима, как формы государственного устройства, как принцип избирательной системы, как демократическую, по сути, форму правления и, наконец, как общую характеристику демократической формы государства, где это состояние демократии пронизывает, присутствует во всех трех классических элементах формы государства: формы правления, формы государственного устройства и политического режима [1]. Конечно, при таком идеальном состоянии демократии в конкретном государстве, когда есть живые примеры в небольших развитых в экономическом отношении государствах, можно сказать, что социальная политика такого государства так же приближена к своей идеальной деятельности независимо от формы правления.

Небольшое государство Кыргызстан, ставшее недавно на путь построения своей независимой государственности, имеет намерения (закреплено в Конституции КР) и волю народа поднять свою республику на достаточно возможный уровень, где социальная политика государственных органов будет в определенной мере совпадать с социальными интересами народа при условии сохранения демократии и правопорядка, а также расширения информационного поля и совершенствования образовательной системы страны.

Важным условием сохранения демократии во всех его реальных аспектах является сохранение правопорядка как необходимого условия осуществления социальных гарантий со стороны государства. Конечно, правопорядок как одно из проявлений осознания гражданами, обществом, нормирования единения в целях сохранения своего социума, как один из видов общественного порядка складывается не только в результате осуществления, применения различных видов социальных норм, но и в результате осуществления в данном государстве принципов верховенства конституции и законов, народовластия и политического плюрализма, свободы и равенства граждан, неотчуждаемости прав человека, т.е. реализации всех признаков демократического устройства государства.

Право в данном случае является главным обществообразующим элементом демократического, правового государства со стабильным правопорядком, гарантирующим гражданскому обществу охрану и реализацию их социальных интересов. Право закрепляет социальные интересы, государство осуществляет их через свою социальную политику, происходит постоянное возобновление соответствующего правопорядка, обеспечивающего функционирование социального государства и гражданского общества [2].

Если обратим еще раз внимание на признаки правового государства, представленные современными учеными-юристами во многих монографиях, такие, как: народный суверенитет, нерушимость прав и свобод человека со стороны государства, связанность государства конституционным строем, верховенство конституции по отношению ко всем другим законам и подзаконным актам, разделение властей и институт ответственности власти, как организационная основа правового государства, независимость суда и т.д. - мы увидим, что это, по существу, и характеристика самого социального феномена демократии, который видится гражданам государства именно в таких ее аспектах. Именно такие характеристики, связывающие демократию и правовое государство, есть в совокупности условий для функционирования правового демократического государства в социальной сфере [3].

Какие бы аспекты социальной сферы мы не анализировали, все выявляемые, в конечном счете, характеристики, так или иначе, подводят исследователя к выводу о взаимосвязанности социальной политики государства и механизма ее реализации с более глубокими социальными явлениями и процессами, имеющими место в обществе в силу проявления определенных закономерностей его существования.

Социальная политика социального правового государства работает, прежде всего, на гражданское общество, существование которого держится на принципе формального равенства, провозглашенного правом. И здесь необходимо особо подчеркнуть роль закона в поддержании права, правопорядка, демократии и всего механизма социальной политики. Здесь обратим внимание, что само общество все-таки всегда и везде ставило пределы в виде дозволений и запретов, а государственная власть реализовала по правилам юридической техники эти дозволения и запреты в правовые формы. Профессор Матюхин А.А. обращал внимание именно на роль самого права и его концентрированной рабочей формы - закона в условиях развитых политических институтов и других общественных структур. «Идея гражданского общества и принцип формального равенства, - писал он, - помогли прояснить роль закона в поддержании права: идея гражданского общества накладывала правовые ограничения на содержание и применение законов, а принцип формального равенства способствовал их легитимному характеру» [2.С. 190].

Когда законодательная власть только выделялась в качестве самостоятельной силы, представляющей волю народа, считалось, что закон выражает волю всех субъектов государства, на деле закон - это проявление воли «множества частных волей и интересов свободных, согласно принципам права, субъектов». К мнению профессора Матюхина А.А. можно добавить, что взаимозависимость и взаимосвязанность интересов разных групп оформляется в виде права, направлено на реализацию схожих проблем и уравнивает в правах субъектов их стремлении обеспечить свое будущее. Отсюда необходимость расширения круга вопросов, предлагаемых самим обществом для разрешения их в форме законов. Устарелость и предвзятость чиновников в исправлении ошибок в социальной политике не обеспечивает деятельности государства эффективной социальной политики, а равно отчуждение государственных структур от народа и общества в целом делают зависимым такую власть от выхолащенной политики, проводимой в интересах этой власти.

Конституционное уравнивание статуса граждан и конституционная свобода порождают у граждан иллюзию о развитии социального правового государства, которое только и делает, что заботится об их благе, благе свободных равноправных граждан. Наличие такой свободы порождает необходимость разделения прав. Регулятором соблюдения отдельных прав и свобод, как и общественной свободы в целом, и является государство, признающее эти права и свободы при помощи вмененного ему права, обязанности издавать законы и соблюдать их» [2. С.191].

В институциональном взаимодействии социального государства и гражданского общества, в исследовании их сущностного характера можно использовать основные оппозиции: гражданское общество - государство; гражданское общество - личность; государство-личность; гражданское общество - политические институты, - при помощи которых выявляется роль и значение не только конституционной власти, но и сути социальной политики государства в целом. При таком сопоставлении-связке Матюхин А.А. полагает, что приоритет принадлежит чаще всего дихотомии «гражданское общество -государство» и принципам их взаимодействия как институтов общественной жизни.

Соглашаясь с мнением А.А.Матюхина о том, что принципиальные положения и парадигмы современных теоретико-правовых разработок можно актуализировать с наибольшей полнотой именно в таком сопоставлении, хочется лишь добавить, что трудно найти в категории государственных образований примеры, свидетельствующие о реальном ограничении государства правом, скорее, все дело обстоит наоборот: государство чаще «седлает» право и правит как хочет, а гражданское общество, если оно умудряется выживать, существует как может. Недаром мы

исследуем эти вопросы именно в форме теоретических разработок, как во времена И. Канта - в форме должествования.

Гражданское общество понимается как общественное устройство, при котором человеку гарантируется свобода выбора форм его экономического и политического бытия, утверждаются всеобщие права человека, обеспечивается идеологический плюрализм. Но при всех позитивных характеристиках гражданского общества и признания его эволюционирующей направленности ученые констатируют, что государство полностью контролирует гражданское общество. Это притом, что мы также констатируем, что общество само через определенные правовые формы устанавливает пределы дозволений и запретов власти. В соотношении власти и общества нужно искать место роли социальной политики государства, и здесь необходимо выстроить цепочку: социальный интерес – право -государственная власть - собственный интерес - социальный интерес. Такое вычленение интересов более реально и игнорирование собственных интересов правящей элиты, клана и т.д. - это, думается, тема находящаяся, пока за семью замками в любом государстве. Отсюда надо и реально исходить при исследовании разных аспектов, механизма функционирования государства в социальной сфере.

Большим достижением общества и науки является то, что конституционно во всех демократических обществах в последние годы восприняты идеи о правовом государстве, социальном государстве, социальной политике, гражданском обществе. Это уже свидетельствует об эволюции самого общества и развертывании его государственно-правового потенциала: разнообразие и равенство форм собственности; свобода труда и предпринимательства; идеологическое многообразие и информационная свобода; незыблемость прав и свобод человека; развитое самоуправление; семья как основная социальная ячейка - вот какие фундаментальные понятия вложили ученые, общество в свои цивилистические модели существования и развития. Потому и идея о правовом государстве так необходима и в теории, и на практике, которая обеспечивает гражданскому обществу организацию социальной политики в отношении всех организаций и институтов современного социального порядка. Социальная политика государства обуславливает развитие гражданского общества, а развитие гражданского общества является гарантией существования правового государства, в этом их взаимосвязь. И все-таки именно гражданское общество является определяющим по отношению к своему государству, ибо правотворческая деятельность правового государства находится под контролем гражданского общества и обеспечивает его демократическое развитие.

Механизм обеспечения социальной политики государства формировался довольно длительный период прежде, чем в своей совокупности стал основой социального государства. Со второй половины XX-го века в концептуально-понятийный аппарат государствоведения вошли положения о современном государстве, характеристики не только их формы правления, государственного устройства и т.д., но и правовом, светском характере, так же, как о социальном государстве. Категория «социальное государство» присутствует в ряде принятых в последние десятилетия конституциях и активно используются в политическом и юридическом обиходе [4].

Эта категория обозначает функциональную деятельность государства по формированию и распределению производимых в обществе совокупности финансовых, материальных и иных социальных благ в соответствии с закрепленным в праве принципом социальной справедливости. Государственно-правовая форма закрепления этого принципа требует обеспечения каждому гражданину Кыргызской Республики достойного уровня жизни, не допускать в этой сфере незаконных социальных различий между гражданами государства, разрабатывать социальные программы борьбы с бедностью, совершенствовать правовые основы защиты социальных интересов всех слоев населения, контролировать судебную защиту их интересов.

При исследовании данной темы в его истоках и современном состоянии в свете сравнительного анализа можно привести мнение другого ученого, на которое делали ссылку российские ученые. В частности, немецкий историк Г. Риттер классифицировал социальное государство на три типа[5], первый тип - так называемое позитивное государство, в котором социальное обеспечение основано на индивидуализме и защите корпоративных интересов, где государство контролирует социальную обеспеченность граждан, а его социальная политика служит целям такого контроля; второй тип - собственно социальное государство, которое проводит политику обеспечения занятости населения и гарантирования со стороны государства минимального прожиточного уровня жизни и равенства шансов на успех; третий тип - государство благоденствия, где устанавливается равенство всех в социальном отношении, т.е. социальная политика государства для всех одинакова, и такое государство должно стараться уменьшать различия в заработной плате, гарантировать полную занятость населения, а граждане играют доминирующую роль в социальной политике.

Сам автор такой типизации указывает, что социальное государство носит двойственный характер: с одной стороны, оно стремится ликвидировать бедность, способствует росту реальной свободы человека, а с другой - таит в себе опасность управления обществом сверху, тотального контроля со стороны государства за экономикой, ограничение свободы предпринимательства и т.д.

При исследовании темы назрела закономерная необходимость сформулировать саму концепцию и механизм взаимоотношений государства и человека в условиях рыночных отношений. К примеру, анализ таких аспектов, когда государство эффективно реализует функцию социальной защиты прав человека, регулирует распределительные отношения, разрабатывает механизм распределения доходов между различными социальными слоями общества через налогообложение, государственный бюджет, финансирование социальных программ, в таких случаях государство должно ли заниматься выравниванием социального неравенства и свобода, формирующаяся в экономической сфере, не может ли привести к утверждению социального неравенства.

Какова бы ни была модель нового общества (привлекательная или непривлекательная), рыночное общество, которое сформировалось сегодня, основано на жестких социальных стандартах, связанных с борьбой за существование, конкуренцией, минимизацией роли государства в социальной защите права человека, при этом не учитываются особенности постсоциалистической экономики и общественного сознания, воспитанного на совершенно иных ценностях. Речь идет не о государственном вмешательстве в развитие экономических процессов, а о государственном содействии, цель которого - выполнение обязанности государства по отношению к человеку, зафиксированной в ст. 25 Всеобщей Декларации прав человека [6] и ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах [7] обеспечить каждому достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, а также непрерывное улучшение условий жизни. Государство не может уклониться от выполнения такой социальной функции.

Многие буржуазные ученые, например Ф. Хайек, М. Фридман, считают недопустимым любое вмешательство государства в рыночные отношения во имя справедливости и равенства, поскольку это противоречит принципам и структурам свободного рынка. Другое современное течение - новый эгалитаризм - четко обозначило тенденцию к выравниванию социального положения людей (Дж. Роулс, К. Дженкинс), смягчению социальных неравенств. «В лице «нового эгалитаризма» выступает своего рода антипод консервативных моделей капиталистического развития, поэтому не случайно виднейшие американские неоконсерваторы активно включились в полемику с ним» [8].

Два направления - индивидуализма и коллективизма, четко обозначились в русской дореволюционной политической мысли, исследовавшей позиции государства по отношению к индивиду. Так, Б. Чичерин в работе «Собственность и государство» пишет, что если бы государство вместо установления одинаковой свободы для всех вздумало «обирать богатых в пользу бедных», то это было бы не только нарушением справедливости, но и извращением коренных законов человеческого общежития [9]. П. Новгородцев, анализируя новые течения английского либерализма конца XIX в., отмечал переход от отрицательного понимания свободы к положительному, заключающий целый переворот понятий, который знаменовал новую стадию в развитии правового государства. «Современный либерализм стремится продолжить принцип равенства в сторону уравнивания социальных условий жизни, но это открывает для государства такую сферу деятельности, которая по своим размерам и возможным последствиям резко отличается от политической практики еще недавнего прошлого. Задача уравнивания в правах, которую ставила французская революция, будучи великой по своему принципиальному значению, представляется необычно легкой по своей простоте сравнительно с программой социальных реформ» [10]. Две модели взаимоотношений государства и человека в условиях рынка прочно утвердились в общественной мысли западных мыслителей и мыслителей России.

По мере развития общества и в теории, и в практике по социальным исследованиям преобладает подход, связанный с возрастанием социальной функции государства, к примеру выдвигается теория государства всеобщего благоденствия с расширением разрабатываемых социальных программ, где закреплены главные требования о выравнивании справедливости в сфере доходов и льгот, порождаемой рыночными отношениями.

Защита экономических прав граждан в условиях рыночных отношений не только не должна отходить на задний план, не только должна быть сведена к минимуму, в постсоциалистическом обществе она призвана стать одной из важнейших функций государства, поскольку социальные интересы - это и экономические интересы, в первую очередь. Если провозглашение Кыргызской Республики правовым социальным государством [11] является политической целью государства и содержит истинное стремление создать основанные на праве государственные структуры, решающие

задачи обеспечения достойной жизни каждому человеку, то следует определить содержание деятельности государства, которое на данном этапе развития общества будет существенно отличаться от «патерналистской» опеки и вмешательства в данные процессы, характерные для социалистического государства.

Защита экономических прав имеет совершенно иную природу и иные механизмы, чем защита социальных прав. В указанной сфере недостаточно обеспечения свободы индивида и создания защитных механизмов этой свободы, необходима многосторонняя деятельность государства, которое ставит цель стать социальным, т.е. обеспечивающим реальность экономических прав граждан.

И здесь возникает важная проблема, состоящая в том, как определить пределы вмешательства государства в экономику, чтобы оно не стало тормозом ее развития, с одной стороны, и обеспечило социальную защиту граждан - с другой. Это наиболее сложная задача, поскольку решение социальных вопросов требует роста производства, накопления материальных благ. «Сама мысль о крупных социальных реформах, - писал П. Новгородцев, - могла явиться только в связи с накоплением народного богатства, и без его прогрессивного роста социальные условия не могут развиваться успешно» [12]. Поэтому важны государственные меры по стимулированию производства, обеспечению его непрерывного роста, которые могут привести и приводят к накоплению огромных богатств в руках относительно небольшой части общества. И здесь необходима гибкая налоговая политика государства, его управляющая и распределяющая роль, которая смогла бы обеспечить выравнивание положения различных слоев общества. Речь, разумеется, не может идти о полном материальном их равенстве, нужен поиск путей, исключающих массовое обнищание и приводящих к непрерывному подъему материального уровня существования всех граждан, призванному обеспечить их достойную жизнь.

1. Мукамбаева Г.А. Государство и право Кыргызстана. - 1998 г. - С.149.
2. Матюхин А.А. Государство в сфере права. 2000 г. С.198.
3. Материалы Международной научно-практической конференции «Проблемы развития конституционализма в Казахстане», посвященной 80-летию Г.С. Сапаргалиева. - 12 июня 2010 г. С.4-19.
4. В ряде демократических конституций (Германии, Испании, Румынии, Франции, России, Казахстана) государство характеризуется как социальное (подробнее см.: Доленко Д.В., Бахлов И.В. Политология: учебник. - М.: Дело, 2002. - С.165-176). Такое же определение содержится и в Конституции Кыргызской Республики.
5. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. - М.: «Юрист» 2003 г. С.382-383.
6. Всеобщая Декларация прав человека (1948).
7. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах человека и гражданина// Ведомости СССР. - 1976-. №17.
8. Мальцев Г. Буржуазный эгалитаризм. - М., 1984. - С.186.
9. Чичерин Б. Собственность и государство. - М., 1882. - С.267.
10. Новгородцев П. Кризис современного правосознания. - М. 1909. - С.340.
11. Конституция Кыргызской Республики. 2010 г. - Бишкек, 2010 г.
12. Новгородцев П. Указ. соч. С.342.

И.Э. Нуруллаев

К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Довольно серьёзным, на мой взгляд, является вопрос о классификации функций государства. В ходе исторического развития государства его функции претерпевают различного вида изменения: некоторые из них постепенно исчезают, другие видоизменяются, одни возникают заново, но во всех случаях эти процессы закономерны, что обуславливается свойственной определенной исторической эпохе экономической и социально-классовой структурой общества, сущностью государства и его назначением. То есть функции государства - категория изменяющаяся. Они изменяются при переходе от одного типа государства к другому. Анализ предыдущих исторических этапов показывает, что на функции государства оказывают определяющее воздействие не столько классовые характеристики государства, сколько существование цивилизации и проблемы современной жизнедеятельности общества. Для определения этого воздействия или влияния используется понятие «эволюция функций государства», которое включает развитие и изменение функций как под воздействием сущностных и формальных характеристик государства, так и под воздействием развивающейся внешней среды. На современном этапе развития человеческого общества государственный механизм как орудие управления делами общества не претерпел принципиальных изменений: те же средства осуществления публичной власти, поддержание общественного порядка, но содержание деятельности государства, его социальная направленность существенно изменились.