

РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ВОПРОСОВ

DOI 10.35775/PSI.2024.38.4.004

УДК 32

З.К. АЮПОВА

доктор юридических наук,
профессор кафедры «Право» Казахского национального
аграрного исследовательского университета,
Казахстан, г. Алматы

Д.У. КУСАИНОВ

доктор философских наук,
профессор кафедры «Политологии и социально-философских
дисциплин» Казахского национального педагогического
университета им. Абая, Казахстан, г. Алматы

РОЛЬ И МЕСТО ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ РЕФОРМЫ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Казахстан провозглашен социальным государством. В статье 1 Конституции Республики Казахстан это положение закреплено наряду с утверждениями нашего государства себя – демократическим, светским и правовым, «высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы». В этих характеристиках, на наш взгляд, можно усмотреть немало тавтологичного, ибо правовое государство не может быть антидемократическим или антисоциальным, если не упускать из виду, что право намного выше закона, что право – это, прежде всего, естественное право, основанное на принципах справедливости и вообще – общечеловеческих нормах морали и нравственности. Но такие повторы в тексте Основного Закона, видимо, являются оправданными в наших условиях посттоталитарного государства, искаженных представлений о праве и законе, низкой правовой культуры, отсутствия единых систем законодательства, права, правовой системы, органично включенных во всю общественную систему и взаимодействующих со всеми ее системами (подсистемами) – социальной (этнической, классовой и др.), духовно-культурной, экономической и политико-государственной.

Ключевые слова: социальная сфера, социальное государство, слышащее государство, социальное законодательство, социальное право, рыночные механизмы, социально-ориентированное законодательство, демократия равенства, межформационное явление, потребительское общество.

Отметим особо важное, по нашему мнению, положение о том, что понятия «социальное законодательство» и, если так можно выразиться, «социальное право» являются категориями не только «чисто» правовой науки, но и философии права, социологии права, правовой культуры, поскольку непосредственно, наиболее заостренно касаются проблем человека, имея большое мировоззренческое содержание. Но это вовсе не значит, что в человеческом и мировоззренческом отношении остальные сферы права как-то ущербны; речь может идти, видимо, лишь об акцентах и внутренней субординации правовых ценностей и нормативного содержания в социальном законодательстве и праве по сравнению с правовыми нормами, регулируемыми другие сферы общественной жизни, прежде всего, рыночные механизмы. Этими и другими факторами объясняются наибольшая политизированность общественного мнения вокруг социального законодательства, острота восприятия новаций в этой области, большое количество отрицательных оценок и недовольство и, пожалуй, огромные для государства трудности при решении социальных проблем даже цивилизованными правовыми средствами [1. С. 40].

Субстанциональным качеством правовой системы признается социальное качество. Являясь продуктом совместной деятельности людей, правовая система выступает формой организации социальных связей, взаимодействий и отношений, имеет социальную направленность. Социальное качество присутствует и в элементах правовой системы, которыми и признаются правовые явления, полезные для общества, представляющие для него ценность, обеспечивающие единство социального, правового и общесистемного качеств правовой системы, являющиеся минимальными носителями вышеуказанных свойств этой системы, имеющей сложное строение и выступающей как системы.

Один из важных аспектов социального законодательства в правовой системе рассматривает доц. И.В. Межибовская, утверждая в заглавии статьи «социально-ориентированное законодательство – цель правового государства» [2. С. 36]. Она обращает внимание на то, что по содержанию и предметной направленности социальное законодательство в большей мере обязано своим происхождением демократическому государству. «При нем, – цитирует она Платона, – существует своеобразное равенство – уравнивание равных и неравных».

Этот тезис доц. И.В. Межибовской вызывает некоторые возражения и дополнения. Во-первых, не вполне совпадают и отчасти противоречат друг другу два изначальных положения «социально ориентированное законодательство – цель правового государства» и «социальное законодательство... обязано своим происхождением демократическому государству». С первым положением мы полностью солидарны. Во втором – вызывает раздумья понятие «демократическое государство», поскольку в современной жизни и литературе само понятие демократии неоднозначно, а утвердившиеся демократические отношения сомнительно оцениваются в исторически перспективном плане. Здесь не избежать некоторых проблем философии права и философии политики. Прежде всего, в западной науке различают два основных вида демократии – демократию

свободы и демократию равенства. Демократия равенства порождает несовместимый с правовой системой тоталитарный режим, уравнилительное распределение, ограничение или подавление общедемократических прав и социальных свобод, превращает человека в «человека-винтика», «человека-функцию». Рассматриваемая до недавнего времени как альтернатива этому демократия свободы в самых развитых странах ныне оценивается не столь высоко, как прежде.

Демократия свободы с соответствующей правовой системой порождает человека-индивидуалиста, потребительское общество, способности которых к разумным самоограничениям сомнительны, что приближает человечество к экологической катастрофе. Поэтому на Западе немало ученых, которые считают, что западная цивилизация не может развиваться дальше на своей нынешней собственной основе, что должны быть преодолены крайности антиномии свободы и равенства, хотя в целом, проблемы демократии и прав человека продолжают оцениваться лишь как феномены европейского Нового времени в отличие от традиционного общества.

Между тем в науке уже пробивает дорогу мысль о том, что демократия – это межформационное явление, сопутствующее человечеству на разных этапах его развития. Поэтому социальные проблемы, проблемы человека, его интересов и потребностей, прав и свобод, долга и ответственности необходимо измерять не только критериями научно-технического прогресса и экономическими показателями потребительского общества.

Ныне Запад обращает взоры к средневековой партиципативной демократии общин, цехов и гильдий, устраняющей пропасть между центральной властью и народом, создаваемой как демократией равенства, так и демократией свободы. Но в традиционном Казахстане нечто подобное партиципативной демократии при еще более сложной социальной структуре сложилось гораздо раньше, сохранилось значительно больше и имеет, на наш взгляд, немалые шансы на возрождение.

Принятие международно-правовых документов социальной направленности обязывает большинство государств, избравших путь демократического развития, при принятии своих конституций и национального законодательства учитывать рекомендации, правовые стандарты, принципы и нормы международного права, касающиеся не только политических, но и социальных отношений.

Особо подчеркнем, что рекомендации в рецепции международного права, особенно в области социального законодательства, во многом являются обязательными, а в отдельных случаях подлежащими ратификации национальными парламентами. Наше государство в этом отношении не является исключением, что получило закрепление в Конституции, в ст. 8 которой подтверждено: «Республика Казахстан уважает принципы и нормы международного права...».

Признавая данную норму Конституции РК как положительную, специалисты тем не менее отмечают значительные недостатки в системе социального законодательства и гарантий его реального осуществления. Республика Казахстан ратифицировала не все необходимые международно-правовые акты, среди

которых Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах человека и Международный пакт о гражданских и политических правах человека, а также Факультативный протокол, предусматривающий возможность для граждан страны-участницы обращаться в Международный суд за защитой нарушенного права. Уклонение Казахстана от ратификации этих важных правовых актов наносит ущерб формированию цельной правовой системы, не говоря уже о том, что это значительно, как замечают многие правозащитники, снижает имидж нашей страны в глазах мировой общественности. «Таким образом, – считает Д.С. Сапарбаева, – на сегодняшний день у казахстанцев нет доступа к международным правовым механизмам защиты прав и свобод человека» [3. С. 5].

Одной из главных черт законодательства вообще и социального законодательства, в частности, является присутствие в нем такой сущности, как Идея права. «Идея права, – напоминает доц. И.В. Межибовская, – представляется как адекватно отраженное фактическое право, воплощающее образ справедливости, свободы, авторитета власти, обязанностей, прав, ответственности, иных общечеловеческих ценностей, влияющих на сущность общественных отношений. При этом законодательство, в том числе и социальное, лишенное Идеи права, будет по существу не правовым, а только юридическим, т.е. установленным по волевому усмотрению власти государства, что явится противоречием принципам и целям правового государства. Причем наиболее ярко в данной системе выделяются особенные черты, к коим следует отнести то, что социальное законодательство в нормативном режиме закрепляет и тем самым предоставляет его субъектам лишь потенциальное право в формах «возможного» для регулятивных и «должного», для охранительных правовых отношений» [2. С. 37].

Еще раз обратим внимание на подчеркнутое различие понятий «правовой» и «юридический». Это довольно существенное различие, как и различие между правом и законом, наиболее трудно понимается не только нашим обществом в целом, но и значительной частью юридической общественности. Так уже сложилось, что эти понятия не только в обиходе, но и в научной литературе нередко употребляются как тождественные, а усвоить это необходимо в первую очередь депутатам, судьям и всем должностным лицам.

Целый ряд идей о теории строительства социального государства и практике формирования социального законодательства высказывает доктор юридических наук, профессор Ж. Хамзина. Она говорит, что нельзя рассматривать формирование правового государства, не увязывая этот процесс с коренными изменениями социальной политики; полагает, что современный подход к пониманию сущности и роли социального государства имеет в виду комплексное исследование таких категорий, как «потребности личности», «интересы личности», «благополучие народа», «государственно-правовой механизм реализации социальных прав и свобод», «социальная политика» и др.; выделяет, что одним из важных аспектов рассматриваемой проблемы является взаимодействие действующего законодательства и интересов граждан, народа; напоминает, что, как известно, в юридической литературе прочно устоялось мнение о том, что вопрос о сущности

права должен решаться, исходя из характера охраняемого как правом, так и государством интереса [4. С. 45].

Можно вести речь о выработке социальной политики, закреплении ее основных направлений в решениях государства (Конституции, законах, постановлениях, указах и т.д.). При этом социальная политика является одной из составных частей всей проводимой государством политики... Не может быть и речи о каких-либо положительных результатах в социальной сфере, если этому не предшествуют коренные изменения в экономике. Точно так же социальная сфера переплетена с политической, законодательной и др.

Эти слова ученого наталкивают на мысль, что мы, отказавшись от марксистско-ленинского материалистическо-экономического монизма, ничем другим его не заменили. Видимо, необходимы дальнейшие разносторонние, системные и глубокие исследования в области философии и социологии права, общей теории и истории права для выяснения конкретных взаимосвязей, взаимозависимостей и основных линий взаимодействий различных общественных факторов – социальных, духовно-культурных, экономических, политико-государственных с правовой системой общества.

Конституция Республики Казахстан 1995 г. не содержит специальной главы или раздела, где были бы перечислены социально-экономические и культурные права граждан; однако в разделе «Человек и гражданин» такие права закреплены наряду с другими; провозглашая себя социальным государством, Казахстан тем самым подчеркнул приверженность международно-правовым актам в области прав человека, и в первую очередь – Всеобщей декларации прав человека, Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах.

При исследовании ее возникает закономерный вопрос: реализация каких прав и свобод граждан является целью социального государства и каковы гарантии этой реализации? Если на вторую часть вопроса теория и практика только с недавнего времени дают ответ, то в отношении первой можно утверждать, что большая часть социальных, экономических и культурных прав была закреплена в Конституциях Казахстана, но при этом стояла проблема их реализации.

Современный период развития правовой сферы, несмотря на многие «досадные пробелы», все-таки характеризуется важнейшей особенностью. В отличие от тех времен, когда отдельные права и свободы лишь декларировались в Конституциях, не имея под собой правового механизма реализации, ныне в Казахстане принят целый пакет законов, содержащих в себе гарантии осуществления прав и свобод граждан, в частности, в рассматриваемой социальной сфере.

С определенной долей оптимизма проф. Ж. Хамзина заявляет, что, опережая события, можно отметить, что наличие законодательных актов – это не показатель благополучия, но тем не менее их содержание и начатая в стране их реализация позволяют говорить, что работы по формированию социального государства уже начаты. Соответственно этому, добавим от себя, что формирование

правовой системы в социальной сфере также начато, и достигнуты уже определенные успехи, хотя проблем с реализацией прав в этой сфере немало.

Конечно, можно утверждать, что в республике создана законодательная база социальных отношений. Но если говорить о реализации положений законодательных актов, то можно констатировать ее прямую связь с развитием экономики Казахстана. Государство, обладая всей полнотой законодательной и исполнительной власти, финансовыми правами и возможностями, должно гарантировать создание достойных условий для жизнедеятельности населения Казахстана. По мнению многих специалистов, сегодня уже ясно, что существующий принцип установления минимальной заработной платы и минимальной пенсии на основе возможностей бюджета не соответствует физиологическим нормам.

Пенсионная проблема в законодательном плане является одной из наиболее острых в ряду многих других – правового регулирования труда, образования, здравоохранения и т.д. Острота данных проблем объясняется в числе многих причин, на наш взгляд, и тем, что новые законодательные акты в этих областях не вполне вписываются или нередко вообще не соответствуют формирующейся новой правовой системе.

Ж. Хамзина приводит целый ряд нормативных актов, которые, казалось, должны были быть достаточными для социального обеспечения нетрудоспособного населения. Однако социальная напряженность в этой области при перманентном повышении цен не снимается, хотя в формально-правовом отношении все выглядит как бы безукоризненно. Но если законы противоречат справедливости, значит, они не являются правовыми и не могут быть включены в общенациональную правовую систему. Однако в изложении Ж. Хамзиной имплицитно заложена некая одобрительная интонация.

Что еще представляется ценным в ее анализе – это системность анализа: в учете различных мнений по рассматриваемым проблемам, системность в сопоставлении пенсионного законодательства с Конституцией страны и международно-правовыми актами, а также «системность» законодательных ошибок. «Вряд ли можно встретить, – пишет она, – наибольшее количество дебатов, споров, разногласий, выводов, чем те, которые высказывались и высказываются до сих пор по данному блоку законов. При этом независимо от сферы рассмотрения пенсионного законодательства, будь то экономический аспект, политический, юридический или моральный, мнения отличаются диаметральной противоположностью. И это объясняется, с нашей точки зрения, не только тем, что вопросы, регламентируемые этим законодательным блоком, затрагивают абсолютно всех граждан республики, но и уровнем юридической грамотности, продуманностью самих актов».

Из российских научных источников она приводит установленные теорией наиболее часто встречающиеся законодательные ошибки: в проектировании механизма правового регулирования; пробелы; избыточная нормативность; нарушение стиля; коллизии между отдельными законами; фактомологические

ошибки, и считает, что большинство перечисленных ошибок и недостатков нашло яркое воплощение в законах, объединенных общей тематической канвой – новое пенсионное законодательство.

Первое, что бросается в глаза, – особо выделяет свою точку зрения доц. И.В. Межибовская, – это некоторое несоответствие норм законов нормам конституционным. В частности, пп. 2 и 3 ст. 4 Конституции Республики Казахстан провозглашают высшую юридическую силу Конституции и ее прямое действие на всей территории республики. Что же касается международных договоров, ратифицированных Казахстаном, то они имеют приоритет перед его законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международных договоров следует, что для их применения требуется издание законов.

Анализ норм международно-правовых актов, ратифицированных Казахстаном в сфере социального обеспечения, показывает, что на сегодняшний день количество их весьма незначительно. При этом вряд ли стоит рассматривать договоры, соглашения, регламентирующие вопросы налогообложения. Как правило, эти международные нормы устанавливают порядок налогообложения пенсий, пособий, алиментов, стипендий, других неторговых платежей, однако они имеют отсылочный характер к внутреннему законодательству страны применения.

Примерами подобных нормативных актов непосредственно в сфере социального обеспечения являются: соглашения «О порядке пенсионного обеспечения и государственного страхования сотрудников органов внутренних дел государств-участников СНГ»; «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» и др. Соглашения, ратифицированные Республикой Казахстан, гарантируют именно пенсионное обеспечение членам семей, при этом членам семей погибших военнослужащих при определенных условиях гарантируется льготное пенсионное обеспечение.

Таким образом, нормы международного права четко определяют вид социального обеспечения. Подписав и ратифицировав данные соглашения, Республика Казахстан определила их место в социальной иерархии. Однако новое пенсионное законодательство практически полностью игнорирует нормы вышеназванных актов.

Выразилось это прежде всего в том, что с 1 января 1998 г. пенсии по случаю потери кормильца, инвалидности, социальные льготы были упразднены и вместо них установлены государственные социальные пособия. При этом норма права о льготных пенсиях фактически осталась нереализованной. Правовая природа данных материальных выплат, принципы их назначения, исчисления и выплаты различны, что, в свою очередь, ведет к явному расхождению законов республики и ратифицированных международных актов. Пересмотр в одностороннем порядке видов пенсионного обеспечения без соблюдения общеустановленных норм внесения изменений, дополнений в ратифицированные договоры, соглашения автоматически влечет за собой и законодательные нарушения, казалось бы, на первый взгляд не связанные с пенсионированием.

Это еще раз показывает, что нарушение стройной правовой системы хотя бы в одном звене приводит к «цепной реакции» нарушений в ее остальных звеньях. Поэтому правила правовой системности имеют не столько формальное, сколько содержательное значение. Игнорирование норм международного права привело и к другим, более серьезным последствиям – отказу в одностороннем порядке, без предварительного извещения, от финансовых обязательств перед другими государствами, что фактически может повлечь применение к Казахстану определенных санкций. Помимо серьезных нарушений международно-правовых норм, блок пенсионного законодательства вступает в противоречие с рядом законов, действующих в республике в настоящее время.

Мы намеренно заострили внимание в качестве наглядного примера на пенсионном законодательстве не только потому, что это острый вопрос в социально-политическом отношении. Названная проблема весьма поучительна в общеправовом отношении и в плане формирования единой национальной правовой системы.

Социальная сфера обширна, столь же широка соответствующая правовая сфера, в том числе уже принятое законодательство. Они включают в себя трудовые отношения, систему культуры, образования, здравоохранения, коммунально-бытовые отношения, входящие в еще более широкий круг правоотношений и проблем, именуемые правами и свободами человека и гражданина. Законодательство этой сферы подвергается тем же трансформациям, метаморфозам и деформациям, которые испытывают все общество переходного периода, вся правовая система.

Конституция Республики Казахстан в ст. 14 закрепляет положение о том, что никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждения, места жительства или по любым иным обстоятельствам. В Законе о труде данные положения конкретизированы в пп. 1, 2 ст. 4; ст. 6; п. 2 ст. 7; ст. 40 и др.

Поскольку Закон «О труде вписывался» в систему международного права (надеемся, и во всех остальных нормах), соответствует Конституции страны, то, полагаем, он выполнил свою часть системообразующих задач по формированию единой правовой системы Республики Казахстан. В 2007 году был принят Трудовой кодекс Республики Казахстан.

В последнее время много внимания уделяется вопросам развития законодательства в социальной сфере. Отметим некоторые нормативно-правовые акты в этой области: Генеральное Соглашение между Правительством РК, республиканскими объединениями работников и республиканскими объединениями работодателей на 2017-2018 годы, Нормативное Постановление Верховного Суда РК «О некоторых вопросах применения судами законодательства «Об изъятии земельных участков для гос. надобностей», Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам

регулирования миграционных процессов», Кодекс РК «О здоровье народа и системе здравоохранения».

В целом же, социальное законодательство и соответствующие правовые исследования, напрямую связанные с общепланетарной проблемой прав человека и гражданина, являются не только сложными правовыми проблемами, но и постоянно важными вопросами международной политики и международных отношений, которые касаются благосостояния народа и положения личности. Закон «О труде в Республике Казахстан» соответствует нормам международного права, в части запрещения дискриминации в сфере труда, запрещения принудительного труда, установления равной оплаты за равный труд без какой-либо дискриминации и др. Естественно, на него возлагаются большие надежды в надежном функционировании законодательства, системы права и в целом правовой системы нашего государства и общества.

В заключение нужно отметить, что принцип запрещения дискриминации в сфере труда является основополагающим в системе всех принципов трудового права. Этот принцип находит свое отражение во многих международных актах о труде. Большое количество норм и положений, направленных против дискриминации в сфере труда и трудовых отношений, содержится в конвенциях и рекомендациях международной организации труда.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Кузярина А.С. Новое в законодательстве о пенсионном обеспечении в Республике Казахстан // Научные труды Эділет. 2018. № 2 (4).
2. Межибовская И.В. Пенсионное законодательство и его совершенствование // Научные труды Эділет. 2019. № 2 (4).
3. Сапарбаева Д.С. Конституционно-правовые основы защиты прав и свобод человека в Республике Казахстан: Автореф. канд. дис. Алматы: КазНУ им. аль-Фараби, 2010.
4. Хамзина Ж. Запрещение дискриминации – основа трудовых отношений // Фемида. 2020. № 9.

Z.K. AYUPOVA

Doctor of Law, Professor of Law,
Chair of «Law» of Kazakh National Agrarian
Research University, Almaty, Kazakhstan

D.U. KUSSAINOV

Doctor of Philosophy,
Professor of Philosophy, Chair of «Politology and social-
philosophical disciplines» of Kazakh National Pedagogical
University named after Abai, Almaty, Kazakhstan

THE ROLE AND PLACE OF THE LEGAL SYSTEM IN THE IMPLEMENTATION OF REFORMS IN THE SOCIAL SPHEREM

Kazakhstan has been declared a social state. In article 1 of the Constitution of the Republic of Kazakhstan, this provision is enshrined along with the statements of our state itself - democratic, secular and legal, «the highest values of which are man, his life, rights and freedoms». In our opinion, one can see a lot of tautological things in these characteristics, because a state governed by the law-abiding state cannot be anti-democratic or anti-social, if one does not lose sight of the fact that law is much higher than law, that law is, first of all, a natural law, based on the principles of justice and, in general, universal norms of morality. But such repetitions in the text of the Basic Law, apparently, are justified in our conditions of a post-totalitarian state, distorted ideas about law, low legal culture, lack of unified systems of legislation, legal system, organically included in the entire social system and interacting with all its systems (subsystems) – social (ethnic, class etc.), spiritual, cultural, economic and political-state.

Key words: social sphere, social state, hearing state, social legislation, social law, market mechanisms, socially oriented legislation, equality democracy, inter-organizational phenomenon, consumer society.