

УДК 342.22(575.2)

СТАНОВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Атабекова Н.К.

e-mail: nur-aika@mail.ru

Проведен ретроспективный анализ конституционного развития Кыргызстана в аспекте отражения в основном законе страны признаков социального государства. Изучение генезиса и эволюции конституционно-правовых основ социальной характеристики кыргызского государства позволило заключить, что законодательное закрепление основ социального государства на разных этапах государственно-правового развития было обусловлено особенностями политической и социально-экономической конъюнктуры страны. Структурно-логический анализ норм действующей Конституции Кыргызской Республики выявил положительные тенденции в конституционно-правовом закреплении основ социальности государства, а также некоторые пробелы конституции, требующие восполнения с учетом мировых тенденций в социально-правовом изменении.

Ключевые слова: Конституция, социальное государство, социальная политика, права и свободы человека, социальные права, внутренняя политика государства, конституционно-правовое развитие, правовая основа

FORMATION OF SOCIAL STATE IN THE KYRGYZ REPUBLIC: HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS

Atabekova N.K.

e-mail: nur-aika@mail.ru

A retrospective analysis of the constitutional development of Kyrgyzstan has been made in the aspect of features of social state to be reflected in the country's principal law. The study of genesis and evolution of constitutional and legal framework of social characteristics of the Kyrgyz state enabled to come to a conclusion that the distinction of political and socio-economic situation of the country was prerequisite to the legislative formation of a framework of social state on different stages of state and legal development. A logical framework analysis of the existing Constitution of the Kyrgyz Republic has discovered positive tendencies in the constitutional and legal formation of state's sociality as well as some gaps in the constitution to be rectified, given the world tendencies in terms of social and legal dimension.

Keywords: Constitution, social state, social policy, human rights and freedoms, social rights, internal policy of state, constitutional and legal development, legal framework

Интеграционные процессы, происходящие в мире в условиях всеобщей глобализации, детерминируют исследование социально-правового и социально-экономического развития государства с учетом мировых тенденций в социально-правовом измерении на основе происходящих в мире преобразований, в том числе и в сфере конституционного законодательства. Человекоцентристские идеи, воплощенные в материю права, находят отражение в основных законах государства. При этом человек, как известно, неотделим от социума, в силу чего наблюдается социальная направленность государственного развития.

Социализация права становится одной из тенденций государственного развития многих стран с середины прошлого столетия. В данном аспекте можно говорить о выработке крупнейшими теоретиками права концепции социальной правовой государственности и реализации ее в ряде государств Запады в процессе преодоления экономических и социально-политических кризисов, теоретическом обобщении и закреплении в дей-

ствующих конституциях этих государств. В ряде стран постсоветского пространства на конституционном уровне также закрепились основы социального государства. Не является исключением и Кыргызская Республика, в Основном законе которого в результате последних реформ конституционная характеристика государства была дополнена определением «социальное».

В данной работе поставлена цель определения теоретико-правовой сущности социального государства, с акцентированием внимания на особенностях социальной политики такого государства в аспекте генезиса и эволюции конституционно-правовых основ социальной характеристики кыргызского государства. Исследование позволило автору заключить, что законодательное закрепление основ социального государства на разных этапах государственно-правового развития было обусловлено особенностями политической и социально-экономической конъюнктуры страны.

Корни идей о социализации права, а равно о социальности государства, можно

обнаружить не только в обозримом настоящем, но и в далеком прошлом: «государство вообще является результатом организационного способа самозащиты социума», в силу чего, по убеждению отдельных исследователей, государство всегда было социальным [7, с. 11]. Соглашаясь с мнением, что «истоки учений о социальном, правовом государстве были заложены еще с античности, рассматривались известнейшими мыслителями такими, как Конфуций, Лао-Цзы, Платон, Сократ, Аристотель, Цицерон, Г. Гроций», кроме того «Ш. Монтескье, Н. Макиавелли, Ж.Ж. Руссо, Дж. Локк, Т. Гоббс, Гегель, Кант и другие изучали вопросы о социальной сфере государства и ее правовых ограничениях» [1, с. 4], полагаем, трудно согласиться с утверждением об изначально социальном характере государства. Безусловно, государство всегда имело и имеет социальные функции, однако это не является свидетельством его социального характера. Социальное государство – это наиболее высокий уровень развития государственности, приближенный к идеалу, который не реализован, как и правовое государство, практически ни в одном государстве мира.

В юридической науке помимо утверждения позитивного в отношении социального государства бытует мнение о невозможности сосуществования правового и социального государства. Связывают это с тем, что «правовое означает неприкосновенность и неотчуждаемость прав человека, а второе – возможность и необходимость их ограничения, главным образом ограничения права частной собственности в интересах целостности социума. Правовое начало исходит из приоритета прав индивида, социальное – из примата прав коллектива, в том числе класса и самого государственного организационного общества в целом» [3, с. 12]. В качестве краеугольного камня этих двух начал Гафуров З.Ш. называет свободу для правового, равенство для социального. Безусловно, там, где есть свобода, не может быть речи о равенстве, ведь, если дать возможность гражданам свободно развиваться, степень их развития в силу природных, интеллектуальных и социальных данных будет неодинаковой, что, естественно, породит их неравенство. Это приведет к социальному расслоению общества, что имеет тенденцию со временем усиливаться. В таком случае сложно говорить о социальном государстве.

Если же, учитывая принцип социальной государственности как способ перераспределения национального дохода, ограничить свободу отдельных граждан с целью уста-

новления равенства, в таком случае будут нарушены принципы правового государства. Как же обеспечить их параллельную реализацию?

Важное место в решении подобной проблемы отводится созданию соответствующей нормативной правовой базы и, прежде всего, на конституционном уровне.

В данной работе осуществлен ретроспективный анализ правовой основы социального государства в Кыргызстане. Анализ историко-правовых основ социализации права в стране позволит лучше понять сущность и специфику Кыргызского государства, поскольку на основе исследования различных исторических типов государства, можно выявить его неизменные сущностные характеристики и отбросить преходящие факторы.

Безусловно, историко-правовые аспекты конституционного развития Кыргызстана невозможно рассмотреть вне рамок развития в советский период, ведь исторически конституционное закрепление государственного устройства, политико-правовой системы и всего конституционного строя нашей страны, несмотря на более 2200-летнюю историю кыргызской государственности, произошло именно в советский период. При этом каждая конституция, принятая в советский период, как известно, представляя в отдельности определенный этап в развитии республики, в целом же является отражением истории Кыргызстана и пути его конституционно-правового становления и развития.

В первой Конституции кыргызского государства – Конституции Киргизской АССР, которая из-за отдельных объективных и субъективных причин не была утверждена Всероссийским Съездом Советов, но тем не менее, отражает определенный этап политико-правового развития государства, правовые основы социального государства закладываются в силу закрепления определенных задач государства в социальной сфере. К примеру, в ст. 9 была закреплена предоставления полного всестороннего и бесплатного обучения, в ст. 10 – задача проведения широкой системы мероприятий, направленных к укреплению и развитию сельского хозяйства и индустриализации Киргизии. Следует отметить, что Конституция в ст. 12 устанавливала положение о признании труда обязанностью всех граждан Республики.

В целом, в данном акте акцент на социальную сферу был недостаточно высоким, что было обусловлено недостаточностью социально-экономического развития в тот период данного государственного образова-

ния, как и всего РСФСР, в составе которого оно находилось.

В силу существенных изменений в политической и социально-экономической конъюнктуре государственного строительства Кыргызстана, как и всего союзного государства, во вновь принятом в 1937 году Основном законе страны были отражены эти качественно новые явления, в том числе и в сфере хозяйственного (экономического) и социально-культурного строительства. В частности, Конституция провозгласила Киргизскую ССР социалистическим государством рабочих и крестьян, расширила круг конституционных прав граждан путем закрепления новых прав, в частности, права на труд, а также включила в основной закон новые права: право на отдых, право на образование, право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности. Последнее было подкреплено гарантиями широкого развития социального страхования рабочих и служащих за счет государства, бесплатной медицинской помощи трудящимся, предоставления в пользование трудящимся широкой сети курортов.

Экономической основой советского строя в соответствии с Основным законом признавалась общественная, социалистическая собственность, которую граждане были обязаны «беречь и укреплять как источник богатства и могущества родины, как источник зажиточной и культурной жизни всех трудящихся». В данном случае можно говорить о стремлении государства обеспечить для всех трудящихся «зжиточную и культурную жизнь», что в принципе является одной из целей социального государства.

Дальнейшее государственное развитие союзного государства, достижения в различных сферах жизнедеятельности страны, а также политические процессы, произошедшие в государстве, обусловили принятие новой конституции Союзного государства. Конституционные новеллы были отражены в Основном законе СССР, а также конституциях союзных республик. Так, в разделе «Основы общественного строя и политики Киргизской ССР» отдельной главой были закреплены основы социального развития и культуры государства. В данной главе были закреплены основные векторы социальной политики государства, направленные на всестороннее развитие личности, что в принципе отвечает требованиям социального государства.

В новой Конституции значительно расширилось содержание прав и свобод граждан в плане предоставления гарантий их реализации, кроме того на конституционном

уровне были закреплены новые права граждан, в частности в социальной сфере: право на охрану здоровья, право на жилище. В целом, Союзное государство представляется в качестве патерналистского, которое возлагает на себя максимальные социальные обязательства, что определенным образом подрывает инициативность и самостоятельность граждан.

Следует отметить, что, несмотря на негативные явления советского периода развития страны, связанные с фиктивностью многих конституционных норм, подчиненностью интереса личности интересам советского общества и государства и др., в целом было проделано немало в установлении социальной справедливости и обеспечении социальных прав граждан. Более того, основной акцент в социалистическом государстве был сделан именно на данной категории прав и свобод человека, в силу чего образованием были охвачены практически все граждане большой страны, была достаточно развита система здравоохранения, действовала система социального обеспечения, работала программа занятости населения и др. Кардинальные изменения в государственно-правовом развитии Кыргызстана детерминированы трансформационными процессами в политико-правовой и социально-экономической жизни страны, произошедшими в результате распада Союзного государства, приобретением государственным суверенитетом и национальной независимости.

С принятием Конституции суверенного Кыргызстана 5 мая 1993 года были обозначены контуры государственного развития, основанные на принципах демократии, политического плюрализма и рыночной экономики. Конституция признавала и гарантировала частную собственность в качестве неотъемлемого права человека, естественного источника его благосостояния, деловой и творческой активности, гарантии его экономической и личной независимости. В Основном законе были провозглашены права и свободы человека, в том числе и в социальной сфере, однако гарантии их предоставления были значительно сокращены. Более того, закрепление в Конституции положения о том, что «социальная деятельность государства не должна приводить к замене государственным попечительством экономической свободы и активности, возможности гражданина самому достигать экономического благополучия для себя и своей семьи» [5], предоставив гражданам свободу экономической деятельности, вместе с тем привело к фактическому устранению государства от социально-эко-

номических проблем граждан. В результате чего наблюдалось падение уровня жизни населения, рост безработицы, активизация миграционных процессов и последующие социальные проблемы и др.

Гарантом прав и свобод человека и гражданина был провозглашен Президент, однако определение основных направлений внутренней и внешней политики было отнесено в ведение Жогорку Кенеша – парламента государства, что связано с влиянием советского периода развития, когда определение политики развития государства было всецело в ведении прообраза парламента – Верховного Совета Киргизской ССР.

В ходе дальнейших конституционных реформ, проведенных в Кыргызской Республике, в данную Конституцию вносились изменения и дополнения: в 1994, 1996, 1998, 2003, 2006, в январе и октябре 2007 года, в июне же 2010 года была принята новая Конституция Кыргызской Республики. Все эти конституционные реформы в основном были связаны «с правовым регулированием полномочий и взаимоотношений между двумя органами государства... – президентом и парламентом» [4, с. 67]. Вместе с тем были затронуты и отдельные вопросы социальной сферы жизнедеятельности государства.

Если определение основных направлений внутренней и внешней политики государства, а значит и социальной политики, которая является одной из составляющих внутренней политики государства, в соответствии с редакцией Конституции 1993 было отнесено в ведение парламента, редакции конституции 1996, 1998, 2003 годов закрепили это полномочие за Президентом, который выступал символом единства народа и государственной власти, гарантом Конституции Кыргызской Республики, гарантом прав и свобод человека и гражданина. В результате свержения семейно-кланового режима, установленного в стране, в марте 2005 года конституционные реформы 2006, 2007 года актуализировали внимание на сокращении полномочий главы государства и усилении полномочий парламента, формируемого по партийным спискам. Следует отметить, что политическая ситуация в стране была обусловлена проблемами в социальной сфере государства: неудовлетворенность социальным статусом, бедственное положение большей части населения, демографические процессы, высокая детская смертность и др. способствовали обострению социальных конфликтов, что в конечном итоге привело к политической нестабильности в стране. В связи с этим в ходе указанных конституционных реформ к конституционной характеристике

Кыргызской Республики было добавлено определение «социальное», что явилось отчасти ответом на вызовы времени, отчасти данью мировым тенденциям конституционного развития передовых демократических государств мира.

Не останавливаясь на анализе норм конституций редакций 2006, 2007 года (т.к. они практически сразу же были отменены решением Конституционного суда Кыргызской Республики в силу несоблюдения конституционного порядка внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики), отметим, что 21 октября 2007 года референдумом была принята новая редакции Конституции Кыргызской Республики, в которой Кыргызская Республика провозглашалась социальным государством. Однако, несмотря на очередную конституционную реформу, имевшую благородные цели, в стране был установлен новый семейно-клановый режим, вследствие чего произошли события 7 апреля 2010 года, результаты которых отразились в высших эшелонах власти страны. В этих условиях была инициирована следующая конституционная реформа.

Рассмотрим конституционно-правовые основы социального государства, отраженные в действующей Конституции Кыргызской Республики, принятой референдумом 27 июня 2010 года. Данная конституционная реформа, как указывалось выше, явилась итогом событий 7 апреля 2010 года, направленных на свержение уже второго семейно-кланового режима, установленного в государстве.

В качестве позитивного следует отметить, что конституционная новелла, определяющая социальный характер государства, в данном Основном законе страны была разъяснена и расширена путем закрепления мер, направленных на реализацию данной характеристики государства. Речь идет о закреплении в разделе, устанавливающем конституционный строй, обязательств государства по выработке «социальных программ, направленных на создание достойных условий жизни и свободное развитие личности, содействие занятости» [6], а также «обеспечение поддержки социально незащищенных категорий граждан, гарантированного минимального размера оплаты труда, охраны труда и здоровья», помимо этого «развитие системы социальных служб, медицинского обслуживания, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты» [6]. Данные нормы свидетельствуют о конституционном закреплении основных требований социального государства: соз-

дание достойных условий жизни, установление минимального размера оплаты труда, охрана труда и здоровья, социальная помощь уязвимым слоям населения, решение вопросов занятости населения и др.

Кроме того, следует акцентировать внимание на закреплении широкого перечня социальных прав человека, что соответствует международным стандартам прав и свобод человека, при этом в соответствии с Конституцией закрепляется высшая ценность прав и свобод человека, их естественность и принадлежность их каждому от рождения, что закреплено в п. 1 ст. 16 Основного закона. В данном же пункте законодатель еще раз закрепляет прямое действие норм Конституции, утверждая, что они (права и свободы) действуют непосредственно.

Важным является и то, что в п. 1 ст. 40 Основной закон страны предусматривает судебную защиту прав и свобод, закрепленных в Конституции, а также предусмотренных общепризнанными принципами и нормами международного права, ведь известно об утверждении длительное время о декларативности социальных прав, как и экономических, культурных, а значит и невозможность их судебной защиты. В советский же период это было практически невозможно, поскольку любая норма конституции оставалась декларацией, если не разрабатывалось и не принималось соответствующего подзаконного нормативного акта, соответствующей инструкции, регламентирующих соответствующие общественные отношения.

В п. 1 ст. 36 Конституции обращается особое внимание на семью как основу общества [6], что свидетельствует о важности социального вопроса в жизнедеятельности государства.

В предыдущих работах мы отмечали, что «последняя конституционная реформа внесла еще одно наиболее важное положение, которое развивает норму Конституции, утверждающую Кыргызскую Республику в качестве социального государства» [2, с. 98]. Речь идет о п. 2 ст. 36 Конституции, закрепляющем право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития. Иначе говоря, социальное государство – это государство, в котором должны быть обеспечены достойный уровень жизни человека для его свободного развития, а также для каждого ребенка должны быть созданы соответствующие условия жизни. Тем более, что п. 5 ст. 16 Конституции закрепляет в Кыргызской Республике принцип обеспечения наилучших интересов ребенка.

Надо указать, что законодатель обязывает государство осуществлять соответствующую социальную политику, но вместе с тем он не лишает ответственности и родителей за условия жизни и развития ребенка, закрепляя в п. 3 ст. 36 ответственность родителей за обеспечение условий жизни, необходимых для развития ребенка в пределах своих способностей и финансовых возможностей. Важно отметить, смену приоритетов в государственном развитии Кыргызстана: переход от принципов патерналистского государства к принципам субсидиарного государства, когда ответственность за благосостояние граждан страны делится между государством и самими гражданами. Безусловно, это должно реализовываться при определяющей роли государства, государственных органов на основе построения оптимальной и эффективной системы государственного управления.

Отмечая положительные стороны конституционного закрепления правовых основ социального государства, нельзя не отметить и отдельные пробелы в данном вопросе. В частности, действующая Конституция страны не обозначила субъект, определяющий внешнюю и внутреннюю политику государства. В связи с этим была проведена работа по ликвидации данного пробела путем закрепления в Конституционном законе «О Правительстве Кыргызской Республики» Правительства как субъекта, определяющего внутреннюю политику государства. Однако, полагаем, пробел основного закона в таком архиважном для страны вопросе недопустим, и это может привести к недостаточно продуманной политике государства, в том числе и в социальной сфере, что может повлечь за собой возникновение социальной, и, соответственно, политической нестабильности.

Следует отметить, что в государствах мира данный вопрос решен на конституционном уровне и чаще всего в зависимости от формы правления приоритет отдается тому или иному высшему органу государственной власти. К примеру, в соответствии с основными законами России, Казахстана, Италии, Франции основные направления внутренней и внешней политики определяет глава государства; субъектом определения внутренней и внешней политики государства конституции Таджикистана, Молдовы закрепляют парламент страны; а в ФРГ внутреннюю политику государства определяет и несет за это ответственность федеральный канцлер.

Еще одним важным моментом в определении правовых основ социального государства, на наш взгляд, является за-

крепление в конституции страны гаранта прав и свобод человека. В силу установления в течение длительного времени в Кыргызстане семейно-кланового режима правления бывших президентов страны и последующих негативных политических и социальных явлений, последняя конституционная реформа преследовала цель ограничения полномочий главы государства. Однако наряду с закреплением отдельных элементов системы сдержек и противовесов, не позволяющих главе государства завладеть всей полнотой государственной власти, законодатель оставил за пределами внимания отдельные важные моменты, что привело к тому, что в Конституции отсутствуют положения, закрепляющие гаранта прав и свобод человека, в том числе и социальных. Реализация провозглашенных прав, как известно, возможна только в силу обеспечения их гарантиями реализации. Одна из самых важных правовых гарантий реализации прав и свобод человека, как видно, осталась вне поля зрения законодателя.

В одной из наших предыдущих работ мы указывали также на недостаточно корректное название второго раздела Конституции, посвященного провозглашению прав и свобод человека и гражданина [2, с. 29], исходя из которого, основные права и свободы человека теряют свою основную сущность и смысл в качестве таковых.

Несмотря на указанные отдельные несовершенства норм действующей Конституции, следует отметить, что в результате структурно-логического анализа Основного закона установлено, что идея социального государства красной нитью проходит через все содержание Конституции, а нормы Основного закона, регулирующие социальные отношения, составляют конституционные основы социальной политики государства. Отечественный институт социальных прав не претерпел значительных изменений в период суверенного конституционного развития. Вместе с тем можно утверждать, что каталог отечественных социальных прав соответствует международным стандартам, хотя и приходится констатировать несовершенство механизма их реализации в силу недостаточной разработанности гарантий их реализации.

Таким образом, исследование конституционного развития Кыргызстана в диахронном аспекте показало поступательное развитие государства в целом, а законодательное закрепление основ социального государства на разных этапах его государственно-правового развития было обусловлено политическим, социально-экономическим состоянием Кыргызстана. Безусловно, провозглашение Кыргызстана социальным государством в действующей Конституции отнюдь не позволяет говорить о нем как таковом. Однако, полагаем, данное положение Основного закона является не только данью мировым тенденциям конституционного развития, которые экстраполируются в национальном законодательстве, но и стремлением отечественного законодателя закрепить в нормах конституции перспективы развития кыргызского государства, что, вероятно, вполне оправданно тем, что не всегда нормы юридической конституции точно отражают фактическую конституцию. Ведь известно, что в положениях конституции зачастую могут быть закреплены те государственно-правовые отношения, которые еще не возникли в государстве, но могут появиться в перспективе. В данном аспекте целесообразно было бы в указанной норме конституции эксплицитно закрепить стремление кыргызского государства к построению социального государства, что более соответствовало бы фактической конституции.

Список литературы

1. Адамбекова А.Д. Социальное правовое государство: от идеи до концепции: Автореферат дисс. ...д-ра юрид. наук. – Бишкек, 2011.
2. Атабекова Н.К. Конституционное регулирование социальной политики Кыргызской Республики // Право и политика. – 2011. – № 4.
3. Гафуров З.Ш. Социально-правовое государство и право человека на достойную жизнь // Государство и право. – 2008. – № 5.
4. Искакова Г.Т. Влияние изменений Конституции в Кыргызстане на правовое регулирование взаимоотношений между президентом и парламентом // Государство и право. – 2011. – № 8. – С. 67.
5. Конституция Кыргызской Республики. Принята 5 мая 1993 года // Информационная правовая система «Токтом».
6. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. – Бишкек: Академия, 2010.
7. Кокоева А.М. Государство в социальной сфере: теоретико-правовые аспекты: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. – Бишкек, 2011.