

УДК 342(467)

О ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ КАК СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

канд. юрид. наук, доц. Я.А. ПОЖОГО
(Белорусский государственный экономический университет, Минск)

Анализируются теоретические аспекты понятий «государство» и «социальное государство». Предложены новые определения рассматриваемых терминов применительно к сущности государства Республики Беларусь. Обосновывается предложение о совершенствовании практики деятельности России, Беларуси, Казахстана и других членов Евразийского экономического союза как социальных государств путем развития законодательства о правилах прохождения государственной службы, в этих странах, а также о принятии Национальным собранием Республики Беларусь Закона о толковании конституционных положений о социальном, правовом, демократическом государстве Республики Беларусь.

Ключевые слова: Республика Беларусь, конституция, Евразийский экономический союз, государство, социальное государство, теория, практика функционирования.

Введение. Основной Закон Республики Беларусь устанавливает фундаментальное положение о том, что «Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное государство» [1]. Положение о социальном характере государства содержат Конституции многих современных государств.

Так, статья 1 Конституции Российской Федерации гласит, что Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство [2].

В то же время в конституциях ряда государств положения о социальном характере государства отсутствуют. Так, статья 1 Конституции Туркменистана указывает, что «Туркменистан – демократическое правовое и светское государство» [3]. Ничего не сказано о социальном характере государства и в старейшей Конституции мира – Основном Законе Соединенных штатов Америки.

Анализ содержания Конституции Республики Беларусь показал, что в этом Законе нет компактного и полного определения таких важнейших свойств белорусского государства, как социальное, демократическое и правовое. Отсутствуют эти определения и в других нормативных правовых актах. Вследствие этого обстоятельство любой гражданин страны, в том числе и правоприменитель, может по своему усмотрению толковать смысл термина «социальное государство».

В качестве цели нашего исследования выступает краткий анализ понятий «государство», «социальное государство» и выработка новых подходов в понимании этих категорий. Кроме того, предлагается усовершенствовать практику реализации социального характера государства в рамках Союзного государства Республики Беларусь и Российской Федерации, а также в границах ЕАЭС.

Основная часть. Для более точного определения понятия «социальное государство» необходимо отталкиваться от общепризнанных в юридической науке определений государства. Однако решение этой задачи осложняется тем, что до сих пор отсутствует единый подход ученых по этому вопросу.

В данном исследовании мы не ставим задачу масштабно рассмотреть весь спектр точек зрения ученых-правоведов о понятии и сущности государства.

Полагаем достаточным обратить внимание на позицию белорусских ученых А.Ф. Вишневого, А.Н. Горбатюка и В.А. Кучинского. По их мнению, «государство – это политико-территориальная, суверенная организация управления обществом, состоящая из особого аппарата, обеспечивающего посредством правовых предписаний первоначально интересы господствующих классов, а по мере сглаживания классовых противоречий осуществляющего на правовой основе все более широкие общесоциальные функции» [4, с. 61].

Из этого определения видно, что оно в равной мере адресовано всем государствам от античности до настоящего времени.

Представляется, общее определение государства должно быть предельно кратким, так как современная эпоха демонстрирует изобилие государств, различных по своей сущности и основным функциям. Думается, что более приемлемым является следующее определение государства:

«Государство – это система механизмов социума, установленная правом, которая обеспечивает функционирование, защиту и развитие общества в пределах конкретной территории».

В качестве таких механизмов следует рассматривать:

- органы государственной власти;
- народ;

- политические партии;
- общественные организации;
- другие субъекты осуществления защиты, функционирования и развития общества.

Относительно понятия «социальное государство» в правовой науке на протяжении последних столетий ведутся активные дискуссии. Несмотря на их интенсивность и значительное количество изданий единой точки зрения на сущность социального государства не выработано.

Один из основателей учения о сущности социального государства, немецкий ученый XIX века Лоренц фон Штейн подчеркивал, что *социальное государство* – это государство, которое способствует экономическому и общественному прогрессу всех граждан [5, с. 190]. Учение Лоренца фон Штейна о социальном государстве является отражением взглядов значительной части немецкой консервативно-буржуазной интеллигенции XIX века на проблемы роста революционных настроений неимущих классов.

В эту же эпоху в Европе пробивало себе дорогу и марксистское учение о необходимости уничтожения классов в обществе и установлении социального равенства и справедливости. Однако марксистская концепция об уничтожении классов для мировоззрения Штейна была неприемлема. Класс неимущих, по мнению Штейна и его сторонников, представлял для государственной власти потенциальную угрозу. В то же время класс имущих гармонизировал с государственной идеей.

По убеждению Штейна, возрастание революционных процессов в обществе влечет за собой либо разрушение государства революционной толпой обездоленных и нищих, либо преобразование его экономически и политически господствующим классом в социальное государство.

Таким образом, Штейн сформулировал идеи господствующих классов об отрицании революционных изменений и о реализации концепции реформирования государства с целью сохранения социальной стабильности и поддержания жизнеспособности общества. Главной задачей формирования теории построения социального государства был поиск возможностей устранения наиболее острых социальных, классовых противоречий в обществе с помощью государственных механизмов, то есть силами и средствами самого государства. Штейн утверждал, что основная цель государства – обеспечение равенства и свободы в обществе, возвышение низших и бедных слоев населения до уровня зажиточных и сильных классов. Стержнем его учения является мысль о том, что вместо ликвидации классовой борьбы государство должно сосредоточить усилия на выявлении и формировании баланса интересов между классами в обществе. Выявление, формирование и конструктивная реализация такого баланса представлялась панацеей от революционного взрыва.

По мнению Лоренца фон Штейна, в реализации концепции формирования социального государства должен участвовать народ. Вместе с тем это участие отнюдь не предполагало представительства населения в формировании органов государственной власти и не предусматривало избирательную демократию для народа. Народное представительство (демократия) ограничивалось учетом интересов, мнения населения в определении и реализации государственной политики экономически и политически господствующим классом крупной буржуазии. Штейн полагал, что именно такое представительство народа не подрывает самостоятельность государства: «государство обязано поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов, для отдельной самоопределяющейся личности благодаря своей власти. Оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо, в конечном счете, развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве» [6, с. 82].

Сформулированное Л. фон Штейном определение социального государства содержит три ключевых свойства социального государства:

- *во-первых*, социальное государство – это механизм социума, который принял на себя обязательства перед членами общества. Сущность этих обязательств выражается в том, что государство должно поддерживать равенство граждан в правах, способствовать экономическому, культурному и социальному росту. Следовательно, социальное государство признает и закрепляет в правовых нормах свои обязанности перед гражданами. Оно не просто по усмотрению должностных лиц заботится о своих подданных, а обязано заботиться о них. В этом и состоит коренное отличие социального государства от иных государств;

- *во-вторых*, социальное государство не просто имеет обязанности перед гражданами, но и выступает в качестве гаранта в выполнении этих обязанностей. Гарантии устанавливаются и обеспечиваются самой властью, будь то организационные, юридические, экономические или иные;

- *в-третьих*, государство заинтересовано в реализации принятых на себя обязательств.

Сущность социального государства выражается в том, что граждане, удовлетворенные состоянием уровня и качества жизни, обладая возможностями для свободного развития, маловероятно, что будут

радикально изменять свое положение в обществе и государстве. Следовательно, на практике создается платформа для общественной и политической стабильности.

Таким образом, граждане и органы государственной власти (государство) приходят к такому способу сотрудничества, при котором исключается революционная ломка государственных и социальных институтов и обеспечиваются достойные условия жизни человека и эволюционное развитие социума.

Анализируя характерные черты социального государства в динамике его возникновения и развития, необходимо отметить множество научных школ о социальном государстве. При этом следует обратить внимание, что современные ученые нередко отождествляют понятия «социальное государство» и «государство всеобщего благоденствия».

Государство «всеобщего благоденствия» вошло в научную практику немецких ученых параллельно с понятием «социальное государство» в XIX веке. Социолог Томас Хамфри Маршалл государством всеобщего благосостояния называл такое государство, в котором гармонично сочетались демократия, благосостояние и капитализм [7, с. 193].

Маршалл и его последователи под государством благоденствия понимали государство, политика которого нацелена на повышение жизненного уровня всех слоев граждан. Как видим, такой подход к определению государства всеобщего благоденствия близок к сущностному содержанию социального государства, так как в качестве главной цели государства в обоих случаях выступает рост благосостояния населения. По этой причине многие ученые отождествляли эти два понятия как одно целое.

Однако в этом случае мы имеем дело с разными характеристиками государств. Государство всеобщего благоденствия – это «старший брат» социального государства. Оно предоставляет своим гражданам только определенные льготы, но и социальное обеспечение. В то же время социальное государство характеризуется более развитой сущностью: оно не только заботится о социальной поддержке людей, но и предполагает структурное совершенствование общества. Иными словами, государство всеобщего благоденствия в процессе своего развития преобразуется в социальное государство.

Западные ученые сущность социального государства увязывают с функционированием рыночной экономики и решением социальных проблем, где социальная справедливость основывается на экономическом развитии [8, с. 208].

Завершая краткий экскурс в историю развития юридической науки о сущности социального государства, обратим внимание на тот факт, что в настоящее время отечественная наука не только опирается на основы концепции Штейна, но и активно развивает правовую и социальную характеристики социального государства. Например, идеи Штейна четко обозначены современными учеными С.И. Новиковым и Ф.И. Шарковым.

Социальное государство, отмечает Ф.И. Шарков, – это правовое демократическое государство, которое провозглашает высшей ценностью социальную справедливость, политика которого направлена на обеспечение гражданам достойной жизни, социальной защиты, минимизацию социальных рисков, создания условий самореализации потенциала личности [9, с. 105–115].

Социальный характер государства С.И. Новикова увязывает с предоставлением гражданам достойных условий существования и социальной защищенности [10, с. 351].

Как видим, в качестве основы социального государства ученые называют социальную справедливость в деятельности государства, защиту граждан и достойный уровень их жизни. В то же время практика функционирования Республики Беларусь как социального государства базируется прежде всего на поддержке обществом наиболее уязвимых и незащищенных групп населения: пенсионеров, инвалидов и других, то есть социальная поддержка имеет адресный характер.

С учетом этого наиважнейшего и практически значимого свойства белорусского государства можно предложить следующее определение социального государства:

«Социальное государство – это государство социальной справедливости и развития, в котором обеспечивается адресная поддержка и защита наиболее уязвимых и слабозащищенных членов общества».

Вместе с тем любое теоретическое определение социального государства только ориентирует определенную группу граждан страны на более точное толкование положений Конституции Республики Беларусь. Тем не менее для поступательного развития социального характера белорусского государства важное значение имеет четкое законодательное закрепление ключевых признаков социальности в тексте Конституции. Однако процедура внесения изменений в Основной Закон страны достаточно жесткая и практически исключает такой вариант решения вопроса. По этой причине целесообразно разработать и принять Национальным собранием Республики Беларусь Закона о толковании положений Конституции о демократическом, правовом и социальном характере государства.

Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь П.П. Миклашевич указал, что «построение современного социального государства является важнейшей государственной задачей. Законодатель должен неукоснительно соблюдать в законотворческом процессе границы усмотрения, не допускать искажения сути социального государства и исходя из экономических и финансовых возможностей страны последовательно направлять правовое регулирование на повышение эффективности государственной помощи в социальной сфере, адресности мер по социальной защите населения, а также на достижение баланса интересов личности, общества и государства» [11, с. 5].

Относительно ключевых особенностей современной практики осуществления белорусским государством социальной поддержки необходимо выделить два аспекта:

- *во-первых*, характер и объем социальной поддержки определяется уровнем экономического состояния внутри страны и на международном уровне;

- *во-вторых*, региональные и политические условия развития Беларуси в последние десятилетия создают благоприятные условия для наращивания экономического развития и благосостояния населения.

Однако эти возможности не в полной мере используются. Так, Республика Беларусь имеет тесные экономические, политические связи с Российской Федерацией, Республикой Казахстан и другими членами ЕАЭС. Руководством этих государств принимаются конкретные шаги по обеспечению благосостояния народов. В качестве положительного примера следует назвать Соглашения между Правительствами Беларуси, России и Казахстана о свободе передвижения капитала и рабочей силы на территории указанных стран. В частности, граждане Беларуси, России и Казахстана могут трудоустроиться на территории этих дружественных государств.

Вместе с тем Закон Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» от 14 июня 2004 года № 204-З и Федеральный закон от 27 мая 2003 года 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» предусматривают, что на государственной службе в Беларуси и России могут состоять только граждане этих государств. Аналогичные правила действуют и в Казахстане.

Несомненно, эти нормы права в законодательстве Беларуси, России и Казахстана подлежат реформации. Полагаем, что такой запрет на госслужбу приемлем на современном этапе развития государственности этих стран только для возможности занять наиболее ключевые должности в госаппарате: Президента, руководящего состава органов судебной власти, государственного управления, Парламента и правоохранительных органов. Подобные запреты и ограничения для рядовых служащих госаппарата в Следственном комитете, таможенных органах и т.д. не что иное, как дискриминация в сфере занятости и труда.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие **выводы**:

- *государство* – это система механизмов социума, установленная правом, которая обеспечивает функционирование, защиту и развитие общества в пределах определенной территории;

- *социальное государство* – это государство социальной справедливости и развития, в котором обеспечивается адресная поддержка и защита наиболее уязвимых и слабозащищенных членов общества;

- на содержание и характер государственных мер социальной поддержки населения существенное влияние оказывает состояние экономики в Республике Беларусь и на международном пространстве. В современных условиях Республика Беларусь и другие страны не в полной мере используют имеющиеся возможности для сотрудничества и повышения благосостояния, а также обеспечения социальной защиты населения;

- целесообразно разработать и принять Национальным собранием Республики Беларусь Закон о толковании терминов социальное, правовое, демократическое государство;

- с целью более эффективной реализации имеющихся возможностей полагаем необходимым внести изменения в Законы России, Беларуси и других стран ЕАЭС по вопросам прохождения службы в государственных органах лиц, не имеющих право состоять на госслужбе в указанных государствах, и уточнить их перечень.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (с изм. и доп., принятая на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1. – 1/0; 2004. – № 188. – 1/6032.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.: офиц. текст [Электронный ресурс]. – М.: Юрист, 2005. – 56 с. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru>. – Дата доступа: 01.03.2016.
3. Конституция Туркменистана. – Ашхабад: Туркм. гос. издат. Служба, 2013. – 54 с.
4. Вишневский, А.Ф. Общая теория государства и права: учебник / А.В. Вишневский, Н.А. Горбатюк, В.А. Кучинский; под общ. ред. В.А. Кучинского. – Минск: Интегралполиграф, 2009. – 552 с.

5. Зульфугарзаде, Т.Э. Основы социального государства и гражданского общества: учеб. пособие / Т.Э. Зульфугарзаде. – М.: Образовательно-издательский центр «Академия», 2012. – 190 с.
6. Милецкий, В.П. Социальное государство: эволюция идей, сущность и перспективы становления в современной России / В.П. Милецкий // Политические процессы в России в сравнительном измерении / под ред. М.А. Василика, Л.В. Сморгунова. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 1997. – С. 82.
7. Македоевская, Ж.Х. Правовая природа Российской Федерации как социального государства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ж.Х. Македоевская. – М., 1997. – 193 с.
8. Забродский, Э.А. Социальное государство: формирование концепции и ее реальное воплощение в Республике Беларусь / Э.А. Забродский // Социальное образование в высшей школе: реальность и перспективы; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2009. – 283 с.
9. Шарков, Ф.И. Принципы социального государства и гражданского общества / Ф.И. Шарков // Основы социального государства: учеб. пособие / Ф.И. Шарков. – М.: Дашков и К°, 2013. – С. 105–115.
10. Новикова, С.И. Социальное государство: идеи формирования и функции социального государства / С.И. Новикова // Правовые аспекты экономического развития Республики Беларусь / под ред. Г.Б. Шишко. – Минск: Интегралполиграф, 2008. – 351 с.
11. Миклашевич, П. Конституция превыше всего / П. Миклашевич // Советская Белоруссия. – 2016. – март. – С. 5.

Поступила 04.04.2016

ABOUT THE THEORY AND PRACTICE OF FUNCTIONING OF THE REPUBLIC OF BELARUS AS A SOCIAL STATE

Y. POZHOGO

The theoretical aspects of the concept of “state” and “social state” are analyzed. New definitions of terms considered in relation to the essence of the Republic of Belarus State are proposed. The proposal for the improvement of practices of Russia, Belarus, Kazakhstan and other members of the Eurasian Economic Union as a social state through the development of the rules of civil service legislation, in these countries, as well as the adoption by the National Assembly of the Republic of Belarus Act on the interpretation of the constitutional provisions on social and legal, the democratic state of the Republic of Belarus is justified.

Keywords: *The Republic of Belarus, the constitution, the Eurasian Economic Union, the state, the welfare state, theory, practice operation.*