

Казахский национальный университет имени аль-Фараби

УДК 342.734

На правах рукописи

ОЛЖАБАЕВ БУЛАТ ХАБДУЛЛИНОВИЧ

**Конституционно-правовые основы управления
в области социального обеспечения**

12.00.02 – конституционное право; административное право;
муниципальное право; финансовое право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор Ким В.А.

Республика Казахстан
Алматы, 2006

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1 ПОНЯТИЕ, СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН	11
1.1 Понятие и сущность социального обеспечения	11
1.2 Социальное обеспечение – как объект государственно-правового регулирувания	18
1.3 Государственное управление как элемент социального управления и его основные системные свойства	21
1.4 Управление социальным обеспечением как часть государственного управления социальной сферой	25
1.5 Основные этапы становления системы социального обеспечения Республики Казахстан	29
2 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫСШИХ И ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ	39
2.1 Роль и полномочия Президента Республики Казахстан в осуществлении социального обеспечения	39
2.2 Роль Парламента Республики Казахстан в создании и совершенствовании законодательной базы в области социального обеспечения.....	49
2.3 Роль, компетенция и деятельность Правительства Республики Казахстан в управлении системой социального обеспечения	55
2.4 Структура, полномочия и роль центральных исполнительных органов в управлении социальной сферой	62
3 КОМПЕТЕНЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ОРГАНИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ	72
4 РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....	90
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	100
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	106

ВВЕДЕНИЕ

Одним из важнейших направлений деятельности нашего государства является социальная политика, направленная на обеспечение социальных прав человека и гражданина, социальной защиты всего населения, всех слоев общества. Это вытекает из гуманистической сущности государства, являющегося социальным, как закреплено в самой Конституции Республики Казахстан. В ней установлен принцип экономического развития на благо всего народа, в ней провозглашена идея о том, что человек, его жизнь, права и свободы являются высшей ценностью [1].

Именно решению названных приоритетных целей подчинена деятельность всех ветвей власти в данное время.

Эти идеи конкретизированы в комплексной государственной программе «Казахстан – 2030», где здоровье, образование и благополучие граждан Казахстана провозглашены одними из основных долгосрочных, приоритетных целей и составляющих Стратегии развития государства [2]. В ежегодных Посланиях Президента к народу Казахстана «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики республики» данные стратегические приоритеты находят преломление в тех задачах, которые ставит Президент перед государственными органами по практической реализации данной стратегической программы. Это находит свое конкретное отражение в различных программах, принятых Правительством в различные годы, в том числе и по проблемам социальной защиты граждан Республики Казахстан. В результате реализации основных задач экономического и социального развития в республике достигнуты определенные успехи в осуществлении социальной политики. Существенно поднят уровень жизни граждан, сделано много в обеспечении социальных прав граждан. Среди стран СНГ, Казахстан, в этой области, занимает одно из ведущих мест.

Но остается еще много трудностей и недостатков в социальной сфере, в частности в сфере социального обеспечения. Еще значительная часть населения находится за чертой бедности, сохраняется значительное число безработных, имеется много нерешенных задач в социальном обеспечении по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потере кормильца и иным основаниям.

В большой мере это связано с тем, что существует противоречие между расширением потребностей в социальной защите все большей части населения страны и ограниченными экономическими возможностями их удовлетворения через государственный бюджет.

Вот почему сейчас важно, опираясь на принципиальные направления реформирования, определить тот предел реформаторского воздействия на общество, далее которого общество не обязано терпеть. Стабильная социально-политическая обстановка в стране зависит не только от доброй воли народа, но и от своевременных целенаправленных мер правительства по смягчению, нейтрализации и устранению тяжелых недугов социальных проблем [3].

Нет необходимости доказывать, что наше государство должно принимать

эффективные меры по гуманизации социальной жизни на основе принципов справедливости и равноправия.

Требуется государственное вмешательство, регулирующее процесс становления новой социальной структуры Казахстана. При этом Правительство будет исходить из той мировой закономерности, что при доле населения в 8-10% с доходами ниже прожиточного минимума снижается экономический рост, затягивается депрессивное состояние экономики. Разрыв в доходах между 10% самых богатых и 10% самых бедных граждан Казахстана должен быть в соответствии с допустимыми в развитых странах величинами, а именно не более чем 6-7 раз [4].

В условиях ограниченных ресурсов особую остроту приобретает проблема оптимизации соотношения расходов на реализацию социальной политики (социальную защиту в том числе) и эффективности и возможностей производства. Нарушение баланса этого соотношения ведет к неустойчивости, неэффективности системы социальной защиты.

В условиях перехода к рыночной экономике, реформирования политической системы, когда социальное обеспечение, в особенности пенсионное обеспечение и медицинское обслуживание, переходят к страховым моделям, качественно изменяются система и принципы управления социальным обеспечением.

Основным принципом осуществления политики социальной защиты в переходный период является государственное регулирование системы социального обеспечения, как важнейшей части системы социальной защиты населения [5].

Об этом свидетельствует весь ход развития и совершенствования законодательного, организационного обеспечения системы социальной защиты в Республике Казахстан.

Как уже отмечалось, Республика Казахстан является социальным государством. Многие государства в мире называются в их конституциях и законодательстве, правовой литературе этих стран социальными государствами. При создании ныне действующей казахстанской Конституции изучалось это понятие, а, главное, то свойство соответствующих государств, которое обозначается этим понятием.

В своей работе «Конституционный строй Республики Казахстан» видные ученые-юристы Ким В.А. и Ким Г.В. отмечают: «В условиях коренных преобразований, происходящих в нашей республике, речь идет не о простом заимствовании этого понятия, а о глубоком изменении характера нашего государства, которое сделало социальный аспект главным в проводимой им политике» [6].

Данная сфера преобразующей деятельности государства включает в себя создание условий для достойной жизни и развития человека, а также обеспечение социальной защищенности граждан. Достичь этого возможно, если государство экономически развито и способно, в полной мере, реализовать свою политику в социальной сфере.

Переход к рынку порождает ряд проблем, которые ведут к ослаблению социально-экономических гарантий соблюдения отдельных прав человека. Ры-

ночные отношения не гарантируют от обострения социальной напряженности. Инфляция, безработица, социальная незащищенность отдельных групп и слоев населения и другие негативные явления могут быть нейтрализованы посредством государственного регулирования экономики и социальной сферы [7].

Казахстан, утверждая себя социальным государством, также берет обязательства проводить социальную политику в интересах общества в целом и полностью отвечать за решение вопросов по адресной защите определенных слоев и групп, задействуя в этих целях не только ресурсы государственных структур, но и привлекая потенциал общественных организаций.

В данном контексте важным представляется четкое определение объекта государственного регулирования социального обеспечения.

Объектом отношений социальной защиты является население в целом, но в первую очередь еще не занятое и уже не работающее. Именно эти группы населения требуют пристального внимания и деятельного участия в их судьбе со стороны государства.

В последние годы концепция социальной защиты получила дальнейшее развитие, включив в себя понятие «социальной поддержки», как необходимости минимальных социальных гарантий, предоставляемых государством, либо под его контролем любому гражданину, оказавшемуся в сложной жизненной ситуации, независимо от трудового стажа, размера страховых взносов и т.д.

Оказываемая государством помощь наиболее уязвимым и нуждающимся категориям граждан в основном производится в виде выплат из бюджета государственных пособий в случае наступления обстоятельств, подлежащих социальной защите и социальной помощи, предназначенной для предоставления дополнительной защиты отдельным категориям граждан за счет средств государства. Данные элементы социальной защиты и составляют систему мер социального обеспечения, основным источником финансирования и общим регулятором которых является государство [8].

Вступая на пост Президента Республики Казахстан, 10 декабря 1991 года Н. Назарбаев подчеркнул в своей речи на заседании Верховного Совета, тогда Казахской ССР: «... Несмотря на ограниченность финансовых и материальных возможностей мы будем проводить четкий курс на оказание поддержки социально незащищенным и уязвимым слоям населения: пенсионерам, инвалидам, сиротам, многодетным семьям, учащимся...». В Стратегии становления и развития Казахстана как суверенного государства, обнародованной Президентом в 1992 году, Главой государства перед Правительством, всеми властными структурами поставлены стратегические цели формирования социальной рыночной экономики, основанной на конкуренции, с сочетанием и взаимодействием основных форм собственности (частной и государственной), каждая из которых будет выполнять свои функции в общей системе экономических и социальных взаимосвязей. Там же, в качестве приоритетных, ставились стратегические задачи в сфере социального развития: создание общества, в котором на деле будет обеспечено благосостояние для всех, обеспечение каждому желающему предпринимательской свободы и возможности приложения сил в любой другой

сфере деятельности, повышение трудовых доходов, пенсий и пособий по мере роста и стабилизации экономики ее интеграции в мирохозяйственные связи. Особенно следует обратить внимание на вывод Главы государства: «... В центре стратегии государства в переходный период будет находиться социальная защита населения Казахстана: государственная поддержка и создание социальных амортизаторов, прежде всего для нетрудоспособных и малоимущих слоев – пенсионеров, инвалидов, многодетных семей и учащейся молодежи; государственная поддержка науки, культуры, образования и здравоохранения; обеспечение социальных гарантий по безработице...» [9].

В своей работе «Идейная консолидация общества - как условие прогресса Казахстана» (1993 г), Президент обращается к стратегическим ориентирам в развитии демократического общества в Казахстане: «... Высшей ценностью общества, которое мы строим, является человек во имя блага которого начаты преобразования». И далее: «... Основные принципы идеологии в экономической области направлены также на: создание социально ориентированной смешанной рыночной экономики, основанной на сочетании конкурентной саморегуляции производства и регулирования основных параметров экономического развития со стороны государства; социальную защиту населения, особенно малоимущих и недееспособных слоев, обеспечение занятости, преодоление безработицы, неуправляемости в миграционных вопросах...» [10].

Венцом идей и взглядов, инициатив Президента стали обозначенные им в уже упомянутом ранее в данной работе важнейшем программном документе, известном как «Казахстан – 2030» (1997 г.), стратегические приоритеты предстоящих реформ в экономике и социальной сфере – здоровье, образование и благополучие граждан Казахстана. Именно решению названных приоритетных целей подчинена деятельность всех ветвей власти в данное время.

Актуальность темы исследования. В условиях глубоких социально-экономических преобразований, происходящих в государствах с транзитной экономикой, каковым является суверенный Казахстан становится особенно актуальным анализ конституционно-нормативной базы управления в области социального обеспечения и выработка рекомендаций по его дальнейшему совершенствованию. Исходя из этого, главными направлениями проводимого исследования стали: выявление сущности, структуры и функций системы социального обеспечения; анализ вопросов государственно-правового регулирования в области социального обеспечения; пересмотр форм и методов социальной защиты в условиях рыночной экономики; поиск оптимального государственного управления в социальной сфере; определение роли государственных органов в управлении социальным обеспечением и разработка рекомендаций по совершенствованию их деятельности, взаимодействия с неправительственными организациями

Цель исследования. Целью диссертационной работы является определение конституционно-правовых основ управления в области социального обеспечения и механизмы его совершенствования в условиях построения социально-ориентированной экономики современного Казахстана.

Задачи исследования. Основными задачами диссертационной работы в русле достижения поставленной цели являются:

– выявить и обосновать сущность, структуру и функции системы социального обеспечения, его характеризующих признаков и системных свойств, как элемента системы социальной защиты населения;

– установить пределы и выявить проблемы конституционно – правового регулирования в области социального обеспечения;

– пересмотреть формы и методы социальной защиты населения в условиях рыночной экономики, для выработки оптимальной модели управления в области социального обеспечения;

– определить роль государственных органов в управлении социальным обеспечением и на этой основе разработать рекомендации по совершенствованию их деятельности;

– определить место и роль неправительственных организаций в развитии социальной сферы, установить эффективные формы их взаимодействия с государством и его органами.

Настоящее исследование предполагает определение конституционно-правовых принципов управления в области социального обеспечения на основе детального анализа деятельности государственных органов всех уровней, а также неправительственного сектора и их роли в развитии и совершенствовании социального обеспечения населения Казахстана.

В настоящей научной работе не проводится детальное исследование теоретических и правовых аспектов социального обеспечения по законодательству Республики Казахстан. В связи с этим, вопросы определения предмета и основных признаков права социального обеспечения, других элементов механизма правового регулирования этой отрасли права, в работе не затрагиваются и изложены с общих позиций, там, где это необходимо в контексте исследуемой темы.

Научная работа предполагает выработку конституционно-правовых принципов государственного управления в области социального обеспечения на основе детального анализа деятельности государственных органов и их роли в социальной защите населения.

Степень разработанности темы исследования. В современных условиях механизм социального обеспечения во многом несовершенен и теоретическая, и методологическая базы осуществления социального обеспечения не отвечают в полной мере современным требованиям. Наибольшую остроту приобрела проблема исследования и формирования основополагающих принципов, создающих фундамент реформирования социальной защиты, в том числе социального обеспечения.

Проблемами социального обеспечения в разное время занимались такие ученые-правоведы как: Е. Астрахан, В.Андреев, В.Ачаркан, Е. Азарова, К. Батыгин, И. Гуцин, Е. Доброхотова, Г. Иванкина, М. Захаров, А. Зайкин, В. Караваев, М. Ланцев, Р. Иванова, П. Маргиев, В. Тарасова, Н. Михайленко, С. Сартаев, В. Ким, Г. Сапаргалиев, И. Межибовская, М. Колупанова, Э. Тучкова,

Я. Фогель, В. Шайхатдинов и др.

Несмотря на имеющуюся научную базу социального обеспечения, сложившуюся из монографических изданий и публикаций известных ученых в данной области, сложные проблемы развития и совершенствования конституционно-правовых принципов управления в области социального обеспечения не стали предметом специального научного исследования на основе современных требований.

Научная новизна диссертации:

– путем анализа и систематизации идей, включающих понятия «социальное государство», «социальная политика», «социальная защита» определены их теоретический и практический аспекты, что послужило исходной точкой для определения самого понятия социального обеспечения как одной из важнейших составляющих системы социальной защиты;

– в результате рассмотрения исторических и теоретических аспектов развития системы социального обеспечения, дополнены новыми положениями уже имеющиеся теоретические и выводы и оценки, касающиеся сущности, структуры и функций социального обеспечения;

– выявлены и систематизированы проблемы и вопросы государственно-правового регулирования социального обеспечения, управленческих начал по организации и руководству данной сферой общественных отношений;

– внесены практические предложения по совершенствованию структуры, функций, организации деятельности государственных органов в области социального обеспечения населения, в том числе и в законодательном плане;

– проведен анализ и внесены предложения по развитию неправительственных организаций в Казахстане, совершенствованию их взаимоотношений со структурами власти в деле поддержки наиболее уязвимых слоев населения.

В ходе исследования отдельные вопросы темы разработаны впервые, а выводы и предложения формируются с учетом новых оценок действующей системы социального обеспечения и концепции ее реформирования. Соответственно впервые предпринята попытка дать характеристику конституционно-правовых основ управления в сфере социального обеспечения с учетом особенностей развития данной сферы в Республике Казахстан.

Объектом исследования данной диссертационной работы являются государственно-правовые и иные общественные отношения, складывающиеся в сфере социальной защиты населения Республики Казахстан, а именно в ее основной и важнейшей составляющей – области социального обеспечения.

Предмет исследования данной диссертационной работы составляют конституционно-правовые вопросы совершенствования управления в области социального обеспечения в Республике Казахстан.

Методологическая основа и источники диссертационного исследования. Методологическую основу диссертации составляют диалектический метод и теория познания, рассматривающие предмет изучения в его непрерывном развитии, изменении и связи с другими явлениями. В процессе исследования применялись разнообразные общенаучные и иные традиционные методы ис-

следования, такие как логический, сравнительный, конкретно-социологический, аналитический, системный подход и другие. Во время подготовки диссертации использовались научные работы по философии, истории, экономике, социологии и другим разделам знаний.

В процессе научного исследования анализировались положения Конституции Республики Казахстан, законодательство о социальном обеспечении, программные документы государственных органов, методические материалы Министерства труда и социальной защиты Республики Казахстан и другие документы и материалы. Это составляет практическую значимость и источниковедческую основу работы.

Вопросы реализации социальной политики в Казахстане, дальнейшего реформирования социальной сферы рассмотрены в работе через призму принципов Конституции Республики Казахстан, изложенных в статьях раздела II, где основополагающей является статья 28, гарантирующая гражданам необходимые социальные выплаты. Именно данные конституционные положения определяют стратегические приоритеты в социальной сфере, в том числе в области социального обеспечения [1, с. 10].

Определяющим вкладом в теорию становления и развития социального государства в Казахстане является эволюция идей и взглядов первого Президента суверенного Казахстана. Анализ его выступлений, статей, научных трудов за весь период независимого Казахстана позволяет сказать, что Глава государства является одним из идеологов социальной доктрины Республики Казахстан.

В процессе написания диссертационной работы использованы теоретические положения и выводы известных российских и казахстанских ученых-юристов, таких как: В.С. Андреев, К.Н. Гусов, М.П. Тулисов, Г. Иванкина, В.М. Догадов, Н.А. Вигдорчик, Н.А. Семашко, Р.И. Иванова, В.А. Тарасова, Т.М. Кузьмина, М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова, В. Шайхатдинов, С. Сартаев, В. Ким, Г. Сапаргалиев, В.А. Малиновский, И. Межибовская и др.

Основные положения, выносимые на защиту:

определение сущностных характеристик понятий «социальное государство», «социальная политика», «социальная защита» позволяет придать понятию «социальное обеспечение», как производному от упомянутых понятий, новое качественное значение, позволяющее реализовать его в новых условиях, с учетом новых тенденций развития государства и общества;

– новые эффективные формы и методы социального обеспечения формируются на основе дальнейшего совершенствования системы социальной защиты населения в условиях дальнейшего совершенствования системы социальной защиты населения в условиях социально – ориентированной экономики, разработки новой модели управления социальным обеспечением с преобладающей ролью в этом процессе государства и активным участием неправительственных организаций и всего общества;

– прогрессивная гибко перенастраиваемая модель социальной защиты, включающая как главный элемент социальное обеспечение, определяется в соответствии с новыми подходами к их структуре и содержанию в условиях ди-

намичных социально-экономических преобразований, связанных с законодательным, финансовым, идеологическим обеспечением проводимых государством и обществом реформ.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации отражены в научных публикациях, сообщениях и выступлениях на заседаниях кафедры конституционного и административного права КазНУ им. аль-Фараби, кафедры истории государства и права ПГУ им. С. Торайгырова, а также в выступлениях на международных и региональных научно-практических конференциях, использовались при чтении лекций по курсам теории государства и права, административного права, конституционного права, права социального обеспечения при подготовке соответствующих учебно-методических изданий, в процессе руководства дипломными, курсовыми работами и студенческими научными докладами.

Научная и практическая значимость диссертационной работы. Работа может иметь как научный, так и практический характер, так как результаты проведенного исследования, выводы и предложения могут быть использованы, прежде всего, для развития и совершенствования государственной системы социального обеспечения, формирования эффективных управленческих решений.

Разработанные предложения по совершенствованию системы социального обеспечения и его законодательного обеспечения могут быть полезны при создании новых, более укрупненных нормативных актов, подготовке единого национального акта о социальном обеспечении. Кроме того, положения диссертации могут быть использованы в ходе дальнейшей научной разработки правовых проблем социального обеспечения, а также при подготовке учебно-методических материалов в юридических высших учебных заведениях.

Основные положения диссертации могут быть применены в процессе преподавания учебных дисциплин «Теория государства и права», «Административное право», «Конституционное право», «Государственная служба и управление», «Право социального обеспечения», специальных курсов по данным дисциплинам в юридических вузах и на юридических факультетах университетов.

Структура и объем диссертации. Диссертационная работа изложена на 111 страницах, состоит из введения, четырех разделов, включающих 9 подразделов, заключения и списка использованных источников, содержащего 97 наименований.

1 ПОНЯТИЕ, СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

1.1 Понятие и сущность социального обеспечения

Прежде всего, следует отметить, что понятие «социальное обеспечение» обладает как чертами, носящими общечеловеческий характер, так и особенностями, связанными с той или иной общественной системой или страной. Следует также подчеркнуть, что данное понятие, как и само социальное обеспечение, находится в развитии, постоянно развивается. На разработке понятия социального обеспечения отражается, прежде всего, само развитие системы, принципов социального обеспечения. Определение понятия социального обеспечения в науке представляется довольно сложным и из-за различия подходов к этой проблеме [11].

Прежде чем раскрыть содержание понятия «социальное обеспечение» следует отметить, что оно является производным от понятий «социальная политика» и «социальная защита». Социальная политика направлена на решение социальных задач, связанных с социальными правами человека. Поэтому, необходимо, прежде всего, уяснить суть социальной политики и ее принципы.

Базисным при определении социальной стратегии государства на современном этапе является тезис о социальном государстве, являющийся одним из ключевых положений Конституции Республики Казахстан, как и большинства других современных демократических конституций. Это значит, что указанное определение, характеризующее сущность государства, должно наполняться все более реальным, адекватным содержанием. И политика государства, в том числе и экономическая, должна быть направлена, прежде всего, на решение социальных проблем, связанных с обеспечением социальных прав [12].

Понятие социальной государственности возникает в конце XIX - в начале XX века. Вопрос о взаимоотношениях государства и человека в условиях свободной рыночной экономики изначально был в центре противостояния представителей различных течений экономической и политико-правовой мысли общества, затрагивал его важнейшие принципы – свободу и равенство.

Принципы социального государства в той или иной форме выражены в конституциях Франции, Италии, Португалии, Швеции, Турции, Испании, Греции, Дании и других государств. Они неразрывно связаны с социальными, экономическими, культурными правами. Однако независимо от того, закреплены они в конституции или нет, развитые государства мира не могут отвергать значимость этой категории прав, которые нашли воплощение в важнейших международно-правовых актах – Уставе Организации Объединенных Наций, Всеобщей Декларации прав человека и международном Пакте об экономических, социальных и культурных правах.

Всеобщее уважение и соблюдение прав человека и основных свобод для всех, как подчеркивается в ст. 55 Устава ООН, является одной из основных предпосылок для «создания условия стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между народами, основанных на

уважении принципа равноправия и самоопределения народов» [13].

Следовательно, вопрос о социальной ориентированности государства признается международным сообществом. Однако далеко не все государства могут уже сегодня реально защитить все важнейшие права этой группы.

Возможности государства в проведении социальных реформ не безграничны. Одни социальные проблемы слишком сложны, чтобы решить их законодательным путем, другие – слишком тонки и неуловимы, а третьи – зависят от нравственных причин. Трудности, стоящие перед социально ориентированным государством, связаны с тем, что оно должно соблюдать баланс между свободной экономикой и определенными способами воздействия на распределительные процессы в духе справедливости «выравнивания социального неравенства» [14].

Из характера нашего государства, как социального, вытекает и то, что в осуществлении социальной политики оно исходит из учета интересов не каких-то привилегированных слоев, классов общества, а интересов всех слоев, всех классов. Не классовая борьба, а социальное партнерство и обеспечение социальных прав всех граждан – одно из основных начал социальной политики государства.

Отношения людей в обществе рассматриваются с позиции социальной солидарности. Это положение все больше утверждается и у граждан СНГ, выросших под знаменами классовой борьбы. Утверждается новый менталитет поддержки взаимных интересов всех членов общества, всех классов, социальных слоев [15].

Все это непосредственно вытекает из Конституции Республики Казахстан [1, с. 4]. Как следует из положений ст.1 Конституции РК на государство возлагается забота об экономическом развитии на благо всего народа. Исходя из этого, перед государством ставится широкий круг и других задач: не допустить формирования социальных полюсов и возникновения на этой основе классового антагонизма; разумно и целенаправленно регулировать экономические, социальные, демографические и другие отношения для создания стабильной системы жизнеобеспечения общества в целом, каждого человека в отдельности; ориентировать законодательство на человека, удовлетворение его жизненных потребностей и интересов, создавая социальную защиту от безработицы социальное обеспечение нетрудоспособных, пенсионеров и иных уязвимых слоев населения; не допустить установления, в качестве государственной идеологии, привилегии какого-либо социального слоя, исключив тем самым идеологическую конфронтацию отдельных групп населения. Результатами решения этих и подобных им задач будут: достижение общенародного согласия, улучшение материального благосостояния людей, сведение к минимуму социальных противоречий.

При разработке социальной политики перед нашим государством встает вопрос о социальных приоритетах, которые признаются обществом на конкретном этапе его развития в качестве наиболее настоятельных и неотложных, требующих первоочередного решения. Этот выбор протекает в сложной ситуации

столкновения различных концепций, вызванных различными требованиями по удовлетворению социальных нужд и интересов.

Важнейшим направлением в социальной политике является система социальной защиты населения, включающая, в «узком» смысле, систему денежных пособий, выплачиваемых в целях борьбы с бедностью, и, в более широком смысле, охватывающая все виды социальных расходов, направляемых малообеспеченным. Исходя из этого, понятие социальная защита включает следующие элементы: систему, призванную обеспечивать определенный уровень доступа к жизненно необходимым благам и определенный уровень благосостояния граждан, которые в силу обстоятельств (старость, состояние здоровья, потеря кормильца или работы) не могут быть экономически активными и обеспечивать себя доходами, принимая участие в достойно оплачиваемом труде; систему приоритетов и механизмов реализации через государственные и иные институты гарантированного гражданам уровня нормальной жизнедеятельности в соответствии с конкретными условиями общественного развития [16].

Это четко указано в ст. 28 Конституции РК, где определяется исчерпывающий перечень социальных выплат, связанных с достижением возраста, болезнью, инвалидностью, потерей кормильца и иными законными основаниями. Этой же статьей Конституции гарантируется получение гражданами РК минимальной заработной платы и пенсии, что обеспечивается законодательным установлением низшего предела заработной платы и пенсии, ниже которого их выплата не может производиться.

Данная статья Конституции устанавливает также конституционные основы обеспечения по социальному страхованию, то есть имущественной защиты интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных страховых случаев посредством выплаты страховых возмещений [1, с. 11].

Показанная нами выше сущность понятий «социальное государство», «социальная политика», «социальная защита» служит исходной точкой для определения понятия социального обеспечения.

Само социальное обеспечение как один из важнейших инструментов социальной политики всегда занимало и занимает одно из ключевых, определяющих положений в жизни государства и общества. Оно непосредственно зависит от развития экономики и тесно связано с политикой, а также социальным благополучием, как работающих граждан, так и неработающих слоев населения.

Содержание понятия социального обеспечения, его параметры формировались постепенно по мере развития самой системы социального обеспечения.

В экономической и юридической науке понятие социального обеспечения трактуется неоднозначно и до сих пор не является общепринятым [17].

Различные формы помощи общество своим членам трактуются как социальное обеспечение, но формы и виды такой помощи могут быть самыми разнообразными. Как результат – наука рассматривает две основные концепции содержания понятия социальное обеспечение – экономическую и правовую.

Сторонники первой включали в социальное обеспечение все виды помощи членам общества за счет общественных фондов потребления, в том числе бес-

платное среднее, среднее специальное и высшее образование, бесплатное предоставление жилья, бесплатные физкультуру и спорт, обслуживание в учреждениях культуры, все виды пенсий, пособий, социальное обслуживание через дома престарелых и инвалидов, медицинскую помощь и лечение, а также льготы для отдельных категорий граждан. В основе данной концепции лежал способ распределения благ через общественные фонды потребления [18].

Представители правовой концепции считали, что социальное обеспечение должно касаться не всех членов общества, а лишь определенных граждан, пользующихся особой защитой со стороны государства. К числу субъектов, пользовавшихся особой заботой общества на отдельных этапах развития, относились различные категории граждан (к примеру, в царской России – сначала лишь чиновники и военнослужащие, затем – наемные работники в тяжелой промышленности и члены их семей).

В советское время сформировалась теория социальных рисков, по которой социальное обеспечение – это предоставление благ при перераспределении коллективного продукта членам общества, находящимся в трудной жизненной ситуации, признаваемой обществом уважительной. Такие сторонники данной теории как В. Догадов [19], Н. Вигдорчик [20], Н. Семашко [21] к числу социальных рисков относили и обеспечение из средств общественных организаций, из средств касс взаимопомощи, а также социально – культурное обслуживание. По их мнению, социальное обеспечение распространялось, таким образом, на все население страны, а не только на нетрудоспособных. Противоречие возникало вследствие того, что, говоря о помощи определенной категории лиц, социальное обеспечение трактовалось как распространяющееся на все население государства. Тем самым, подход вбирал в себя как расширительное, так и ограничительное толкование социального обеспечения.

В. Дурденевский предложил ограничить пределы социального обеспечения строгой целевой направленностью. Такой целью, по его мнению, должна быть помощь общества в «развитии и охране человека». Введение такого целевого критерия в дополнение к экономическому и субъектному стало основополагающим фактором в формировании научной мысли по вопросу о понятии социального обеспечения [22].

В. Андреев, развивая позицию В. Дурденевского, указывал, что социальное обеспечение – это совокупность определенных социально экономических мероприятий, связанных с обеспечением граждан в старости и при нетрудоспособности, с заботой о матери и детях, с медицинским обслуживанием и лечением как важнейшими средствами оздоровления, профилактики и восстановления трудоспособности [23].

Мнения ученых, занимающихся проблемами социального обеспечения, разделились. Появились представители так называемых «широкой» и «узкой» сфер социального обеспечения. Но не было единства в среде представителей каждой из указанных сфер. Так, одни из сторонников «широкой» сферы предлагали включить в социальное обеспечение отношения по медицинскому обслуживанию и лечению, но не включали отношения по санаторно-курортному лечению

и обслуживанию. Другие же, напротив считали, что медицинская помощь не должна включаться в социальное обеспечение, а санаторно-курортное обеспечение может и должно входить в это понятие. Единогласия не было и по вопросу о бесплатном образовании: среднем, среднем специальном и высшем. В. Андреев [24], Р. Иванова и В. Тарасова [25] считали, что оно должно быть включено в социальное обеспечение. Т. Кузьмина относит к социальному обеспечению лишь выплату стипендий в учебных заведениях, а не собственно предоставление образования [26]. Представители «узкой» сферы социального обеспечения, такие как В. Шайхатдинов, предлагают ограничить сферу социального обеспечения только выплатой пенсий, пособий и социальным обслуживанием [27]. Некоторыми учеными под «узкой» сферой социального обеспечения понимается также предоставление обеспечения за счет прямых ассигнований из государственного бюджета.

Анализ существующих точек зрения позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на определенные различия, можно выявить некоторые общие признаки, в связи с которыми, определенный вид обеспечения является социальным. Во-первых, это источники финансирования – все ученые едины во мнении, что социальное обеспечение должно предоставляться за счет специальных фондов, образуемых государством, во-вторых, категории лиц, подлежащих обеспечению с юридических позиций общеприняты, что обеспечение за счет общества должно осуществляться не для всех граждан, а лишь для определенных их категорий, установленных в законе. В-третьих, важное значение имеют условия предоставления социального обеспечения. Право на тот или иной вид обеспечения устанавливается для определенных групп населения только при наступлении соответствующих обстоятельств, указанных в законе. В большинстве случаев они связываются с наступлением трудной жизненной ситуации, в которой человек оказался по не зависящим от него причинам, и когда помощь общества является крайне необходимой. В-четвертых, цель предоставления обеспечения – выравнивание социального положения отдельных категорий граждан с остальными членами общества.

В контексте настоящего научного исследования социальное обеспечение рассматривается как сфера отношений по материальной поддержке нетрудоспособных и не работающих членов общества, где основными формами обеспечения выступают выплаты социальных пособий и так называемая «социальная помощь» малоимущим слоям населения. Такое «сужение» поля исследования вызвано острой актуальностью рассматриваемого вопроса в данный период времени, а также наибольшей значимостью направления, связанного с организацией работы по выплате социальных пособий и оказании социальной помощи. Думается, что в дальнейшем, не менее важные вопросы социального страхования и социального обслуживания также будут исследованы, что даст новые импульсы для решения проблем в социальной сфере.

Анализ основных концепций по этому вопросу показывает, что преобладающими являются два основных направления в определении понятия социального обеспечения. Первое из них представляет систему соцобеспечения как

комплекс мероприятий государственного и общественного характера по материальному обеспечению и обслуживанию фондов потребления, предусмотренных для социального обеспечения в старости, в случае болезни, инвалидности, утраты кормильца и т. д. В отдельных случаях сторонники этой концепции социального обеспечения, расширяя рамки данной системы, включают в нее и такие виды обеспечения, как то: обеспечение инвалидов протезно-ортопедическими изделиями (протезирование), а также мотоколясками и автомобилями, их (инвалидов) профессиональное обучение, трудоустройство, лечение, содержание престарелых и инвалидов в специальных домах-интернатах.

Сторонники другой группы концепций считают, что понятием «социальное обеспечение» охватывается не только система, гарантирующая гражданам материальную помощь государства в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, потери кормильца за счет всех общественных фондов потребления или социального обеспечения, но и мероприятия по бесплатному лечению и медицинскому обслуживанию, оказанию содействия семье в воспитании детей за счет общества, обеспечению жильем из обобщественного жилого фонда, а также бесплатное образование и пользование достижениями культуры. Из этого видно, что оба подхода к пониманию сущности социального обеспечения различаются как масштабами охвата социальной помощью членов общества, так и качественным разнообразием элементов обеспечения.

Анализ разных подходов к пониманию природы и сущности социального обеспечения показывает, что преобладающими являются следующие определяющие признаки данной системы: *она является формой материальной поддержки государством особо нуждающихся категорий граждан; предоставляется в случаях наступления событий, признаваемых государством социально значимыми; отличается адресностью; направлена на выравнивание социального положения нетрудоспособных и неработающих членов общества по сравнению с остальными гражданами общества.*

Для правильного понимания сути социального обеспечения и его понятия нужно обратиться к самой практике.

Система социального обеспечения населения с охватом широких видов социальной помощи и социального обслуживания сложилась в годы социализма на территории бывшего СССР, когда осуществлялась социальная помощь из общественных фондов потребления, прежде всего нетрудоспособным гражданам. По разным оценкам, до 40% средств этих фондов отводилась именно на эти цели. Это позволяло государству брать на себя существенные расходы по содержанию и обслуживанию пожилых и нетрудоспособных членов общества, оказывать помощь семьям в воспитании подрастающего населения, влиять через систему соцобеспечения на общий уровень жизни народа, выравнивать, поднимать доходы семей, в состав которых входят дети, пожилые и нетрудоспособные люди [28].

Следует подчеркнуть, что в советской системе социального обеспечения имелись и положительные черты, которые нельзя отвергать, а более того следует

объективно изучать и творчески использовать то положительное, что имелось в ней. Были также в этой системе и существенные недостатки, характерные для проводившейся в то время политики государства в социальной сфере. Вся эта сфера находилась на обочине политики государства, ей не уделялось достаточного внимания, она не обеспечивалась необходимым финансированием.

Дальнейший ход истории, приведший к коренным социально-экономическим преобразованиям в Казахстане привел к тому, что многие устаревшие организационные формы социального обеспечения исчезли, а отдельные из них видоизменились, либо продолжили свое существование в новых условиях.

Возникла и развивается система новых принципов организации социального обеспечения, соответствующих новой сущности социального обеспечения, обусловленного характером рыночного общества и качественно новым отношением государства к человеку, его социальным потребностям. Здесь следует отметить, что первый этап перехода к рыночной системе хозяйственных взаимоотношений привел к существенному ухудшению условий жизни населения. Это связано с трудностями и отсутствием соответствующего опыта, допущенными ошибками и, в значительной мере, реформированием самой экономики и социальной сферы в целом. Особенно заметны были слабость и недостатки в деятельности государства в обеспечении социальных приоритетов и благосостояния всех членов общества.

С учетом изложенного, одной из важнейших проблем становления и развития рыночной экономики является выработка мер по созданию действенной системы социальной защиты, способной оградить население от негативных последствий переходного периода и дальнейшего углубления социально-экономического расслоения общества [29].

Подводя некоторые итоги изложенного, мы считаем, что исходя из реально формирующейся системы управления, можно сделать вывод о том, что социальное обеспечение как система государственных и общественных мероприятий имеет следующие основные признаки, определяющие понятие «социальное обеспечение». *Это система государственных и общественных мероприятий, регулирующих общественные отношения, складывающихся при удовлетворении жизненных потребностей граждан из общенациональных и региональных социальных фондов через индивидуальную форму распределения, заключающаяся в предоставлении адресной социальной помощи в случаях наступления старости, временной или полной утраты трудоспособности, потери кормильца, а также в иных случаях, установленных законодательством и связанных с утратой или снижением заработка или дохода, повышением затрат, либо препятствующих участию в производительном труде и являющаяся составным элементом системы социальной защиты населения, включающая в себя как формы социального страхования и социальную помощь.*

Далее остановимся на проблемах управления системой социального обеспечения, основываясь на системном и функциональном подходах к изучению содержания и особенностей управленческой деятельности в данной сфере.

1.2 Социальное обеспечение – как объект государственно-правового регулирования

Своеобразие переходного периода отражается на выборе модели социальной защиты населения республики, механизм которой должен учитывать специфику происходящих преобразований и включать элементы государственных гарантий, социальной помощи и социального страхования. Два последних элемента составляют основу социального обеспечения, призванного обеспечивать социальную поддержку тех, кто в силу своего социально-экономического положения не может участвовать в производстве, по различным, не зависящим от него обстоятельствам, не способен обеспечивать себя сам.

Принцип социальной справедливости предполагает усиление роли государства в формировании системы и уровней социальных гарантий, регулирование механизмов их обеспечения, а также предоставление различных форм социальной поддержки.

Цель политики в области социальной защиты, как показывает анализ современного состояния и тенденций уровня и качества жизни заключается в решении таких основных проблем, как борьба с бедностью и безработицей, сохранение и развитие современной социальной инфраструктуры, уменьшение социально-экономической дифференциации населения, повышения степени доступности социальных услуг, обеспечение экологического благополучия [30].

Определение понятия социального обеспечения, его признаков позволяет провести структурный анализ, взяв его как систему, организационно-правовое воздействие на которую и составляет сущность управленческой деятельности в данной сфере.

Существуют следующие составные элементы системы социального обеспечения:

- структура по общественным отношениям;
- структура государственной системы социального обеспечения.

Структура по общественным отношениям представляет собой строение социального обеспечения как системы общественных отношений, находящихся в системе экономических, социальных, политических и правовых отношений. В рамках этой системы рассматриваются роль и место социального обеспечения.

По структуре государственной системы социального обеспечения она определяется как государственная система социального обеспечения, включающая систему взаимосвязанных и взаимодействующих между собой денежных фондов, органов и учреждений, видов социального обеспечения. Каждый из этих элементов системы, в свою очередь, образует относительно самостоятельную систему с собственным внутренним составом и задачами. Главенствующая роль в государственном регулировании общественных отношений в сфере социального обеспечения отводится нормативно-правовому воздействию на данные системы. Группы общественных отношений, связанных с социальным обеспечением составляют «ядро» отношений предмета современного права социального обеспечения.

В научной литературе выделяют на сегодняшний день несколько таких

групп отношений:

– отношения по социальному обеспечению граждан в денежной форме (пенсии, пособия, компенсационные выплаты);

– отношения по предоставлению различных социальных услуг (социальное обслуживание престарелых, инвалидов, детей, семей с детьми, медицинское обслуживание, льготы для отдельных категорий граждан).

– процедурные и процессуальные отношения, связанные с установлением юридических фактов, а также реализацией защитой права на тот или иной вид социального обеспечения.

Вопрос о методе правового регулирования данных групп общественных отношений исследован в юридической науке, до недавнего времени, недостаточно. И здесь следует упомянуть о некоторых теоретических аспектах исследования данной проблемы.

Метод правового регулирования социального обеспечения, по мнению некоторых авторов, определяется, прежде всего, спецификой и своеобразием общественных отношений, составляющих данную систему [31].

Данные общественные отношения носят характер имущественных отношений по распределению материальных благ и услуг из общественных фондов потребления, а также иных связанных с ними отношений, складывающихся в результате властно-организующей деятельности государства. Все это обуславливает наличие в правовом регулировании социального обеспечения применение императивных норм.

В то же время, имущественный характер большинства отношений по социальному обеспечению, индивидуальная форма распределения общественных фондов потребления, конституционное закрепление прав граждан на различные виды социального обеспечения влекут за собой применение таких государственно-правовых приемов и способов, которые характерны для регулирования имущественных отношений: наделение участников отношений субъективными правами автономного характера, элементы диспозиции в управлении системой и др.

Определяемость метода правового регулирования объективными факторами не означает, что он полностью независим от факторов субъективного характера. Правовое регулирование социального обеспечения зависит к тому же, в большей степени, от задач, целенаправленных интересов государства, которые объективно обусловлены существующими материальными условиями жизни общества. К факторам субъективного характера можно отнести такие факторы, как политика (прежде всего социальная политика), правовые традиции, правосознание, система органов управления социальным обеспечением.

Проблема функций социального обеспечения также является одной из наиболее важных. Исследование функций, выполняемых социальным обеспечением в обществе, позволяет глубже уяснить сущность и значение данного института общества, а также создает более широкие возможности для принятия практических решений в области управления социальным обеспечением.

По сути, в функциях социального обеспечения проявляется назначение са-

мой системы социального обеспечения. В правовой науке выделяются четыре основные функции социального обеспечения: экономическая, социальная, демографическая, реабилитационная [31 с. 57-65].

Экономическая функция выражается в оказании материальной поддержки гражданам в трудной жизненной ситуации, в содействии развитию общественного производства в целом и отдельных отраслей народного хозяйства, экономическому подъему сфер приоритетного развития и т.д.

Социальная функция направлена на сближение социального уровня различных слоев населения, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь каждому человеку. Она также призвана стабилизировать общественные отношения в сфере социальной защиты населения.

Демографическая функция способствует стимулированию роста народонаселения страны, воспроизводству здорового поколения, росту продолжительности граждан и т.д.

Реабилитационная функция социального обеспечения связана с удовлетворением специфических потребностей престарелых и нетрудоспособных граждан. Она выражается в создании условий, благоприятствующих сохранению их правового статуса и охране здоровья всех граждан.

Представляется, что социальное обеспечение выполняет еще одну весьма важную функцию – защитную. Именно эту задачу ставит перед собой государство и общество, предоставляя социальное обеспечение своим гражданам, ибо защита их в трудной жизненной ситуации, помощь в решении различных проблем – материальных, физических, психологических, возрастных – являются основным назначением социального обеспечения.

Специфичным представляется, по нашему мнению, вопрос о принципах правового регулирования социального обеспечения. Правовые принципы были предметом научного анализа многих ученых: В.С. Андреева, В.И. Астрахана, Е.Г. Азаровой, А.Д. Зайкина, Р.И. Ивановой, Е.Е. Мачульской, Э.Г. Тучковой и других.

Принципы социального обеспечения, хотя и не закреплены, на сегодняшний день, текстуально в законе, тем не менее, отражают объективно сложившиеся закономерности развития общества, состояние экономики, вытекают из содержания социальной политики государства в сфере материального обеспечения нетрудоспособных граждан, дают обобщенную характеристику отрасли. Они не статичны, с изменением характера социально-обеспечительных отношений меняются и принципы – одни отмирают, другие появляются, третьи, действующие, наполняются новым содержанием.

Наиболее удачными формулировками принципов социального обеспечения являются принципы, предложенные Э.Г. Тучковой. В частности, она выделяет следующие принципы: осуществление социального обеспечения, как за счет страховых платежей, так и за счет бюджета; дифференциация видов, условий и уровня обеспечения зависимости от трудового вклада, причин нуждаемости и иных социально-значимых обстоятельств; обязанность государства гарантировать уровень социального обеспечения не ниже прожиточного минимума; га-

рантированность социальной помощи в случаях, когда человек нуждается в ней в силу обстоятельств, признаваемых социально-значимыми; многообразие видов социального обеспечения; участие общественных объединений, представляющих интересы граждан, в разработке, принятии и осуществлении решений по вопросам социального обеспечения и защиты их прав [32].

На наш взгляд, перечисленные выше принципы следует дополнить принципом всеобщности социального обеспечения, который устанавливает, в соответствии с Конституцией, равную одинаковую для каждого возможность при наступлении объективных социально-значимых обстоятельств получать определенные виды социальных выплат или услуг и не ограничивает ее по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения и должностного положения, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям и другими условиями.

Дальнейшая разработка теоретических аспектов государственно-правового регулирования в сфере социального обеспечения требует более детального исследования в рамках отдельной научной работы, что оставляет большое поле деятельности для ученых, занимающихся проблемами социальной защиты.

1.3 Государственное управление как элемент социального управления и его основные системные свойства

В условиях проводимых в Республике Казахстан социально-экономических преобразований актуальной становится задача формирования и функционирования системы государственного управления. В стратегической Программе «Казахстан – 2030» Глава государства подчеркнул, что *«государственное управление сложными системными преобразованиями общества и экономики само должно стать системным»* [2, с. 91].

В системе социального управления государству принадлежит особое место. Именно государство выступает той мощной социальной силой, которая способна обеспечить влияние на все стороны жизни общества, организующее и регулирующее воздействие на общественные процессы в интересах всего общества.

Государство является универсальной управляющей системой. С одной стороны, государство объединяет всю систему общественных связей в одно целое, обеспечивает организацию общественной жизни, регулирует поведение участников общественных отношений. Кроме того, используя материальные, финансовые, организационные и иные ресурсы, государство способствует организации производства и развитию социальных процессов в соответствии с программными задачами экономических реформ и политических преобразований в обществе. С другой стороны, государство как субъект социального управления само является сложнейшей системой, объединяющей разнообразные по своей структуре и компетенции органы, в своей совокупности осуществляющие государственную власть во всех ее формах и проявлениях [33].

Во множестве определений понятия государства, отмечается роль государственной власти в качестве особого атрибута управления в масштабе общества. Это означает, что только государство имеет исключительное право применять в

случаях необходимости легитимные средства принуждения в процессе управляющего воздействия на социальные процессы. Другими словами, властность есть важнейший элемент системной характеристики государства, определяющий одну из качественных характеристик государственного управления в обществе.

Не менее важной системной характеристикой государства как субъекта управления является роль государства как института для достижения равновесия и обеспечения оптимального соотношения публичных и частных интересов.

Социальная роль государства в современном обществе проявляется и в такой его грани, как способность преодолевать социальные конфликты и противоречия. Взаимодействие принципов разделения властей, законности, приоритетов интересов гражданина перед интересами государства, учета общественного мнения и гласности – все это составляет фундаментальную основу функционирования современного цивилизованного государства. Из органа, стоящего над обществом, государство становится инструментом преобразования самого общества, обеспечения социального компромисса.

В теории государственного управления признано, что одной из основных структурных закономерностей управления является определяющая роль объекта по отношению к целям, субъектам и принципам управления. Этим подчеркивается важность и приоритетность объекта по отношению к управленческой «надстройке». Рассмотрение качественных особенностей социальной системы как объекта государственного воздействия позволяет выявить причины построения управляющей подсистемы и формирования общих и отраслевых принципов управления данным объектом и его составными элементами. В качестве управляемой системы выступает совокупность общественных отношений в человеческом обществе. Ее основными компонентами являются: человек, как основной носитель общественных отношений, на которого, в конечном итоге, направлено управляющее воздействие; объединения граждан различных организационно-правовых форм, созданных с целью удовлетворения производственных и иных потребностей и интересов; основные сферы жизнедеятельности общества (экономическая, социальная, административно-политическая), формирующие отраслевые и функциональные начала в государственном управлении. В своем единстве, указанные компоненты характеризуют социальную систему как сложный объект государственного воздействия [34].

На примере Республики Казахстан можно проиллюстрировать органическую связь формирования конкретного человека одновременно с социально-экономическими и политическими преобразованиями в республике.

Будучи целостным социальным образованием, общество представляет собой самоуправляемую систему, где одни люди управляют другими. Человек в управлении обществом представлен двумя социальными статусами - как субъект и объект управления. В качестве субъекта управления выступает особый слой людей-профессионалов, которые осуществляют от имени государства управленческие функции в обществе. Управленческая деятельность исторически выделилась как самостоятельная профессия в результате общественного

разделения труда. Что касается статуса человека как объекта управления, то именно управление человеком, объединениями людей является главным в управлении общественными процессами. Человек с его многообразными личностными качествами выступает непосредственным объектом государственного воздействия.

Выявление отраслевых и функциональных начал в государственном управлении является одним из определяющих этапов анализа объективных факторов, влияющих на построение системы государственных органов. В теории управления и государственной практике в основу построения системы управления положены объективные факторы общественного развития. Материальной базой отраслевой специализации управленческого механизма является специализация производства и иных сфер общественной жизни. Это предопределяет, в конечном счете, организационно-правовое оформление соответствующих отраслей. С этих позиций есть основание говорить об отраслях экономики, социальной сферы и административно-политического строительства, составляющих материальную основу отраслевой специализации государственного аппарата.

Социальная сфера охватывает образование, здравоохранение, культуру, физическую культуру и спорт, туризм, социальное обеспечение. Причем социальное обеспечение, как элемент единого социального комплекса, с учетом социальной направленности проводимых в государстве реформ становится одним из приоритетных.

Каждая из этих отраслей представляет специфичную разновидность социальной деятельности, имеет свой предмет правового регулирования, институционализировалась в специальных учреждениях и организациях. В этом качестве указанные отрасли относительно самостоятельны.

Политика государства в социальной сфере направлена на стабилизацию уровня жизни населения путем последовательно проводимого ее реформирования, что и имеет место в большинстве государств, вставших на путь прогрессивного развития.

Система государственного управления представляет собой не только совокупность специализированных учреждений, организаций, предприятий, государственных органов, входящих по профилю своей деятельности в экономическую, *социальную*, административно-политическую сферы жизнедеятельности общества. Здесь имеет место также определенные организационные связи между субъектом и объектом управления. Для государственного управления характерным является, с одной стороны, организация каждого звена системы управления, а с другой, - налаживание отношений между субъектом и объектом управления. Взаимодействие последних осуществляется по, так называемым, *каналам прямой и обратной связи*. Наличие таких взаимосвязей является неотъемлемым признаком системы управления. Нормативное сопровождение отношений между субъектом и управляемой подсистемой придает комплексу государственного управления стабильность и долговечность. Напротив, ослабление этих связей ведет к дестабилизации и распаду системы. Для практики государственного строительства, данная проблема имеет ключевое значение, так

как затрагивает соподчиненность между центральными и местными органами, между центром и регионами. Гибкая и эффективная вертикальная соподчиненность органов исполнительной власти позволяет полноценно осуществлять государственное управление во всех сферах общества [35].

Смысл государственного управления состоит в организующем воздействии на общественную систему, подведомственные объекты и, в конечном счете, на человека, его поведение, его деятельность. Для эффективного воздействия, здесь используется, как уже отмечалось, *каналы прямой связи*, через которые государство и его органы осуществляют влияние на все стороны жизни общества, обеспечивают регулирование, координацию и практическую реализацию приоритетных направлений социально-экономических преобразований. Такое воздействие государства на общественные процессы производится в двух основных формах. Правовая форма предполагает выполнение государственными органами таких воздействий, которые вызывают определенные юридические последствия. В данном случае проявляется государственно-властный характер полномочий государственных органов, связанных с изданием нормативно-правовых актов. Различные формы организационной деятельности государственных органов, не ведущих к возникновению юридических последствий относятся к неправовым формам воздействия. Особое значение в данном контексте имеют *официальные прямые связи*, носящие нормативно-правовой характер, так как информация, поступающая по этим каналам к объектам управления, является обязательным для адресатов. Управленческая информация по своему содержанию и характеру имеет непосредственное отношение к компетенции соответствующего государственного органа, служебным функциям и полномочиям должностного лица. При помощи правовых норм государство обеспечивает всестороннее воздействие на различные группы общественных отношений. В этом качестве право, вся система юридических средств воздействия выступает эффективным средством государственного управления.

Что касается *обратной связи*, то она включает в себя каналы, по которым осуществляется движение информации о состоянии общественной системы и отдельных ее компонентов в направлении к субъекту государственного управления. Это позволяет органам государства соизмерять направленность, объем и характер управляющих воздействии с учетом состояния и возможностей развития объектов управления. Каналы обратной связи позволяют обнаружить отклонения от нормативно установленных целей, задач, функций и полномочий государственных органов, определить степень соответствия их деятельности стратегическим планам развития государства [35, с. 46-53].

Система государственного управления, как мы видим, предполагает тесную взаимосвязь субъекта, в лице государственного аппарата, и управляемых объектов, в лице граждан, коллективов людей и т. д. В данной системе основными являются прямая и обратная связи между субъектом и объектом управления. Именно в них выражается смысл управляющего воздействия на общественные процессы. Что касается взаимосвязей внутри механизма государства, то они по своему функциональному назначению направлены на обеспечение внутренней