

Узяков А.Д.

юрисконсульт первой категории ООО «Аврора» (г. Оренбург), аспирант ОГУ

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОЙ БАЗЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

В статье рассмотрены актуальные вопросы, направленные на правовое регулирование социальной сферы российского гражданского общества и правового государства.

Одним из главных путей в решении социально-экономических проблем России является формирование открытого общества в рамках государства с социально ориентированной рыночной экономикой. В статье 7 Конституции Российской Федерации провозглашено, что «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

В литературе можно обнаружить довольно много попыток расшифровать понятие «социальное государство». Так, в фундаментальной «Российской юридической энциклопедии» указывается, что данная категория является характеристикой (принципом), относящейся к конституционно-правовому статусу государства и предполагающей конституционное гарантирование экономических и социальных прав и свобод человека и гражданина, а также соответствующие обязанности государства. Из этого общего положения вытекают следующие его конституционные обязанности: а) охранять труд и здоровье людей; б) устанавливать минимальный гарантированный размер оплаты труда; в) обеспечивать государственную поддержку семье, материнству, отцовству и детству, инвалидам и пожилым гражданам; г) развивать систему социальных служб; д) устанавливать государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты¹.

Становление социального государства предполагает создание развитой нормативной базы, обеспечивающей регулирование социальной сферы на всех уровнях, как на общегосударственном, так и в субъектах федерации, и в муниципальных образованиях. Детальный анализ показывает наличие в социальном праве определенных пробелов, устранение которых будет способствовать повышению качества регулирования в социальной сфере. Речь идет, в частности, о дальнейшей

разработке понятийного аппарата в данной области, в частности, таких его фундаментальных терминов, как «социальная политика», «социальная сфера», «объект, субъект и предмет социальной политики» и некоторых других.

Наиболее общим из рассматриваемой совокупности терминов, по нашему мнению, является понятие «социальная политика». Важно отметить, что Федеральный закон от 20 июля 1995 г. №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (ст. 4, п. 8) встраивает социальную политику в общий перечень программируемых направлений государственной политики Российской Федерации, включающих: макроэкономическую политику, институциональные преобразования, инвестиционную и структурную политику, аграрную политику, экологическую политику, социальную политику, региональную экономическую политику, внешнеэкономическую политику.

Сплошной анализ нормативных актов, принятых в Российской Федерации на 1 июля 2004 года по перечисленным направлениям, показывает, что термин «социальная политика» встречается более чем в 1000 документов, действующих только на уровне федерации, но законодательно закрепленное его толкование отсутствует². Если исходить из принципиальной важности положений о социальном государстве, закрепленных в ст. 7 Конституции Российской Федерации, то этот факт, по нашему мнению, следует рассматривать как существенный пробел в нашем законодательстве. Отметим, что в довольно большом числе документов встречаются попытки расшифровать содержание социальной политики путем более или менее полного перечисления направлений, которые надлежит включать в ее рамки. Данная тенденция имела своим началом Конвенцию Международной организации труда от 6 июня 1962 г. №117 «Об

¹ Российская юридическая энциклопедия. – М., 1999. – С. 920.

² Здесь и далее речь идет о действующих на 01.07.04 редакциях документов.

основных целях и нормах социальной политики», где указывалось, что всякая политика должна прежде всего направляться на достижение благосостояния и развитие населения, а также на поощрение его стремления к социальному прогрессу (ст. 1), при этом повышение жизненного уровня необходимо рассматривать в качестве основной цели при планировании экономического развития (ст. 2). При этом в рассматриваемом документе МОТ оговаривает следующие направления социальной политики: повышение жизненного уровня (ст. ст. 2-5), положение о трудящихся-мигрантах (ст. ст. 6-9), вознаграждение трудящихся (ст. ст. 10-13), запрещение дискриминации по признакам расы, цвета кожи, пола, вероисповедания, принадлежности к племени или профсоюзного членства (ст. 14), просвещение и профессиональное обучение (ст. ст. 15 – 16).

В качестве еще одного важного международного акта в рассматриваемом направлении следует упомянуть «Хартию социальных прав и гарантий граждан независимых государств» (утв. Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств 29 октября 1994 г.), в которой государства признают для себя обязательным осуществление социальной политики, в частности: обеспечение занятости (ст. ст. 1-3), миграция (ст. ст. 4-6), трудовые отношения (ст. ст. 7-30), безопасность, гигиена и производственная среда (ст. ст. 31-32), охрана здоровья (ст. ст. 33-34), охрана семьи и материнства (ст. ст. 35-39), социальное обеспечение (ст. 40), социально-бытовая сфера (ст. ст. 41-45), профсоюзы (ст. 46).

Одной из первых попыток «расшифровать» содержание понятия «социальная политика» на внутригосударственном уровне следует считать Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. №803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации». В Указе (п. 4.1) констатировалось, что большинство вопросов развития образования, здравоохранения и культуры, жилищного и коммунального хозяйства, социально-бытового обслуживания населения и ряд других должны решаться на уровне органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В решении крупномасштабных и острых социальных проблем требуется участие федеральных органов государственной власти, в том числе в противодействии тенденции ухудшения демографи-

ческой ситуации; предотвращении обнищания населения и минимизации отрицательных последствий безработицы; регулировании размещения беженцев и вынужденных переселенцев; содействии развитию и совершенствованию системы образования; оказании помощи населению регионов, попавших в кризисную ситуацию в результате стихийных бедствий, катастроф, военных действий и т. п.

Следующим шагом в заполнении правового поля, на котором базируется регулирование социальной политики в России, явился Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». В ст. 16 этого закона прописаны полномочия Правительства Российской Федерации в социальной сфере, в соответствии с которыми Правительство: обеспечивает проведение единой государственной социальной политики (выделено нами. – А.У.), реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности; принимает меры по реализации трудовых прав граждан; разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ; обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия; содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики; взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями; разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

Однако из ст. ст. 17-19 того же закона следует, что он не относит к социальной сфере, например, культуру, образование, охрану окружающей среды и т. п., что представляется недостаточно обоснованным. К тому же во многих последующих нормативных документах пропущенные в этом законе направления фигурируют как аспекты социальной политики. Так, в «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы)» (утв. распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. №1163-р) в числе прочих ставится задача по повышению эффективности социальной политики, что предполагает (п. 6): ре-

формирование здравоохранения, модернизацию образования, трудовые отношения, занятость и миграция населения, социальную поддержку населения, государственное пенсионное обеспечение и обязательное пенсионное страхование, политику в сфере культуры, развитие физической культуры и спорта высших достижений.

Представляет определенный интерес также и подход к содержанию термина «социальная политика» авторов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации³, которая относит к соответствующей расходной статье финансирование: учреждений социального обеспечения и службы занятости, социальной помощи, молодежной политики, пенсий военнослужащим, пенсий и пособий в правоохранительных органах, прочих мероприятий в области социальной политики, государственных пособий гражданам, имеющим детей, миграционной политики, социального страхования, пенсионного обеспечения.

Таким образом, нельзя не отметить, что в понимании содержания социальной политики имеются существенные отличия в рассмотренных документах⁴. Так, единственным направлением, фигурирующим в перечисленных выше нормативных актах, является политика в области миграции. В то же время обращается недостаточное внимание на такие направления, как жилищно-коммунальное хозяйство, политика регулирования доходов, молодежная политика, социальное страхование и т. д. Перечень направлений социальной политики существенно меняется от документа к документу, при этом трудно обнаружить какие-либо закономерности.

Если теперь обратиться к анализу специальной литературы, то можно обнаружить тот примечательный факт, что термин «социальная политика» не включается в состав толкуемых терминов даже в последних изданиях юридических справочников и энциклопедий⁵. Расширенный поиск, однако, показывает наличие большого числа трактовок термина

«социальная политика». Так, в «Российской социологической энциклопедии» утверждает, что «социальная политика – одна из главных сфер политической деятельности государства, политических партий, общественных организаций, являющихся субъектами политики, цель которой – развитие образующих то или иное общество классов, социальных групп, социальных слоев, национальных или иных этнических общностей, языковых групп, конфессиональных групп, а также развитие... человека». Социальная политика предполагает в качестве объектов своего особого внимания социальное обеспечение (пенсионное обеспечение по старости, инвалидности и т. п.), системы здравоохранения, народного образования, науки и культуры⁶.

В словаре-справочнике «Социальное государство» социальная политика определяется как «... деятельность государства, других политических и социальных институтов, направленная на прогрессивное развитие социальной сферы общества, совершенствование условий, образа и качества жизни людей, обеспечение определенной части их жизненных потребностей, оказание гражданам необходимой социальной поддержки, помощи и защиты с использованием для этого имеющегося финансового и иного общественного потенциала»⁷.

А.С. Гавриным проводится позиция, согласно которой «социальная политика представляет собой целенаправленные действия по отношению к определенным социальным явлениям в целях управления социальными взаимоотношениями и распределением социальных ресурсов... Социальная политика – это политика государственных структур в сфере социальных отношений...»⁸.

Г.И. Жуков и его соавторы понимают социальную политику как политику государства и других институтов общества, объектом которой являются социальная сфера и социальные отношения групп и людей как элементов социума во имя удовлетворения и стимулирования

³ См. приказ Минфина РФ от 11 декабря 2002 №127н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».

⁴ Мы не рассматриваем те нормативные акты, где термин «социальная политика» употребляется, но никак не расшифровывается. Примером может служить Федеральный закон от 24 октября 1997 №134 – ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (п. 1 ст. 2).

⁵ См., например: Российская юридическая энциклопедия. – М., 1999; Юридическая энциклопедия. – М., 2001; Большой юридический словарь. – М., 2002.

⁶ Российская социологическая энциклопедия. – М., 1998. – С. 397.

⁷ Социальное государство: словарь-справочник. – М., 2002. – С. 207.

⁸ Гаврин А.С. Прогнозирование и моделирование в социальном управлении. – Тюмень, 2001. – С. 34.

⁹ Жуков Г.И. и др. Социальная политика: парадигмы и приоритеты. – М., 2000. – С. 49.

их жизненных потребностей, смягчения негативных воздействий социальной среды⁹.

Анализ этих и многих других определений, имеющихся в литературе, позволяет выделить общие моменты, соотносимые с рассматриваемым термином: а) социальная политика направлена на регулирование социальной сферы, социальных отношений, условий жизнедеятельности тех или иных групп населения; б) социальная политика формируется государством и негосударственными общественными институтами (*субъекты* социальной политики), непосредственно исходя из представлений о правовом государстве, гражданском обществе, социальной рыночной экономике и т. п.; в) социальная политика имеет своей *целью* совершенствование условий, образа и качества жизни людей, прежде всего незащищенных групп населения.

Суммируя перечисленные общие моменты, можно предложить следующее определение: *социальная политика – деятельность государства и институтов гражданского общества по регулированию социальной сферы и социальных отношений с целью совершенствования условий жизни населения, прежде всего его социально незащищенных групп.*

Рассмотрев термин «социальная политика», уместно теперь поставить вопрос о более частных категориях, и прежде всего о таких понятиях, как «объект социальной политики», «предмет социальной политики» и «субъект социальной политики». Весьма распространенной в литературе за последние годы стала точка зрения, согласно которой одним из основных объектов социальной политики следует рассматривать ту подсистему общества, которая обозначается термином «*социальная сфера*». Термин «социальная сфера», как показал проведенный нами анализ, является одним из самых распространенных в действующих нормативных актах: на 1 июля 2004 года он содержался в 2238 документах только федерального уровня. Однако при этом не удалось обнаружить ни его законодательно закрепленного определения, ни даже более или менее устоявшегося перечня его структурных составляющих. Некоторое, правда, не слишком точное представление о его содержании дает рассмотренный нами выше Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-

ФКЗ «*О Правительстве Российской Федерации*», в котором приведен перечень полномочий Правительства в социальной сфере (ст. 16). Весьма примечательно, что структуру социальной сферы, но только применительно к налогоплательщикам, в состав которых входят объекты обслуживающих производств и хозяйств, дает также *Налоговый кодекс Российской Федерации*. Согласно его статье 275.1 к обслуживающим производствам и хозяйствам относятся подсобное хозяйство, объекты жилищно-коммунального хозяйства, социально-культурной сферы, учебно-курсовые комбинаты и иные аналогичные хозяйства, производства и службы, осуществляющие реализацию услуг как своим работникам, так и сторонним лицам. При этом к *объектам социально-культурной сферы* относятся объекты здравоохранения, культуры, детские дошкольные объекты, детские лагеря отдыха, санатории (профилактории), базы отдыха, пансионаты, объекты физкультуры и спорта (в том числе треки, ипподромы, конюшни, теннисные корты, площадки для игры в гольф, бадминтон, оздоровительные центры), объекты непромышленных видов бытового обслуживания населения (бани, сауны). К *объектам жилищно-коммунального хозяйства* относятся жилой фонд, гостиницы (за исключением туристических), дома и общежития для приезжих, объекты внешнего благоустройства, искусственные сооружения, бассейны, сооружения и оборудование пляжей, а также объекты газо-, тепло- и электроснабжения населения, участки, цехи, базы, мастерские, гаражи, специальные машины и механизмы, складские помещения, предназначенные для технического обслуживания и ремонта объектов жилищно-коммунального хозяйства, социально-культурной сферы, физкультуры и спорта. В данном случае мы опять сталкиваемся с уже отмеченной выше ситуацией: за отсутствием выверенного определения на практике приходится просто перечислять структурные составляющие той или иной категории¹⁰.

Содержание социальной сферы и охватываемых ею явлений в научной литературе и в практике трактуется по-разному, в частности весьма распространено представление о социальной сфере как совокупности всевозможных учреждений непромышленного характера – образователь-

¹⁰ Интересно отметить, что вводимый с 01.01.06 Федеральный закон от 6 октября 2003 №131 – ФЗ «*Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации*» использует термин «социальная сфера муниципального образования» (ст. 17, п. 6), правда, не раскрывая его.

ных, медицинских, спортивных, культурных и т. п. Совокупность названных выше учреждений непроизводственного характера, оказывающих различные социальные услуги, будет точнее именоваться *социальной инфраструктурой*. В то же время из проведенного выше анализа нормативных актов хорошо видно, что объектом правового регулирования вместе с социальной инфраструктурой выступают также: социальные отношения (например, трудовые отношения, отношения с институтами гражданского общества и т. п.); отдельные группы населения (например, молодежь, малообеспеченные граждане и т. п.).

Казалось бы, трудно найти обобщающую характеристику объектам социальной политики при столь большой их разнородности. Выход из положения может быть найден, если обратить внимание на то, что объектом правового регулирования являются не сами по себе учреждения здравоохранения, образования, культуры и т. д., не сами по себе данные группы населения, а *системы*, состоящие как минимум из двух взаимодействующих звеньев:

1) одним звеном выступает данная группа населения (пенсионеры, инвалиды, ветераны, малоимущие и т. п.). Такая группа играет ведущую роль в объекте регулирования, и ее название зачастую отражается либо в наименовании нормативного акта (например, Федеральный закон от 2 августа 1995 г. №122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», Федеральный закон от 12 января 1995 г. №5-ФЗ «О ветеранах», Федеральный закон от 19 мая 1995 г. №81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ» и др.), либо указывается непосредственно в тексте документа;

2) в качестве другого звена могут выступать: а) организации, учреждения и социальные институты, осуществляющие обслуживание данной группы населения по тому или иному направлению социальной политики (например, поликлиники, учебные заведения, Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и т. п.). Так, законодательно регулируются отношения в системах типа «учащиеся – учреждения образования», «жители города – ЖКХ» и т. п.; б) организации-работодатели в той части, которая связана с удовлетворением социальных потребностей работников (например, регулируются рабочее время и время отдыха, минимальный размер оплаты труда и т. п.). Звенья, ука-

занные в пп.2 а) и 2 б) можно обозначить общим термином – социальные ресурсы общества; в) какая-либо другая группа населения, с которой взаимодействует группа, образующая ведущее звено (например, отношения «родители – дети» при регулировании прав наследования).

Делая вывод из сказанного выше, можно предложить следующую дефиницию: *объектом социальной политики* выступают системы, состоящие, с одной стороны, из данной группы граждан, а с другой – из социальных ресурсов и какой-либо иной группы населения.

Рассматривая любой объект социальной политики, следует помнить, что не все многообразие его сторон и отношений может подвергаться правовому регулированию. Те стороны и характеристики отношений в рамках объекта регулирования, на которые направляются мероприятия социальной политики, образуют содержание термина *предмет социальной политики*. Так, регулирование размера пенсий принимает во внимание в основном только возраст и стаж работника, но не учитывает, например, образование пенсионера, его квалификацию на последнем месте работы и т. п. Социальная политика по отношению к инвалидам отталкивается прежде всего от факта нарушения здоровья, но при этом не считается значимым семейное положение инвалида, тип населенного пункта, где он проживает, и т. п. Таким образом, предмет социальной политики можно определить как те стороны и отношения в ее объекте, на которые направлены соответствующие регулирующие воздействия.

Под *субъектами социальной политики* следует понимать государственные органы федерального и регионального уровня, муниципальные органы и общественные объединения, которые формируют целенаправленную деятельность в области социальной политики. Основная часть субъектов социальной политики выступает таковыми в силу действующего законодательства, и в их числе фигурируют:

- ✓ *Президент* Российской Федерации;
- ✓ *органы законодательной власти* Российской Федерации и ее субъектов, принимающие законодательные акты по регулированию социальной сферы. Так, в качестве примера на федеральном уровне следует указать на Конституцию РФ и целый ряд Указов Президента и федеральных законов (например, «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О занятости населения Российс-

кой Федерации», «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», «О государственной системе здравоохранения», «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и т. п.);

✓ федеральные и региональные **органы исполнительной власти**, регулирующие социальную сферу, например, через постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные акты министерств, служб и агентств, постановления и распоряжения губернаторов и правительств соответствующего субъекта РФ, другими подзаконными актами. На федеральном уровне субъекты социальной политики в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами решают следующие задачи: 1) принимают законы и другие нормативно-правовые акты, закрепляющие характер, содержание и направленность социальных программ, социальной политики в целом; 2) формируют внебюджетные государственные фонды – Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд занятости населения, Фонд обязательного медицинского страхования; 3) разрабатывают федеральные целевые социальные программы; 4) определяют условия и порядок компенсации денежных доходов и сбережений населения в связи с инфляцией; 5) устанавливают единую систему федеральных минимальных социальных гарантий в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, пособий, стипендий, медицинского обслуживания, образования и культуры; 6) осуществляют финансирование объектов социальной инфраструктуры, находящихся в федеральном ведении; 7) оказывают организационную и методическую помощь органам государственной власти и негосударственным структурам в субъектах РФ по вопросам социальной политики; 8) обобщают и распространяют опыт решения социальных проблем. Нельзя также не отметить, что конкретную работу по развитию социальной сферы и социальной защите населения осуществляют органы местного самоуправления городов, районов, поселков и сельских поселений;

✓ **общественные организации**, участвующие в пределах их законодательно установленных полномочий в выработке социальной политики. В качестве подтверждающего примера можно привести положения двух законов Российской Федерации. Так, в Федеральном законе

от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ «Об общественных объединениях» говорится (ст. 27), что общественные объединения вправе выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти. Значительно больший спектр возможностей открыт перед такой общественной организацией, как профессиональные союзы, которые согласно Федеральному закону от 12 января 1996 г. №10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» наделены правом на представительство и защиту социально-трудовых прав и интересов работников (ст. 11), на социальную защиту трудящихся (ст. 22), на содействие занятости (ст. 19) и т.п.

Рассматривая вопрос о субъектах социальной политики в таком государстве, как Российская Федерация, нельзя, конечно, не обратить особое внимание на региональный аспект вопроса. Анализ литературы показывает, что под **региональной социальной политикой** зачастую подразумеваются два достаточно различных явления: 1) совокупность теоретических принципов и мер федеральных органов, направленных на социальное развитие регионов с учетом их специфики. Иными словами, субъектом социальной политики в данном случае выступают федеральные органы, проводящие ту или иную политическую линию по отношению к регионам; 2) региональная социальная политика представляет собой комплекс мер, вырабатываемых и реализуемых органами власти региона и другими заинтересованными субъектами при участии местного самоуправления с учетом сформированной концепции регионального социального развития. Иными словами, субъектом социальной политики в данной трактовке выступают региональные и муниципальные органы. Обе трактовки полностью правомерны, т. к. отражают различные стороны единого комплекса социальных мероприятий по отношению к одному и тому же объекту – населению региона или социальным общностям, действующим на соответствующей территории¹¹.

Каковы бы ни были объект и субъект социальной политики, ее содержание становится осмысленным, только если сформулированы цели ее проведения. В самом общем виде **цель социальной политики** – удовлетворение социального интереса общностей и человека путем решения про-

¹¹ Социальное государство: Краткий словарь-справочник. – М., 2002. – С. 211.

¹² Жуков Г.И. Цит. соч. С. 49.

блем материального благосостояния, поддержки и защиты определенных слоев населения¹². Более конкретные формулировки официальных целей современной социальной политики содержатся в цитированной выше «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы)». В документе нет единого целевого блока в социальной области, однако детальный анализ показывает, что в качестве основных целей социальной политики государства на период до 2005 года рассматриваются:

в области здравоохранения – улучшение состояния здоровья населения на основе обеспечения доступности качественной медицинской помощи;

в области общего и профессионального образования – модернизация, направленная на обновление его содержания и структуры, повышение качества образовательных услуг на основе сохранения и развития системности российского общего образования и фундаментального подхода к обучению, обеспечение равного доступа к качественному образованию для различных социальных слоев и территориальных групп населения, в том числе развитие специального образования для лиц с ограниченными возможностями здоровья;

в области трудовых отношений, занятости и миграции населения – нормально функционирующий, цивилизованный рынок труда, являющийся необходимым условием для экономического развития;

в области социальной поддержки населения – снижение бедности, смягчение ее негативных последствий, уменьшение социального неравенства и предотвращение социального иждивенчества; повышение эффективности социальных пособий и предоставление других форм помощи малоимущим семьям на основе принципа адресности; улучшение положения и качества жизни граждан из так называемых групп риска; расширение рынка и повышение качества предоставляемых социальных услуг в целях обеспечения свободы выбора граждан, пользу-

ющихся бесплатными или субсидируемыми социальными услугами;

в области пенсионной реформы – обеспечение последовательного роста уровня пенсионного обеспечения населения, формирование необходимых институциональных основ реализации прав граждан на накопительную часть трудовой пенсии, поддержание финансовой устойчивости пенсионной системы;

в сфере культуры – сохранение и развитие культурного потенциала и культурного наследия страны, сохранение единого культурного пространства страны, обеспечение доступа к культурным ценностям и доступности услуг культуры для всех слоев населения.

Исходя из итогов нашего рассмотрения, следует выдвинуть ряд практических предложений. По моему мнению, правовое регулирование в социальном государстве не может обходиться без рамочного закона, который условно может быть назван «Социальным кодексом» (тогда как успешно применяются, например, Градостроительный кодекс РФ от 7 мая 1998 г. №73-ФЗ, Воздушный кодекс РФ от 19 марта 1997 г. №60-ФЗ, Лесной кодекс РФ от 29 января 1997 г. №22-ФЗ, Водный кодекс РФ от 16 ноября 1995 г. №167-ФЗ и др.). В Социальном кодексе, в частности, и следует, по моему мнению, законодательно закрепить содержание как основного понятия «социальная политика», так и более частных категорий: «цели социальной политики», «объект социальной политики», «предмет социальной политики», субъект социальной политики и т. п. В социальном государстве представляется необходимым иметь в стране не только Министерство экономического развития и торговли, ответственное за экономическую политику, но также и Министерство «социального развития» (довольно близко к нему подходит нынешнее Министерство здравоохранения и социальной защиты), ответственное за социальную политику в стране. Указанные мероприятия будут способствовать повышению качества регулирования социальной сферы.