

УДК 349.3

КОДИФИКАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ: PRO ET CONTRA

Попов С. В., Кручек И. В., Агашева И. П.

Крымский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

В статье рассматривается актуальный в теоретическом смысле и в практическом понимании вопрос о необходимости кодификации законодательства о социальном обеспечении. Право социального обеспечения является одной из самых сложных и динамично развивающихся отраслей права. Нормативные правовые акты в сфере социального обеспечения представляют собой несистематизированный правовой массив, результативные попытки кодификации которого в Российской Федерации не предпринимались. Сегодня необходимость кодификации норм о социальном обеспечении, как одной из форм систематизации и правотворчества, очевидна для ученых и специалистов в этой области. Между тем по ряду вопросов, в том числе о форме кодификационного акта, о виде кодификации, о сроках и этапах ее проведения общая позиция не выработана.

Проанализированы теоретические и практические проблемы, связанные с отсутствием кодифицированного источника в указанной области правового регулирования, изучен зарубежный опыт систематизации социально-обеспечительного законодательства и опыт кодификации законодательства о социальном обеспечении регионального уровня, накопленный в ряде субъектов Российской Федерации.

Авторы приходят к выводу, что проведение единой отраслевой кодификации норм, содержащихся в федеральном законодательстве о социальном обеспечении, является своевременным в связи с тем, что разработка единого закона позволит достичь структурного и содержательного упорядочивания правовых норм, а значит упростить правоприменение в указанной сфере. Аргументирована точка зрения, в соответствии с которой приоритетной формой кодифицированного акта в сфере нормативного регулирования социального обеспечения является Кодекс законодательства о социальном обеспечении Российской Федерации.

Ключевые слова: социальное обеспечение, правовая культура, кодификация, законодательство о социальном обеспечении, социальный кодекс, цели кодификации, региональные кодексы социального обеспечения, социальная поддержка.

За всю историю существования российского законодательства о социальном обеспечении попытки его кодификации никогда не предпринимались.

Основы социального обеспечения закреплены в ряде конституционных норм. Основным же источником правового регулирования социально-обеспечительных правоотношений являются законы. В них выражены цели, задачи, суть социального обеспечения, закреплено право граждан на основные виды социального обеспечения и предложен механизм реализации такого права.

Учитывая сложившийся в общественном и профессиональном сознании стереотип о том, что такие источники правовых норм, как кодексы и иные кодифицированные акты, принимаются для регулирования наиболее значимых для государства сфер общественной жизни, наличие кодифицированного акта становится своего рода показателем включения той или иной области правового регулирования в число приоритетных, и, предположительно, свидетельствует о повышенной общественной заинтересованности в отрасли, а значит повышенной ответственности государства за ее состояние и развитие.

Ввиду отсутствия единого кодифицированного акта в сфере регулирования социально-обеспечительных отношений, а также по причине отсутствия планов по его разработке, в социуме, да и в профессиональной среде, складывается отношение к праву социального обеспечения как к «непрестижной», «неприоритетной» отрасли права. Между тем, процессы конвергенции национального и международного законодательства о социальном обеспечении, его ориентированность на международные стандарты в данной сфере убедительно свидетельствуют о социальной направленности отечественной правовой политики. Указанное несоответствие не является единственной причиной для принятия решения о систематизации отрасли. Первоочередной причиной является гарантированность надлежащего правоприменения.

Система источников права социального обеспечения, которая сформировалась в период с девяностых годов XX в. по первые десятилетия XXI в., фактически установив многоуровневость социального обеспечения, а также изменения, произошедшие в организационно-правовых формах и системе финансирования социального обеспечения, увеличила число органов, уполномоченных принимать нормативные акты в сфере социального обеспечения. Кроме Министерства труда и социальной защиты РФ – федерального органа, наделенного полномочиями в сфере социального обеспечения, – ряд федеральных министерств, компетенция которых охватывает иные сферы, также получили определенные полномочия по регулированию вопросов социального обеспечения. Как отмечалось выше, законы в праве социального обеспечения призваны урегулировать наиболее важные отношения. В связи с этим достаточно широка компетенция органов исполнительной власти всех уровней по реализации и развитию положений федеральных и региональных законов, и, в первую очередь, приведение в действие социально-обеспечительных процедур. Объем ведомственного нормотворчества увеличился до такой степени, что в научных публикациях стало нередко встречаться выражение «ведомственный беспредел», как элемент характеристики социально-обеспечительного законодательства [1, с. 142].

Значение высокой динамики развития права социального обеспечения в течение постсоциалистического этапа, как детерминанты кризиса социально-обеспечительного законодательства, при всей своей обоснованности представляется несколько преувеличенным. В условиях современной правовой реальности достаточно сложно назвать отрасль права, для которой было бы характерно относительно стабильное количество нормативных правовых актов.

Сложность, запутанность текста, характерная для источников права социального обеспечения на всех этапах его развития, большое количество отсылочных норм, наличие математических формул, частое и не всегда обоснованное расширение используемой законодателем терминологии, использование разных слов и словосочетаний для обозначения одного и того же явления, отсутствие ясных и точных формулировок, недостаточная терминологическая проработка [2, с. 45; 3, с.118; 4, с. 4], усложняют работу специалистов в области социального обеспечения. Не случайно Ю.В. Васильева назвала социально-обеспечительное законодательство «тайной областью знаний, разобраться в которой могут лишь специалисты» [4, с. 4].

Разрастающееся, многоуровневое законодательство малопонятно для гражданина – субъекта-получателя конкретного социально-обеспечительного предоставления. Субъекты, профессиональная сфера деятельности которых так или иначе связана с

правоприменением норм о социальном обеспечении в большинстве случаев также испытывают сложности в поиске, анализе подлежащих применению норм.

Вопрос о необходимости кодификации законодательства о социальном обеспечении поднимается юридической наукой, начиная с семидесятых годов двадцатого века. Однако в течение советского этапа его развития проводилась работа по исключению утративших силу актов, выявлению пробелов и коллизий в социально-обеспечительном законодательстве в процессе подготовки Свода законов ССР, Собрания действующего законодательства РСФСР. За истекшие десятилетия постсоветского этапа развития социального обеспечения задачи систематизации национального законодательства о социальном обеспечении тем или иным способом усложнились, а широкомасштабная практическая работа в этом направлении на государственном уровне, если не учитывать принятие ряда законов кодификационного типа и инкорпорацию в формате единого федерального регистра нормативных правовых актов в разрезе отраслей права, не проводилась [5, с. 124].

До настоящего времени не выработана единая позиция о форме кодифицированного акта. Еще в 1970 году В.С. Андреев высказал мнение о необходимости разработки и принятия Основ законодательства о социальном обеспечении, которые ознаменовали бы завершение процесса создания самостоятельной отрасли права социального обеспечения [6, с. 29]. Эта позиция разделялась и разделяется в настоящее время многими учеными [7, с. 53; 8, с. 165; 9, с. 42; 10, с. 28].

В.С. Аракчеев, подчеркивая необходимость принятия кодекса, считает, что для его принятия еще не созданы необходимые экономические, политические, идеологические и теоретические предпосылки. Более целесообразным и достаточным на текущий момент ученый считает разработку и принятие базового закона «Об основах социального обеспечения в РФ», в котором были бы закреплены принципы и унифицированные нормативные положения о формах и видах социально-обеспечительных предоставлений, основания и условия их назначения [11, с. 18-19].

Подчеркивая, что в советский период в развитие Основ законодательства предполагалось принятие отраслевых кодексов и специальных законов, Ю.В. Васильева считает, что такая сложная правовая конструкция неприемлема для решения задач систематизации современного социально-обеспечительного законодательства с учетом динамики его развития с одной стороны и многоуровневости механизма его правового регулирования – с другой [12, с. 110-112]. Ученый считает, что отраслевая кодификация является оптимальным способом совершенствования современного законодательства о социальном обеспечении. Этой же позиции придерживаются и такие видные ученые как В.Ш. Шайхатдинов и С.И. Кобзева [13, с. 59; 3, с. 121].

Э.Г. Тучкова в целом поддерживая позицию о предпочтении именно кодекса как формы кодификации, отмечает, что многообразие массива норм права социального обеспечения, широта регулируемых общественных отношений и отсутствие опыта в проведении кодификации этой отрасли права, позволяют вынести на повестку дня вопрос о частичной или поэтапной кодификации, в рамках которой осуществить кодификацию основной массы нормативного материала отрасли, базовых норм и институтов [14, с. 195-210].

Представляется, что приведенные выше обстоятельства в данном случае являются, скорее, аргументами против поэтапной кодификации и за проведение единой кодификации. В ходе поэтапной кодификации над разными частями кодекса будут

работать разные команды специалистов в разных составах и в разные временные периоды, что, по нашему мнению, будет способствовать усилению субъективной составляющей и может привести к нарушению логической согласованности всех положений и структурных частей кодекса.

В контексте исследуемой проблематики представляется целесообразным коротко проанализировать зарубежный опыт кодификации социально-обеспечительного законодательства. Большинство европейских государств формируют свою политику в области социального обеспечения, руководствуясь Европейским кодексом социального обеспечения от 16 апреля 1964 года, Европейской социальной хартией от 18 октября 1961 г., Европейской конвенцией о социальном обеспечении от 16 декабря 1972 г., Конвенциями МОТ и другими актами Совета Европы. Европейская и мировая социальная политика формируется с учетом положений концепции социальной сплоченности, которая, начиная с 1997 г., включена в политическую стратегию Совета Европы.

Во Франции, помимо Кодекса социального обеспечения действуют еще Кодекс взаимного страхования и Кодекс Гражданских и военных пенсий государственной службы. Однако во Франции кодификацией является любая форма приведения в единое целое правовых норм, которые рассредоточены по разным источникам, вне зависимости от того, будет ли создан в результате кодекс, или же кодифицированные нормы останутся в силе [15, с. 289]. С позиции российской юридической доктрины, которая рассматривает кодификацию в «узком» смысле – как нормотворческую деятельность по упорядочению законодательства, в результате которой принимается новый крупный нормативный акт – кодекс, устав, основы законодательства, – а акты, вошедшие в него, утрачивают юридическую силу [14, с. 198], Французский Кодекс социального обеспечения является результатом консолидации законодательства.

В Австрийской Республике существует Кодекс о социальном обеспечении, который В.Ш. Шайхатдинов приводит в пример инкорпорации [16, с. 339-341].

Социальный кодекс ФРГ является основным источником социального права в Федеративной Республике Германия. Основные положения, которые закреплены в его нормах, применяются единообразно для всех областей социального обеспечения. Кодекс состоит из 12 разделов – по видам социального обеспечения [16, с. 339-341]. В контексте исследуемой проблематики считаем целесообразным обратить внимание, что нормы, регулирующие социально-административные процедуры, сосредоточены в отдельном томе кодекса и применяются единообразно для всех видов социального обеспечения.

В научной периодике по вопросам кодификации законодательства о социальном обеспечении, используются различные варианты названия будущего кодифицированного акта: Социальный кодекс, Кодекс социального обеспечения, Кодекс законодательства о социальном обеспечении. Вопрос о том, какое название будет иметь будущий кодекс, представляется нам чрезвычайно важным. Убеждены в том, что название будущего кодекса предопределяет вид проводимой кодификации: комплексная или отраслевая. Приоритет, по нашему мнению, должна иметь отраслевая кодификация. Еще в середине прошлого века С.С. Алексеев писал, что комплексные образования, хотя и представляют собой довольно прочные правовые общности,

являются все же вторичной структурой, которая наслаивается над главной – отраслевой [17, с. 29].

Право социального обеспечения, как сформировавшаяся самостоятельная отрасль права, имеет свой предмет правового регулирования, ядро которого составляют отношения по предоставлению помощи или содержания нуждающимся гражданам, которые в силу объективных причин лишены возможности удовлетворять свои алиментарные потребности [18, с. 55]. Социальный кодекс не может ограничиться закреплением правовых норм, которые регулируют социально-обеспечительные и тесно связанные с ними отношения, как бы обширен не был их круг.

Нормы Социального кодекса должны регулировать социальные отношения, а они присутствуют во всех областях общественной жизни, которые мы привыкли называть социальной сферой. Ведь социальную функцию выполняют и трудовое, и жилищное, и семейное право, законодательство об образовании, о физической культуре и спорте. Представляется, что в данном случае имеет место неоправданное отождествление понятий «социальное законодательство» и «законодательство о социальном обеспечении».

Термин «социальное законодательство» имеет характер собирательный, который подразумевает законодательство социального блока или социальной сферы, включая и законодательство о социальном обеспечении. В этом случае задачи кодификация многократно усложнятся, а объем законодательства, которое необходимо будет обработать – многократно увеличится. Никакого положительного результата в этом случае ожидать не приходится, очевидно, что право социального обеспечения как самостоятельная отрасль права растворится в общей массе правовых норм, а эффективность механизма правового регулирования минимизируется. В этой части считаем справедливыми и обоснованными опасения С.И. Кобзевой [2, с. 46].

Принимая во внимание вышесказанное, считаем возможным утверждать, что в результате отраслевой кодификации должен быть создан Кодекс законодательства о социальном обеспечении РФ.

Считаем целесообразным в рамках настоящего исследования коснуться вопроса о целях кодификации права социального обеспечения. Видный французский ученый Реми Кабрйак пришел к выводу, что кодификация, вне зависимости от исторических, политических, национальных, временных, социальных условий и факторов, главными целями имеет юридико-технические цели, с которыми всегда связаны социальные и политические цели [15, с. 213].

Ю.В. Васильева указывает на познавательную цель кодификации, которая, по мнению ученого, направлена на рост правовых знаний, улучшение качества научно-го знания, стимулирование научных исследований в этой области [4, с.4, 10].

Технико-юридическая цель направлена на упорядочение массива нормативных актов, обеспечение его информационной доступности и для государственных органов и для граждан, повышение качества отраслевого законодательства. Достижение этой цели предполагает решение задач интеграции и стабилизации законодательства о социальном обеспечении.

Достижение социальных целей кодификации предполагает решение ряда задач, в том числе, таких как достижение социальной сплоченности российского общества, повышение престижа социальной сферы.

Политическими факторами, без которых кодификация законодательства о социальном обеспечении невозможна, являются, например, федеративное устройство Российской Федерации, наличие совместной компетенции РФ и субъектов РФ в сфере социального обеспечения, предопределяющих многоуровневость правового регулирования социально-обеспечительных отношений. Вместе с тем нельзя не согласиться с мнением ученых-юристов, которые утверждают, что именно кодификация должна способствовать отделению юридических актов от политических, а роль политических целей в процессе кодификации должна быть минимальной [19, с. 23-24].

В научных исследованиях высказано мнение о том, что принятие Кодекса о социальном обеспечении позволит «повысить результативность социального обеспечения» [20, с. 49]. В Кодексе Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан [26] сформулирована цель Кодекса – обеспечение реализации прав граждан в области социальной защиты населения, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие граждан.

Представляется, что сформулированная таким образом цель может быть достигнута и без кодификации законодательства, ведь уровень социального обеспечения меньше всего зависит от формы нормативного правового акта. Достаточно вспомнить, что большинство европейских государств не имеют социальных кодексов, и это не влияет на уровень социального обеспечения в этих государствах.

Учитывая, что кодификация регионального законодательства осуществлена в ряде субъектов Российской Федерации: в г. Санкт-Петербурге, Астраханской, Белгородской, Волгоградской, Калининградской, Ленинградской, Омской, Ярославской областях, [21 – 28], попытаемся проанализировать, как на практике реализованы вышеназванные универсальные цели кодификации.

Анализ норм региональных социальных кодексов, в которых закреплены основные понятия и термины, которые в них используются, свидетельствует, по нашему мнению, о следующем.

Ряд понятий, сформулированных и закрепленных в федеральном законодательстве и/или на доктринальном уровне как самостоятельные понятия, в региональных социальных кодексах синонимизируются: социальная защита и социальное обеспечение; меры социальной поддержки и виды социального обеспечения; вид социального обеспечения и конкретное социально-обеспечительное предоставление, виды и формы социального обеспечения.

Имеют место случаи, когда в региональном законодательстве изменяется название льготной категории граждан, которое сформулировано и закреплено в федеральном законе. Так, например, для категории граждан, которая в соответствии с подп. 4 п.1 ст. 2 Закон РФ «О ветеранах» отнесена к категории участников Великой Отечественной войны, используется термин «труженик тыла».

Вместе с тем, считаем необходимым обратить внимание, что на региональном уровне предпринимаются попытки сформулировать понятия, которые отсутствуют в законодательстве о социальном обеспечении федерального уровня, но правоприменительная практика свидетельствует об их необходимости: компенсация, компенсационная выплата, одинокая мать, кризисная жизненная ситуация, состав семьи.

Социальные кодексы субъектов РФ еще более подчеркнули проблемы, характерные для понятийного аппарата права социального обеспечения. Они служат практи-

ческим подтверждением вывода о том, что содержание основных понятий, таких как социальная защита, социальное обеспечение, нуждаемость, вид и форма социального обеспечения, социально-обеспечительное предоставление и др. необходимо изложить в федеральном кодексе. Это позволит сделать еще один шаг в решении задачи по формированию общей части в структуре права социального обеспечения.

Анализ норм региональных социальных кодексов позволяет сделать вывод о том, что в субъектах РФ применяются качественно однородные критерии выявления малоимущих для определения их права на государственную социальную помощь, согласно которым фактический среднедушевой доход семьи (одиноко проживающего гражданина) сравнивается с нормативными доходами, которые, в свою очередь, определяются исходя из прожиточного минимума, установленного в регионе. Однако в ряде регионов из числа таких семей (граждан) выделяются отдельные категории семей (граждан), которым и предоставляется государственная социальная помощь. Например, нуждающиеся в поддержке одинокие инвалиды второй или третьей группы, одинокие граждане, освободившиеся из мест лишения свободы, члены нуждающейся в поддержке семьи с детьми, безработные граждане, не имеющие средств к существованию [5, с. 126].

Таким образом, представляется возможным утверждать, что наряду с адресным подходом, в регионах применяется и адресно-категориальный подход к определению нуждаемости семьи (гражданина) в государственной социальной помощи, что, по нашему мнению, усложняет решение задач по достижению социальной сплоченности российского общества, и не способствует реализации социальных целей кодификации.

Представляется возможным утверждать, что задача по интеграции социально-обеспечительного законодательства на региональном уровне решена частично – путем закрепления положений, согласно которым региональные законы в области социального обеспечения должны соответствовать социальным кодексам, а в случае противоречия между ними применяется социальный кодекс соответствующего региона [22, 26, 27, 28]; а также норм, согласно которым региональные нормативные правовые акты, принятые до вступления в силу социального кодекса региона, действуют в части, не противоречащей кодексу [23, 24]. Для решения этой задачи необходимо, прежде всего, закрепление в федеральном кодифицированном акте отраслевых принципов социального обеспечения, интегрирующих весь массив социально-обеспечительного законодательства.

Безусловно, принятие ряда кодификационных законов, закрепляющих институциональные принципы и ряд общих положений и понятий отдельных институтов права социального обеспечения, свидетельствует об активизации работы по повышению качества социально-обеспечительного законодательства, но, как представляется, эта работа может рассматриваться и как подготовка нормативного массива отрасли к кодификации.

Региональные кодексы, сосредоточившись на регулировании материальных отношений, закрепляют, в основном, материальные нормы о различных социально-обеспечительных предоставлениях, об основаниях и условиях их получения, что, безусловно, способствует повышению юридической грамотности населения. Вместе с тем, принимая во внимание неразрывную связь материальных и процедурных норм права социального обеспечения, представляется необходимым присутствие в

региональных кодексах процедурных норм, которое сегодня можно охарактеризовать как минимальное.

Считаем необходимым еще раз подчеркнуть, что реализация прав граждан, установленных в материальных нормах права, осуществляется с помощью процедурных норм и через процедурные отношения. Таким образом, эффективное регулирование социально-обеспечительных процедур, равно как и возможность гражданина ознакомиться с ними, не менее важная составляющая в формировании правовой грамотности и правовой культуры граждан [29, с.158], воспитания у них уважительного отношения к закону, борьбы с правовым нигилизмом, а также в решении задачи по повышению престижа права социального обеспечения.

Представляется, что в процессе кодификации социально-обеспечительного законодательства федерального уровня можно и должно выработать, и закрепить социально-обеспечительные процедуры, которые обеспечивали бы возможность получения гражданином материального блага в удобном для него режиме, и соблюдение баланса между сложностью процедурной нормы и минимальным урегулированием процедурных правоотношений.

Кодексы, как известно, являются системообразующими отраслевыми актами, поэтому кодификация, как правило, сдерживает рост числа нормативных правовых актов в отрасли, стабилизируя ее. Принятие региональных кодексов действительно позволило значительно сократить количество нормативных правовых актов регионального уровня [30, с. 132]. Однако имеющие место многочисленные и достаточно частые изменения, вносимые в региональные социальные кодексы, служат, скорее, примером обратного. Они не способствуют так остро необходимым стабилизации социально-обеспечительного законодательства, повышению его эффективности, укреплению доверия граждан к закону и государству.

Инициировав попытку кодификации законодательства о социальном обеспечении на региональном уровне, субъекты Российской Федерации внесли свой вклад в решение задачи по упорядочению и стабилизации социально-обеспечительного законодательства, повышения правовой грамотности и правовой культуры граждан. Думается, что кодификация права социального обеспечения на региональном уровне может послужить своеобразной «пробой пера», начальным этапом в многосложном процессе создания федерального кодифицированного акта. Принимая во внимание имевший место в прошлом опыт кодификации других отраслей права субъектами РФ, с принятием Кодекса законодательства о социальном обеспечении РФ систематизация законодательства о социальном обеспечении должна осуществляться иными существующими способами.

Принимая во внимание вышеизложенное, представляется возможным сделать следующие выводы.

Отсутствие в законодательстве о социальном обеспечении кодифицированного акта не позволяет выделить в структуре права социального обеспечения сформированную доктриной и практикой общую часть права социального обеспечения.

Очевидно, что постоянно возрастающая необходимость в формулировании и уточнении содержания ряда понятий и терминов, установления видов социального обеспечения, решение множества теоретических и практических проблем в этой области должна быть осуществлена в процессе единой отраслевой кодификации фе-

дерального законодательства, в результате которой должен быть создан Кодекс законодательства о социальном обеспечении РФ.

Принятие единого кодифицированного акта подчеркнет государственную значимость права социального обеспечения в системе отраслей российского права.

Список литературы:

1. Алферова Е.В. 2011.02.035. Васильева Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: монография. – Пермь: Перм. гос. ун-т, 2009. – 364с. / Е.В. Алферова // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: государство и право. Реферативный журнал. – 2011. – №2. – С.142-143.
2. Кобзева С.И. К гармоничному развитию и систематизации источников права социального обеспечения / С.И. Кобзева // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) – 2017. – № 10 – С.43-52.
3. Кобзева С.И. К вопросу о кодификации законодательства о социальном обеспечении. / С.И. Кобзева // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) – 2019. – № 11 – С.117-122.
4. Васильева Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы. Автореф. дисс. ... док. юрид. наук. – Москва, 2010. – 54 с.
5. Кручек И.В. К вопросу об опыте кодификации регионального законодательства о социальном обеспечении / И.В. Кручек // Modern Science – 2022. – № 1 – С.124-129.
6. Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР / В.С. Андреев – Москва: Юрид. лит., 1980. 312 с.
7. Советское право социального обеспечения / под ред. А. Д. Зайкина. Москва, Изд-во Моск. ун-та., 1982. 264 с.
8. Концепции развития российского законодательства / под ред. Л. А. Окунькова, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. – Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 1998. – 324 с.
9. Буянова М. О. Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики (теоретико-правовой аспект). Автореф. дис. ... док. юрид. наук. – Москва, 2003. С. 42
10. Зеленина, А.Ю. Нормативная основа права социального обеспечения России. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2013. – 31 с.
11. Аракчеев В.С. О необходимости и целесообразности принятия социального кодекса Российской Федерации. / В.С. Аракчеев // Вестник Томского государственного университета. –2011.– №1. – С. 13-19.
12. Васильева Ю.В. Кодификация законодательства о социальном обеспечении: Основы законодательства или кодекс? / Ю.В. Васильева // Правоведение – 2009. – №4. – С. 109 – 116.
13. Шайхатдинов В.Ш. Проблемы модернизации российского законодательства о социальном обеспечении в современный период. / В.Ш. Шайхатдинов // Академический юридический журнал . – 2018 – №1(78). – С.51-59.
14. Проблемы общей части права социального обеспечения. под ред. Э.Г. Тучковой : монография. – Москва: Проспект, 2017. – 416 с.
15. Кабрияк Р. Кодификации / Р. Кабрияк – Москва: Стаут, 2007. – 476 с.
16. Шайхатдинов В.Ш., Истомина Е.А., Силкина Е.А., Кузнецов Д.С. Систематизация законодательства о социальном обеспечении: зарубежный опыт / В.Ш. Шайхатдинов, Е.А. Истомина, Е.А. Силкина, Д.С. Кузнецов // Научный вестник Уральского академии государственной службы. – 2012. – № 2 (19). – С.333- 344
17. Алексеев С.С. Структура советского права. / С.С. Алексеев – Москва: Юрид. лит., 1975. – 264 с.
18. Право социального обеспечения России: учеб. / Д.В. Агашев, В.С. Аракчеев, Е.И. Бутенко и др.; под ред. Д.В. Агашева, В.С. Аракчеева. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2015. – 508 с.
19. Васильева Ю.В. Цели кодификации Российского законодательства о социальном обеспечении // Государство и право. – 2013. – №11. – С.17–24
20. Волостнова Т.И. К вопросу о кодификации законодательства Российской Федерации о социальном обеспечении. / Т.И. Волостнова // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2017. – №1-10. – С. 46 – 49
21. Закон Астраханской области от 22 декабря 2016 года № 85/2016-03 «О мерах социальной поддержки и социальной помощи отдельным категориям граждан в Астраханской области» [Электронный ресурс] / Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов URL: <https://docs.cntd.ru/document/444886974>
22. Закон Белгородской области от 28 декабря 2004 года №165 «Социальный кодекс Белгородской области» [Электронный ресурс] / Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов URL: <https://docs.cntd.ru/document/469022331>

23. Закон Волгоградской области от 31 декабря 2015 года № 246-ОД «Социальный кодекс Волгоградской области» [Электронный ресурс] / Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов URL: <https://docs.cntd.ru/document/432835725>
24. Закон Калининградской области от 7 октября 2019 года № 318 «Социальный кодекс Калининградской области» [Электронный ресурс] / Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов URL: <https://docs.cntd.ru/document/561570221>
25. Закон Ленинградской области от 17 ноября 2017 года № 72-оз «Социальный кодекс Ленинградской области» [Электронный ресурс] / Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов URL: <https://docs.cntd.ru/document/555652177>
26. Закон Омской области от 4 июля 2008 года № 1061-ОЗ «Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан» [Электронный ресурс] / Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов URL: <https://docs.cntd.ru/document/943027040>
27. Закон Ярославской области от 19 декабря 2008 года № 65-З «Социальный кодекс Ярославской области» [Электронный ресурс] / Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов URL: <https://docs.cntd.ru/document/934023342>
28. Закон Санкт-Петербурга от 22 ноября 2011 года № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» [Электронный ресурс] / Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов URL: <https://docs.cntd.ru/document/89185978>
29. Литвинова Сравнительный анализ социальных кодексов субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – №3. – С. 151– 160.
30. Локосов В.В., Ярашева А.В. Проект социального кодекса Российской Федерации и социальное государство // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2013. – № 2. – С. 131–137.

Popov S. V., Kruchek I. V., Anasheva I. P. Codification of the legislation on social security: pro et contra // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2022. – Т. 8 (74). № 2. – P. 192-202.

The article deals with the issue of the need to codify the legislation on social security, which is relevant in a theoretical sense and in a practical sense. Social security law is one of the most complex and dynamically developing branches of law. Normative legal acts in the field of social security represent an unsystematized legal array, effective attempts to codify which have not been made in the Russian Federation. Today, the need for codification of norms on social security, as one of the forms of systematization and lawmaking, is obvious to scientists and specialists in this field. Meanwhile, on a number of issues, including the form of the codification act, the type of codification, the timing and stages of its implementation, a common position has not been developed.

Theoretical and practical problems associated with the lack of a codified source in this area of legal regulation are analyzed, foreign experience in systematizing social security legislation and the experience of codifying legislation on social security at the regional level, accumulated in a number of constituent entities of the Russian Federation, are studied.

The authors come to the conclusion that the implementation of a unified sectoral codification of the norms contained in the federal legislation on social security is extremely reasonable, due to the fact that the development of a unified law will achieve a structural and meaningful streamlining of legal norms, and therefore simplify law enforcement in this area. The point of view is argued, according to which the Code of Legislation on Social Security of the Russian Federation is the priority form of a codified act in the field of normative regulation of social security.

Key words: social security, legal culture, codification, social security legislation, social code, codification goals, regional social security codes, social support.

Spisok literatury:

1. Alferova E.V. 2011.02.035. Vasilyeva Yu.V. Codification of Russian legislation on social security: monograph. – Perm: Perm. state un-t, 2009. - 364 p. / E.V. Alferova // Social and humanitarian sciences. Domestic and foreign literature. Series 4: state and law. Abstract journal. - 2011. - No. 2. – P.142-143.
2. Kobzeva S.I. To harmonious development and systematization of sources of social security law / S.I. Kobzeva // Bulletin of the University named after O.E. Kutafin (MGYuA) - 2017. - No. 10 - P.43-52.
3. Kobzeva S.I. On the issue of codification of legislation on social security. / S.I. Kobzeva // Bulletin of the University named after O.E. Kutafin (MGYuA) - 2019. - No. 11 - P.117-122.
4. Vasilyeva Yu.V. Codification of Russian legislation on social security: theoretical and practical problems. Abstract diss. ... doc. legal Sciences. - Moscow, 2010. - 54 p.
5. Kruchek I.V. To the question of the experience of codification of regional legislation on social security / I.V. Kruchek // Modern Science) - 2022. - No. 1 - S..
6. Andreev V.S. Social security law in the USSR / V.S. Andreev - Moscow: Jurid. lit., 1980. 312 p.
7. Soviet social security law / ed. A. D. Zaykina. Moscow, Publishing house Mosk. un-ta., 1982. 264 p.

8. Concepts for the development of Russian legislation / ed.L. A. Okunkov, Yu. A. Tikhomirov, Yu. P. Orlovsky. - Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 1998. - 324 p.
9. Buyanova M. O. Social services for Russian citizens in a market economy (theoretical and legal aspect). Abstract dis. ... doc. legal Sciences. - Moscow, 2003. S. 42.
10. Zelenina A.Yu. Normative basis of social security law in Russia. Abstract dis. ... cand. legal Sciences. - St. Petersburg, 2013. - 31 p.
11. Arakcheev V.S. On the necessity and expediency of adopting the social code of the Russian Federation. / V.S. Arakcheev // Bulletin of the Tomsk State University. -2011.- №1. - S. 13-19. 12. Vasilyeva Yu.V. Codification of legislation on social security: Fundamentals of legislation or code? / Yu.V. Vasilyeva // Jurisprudence - 2009. - No. 4. - S. 109 - 116.
13. Shaikhhatdinov V.Sh. Problems of modernization of the Russian legislation on social security in the modern period. / V.Sh. Shaikhhatdinov // Academic legal journal. - 2018 - No. 1 (78). - P.51-59.
14. Problems of the general part of the law of social security. ed. E.G. Tuchkova: monograph. - Moscow: Prospekt, 2017. - 416 p.
15. Kabriyakh R. Codifications / R. Kabriyakh - Moscow: Stout, 2007. - 476 p.
16. Shaikhhatdinov V.Sh., Istomina E.A., Silkina E.A., Kuznetsov D.S. Systematization of legislation on social security: foreign experience / V.Sh. Shaikhhatdinov, E.A. Istomin, E.A. Silkina, D.S. Kuznetsov // Scientific Bulletin of the Ural Academy of Public Administration. - 2012. - No. 2 (19). - P.333-344
17. Alekseev S.S. The structure of Soviet law. / S.S. Alekseev - Moscow: Jurid. lit., 1975. - 264 p.
18. The right of social security in Russia: textbook. / D.V. Agashev, V.S. Arakcheev, E.I. Butenko and others; ed. D.V. Agasheva, V.S. Arakcheev. - Tomsk: Publishing House Vol. un-ta, 2015. - 508 p.
19. Vasilyeva Yu.V. Goals of codification of the Russian legislation on social security// State and Law. - 2013. - No. 11. - P.17-24
20. Volostnova T.I. On the issue of codification of the legislation of the Russian Federation on social security. / T.I. Volostnova // Modern trends in the development of science and technology.-2017.-No. 1-10. - S. 46-49.
21. Law of the Astrakhan region dated December 22, 2016 No. 85/2016-OZ "On measures of social support and social assistance to certain categories of citizens in the Astrakhan region" [Electronic resource] / Electronic fund of legal and regulatory documents URL: <https://docs.cntd.ru/document/444886974>
22. Law of the Belgorod Region dated December 28, 2004 No. 165 "Social Code of the Belgorod Region" [Electronic resource] / Electronic fund of legal and regulatory documents URL: <https://docs.cntd.ru/document/469022331>
23. Law of the Volgograd Region dated December 31, 2015 No. 246-OD "Social Code of the Volgograd Region" [Electronic resource] / Electronic fund of legal and regulatory documents URL: <https://docs.cntd.ru/document/432835725>
24. Law of the Kaliningrad Region dated October 7, 2019 No. 318 "Social Code of the Kaliningrad Region" [Electronic resource] / Electronic fund of legal and regulatory documents URL: <https://docs.cntd.ru/document/561570221>
25. Law of the Leningrad Region dated November 17, 2017 No. 72-oz "Social Code of the Leningrad Region" [Electronic resource] / Electronic fund of legal and regulatory documents URL: <https://docs.cntd.ru/document/555652177>
26. Law of the Omsk Region dated July 4, 2008 No. 1061-OZ "Code of the Omsk Region on the social protection of certain categories of citizens" [Electronic resource] / Electronic fund of legal and regulatory documents URL: <https://docs.cntd.ru/document/94302>
27. Law of the Yaroslavl Region dated December 19, 2008 No. 65-Z "The Social Code of the Yaroslavl Region" [Electronic resource] / Electronic fund of legal and regulatory documents URL: <https://docs.cntd.ru/document/934023342>
28. Law of St. Petersburg dated November 22, 2011 No. 728-132 "Social Code of St. Petersburg" [Electronic resource] / Electronic fund of legal and regulatory documents URL: <https://docs.cntd.ru/document/89185978>
29. Litvinova Comparative analysis of the social codes of the constituent entities of the Russian Federation // Actual problems of Russian law. - 2019. - No. 3. - S. 151-160.
30. Lokosov V.V., Yarasheva A.V. Draft social code of the Russian Federation and the social state // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. - 2013. - No. 2. - P. 131- 137.