

УДК 349.3

**КОДИФИКАЦИЯ СОЦИАЛЬНО - ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И
ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ**

Кручек И. В.

Крымский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

В настоящей статье автор с позиции целей и принципов кодификации анализирует изложенные в научной литературе позиции по вопросам о наиболее приемлемой структуре Кодекса РФ о социальном обеспечении, о системе норм права социального обеспечения, подлежащих кодификации.

Автор, поддерживая позицию о классическом разделении Кодекса о социальном обеспечении на Общую и Особенную части, излагает свою позицию по дискуссионному вопросу о структуре и содержании каждой из частей. По мнению автора наиболее способствует достижению целей кодификации структурирование Особенной части Кодекса по видам социального обеспечения, при этом представляется обязательной внутренняя дифференциация по организационно-правовым формам социального обеспечения, в рамках которых предоставляются виды социального обеспечения. Автор считает целесообразным во избежание недостаточно продуманных новаций, носящих субъективный, конъюнктурный характер зафиксировать в Кодексе необходимость соблюдения концептуальной преемственности изменений социально-обеспечительного законодательства.

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

Вопрос о необходимости кодификации отечественного социально-обеспечительного законодательства рассматривается учеными – юристами с середины двадцатого столетия, однако, несмотря на то, что тенденции, с существованием которых в научной периодике связывается необходимость кодификации законодательства о социальном обеспечении [1, с.142; 2, с. 118; 3, с. 4; 4, с. 59; 5, с. 23-24; 6, с.195- 203] проявляются все больше и все отчетливее, перейти от научных дискуссий к практическим решениям все еще не удастся. В научной юридической литературе неоднозначно решаются вопросы об определении подлежащей кодификации системы норм права и о структуре Кодекса социального обеспечения.

Ряд авторов считают целесообразным проведение институциональной кодификации, которая, по их мнению, будет способствовать последующей отраслевой кодификации законодательства о социальном обеспечении [7, с. 17; 8, с. 195-210]. В контексте вышеизложенной позиции представляется своевременной кодификация пенсионного законодательства РФ и создание Пенсионного кодекса РФ. Позволим себе напомнить, что технико-юридической целью кодификации законодательства, в том числе и социально-обеспечительного законодательства, является обеспечение его системности и стабильности. Ю. В. Васильева называет это главной целью кодификации, без достижения которой невозможно концептуальное улучшение отраслевого законодательства [3, с. 5-11]. Системность законодательства, как мы помним, предполагает его упорядоченность и целостность правового регулирования.

С учетом таких принципов проведения кодификации как своевременность, полнота и единая направленность кодификации, считаем возможным утверждать, что только единая отраслевая кодификация позволит выделить в структуре права социального обеспечения Общую часть, которая в настоящее время сформулирована на доктринальном уровне. В Общей части Кодекса социального обеспечения, безусловно, следует определить предмет права социального обеспечения, его цели, функции, принципы, круг общественных отношений, регулируемых правом социального обеспечения, субъекты социально-обеспечительного правоотношения, особенности их правового статуса. Считаем необходимым подчеркнуть, что важно в

Общей части определить основание социального обеспечения – нуждаемость и ее факторы, а также – соотношение понятий нуждаемость и социальный риск. Принимая во внимание, что конституционные нормы относят социальное обеспечение к совместному ведению РФ и субъектов РФ, в Общей части Кодекса социального обеспечения должны быть урегулированы вопросы разграничения полномочий в части правотворчества между федерацией и ее субъектами.

Кроме того, правоприменительная практика свидетельствует об острой необходимости законодательного закрепления ряда понятий и терминов, которые сегодня сформулированы на доктринальном уровне: социальная защита, социальное обеспечение, социально-обеспечительное предоставление, нуждаемость, вид социального обеспечения, форма социального обеспечения, меры социального обеспечения, пенсия, компенсация, компенсационная выплата, одинокая мать, трудная жизненная ситуация и др. Попытки разрешить эту проблему в ходе кодификации регионально-го законодательства о социальном обеспечении лишь усугубили проблемы, характерные для понятийного аппарата этой отрасли права [6, с. 197-2001].

Считаем, что нормативные правовые акты, регулирующие вопросы, связанные с финансированием социально-обеспечительных предоставлений, не следует включать в систему норм права, подлежащую кодификации в данном случае [9, с.115]. Отношения по сбору, аккумулированию и расходованию бюджетных средств или средств социальных государственных страховых фондов не являются социально-обеспечительными правоотношениями, они возникают между иными субъектами и входят в предмет других отраслей права. В научных исследованиях и в учебной литературе неизбежно в том или ином объеме раскрываются вопросы финансирования страховых и государственных видов социального обеспечения или отдельных социально-обеспечительных предоставлений, однако наука права социального обеспечения определяет эти отношения как отношения тесно связанные с социально-обеспечительными отношениями, равно как и, например, отношения по установлению юридических фактов, в связи с наступлением которых возникает либо прекращается социально-обеспечительное правоотношение. Представляется, что вопросы и проблемы правового регулирования правоотношений, тесно связанных с социально-обеспечительными правоотношениями, должны изучаться наукой права социального обеспечения, но их не следует включать в предмет правового регулирования отрасли права социального обеспечения.

Общая часть Кодекса социального обеспечения в будущем выступит гарантией от бессистемности, так как подчинение процесса законотворчества определенным системообразующим началам позволит сохранить системность и структурную упорядоченность законодательства на пути его дальнейшего развития.

Технико-юридическая цель кодификации направлена также на обеспечение стабильности законодательства о социальном обеспечении. Кодификация призвана закрепить механизм правового регулирования на длительный срок, сдерживая излишний динамизм законодательства о социальном обеспечении. Кабриак отмечал, что после кодификации той или иной отрасли права, спонтанное и казуальное увеличение законодательного материала прекращается [10, с.154]. Но это не означает, что после кодификации социально-обеспечительное законодательство должно остаться неизменным. Закрепление в Кодексе с принципов права социального обеспечения предполагает определение краткосрочных и долгосрочных перспектив развития этой отрасли права под влиянием экономических, политических, демографических, социальных и других факторов. Систематические корректировки действующего социально-обеспечительного законодательства после кодификации отрасли неизбежны, однако нормотворческая деятельность должна соответствовать требованиям концептуальной преемственности, основываться на глубоком научном осмыслении

характера социально-обеспечительных отношений во избежание недостаточно продуманных новаций, носящих субъективный, конъюнктурный характер. Таким образом, Кодекс соцобеспечения РФ должен объединить и систематизировать нормы действующего социально-обеспечительного законодательства, установить основные принципы регулирования социально-обеспечительных отношений, а также процедуры внесения изменений в действующее законодательство в связи с изменением экономических, политических и других условий жизни населения и требующих соответствующей корректировки социально-обеспечительного законодательства.

По вопросу о структуре будущего Кодекса о социальном обеспечении позиции ученых также не согласованы окончательно. Большинство ученых считает наиболее приемлемым классическое разделение отрасли права на Общую и Особенную части. В научной периодике представлена и иная точка зрения, согласно которой в структуре будущего Кодекса социального обеспечения должны присутствовать Общая часть, Особенная часть, Специальная часть и Процессуальная часть [11 с. 218]. Необходимость выделения в Кодексе специальной части авторы аргументируют целесообразностью сосредоточения в ней правовых норм, регулирующих правоотношения, субъектом-получателем в которых будет выступать специальный субъект – дети-инвалиды, лица, достигшие восьмидесятилетнего возраста и др. При этом в Особенной части предполагается аккумулировать правовые нормы, регулирующие пенсионные правоотношения.

Наиболее способствует достижению целей кодификации структурирование Особенной части Кодекса по видам социального обеспечения. При этом представляется обязательной внутренняя дифференциация по организационно-правовым формам социального обеспечения, в рамках которой виды социального обеспечения представляются: в рамках социального страхования; в порядке обеспечения за счет государственного бюджета; в режиме оказания государственной социальной помощи. Представляется справедливым утверждение Ю.В. Васильевой о том, что такой подход к структурированию Особенной части позволит учитывать уровень правового регулирования – федеральный или региональный, – который применяется к большинству видов социального обеспечения [9 с. 116]. Это позволит определять целесообразность включения в число нормативных правовых актов, подлежащих кодификации, того или иного блока законодательства и должную степень их детализации в Кодексе о социальном обеспечении. С учетом вышесказанного представляется нецелесообразной кодификация норм права, регулирующих отношения по социальному и медицинскому обслуживанию – в связи с принятием федеральных законов, которые признаны кодифицированными актами, по государственной социальной помощи в виде социального пособия и в виде социального пособия на условиях социального контракта – в связи с отнесением полномочий по установлению порядка и условий их предоставления, а также порядка исчисления размеров к ведению субъектов РФ.

Вывод о нецелесообразности кодификации законодательства о социально-обеспечительных льготах в связи с временным характером этого вида социального обеспечения [9, с. 116] не представляется нам бесспорным ввиду достаточно стойкой тенденции расширения льготных категорий граждан как федерального, так и регионального уровней, неоправданной диффузии социально-обеспечительных и трудовых льгот [12, с. 315-316] и увеличения количества льгот, преимущественно, на региональном уровне. В детальной регламентации на уровне федерального Кодекса субинститут социально-обеспечительных льгот в части порядка, условий и формы их представления, возможно, действительно не нуждается, однако материальные нормы федерального законодательства, как представляется, следует включать в число подлежащих кодификации. Представляется необходимым предусмотреть

реть в структуре Особенной части главы, содержащую нормы права, регулирующие социально-обеспечительные процедуры. Считаем необходимым напомнить о неразрывной связи социально-обеспечительных процедурных и материальных отношений: реализация социально-обеспечительных прав граждан осуществляется с помощью процедурных норм и через процедурные правоотношения.

Познавательная цель кодификации, которая, как известно, направлена, в том числе, и на обеспечение доступности правовых знаний для граждан и повышение юридической грамотности населения, не может быть достигнута в полном объеме, если не будут кодифицированы нормы подзаконных актов, устанавливающих порядок реализации прав граждан на социально-обеспечительные предоставления. Детерминантой в этом плане, как представляется, будут выступать предпринимаемые шаги по оптимизации, унификации процедур получения гражданином материального блага, обеспечивающими наиболее удобный для субъекта - получателя режим, а также направленные на соблюдение оптимального баланса между сложностью процедурной нормы и минимальным урегулированием процедурных правоотношений.

К числу позитивных моментов влияния процессов цифровизации социального обеспечения следует отнести проактивный порядок назначения пенсий [13], который постепенно распространяется и на порядок назначения ряда социальных пособий. Очевидно упрощение ряда этапов процедуры обращения за пенсией, предусмотрены мероприятия по повышению компьютерной грамотности пожилых граждан. Однако на фоне автономизации стадии приема документов от стадии принятия решения о праве на социально-обеспечительное предоставление представляются заслуживающими внимания опасения, что стандартизация процедурных пенсионных отношений и отношений по назначению пособий, как неизбежный результат цифровизации приведет к усложнению процедуры реализации права на пенсию и / или социальные пособия в нестандартных жизненных ситуациях и, в конечном итоге, приведет к изменению метода права социального обеспечения [14, с.180-181].

Считаем возможным утверждать, что исходя из принципа единой направленности кодификации, присутствие в Кодексе Процессуальной части неуместно. Кодификация всегда охватывает определенный массив нормативных правовых актов, которые объединены единым предметом правового регулирования. Процессуальные нормы и социально-обеспечительные материальные нормы относятся к разным отраслям права, которые имеют каждая свой предмет и метод правового регулирования. Процедурные нормы, о необходимости присутствия которых в Кодексе регламентируют порядок деятельности субъектов социально-обеспечительного правоотношения в целях реализации права на материальное благо и прямых запретов не содержат. Процессуальные нормы имеют иную цель: они призваны восстановить нарушенное право субъекта-получателя на материальное благо, устранить возникшее вследствие правонарушения препятствие для его реализации. Принимая во внимание указанное, считаем, что создавать специальный социально-обеспечительный процессуальный механизм нет необходимости, т.к. функция защиты нарушенного права гражданина на социальное обеспечение выполняется административным или гражданско-процессуальным правом. В литературе, посвященной вопросам методики проведения кодификации [15, с. 249-250], смешение в ходе кодификации материальных и процессуальных норм называют грубейшим нарушением логического единства кодекса, существенно снижающим его эффективность. С учетом вышеизложенного, представляется возможным сделать вывод о том, что для достижения основных целей и задач кодификации Кодекс социального обеспечения РФ должен объединить и систематизировать нормы действующего социально-обеспечительного законодательства. Вопросы и проблемы правового регулирования правоотношений, тесно связанных с социально-обеспечительными пра-

воотношениями, как представляется, следует оставить за рамками Кодекса социального обеспечения. Они должны изучаться наукой права социального обеспечения, так как входят в предмет правового регулирования других отраслей права.

Считаем, что только единая отраслевая кодификация законодательства о социальном обеспечении позволит обеспечить главную цель кодификации – обеспечение его системности и стабильности, без достижения которой невозможно концептуальное улучшение отраслевого законодательства. В этой связи неприемлемо предложение о кодификации только пенсионного законодательства, которая оставит бессистемной большую часть социально-обеспечительного законодательства. Только единая отраслевая кодификация позволит выделить в структуре права социального обеспечения Общую часть, которая сегодня сформулирована на доктринальном уровне. Общая часть Кодекса должна служить гарантией от бессистемности, так как подчинение процесса законотворчества определенным системообразующим началам позволит сохранить системность и структурную упорядоченность законодательства на пути его дальнейшего развития. Наиболее приемлемым представляется классическое разделение отрасли права на Общую и Особенную части.

В Общей части следует установить, в том числе, основные принципы регулирования социально-обеспечительных отношений, разделение полномочий в области социального обеспечения между федерацией и субъектом федерации, закрепить ряд дефиниций, а также процедуры внесения изменений в действующее законодательство в связи с изменением экономических, политических и других условий жизни населения и требующих соответствующей корректировки социально-обеспечительного законодательства. Целесообразно зафиксировать в Кодексе необходимость соблюдения концептуальной преемственности изменений социально-обеспечительного законодательства во избежание недостаточно продуманных новаций, носящих субъективный, конъюнктурный характер. Наиболее способствует достижению целей кодификации структурирование Особенной части по видам социального обеспечения с обязательной внутренней дифференциацией по организационно-правовым формам социального обеспечения, в рамках которой предоставляются виды социального обеспечения. Считаем, что познавательная цель кодификации в части обеспечения доступности правовых знаний для граждан и повышения юридической грамотности населения, не может быть достигнута в полном объеме, если не будут кодифицированы нормы подзаконных актов, устанавливающих порядок реализации прав граждан на социально-обеспечительные предоставления. Принимая во внимание важное значение социально-обеспечительных процедур при реализации прав граждан на социальное обеспечение, в структуре Особенной части представляется необходимым предусмотреть главу, содержащую нормы права, регулирующие социально-обеспечительные процедуры.

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. – 364 с.
2. 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.
3. Васильева Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы. Автореф. дисс. ... док. юрид. наук. – Москва, 2010. – 54.
4. 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.
5. Васильева Ю.В. Цели кодификации Российского законодательства о социальном обеспечении// Государство и право. – 2013. – №11. – С.17–24.
6. Кручек И.В. Кодификация законодательства о социальном обеспечении: PRO ET CONTRA // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского Юридические науки. – 2022. – № 2. Т. 8 (74). – С. 192-203.
7. Толкунова Н.А. Систематизация Российского законодательства в сфере социальной защиты населения Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2011. – 28 с.

8. Проблемы общей части права социального обеспечения. под ред. Э.Г. Тучковой. – М.: 2017. – 416 с.
9. Васильева Ю.В. Кодификация законодательства о социальном обеспечении: Основы законодательства или кодекс? // Ю.В. Васильева // Правоведение – 2009. – №4. – С. 109 – 116.
10. Кабриак Р. Кодификации / Р. Кабриак – Москва: Статут, 2007. – 476 с.
11. Вышеславова Т.Ф., Василенко Д.А. Кодификация права социального обеспечения. Сборник статей XI Международной научно-практической конференции «Фундаментальные и прикладные научные исследования: Актуальные вопросы, достижения и инновации» Пенза 15 декабря 2020 год, С. 217-220.
12. Яценко А.О., Кручек И.В. Многолетние и приемные семьи как субъект социально обеспечительных правоотношений // Вопросы российского и международного права. – 2017 г. – №7. – С. 305-319
13. Распоряжение правительства РФ от 21 июня 2021 г. №1692-р // СЗ РФ – 2021. – №22. – Ст. 5453.
14. Александрова А.В. Стратегия совершенствования пенсионного законодательства: некоторые идеи. Материалы Международной научно-практической конференции «Стратегия правовых преобразований в сфере труда и социального обеспечения: перспективы десятилетия (Шестые Гусовские чтения)» (под общ. ред. Н.Л. Лютова, Ф.О. Сулейматовой. – Москва : РГ- Пресс, 2021. – 336с.
15. Чухвичев Д.В., Аширов Б.С. Законодательная техника. Учебное пособие. – Ашхабад, 2011. – 316 с.

Kruchek I. V. Codification of the social - provisional legislation of the Russian Federation. Theoretical and practical problems // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2023. – Т. 9 (75). № 2. – P. 64-69.

In this article, the author, from the standpoint of the goals and principles of codification, analyzes the positions presented in the scientific literature on the most acceptable structure of the Code of the Russian Federation on social security, on the system of social security law norms subject to codification. The author, supporting the position on the classical division of the Social Security Code into General and Special parts, sets out his position on the debatable issue of the structure and content of each of the parts. According to the author, the structuring of the Special Part of the Code by types of social security is most conducive to achieving the goals of codification, while it seems mandatory internal differentiation according to the organizational and legal forms of social security, within which types of social security are provided. The author considers it expedient, in order to avoid insufficiently thought-out innovations of a subjective, opportunistic nature, to fix in the Code the need to comply with the conceptual continuity of changes in social security legislation.

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

Spisok literatury:

1. Alferova E.V. 2011.02.035. Vasil'eva YU.V. Kodifikaciya rossijskogo zakonodatel'stva o social'nom obespechenii: monografiya. – Perm': Perm. gos. un-t, 2009. – 364s. 2. Kobzeva S.I. K voprosu o kodifikacii zakonodatel'stva o social'nom obespechenii. / S.I. Kobzeva // Vestnik universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYUA) – 2019. – № 11 – S.117-122.
3. Vasil'eva YU.V. Kodifikaciya rossijskogo zakonodatel'stva o social'nom obespechenii: teoreticheskie i prakticheskie problemy. Avtoref. diss. ... dok. jurid. nauk. – Moskva, 2010. – 54.
4. SHajhatdinov V.SH. Problemy modernizacii rossijskogo zakonodatel'stva o social'nom obespechenii v sovremennyj period. / V.SH. SHajhatdinov // Akademicheskij juridicheskij zhurnal . – 2018 – №1(78). – S.51-59.
5. Vasil'eva YU.V. Celi kodifikacii Rossijskogo zakonodatel'stva o social'nom obespechenii// Gosudarstvo i pravo. – 2013. – №11. – S.17–24.
6. Kruchek I.V. Kodifikaciya zakonodatel'stva o social'nom obespechenii: PRO ET CONTRA // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo YUridicheskie nauki. – 2022. –№ 2. Т. 8 (74). – S. 192-203.
7. Tolkunova N.A. Sistematizaciya Rossijskogo zakonodatel'stva v sfere social'noj zashchity naseleniya Avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk. – Nizhnij Novgorod, 2011. – 28s.
8. Problemy obshchej chasti prava social'nogo obespecheniya. pod red. E.G. Tuchkovej. – М.: 2017. – 416 s.
9. Vasil'eva YU.V. Kodifikaciya zakonodatel'stva o social'nom obespechenii: Osnovy zakonodatel'stva ili kodeks?/ YU.V. Vasil'eva // Pravovedenie – 2009. – №4. – S. 109 – 116.
10. Kabriyak R. Kodifikacii / R. Kabriyak – Moskva: Staut, 2007. – 476 s.
11. Vysheslavova T.F., Vasilenko D.A. Kodifikaciya prava social'nogo obespecheniya. Sbornik statej XI Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii «Fundamental'nye i prikladnye nauchnye issledovaniya: Aktual'nye voprosy, dostizheniya i innovacii» Penza 15 dekabrya 2020 god, S. 217-220.
12. YAcenko A.O., Kruchek I.V. Mnogodetnye i priemnye sem'i kak sub"ekt social'no obespechitel'nyh pravootnoshenij.// Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava. –2017 g. – №7. – S. 305-319
13. Rasporyazhenie pravitel'stva RF ot 21 iyunya 2021 g. №1692-r // SZ RF – 2021. – №22. – St. 5453.
14. Aleksandrova A.V. Strategiya sovershenstvovaniya pensionnogo zakonodatel'stva: nekotorye idei. Materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii «Strategiya pravovyh preobrazovanij v sfere truda i social'nogo obespecheniya: perspektivy desyatiletija (SHestyje Gusovskie chteniya)» (pod obshch. red. N.L. Lyutova, F.O. Sulejmatovoj. – Moskva : RG- Press, 2021. – 336s.
15. CHuhvichev D.V., Ashirov B.S. Zakonodatel'naya tekhnika. Uchebnoe posobie. Ashkhabad, 2011. 316 s.