

Т. К. Примак, О. А. Заячковский

СОЦИАЛЬНЫЙ КОДЕКС КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
СОЦИАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

12

Рассмотрены проблемы комплексного правового регулирования социальных отношений, актуальность которого обусловлена проводимой государством активной политикой по развитию социальных институтов и повышению качества жизни. Цель исследования – изучение качественного состояния социального законодательства в России и за рубежом. Анализируется их соотношение и особенности регулирования в различных правовых системах, особое внимание обращается на уровень систематизации социального законодательства, доступность и возможность его реализации. Правовое регулирование социальных отношений рассматривается в комплексе с другими факторами.

Использование системного метода исследования социальных отношений на различных уровнях правового регулирования позволило выявить ряд проблем и предложить пути их решения. Обоснована необходимость унификации социального законодательства, которое должно включать не только меры социальной поддержки населения, но и механизмы, снижающие социальное неравенство. Предлагается принять законодательный кодифицированный акт, регулирующий социальные отношения на уровне Российской Федерации и определяющий основные принципы и направления региональной социальной политики.

The authors discuss the problem of a comprehensive legal regulation of social relations. This issue is relevant due to the active social policy pursued by the state. This policy aims to develop social institutions and improve the quality of life of Russian citizens. The authors studied the state and coherence of social legislation in Russia and abroad. The correlation and regulatory features of different legal systems are analysed. Special attention was paid to the level of systematization of social legislation, its accessibility and the feasibility of its implementation. Legal regulation of social relations is considered against the background of other factors and the links between them. The proposed systemic approach to studying social relations at various levels of legal regulation allowed the authors to identify a number of problems and suggest ways of solving them. The article substantiates the need to harmonise Russian social legislation, which should include both measures of social support of the population and the mechanisms of reducing social inequality. It is proposed to adopt a legislative codified act regulating social relations in the Russian Federation and to determine the basic principles and directions of regional social policy.

Ключевые слова: система, принципы, социальное государство, социальное законодательство, социальный кодекс, социальное право, систематизация.

Keywords: system, principles, social state, social legislation, social code, social law, systematization.



Введение

Одной из актуальных задач в настоящее время является совершенствование правового регулирования социальных отношений как на федеральном, так и на региональном уровне. Решение этой задачи напрямую связано, во-первых, с воплощением в жизнь конституционной идеи социального государства; во-вторых, с необходимостью выполнения Российской Федерацией принятых на себя международных обязательств, в том числе реализации ратифицированной (не полностью) Европейской Социальной Хартии (пересмотренной); в-третьих, с достижением поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204, национальных целей, среди которых — естественный рост населения, устойчивый рост ожидаемой продолжительности жизни и реальных доходов, снижение бедности и др.

Примером совершенствования правового регулирования социальных отношений на региональном уровне является разработка и принятие 3 октября 2019 г. Калининградской областной Думой Социального кодекса [31].

Идея принятия Социального кодекса Российской Федерации не нова, она обсуждается с 2000-х гг., велись и работы по подготовке проекта кодекса [1]. Были предприняты и соответствующие попытки. Так, в 2004 г. проект был направлен в Совет Государственной Думы, но отклонен по формальным основаниям — в связи с отсутствием заключения Правительства Российской Федерации [2]. С тех пор на федеральном уровне этот вопрос не поднимался, в то время как в субъектах РФ активно шел процесс кодификации социального законодательства, находивший поддержку центра, что выражено в рекомендациях законотворческим органам субъектов Российской Федерации по систематизации социального законодательства [3].

Вместе с тем общеизвестно, что социальное законодательство любого государства формируется с учетом мирового опыта, специфики экономического, социального и культурного развития страны и регионов, поэтому для полного и всестороннего исследования целесообразно выделить уровни правового регулирования социальных отношений, проанализировать их соотношение.

Международный уровень

На создание международной нормативной базы в исследуемой сфере существенно повлияла дискуссия о социальном праве среди немецких и австрийских ученых [4]. В результате сформировалась самостоятельная академическая дисциплина, которая, с одной стороны, тесно соприкасается с трудовым и административным правом, с другой — носит социально-политический характер, так как социальная защита — функция социального государства [5]. Единого определения социального права нет, большинство ученых считают, что дать его невозможно. Но в большинстве случаев сегодня термин «социальное право» упот-



ребляется в трех значениях: право, которое защищает социально слабые слои населения; основной элемент системы права, другими составляющими которой выступают публичное и частное право; отрасль права, предмет которого — социальные выплаты и услуги, которые государство должно осуществить при определенных обстоятельствах [6].

В зарубежном законодательстве используется формальный подход, в соответствии с которым под социальным правом понимаются нормы, установленные законодателем. Но в содержательном смысле исходят из того, что социальное право — та часть законодательства, которая обязывает социальное государство гарантировать социальную справедливость и социальную защиту [7]. Так, согласно ст. 20, 28 Конституции ФРГ социальная справедливость соответствует принципу социального государства, это понятие уточняется в §1 т. 1 Свода социальных законов ФРГ (*Sozialgesetzbuch — SGB*), далее устанавливаются правовые основания обязательности социальных выплат через обращение к публичным органам (§3—10 т. I Свода) [8].

Изучение зарубежного социального законодательства показывает, что в некоторых странах была проведена его систематизация в различных формах, в других — нет. Например, в Австрии действует Кодекс о социальном обеспечении, который является формой инкорпорации; во Франции — несколько кодексов (Кодекс социального обеспечения, Кодекс взаимного страхования, Кодекс гражданских и военных пенсий государственной службы), которые относятся к числу консолидированных законодательных актов; в Германии — Свод социальных законов, который является наиболее близким к кодификации актом. Но нельзя говорить о систематизации социального права как тенденции развития социального законодательства европейских государств, так как во многих странах (Швейцария, Италия, Нидерланды и др.) в этой сфере продолжают действовать законы. Это, связано, во-первых, с тем, что предмет регулирования социального права сложен, может включать многочисленные разновидности общественных отношений, имеющие частно-правовой и публично-правовой характер; во-вторых, эта сфера очень чувствительна к политическим и общественным настроениям, что неизбежно влечет постоянное внесение изменений и дополнений в законодательство; в-третьих, систематизация социального законодательства сама по себе не обеспечивает эффективное правоприменение и полноценную реализацию социальных прав. В частности, многолетняя систематизация в Германии, которая до сих пор не завершена (первая книга принята в 1975 г.), свидетельствует о том, что она может привести к положительным результатам только при одновременном проведении правовых и организационных реформ в затрагиваемых сферах. Более того, известный немецкий ученый У. Бекер подчеркивает, что наличие хорошо функционирующих органов социального обеспечения и судов по разрешению социальных споров намного важнее, чем кодификация социального права [9, с. 147].

Вместе с тем для европейских государств большое значение имеет право Европейского союза, которое обладает приоритетом перед национальным правом, в большинстве случаев имеет прямое действие. Со-



циальному праву в ЕС уделяется самое пристальное внимание, так как европейская интеграция невозможна без координации и гармонизации национальных систем социальной защиты, в частности свобода передвижения означает, что предоставление социальных выплат и услуг не ставится в зависимость от наличия гражданства соответствующего государства-члена.

Сегодня система европейского социального права – это взаимосвязанные нормативно-правовые акты, реализуемые на основе единых принципов [10]. Ее ядро составляют два основополагающих документа – Европейская социальная хартия [11] и Европейский кодекс социального обеспечения [12], которые закрепляют стандарты в области защиты и осуществления социальных прав граждан, возлагают на государство обязанность по их соблюдению и обеспечению, устанавливают контроль за исполнением принятых государством обязательств. При этом Европейский кодекс социального обеспечения призывает страны содействовать развитию социального обеспечения во всех государствах в таких значимых для общества сферах, как трудовая, пенсионная, медицинская, семейная и др.

Российская Федерация ратифицировала пересмотренную Европейскую социальную хартию, с принятием обязательств в отношении положений, предусмотренных ч. I, ст. 1, п. 1, 3–7 ст. 2, ст. 3, п. 2–5 ст. 4, ст. 5–11, п. 1 ст. 12, ст. 14, п. 1 и 2 ст. 15, ст. 16 и 17, п. 4 ст. 18, п. 5 и 9 ст. 19, ст. 20–22, 24, 27–29 ч. II Хартии [13]. В то же время ряд важнейших статей указанного акта не ратифицирован и, соответственно, не применяется. Среди них статьи, обязывающие государство признавать за работниками право на вознаграждение, обеспечивающее достойный уровень жизни (п. 1 ст. 4 Хартии); поддерживать систему социального обеспечения и добиваться постепенного ее подъема (п. 2 и 3 ст. 12); обеспечивать право на социальную и медицинскую помощь, в том числе любому лицу, которое не имеет достаточных средств к существованию и не в состоянии получить их за счет собственных усилий либо из других источников (ст. 13); принимать меры, направленные, в частности, на то, чтобы предоставить лицам пожилого возраста возможность оставаться полноценными членами общества путем обеспечения достаточных средств, позволяющих им вести достойную жизнь и играть активную роль в государственной, общественной и культурной жизни (ст. 23) и др. [11].

Можно предположить, что в Российской Федерации в настоящее время не созданы социально-экономические условия для реализации части положений Европейской социальной хартии, которые имеют принципиальное значение. Но в последнее время определенные меры в отношении имплементации международных норм в российское законодательство предпринимаются. Так, в 2018 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенции №102) с принятием обязательств в отношении раздела II «Медицинское обслуживание», раздела III «Обеспечение по болезни», раздела V «Обеспечение по старости», раздела VI «Обеспечение в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональ-



ным заболеванием», раздела VIII «Обеспечение по материнству», раздела IX «Обеспечение по инвалидности» и раздела X «Обеспечение по случаю потери кормильца» (ст. 1 ФЗ от 03.10.2018 г. №349-ФЗ «О ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенции №102)») [14].

С одной стороны, это значительный шаг вперед, поскольку именно на этой конвенции базируются Европейский кодекс социального обеспечения, Протокол к нему и пересмотренный Европейский кодекс социального обеспечения. С другой – сама по себе ратификация ни о чем не говорит даже при наличии контрольного механизма, который предполагает регулярное (один раз в пять лет) представление докладов о выполнении обязательств, взятых государством, Международному бюро труда. Например, конвенцию ратифицировали такие страны, как Венесуэла, Гондурас, Конго, не ратифицировали США, Канада, Сингапур, Южная Корея [15].

Но в целом приверженность международным стандартам в сфере регулирования социальных отношений выступает необходимым условием для полноценного и поступательного развития страны, прямо влияет на ее законодательство и в конечном итоге гарантирует сохранение и поддержание высокого уровня социальных прав. В частности, в докладе «20 лет России в ЕСПЧ» приводятся конкретные примеры решений Европейского суда по правам человека, которые привели к улучшению ситуации в Российской Федерации в вопросах социальной защиты [16]. При этом надо понимать, что социальное законодательство – динамично развивающаяся сфера. Так, 17 ноября 2017 г. лидеры европейских государств заявили о принятии Европейского компонента социальных прав [17]. Цель – укрепление социальных прав, обеспечение более эффективной их реализации, оказание положительного влияния на жизнь людей в краткосрочной и среднесрочной перспективе [18, с. 388].

Российская правовая система, которая принадлежит к романо-германской правовой семье (законодательство носит кодифицированный характер, основной источник – нормативный акт, имеет значение деления права на частное и публичное и т.д.), не должна отставать от современных тенденций систематизации европейского социального права. Это свидетельствует в пользу принятия кодифицированного нормативного акта – Социального кодекса, однако его принятие не должно выступать единственной мерой по реформированию сферы социальных отношений. Систематизация может облегчить правоприменение, но без проведения соответствующих организационных и финансовых мероприятий не достигнет поставленной цели – эффективной реализации социальных прав граждан.

Национальный уровень

В Российской Федерации на доктринальном уровне долгое время основное внимание уделялось праву социального обеспечения, что во многом связано с советским прошлым и доминирующим участием го-



сударства в жизни общества. Мнение о том, что право социального обеспечения является частью социального права, стало формироваться сравнительно недавно. На сегодняшний момент выработать единое определение социального права не удалось, что характерно и для зарубежных исследований. В целом российские правоведы идут вслед за европейскими учеными и рассматривают социальное право как многогранное явление. Так, одни авторы исходят из того, что социальное право – это правовой феномен, стоящий рядом или возвышающийся над традиционными отраслями права [20, с. 34]. Данную точку зрения разделяют М. В. Филиппова [19], Е. Б. Хохлов [20], А. В. Кузьменко [23] и др. Другие авторы рассматривают социальное право, как комплексное правовое образование, объединяющее различные отрасли и институты российского права (С. А. Иванов [21], Т. К. Миронова [22] и др.).

Несмотря на наличие разных позиций, большинство ученых утверждает, что социальное право – это все же отрасль права, дискуссии разворачиваются вокруг признания его в качестве самостоятельной отрасли, что весьма проблематично из-за трудностей, возникающих по поводу определения предмета правового регулирования. В частности, как показывает опыт европейских государств, в социальное право могут входить трудовые, медицинские, пенсионные, страховые, образовательные, семейные, спортивные и другие правоотношения. Если согласиться с тем, что системный подход позволяет рассматривать в качестве самостоятельных отраслей отдельные фрагменты системы права при условии определенного единства выбранной совокупности норм и цели их функционирования [23, с. 108], то следует признать социальное право новой и одной из самых значимых отраслей российского права [23, с. 114]. В целом же, по примеру европейских стран, к определению социального права надо подходить более прагматично: социальное право – это правовые нормы, которые закрепляются в соответствующем законодательстве; оно включает не только социальное обеспечение, но и социальное страхование, и социальную помощь.

На законодательном уровне регулирования социальных отношений можно выделить две тенденции. Во-первых, констатируется наличие обширной нормативно-правовой базы, при этом многие нормативные акты противоречат друг другу, дублируют друг друга, носят бессистемный характер, имеют пробелы и т. д. Так, в ФЗ от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» нет таких видов социального обслуживания, как протезирование и ортезирование, предоставление специальных транспортных средств, профессиональная реабилитация и др. [24]. Отмечается, что в этом огромном законодательном «океане» с трудом ориентируются не только граждане, в интересах которых приняты акты, но и правоприменители (включая суды, правотворческие, контрольные и надзорные органы), адвокаты, юрисконсульты и даже специалисты в области права социального обеспечения [25, с. 51]. Такая тенденция выступает объективной закономерностью проводимой государством патронажной политики, так как большинство населения стра-



ны может получать различные социальные выплаты. В частности, из 143 млн человек, проживающих постоянно в Российской Федерации, около 100 млн имеют право на какие-либо льготы или пособия [26, с. 138].

Во-вторых, активно обсуждается вопрос о систематизации социального законодательства. Можно выделить три позиции по решению данного вопроса – принять Основы социального законодательства, Социальный кодекс Российской Федерации или Кодекс социального обеспечения или социальной защиты населения. Основы социального законодательства и Социальный кодекс имеют высокий уровень нормативных обобщений, должны включать правовые нормы не только о социальном обеспечении, но и о труде, образовании, занятости населения, физкультуре и спорте и др. Поэтому специалисты в области социального права настаивают на отраслевой кодификации в форме кодекса социального обеспечения или социальной защиты населения. В то же время необходимо учитывать взаимодействие отраслей, что способствует более глубокому пониманию предмета права социального обеспечения, его места в широком спектре общественных отношений [27, с. 156].

Безусловно, определить предмет правового регулирования важно, но основная проблема заключается в эффективной реализации уже принятых положений социального законодательства, тем более что примеры зарубежных государств демонстрируют, что в вопросе систематизации нет единых подходов. В целом, признавая, что систематизация необходима и назрела, так как огромное количество нормативных актов не способствует эффективному регулированию социальных отношений, создает проблемы в правоприменительной практике, надо признать, что проблема заключается не только в качестве и количестве норм, но и в особенностях государственной политики в этой сфере.

Главная задача государства – создание эффективных обеспечительных систем (социальное страхование, социальное обеспечение, социальная помощь), основное различие между которыми заключается в том, что страхование финансируется через страховые взносы, социальное обеспечение и социальная помощь – за счет бюджета. Законодатель выбирает тот или иной источник финансирования, определяет их соотношение в зависимости от многих факторов (культуры, традиций, политики, экономики и т. д.), подчас учитывает общественно-политические призывы к закреплению большего объема социальных прав, чем может обеспечить государство, что приводит к негативным последствиям, в частности к разрыву между правовой нормой и ее реализацией. Социальная система должна быть сбалансирована, поэтому Российской Федерации необходимо уйти от доминирования социального обеспечения и социальной помощи, развивать социальное страхование, которое сегодня больше напоминает социальную помощь. В частности, М. А. Ржевская и В. В. Степаненко пишут: «За государством закреплено право собственности на средства обязательного страхования, что отрицательным образом влияет на развитие сферы социального страхования», так как работающие граждане «превращаются из собственников



средств в зависимых от государства получателей пособий, пенсий, медицинской помощи; уровень внесенных человеком страховых взносов практически никак не влияет на уровень выплачиваемых пособий и получаемых услуг» [28, с. 136].

Систематизация законодательства не решит проблем эффективной реализации социальных прав граждан, не сделает правовые нормы более доступными для восприятия из-за сложности предмета регулирования, постоянного внесения изменений и дополнений в законодательство, что доказывает опыт Германии. Поэтому реформированию подлежат как правовая, так и материально-организационная сферы. В правовом плане социальное страхование, социальное обеспечение, социальная помощь должны рассматриваться в единстве и функционировать на основе единых принципов. Так, прошли апробацию и хорошо себя зарекомендовали в немецком праве и законодательстве такие принципы как: а) солидарность, что подразумевает создание эффективных механизмов перераспределения финансов; б) индивидуальная ответственность, смысл которой заключается в том, что каждый гражданин должен самостоятельно заботиться о средствах к существованию для себя и членов своей семьи; в) эффективная защита, в соответствии с которой каждый должен реально иметь доступ к социальным услугам и выплатам [9, с. 139]. Реформирование материально-организационной сферы — это создание эффективных механизмов перераспределения финансов, а также учреждений, которые должны предоставлять социальные услуги, выплаты конкретным лицам, осуществлять консультирование, защищать социальные права граждан и т. д.

Российская Федерация, провозгласив себя социальным государством, обеспечивает социальную справедливость, благополучие всех граждан, их социальную защищенность, поэтому российские законодательные и другие органы на федеральном уровне должны регулировать возмещение страховых и социальных рисков, прежде всего в плане реализации минимальных стандартов, разработанных в области защиты социальных прав, обеспечивать их реальное осуществление путем введения юридической ответственности за несоблюдение принятых на себя обязательств, создавать соответствующие учреждения, выделять в достаточном объеме материальные ресурсы на выполнение поставленных задач, перераспределять их в соответствии с принципом социальной справедливости.

Региональный уровень

На региональном уровне с 2004 г. активно проводится работа по систематизации социального законодательства. Так, Белгородская область приняла соответствующий акт в 2004 г., Омская и Ярославская области — в 2008 г., Санкт-Петербург — в 2011 г., Волгоградская область — в 2015 г., Астраханская область — в 2016 г., Ленинградская область — в 2017 г., Калининградская область — в 2019 г. Разрабатывают и готовят к принятию такого рода акты и другие регионы. В основном эта тенденция оценивается положительно, поддерживается на политическом уровне. Однако есть ряд вопросов.



Во-первых, названия принятых актов разнятся: преобладает Социальный кодекс, в том числе и в Калининградской области, но есть и другие, например Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан, Закон Астраханской области «О мерах социальной поддержки и социальной помощи отдельным категориям граждан в Астраханской области». С теоретической точки зрения такой подход к названию нормативного акта вызывает возражения, так как согласно общепринятому мнению принятие кодексов — это прерогатива Федерации, что достаточно четко обозначено в проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», подготовленном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. В соответствии со ст. 13 проекта, федеральные законы могут приниматься в форме кодексов. В форме кодексов принимаются федеральные законы, содержащие основной массив связанных между собой правовых норм, регулирующих значительную сферу (отрасль) общественных отношений [29, с. 15–17]. Что касается нормативных актов субъектов Российской Федерации, то форма законов устанавливается конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законом «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (ст. 14 проекта) [29, с. 17–19]. Таким образом, принятие ФЗ «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» неизбежно поставит вопрос об использовании термина «кодекс» региональным законодателем.

Во-вторых, в основном говорится о том, что цель принятия региональных кодексов — это систематизация законодательства, в результате чего упорядочивается нормативно-правовая база, устраняются противоречия между разными нормами, их дублирование и т. д. Например, в настоящее время льготы и меры поддержки на территории Калининградской области получают более 250 тыс. человек. Общий объем выплат составляет около 4,3 млрд руб. Всего предоставляется 70 различных мер поддержки. Кодекс должен объединить в себе все законы о социальной поддержке жителей региона, а также систематизировать меры социальной защиты [30]. Ознакомление с Социальным кодексом Калининградской области говорит о том, что его содержание и структура не отличаются какими-то особенностями по сравнению с другими региональными кодексами.

Однако сомнения вызывают заявления, что такого рода систематизация обеспечивает единство законодательства. В частности, в ст. 2 Социального кодекса Калининградской области раскрыто 4 понятия (многодетная семья, одинокий родитель, сельская местность, экстремальная ситуация) и установлено, что иные понятия, применяются в значениях, установленных в федеральных законах, законах и иных нормативных правовых актах Калининградской области. Для сравнения: в Социальном кодексе Санкт-Петербурга 17 понятий, в Ярославской области — 18. Резонно спросить у региональных законодателей и разработчиков, почему выбраны те или иные термины, проводился ли их анализ на предмет использования в федеральном законодательстве, в чем заключается специфика их использования в регионе и т. д. Глав-



ное — закрепленные понятия в различных кодексах не совпадают, что свидетельствует не о намерении обеспечивать единство законодательства, а о порождении дополнительных трудностей.

Аналогичное замечание можно отнести и к закреплению в нормативных актах целей и принципов. Например, в Социальном кодексе Калининградской области меры социальной поддержки оказываются в следующих целях: адресность социальной поддержки граждан; снижение уровня социального неравенства; повышение доходов населения; стимулирование малоимущих семей (одиноко проживающих граждан) к активным действиям по преодолению трудной жизненной ситуации и выходу из бедности (ст. 3) [31]. В Социальном кодексе Санкт-Петербурга закрепляются принципы, некоторые из которых аналогичны целям, обозначенным в Социальном кодексе Калининградской области: адресность; сохранение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан и постоянного его повышения; заявительный порядок предоставления социальной поддержки; доступность; равенство прав граждан, имеющих право на ее получение; конфиденциальность (ст. 6.1) [32]. Если исходить из общетеоретического понимания целей (решение общественной проблемы путем принятия закона) и принципов права (основополагающие идеи, руководящие начала, лежащие в основе права и законодательства, выражающие их сущность и определяющие их функционирование), то они должны быть едины для всех регионов.

Однако в целом создание и принятие региональных кодексов можно оценить положительно, так как именно они в какой-то мере упорядочили разрозненное законодательство. Опыт этой работы должен учитываться и при разработке единого Социального кодекса, необходимость принятия которого продиктована тем, что Российская Федерация не должна перекладывать свою ответственность за состояние дел в области реализации социальных прав граждан на субъекты Федерации и органы местного самоуправления. В этой связи юристам нужно обсуждать не только необходимость проведения систематизации законодательства и ее формы, а решать более широкие задачи. Среди них в первую очередь — признание асимметрии развития регионов, дифференциация уровня и качества жизни, цен и доходов населения по субъектам РФ, соответственно, размеров социальных выплат, разграничение полномочий между федеральными и региональными органами власти, в том числе связанных с возможностями финансирования федеральных и региональных социальных программ, так как существующий сегодня дисбаланс порождает социальное неравенство и ведет к дискриминации по территориальному признаку.

Таким образом, учитывая опыт зарубежных стран и Европейского союза, следует признать необходимым принятие Социального кодекса Российской Федерации, содержание которого целесообразно разделить на общую часть, включающую общие положения, принципы, основные термины, виды и сроки оказания социальной помощи определенным категориям лиц и др., а также особенную часть, в которой установить



компетенцию и пределы полномочий федеральных, региональных, муниципальных органов власти, механизмы расчетов, позволяющие определять конкретные размеры социальных выплат с учетом особенностей социально-экономического развития субъектов федерации. При этом следует учитывать, что социальное законодательство – это самая динамично развивающаяся сфера. Так, уже сегодня целесообразно просчитывать влияние различных факторов, например технологических, к числу которых относят совершенствование процедур учета и оценки социально-обеспечительных прав, в том числе за счет применения современных интернет-технологий, программного обеспечения и т. д. [33, с. 84].

Заключение

Социальное законодательство носит многоуровневый характер, включая три основных взаимодополняющих друг друга уровня: международный, федеральный, региональный. Международный уровень, прежде всего право Европейского союза, устанавливает достаточно высокие стандарты в сфере регулирования социальных отношений, которые Российская Федерация пока не в состоянии принять в полном объеме, но для полноценного и поступательного развития страны необходимо регулировать возмещение страховых и социальных рисков, прежде всего в плане обеспечения реализации минимальных стандартов.

На национальном уровне доминирует позиция, в соответствии с которой многие проблемы социального законодательства решит его систематизация, что далеко от реальности из-за сложности предмета регулирования, постоянного внесения изменений и дополнений в правовые нормативные акты. Необходимо менять государственную политику, основной целью которой должно стать создание эффективных обеспечительных систем (социальное страхование, социальное обеспечение, социальная помощь), проведение реформ в правовой и материально-организационной сферах.

На региональном уровне в настоящее время идет активный процесс систематизации социального законодательства, что в отсутствие федерального кодифицированного акта представляется не вполне оправданным. Во-первых, это ведет к дискриминации части населения – одни и те же категории граждан получают разные размеры пособий и других денежных выплат, что определяется разными экономическими возможностями территорий. Во-вторых, ограничивается право граждан на свободу передвижения, на выбор места жительства, поскольку различного рода социальные выплаты и услуги напрямую привязаны к месту регистрации гражданина.

В то же время процесс систематизации региональных социальных нормативно-правовых актов, в том числе в Калининградской области, несмотря на наличие существенных недостатков, которые усугубляют противоречия между правовыми нормами различного уровня, следует признать явлением положительным. Более того, федеральный законодатель при разработке Социального кодекса РФ должен учесть опыт



регионов, имея в виду, что Российская Федерация как социальное государство должна обеспечивать социальную защищенность всех своих граждан и не перекладывать свою ответственность за состояние дел в социальной сфере на субъекты федерации и органы местного самоуправления.

Список литературы

1. Усс А.В., Толоконский В.А., Иванков В.И., Лисица В.Н. Социальный кодекс Российской Федерации: Проблемы кодификации законодательства о социальном обеспечении. Новосибирск, 2004.
2. О введении в действие Социального кодекса Российской Федерации : законопроект №14652-4. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/14652-4> (дата обращения: 27.06.2019).
3. Литвинова В.В. Сравнительный анализ социальных кодексов субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2019. №3 (100). С. 151 – 160.
4. Eichenhofer E. Sozialrecht der Europäischen Union. Berlin, 2010.
5. Becker U. Wissenschaftliche Forschung zum Sozialrecht – Bilanz und Perspektiven aus Sicht der Rechtswissenschaften // Deutsche Rentenversicherung. 2015. №1. S. 84 – 96.
6. Eichenhofer E. Sozialrecht. Tübingen, 2010.
7. Waltermann R. Sozialrecht. Heidelberg, 2011.
8. Sozialgesetzbuch. Textausgabe mit ausführlichem Sachregister und einer Einführung von Prof. Dr. B. Schulin. 41. Aufl. München, 2012.
9. Федорова М.Ю., Бекер У. Социальное право в Германии и Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Российский юридический журнал. 2016. №2. С. 136 – 150.
10. Постовалова Т.А. Доктринальные подходы к социальному праву как отрасли права. URL: elib.bsu.by/bitstream/123456789/23941/1/Postovalova_1.pdf (дата обращения: 27.06.2019).
11. Европейская социальная хартия (пересмотренная) (принята в г. Страсбурге 03.05.1996). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Европейский кодекс социального обеспечения (ETS №48) (вместе со «Статьей 68 «I», «Международной стандартной отраслевой классификацией всех видов экономической деятельности», «Дополнительным обеспечением или льготами») (Принят в г. Страсбурге 16.04.1964). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года : федер. закон №101-ФЗ от 03.06.2009 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. О ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенции №102) : федер. закон от 03.10.2018 г. №349-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Эксперты о намерении ратифицировать 102-ю Конвенцию МОТ. URL: pensionreform.ru/92350 (дата обращения: 26.06.2019).
16. 20 лет России в ЕСПЧ. Доклад подготовлен фондом Общественный вердикт. URL: <https://echr.police-barometer.ru/> (дата обращения: 29.06.2019).
17. EU Leaders proclaim the European Pillar of Social Rights. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf (дата обращения: 29.06.2019).



18. *Постолова Т.А.* Современные подходы к реализации и защите социальных прав в Европейском союзе // Теоретико-прикладные проблемы реализации и защиты субъективных прав в контексте инновационного социально-экономического развития общества : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти проф. Н.Г. Юркевича. Минск, 2018. С. 386–388.

19. *Филиппова М.В.* К понятию социального права: общетеоретические подходы // От социальных прав к социальному праву : сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. А.В. Кузьменко. СПб., 2017. С. 157–164.

20. *Хохлов Е.Б.* Социальное право как теоретическая и практическая проблема // Петербургский юрист. 2016. №3. С. 25–34.

21. *Иванов С.А.* Защита прав человека в условиях перехода к рынку : материалы круглого стола // Государство и право. 1993. №6. С. 15–46.

22. *Миронова Т.К.* Право социального обеспечения и современные тенденции правового регулирования отношений в сфере социальной защиты : автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 2008.

23. *Кузьменко А.В.* Системный подход к социальному праву // От социальных прав к социальному праву : сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. А.В. Кузьменко. СПб., 2017. С. 108–114.

24. *Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации* : федер. закон от 28 декабря 2013 г. №442-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. *Шайхатдинов В.Ш.* Проблемы модернизации российского законодательства о социальном обеспечении в современный период // Академический юридический журнал. 2018. №1. С. 51–59.

26. *Локосов В., Ярашева А.* Проект Социального кодекса Российской Федерации и социальное государство // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2013. №2. С. 131–138.

27. *Миронова Т.К.* Межотраслевое взаимодействие права социального обеспечения с другими отраслями права // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. №10 (38). С. 156–161.

28. *Ржевская М.А., Степаненко В.В.* Проблемы системы государственного социального страхования в России // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2018. №3. С. 134–137.

29. *Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»* (инициативный законопроект). М., 2013.

30. *Что не так с Социальным кодексом Калининградской области.* URL: <https://www.newkaliningrad.ru/news/community/21847485-eshche-bolshiy-khaos-cto-ne-tak-s-sotsialnym-kodeksom-kaliningradskoy-oblasti>. html (дата обращения: 26.06.2019).

31. *Социальный кодекс Калининградской области* : закон Калининградской области от 07.10.2019 г. №318. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32. *Социальный кодекс Санкт-Петербурга.* URL: https://www.gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2019/02/04/11/Socialnii_kodeks_SPB_red_19.12.2018.pdf (дата обращения: 26.07.2019).

33. *Федорова М.Ю., Чесалина О.В.* Влияние факторов глобальной рыночной экономики на развитие современных национальных систем социального обеспечения: правовые проблемы // Herald of The Euro-Asian Law Congress. 2018. №1. С. 77–84.

Об авторах

Татьяна Клавдиевна Примак — д-р юр. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: tprimak@kantiana.ru



Олег Антонович Заячковский — канд. юр. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: OZayachkovskii@kantiana.ru

The authors

Prof. Tatyana K. Primak, Associate Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia.

E-mail: tprimak@kantiana.ru

Dr Oleg A. Zayachkovsky, Associate Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia.

E-mail: OZayachkovskii@kantiana.ru