

УДК 340:364

**ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ СЕМЬИ,
МАТЕРИНСТВА, ОТЦОВСТВА И ДЕТСТВА**
**Social Security Legislation Systematization Problems
of Families, Motherhood, Paternity and Childhood**

Т. С. Гусева – доцент кафедры правовых дисциплин Пензенского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

T. S. Guseva – Associate Professor of Law Disciplines of the Penza State University, Candidate of Law Sciences, Associate Professor

***Аннотация.** Автор доказывает необходимость систематизации законодательства о социальном обеспечении семей с детьми и предлагает принять закон «О социальном обеспечении семей с детьми и в случае материнства, отцовства и детства».*

The author proves the necessity of social security legislation systematization of families with children and offers the adoption of the law "On social security of families with children and in case of motherhood, paternity and childhood".

***Ключевые слова:** социальное обеспечение, законодательство, семья, ребенок.
Social security, legislation, family, child.*

Современное российское законодательство о социальном обеспечении семей, материнства, отцовства и детства характеризуется множественностью нормативно-правовых актов, рассогласованностью их положений, частыми бессистемными изменениями. Указанные объективные обстоятельства обуславливают необходимость упорядочения действующих нормативных актов, приведения их в научно обоснованную систему. В юридической науке данную деятельность именуют систематизацией законодательства. Обычно родовое понятие систематизации включает такие формы (способы) правовой деятельности, как инкорпорация, консолидация и кодификация. Однако именно кодификация как «форма коренной переработки действующих нормативных актов в определенной сфере отношений, способ качественного упорядочения законодательства, обеспечения его согласованности и компактности, а также расчистки нормативного массива, освобождения от устаревших, не оправдавших себя норм»¹, в отличие от инкорпорации (объединения нормативных актов в сборники в опре-

деленном порядке) и консолидации (объединения в один нормативный акт предписаний одинаковой юридической силы), выступает способом совершенствования не только формы законодательства, но и его содержания, что, безусловно, необходимо в целях повышения социальной защищенности семей с детьми.

Результатом кодификации законодательства в этой сфере общественных отношений должно стать принятие закона «О социальном обеспечении семей с детьми и в случае материнства, отцовства и детства». Выступая итогом совершенствования законодательства, этот нормативный акт вберет в себя нормы, доказавшие на практике свою эффективность, и новеллы, позволяющие защитить семью и ребенка от новых социальных рисков, вызванных потребностями развития общества. Будучи внутренне согласованным документом, закон обеспечит последовательное и преемственное развитие системы социального обеспечения семьи, материнства, отцовства и детства в России, при сохранении существующих социальных гарантий позволит решить проблему

¹ Теория государства и права : учебник / под ред. А. С. Пиголкина. М. : Юрайт-Издат, 2006. С. 450–451.

разрозненности норм о социальном обеспечении семей с детьми по нормативным правовым актам разной юридической силы в целях лучшей обзорности законодательных предписаний, облегчит пользование ими. Принятие закона даст импульс к развитию регионального законодательства, будет способствовать его «гармонизации» с законодательством Российской Федерации в целях формирования единой согласованной системы. Закон повысит уровень правового регулирования социального обеспечения многодетных семей: в настоящее время регулирование носит подзаконный и рекомендательный характер, что не отвечает интересам граждан. Принятие закона восполнит существующие пробелы законодательного регулирования вопросов социального обслуживания семей с детьми.

Определяя структуру закона «О социальном обеспечении семей с детьми и в связи с материнством, отцовством и детством», важно выделить постоянные элементы, присущие каждому законодательному акту. Н. А. Власенко пишет, что всякий закон имеет вводную (общую) часть, включающую преамбулу, понятийный аппарат, общие нормы; «несущую» нормативную часть, в которой расположен основной материал, сосредоточены ключевые нормативы; замыкающим элементом являются «заключительные положения» или «переходные положения», в которых определяются сроки и условия вступления закона в силу². Российский законодатель соблюдает эти требования различными способами: либо выделяя соответствующие тематические блоки в главы или разделы³, либо отражая эти вопросы в статьях закона без рубрикации в более крупные структурные единицы (разделы, главы)⁴.

Учитывая значительный объем нормативного материала, который вберет в себя закон «О социальном обеспечении семей с детьми и в связи с материнством, отцовством и детством», считаем необходимым выделение в его структуре раз-

делов «Общие положения», «Виды социального обеспечения семьи, материнства, отцовства и детства», «Заключительные и переходные положения». Возможно обособление в самостоятельный раздел правовых норм о социальном обеспечении отдельных категорий семей, что поможет целевой аудитории лучше ориентироваться в тексте закона.

Решая вопрос о необходимости преамбулы в законе «О социальном обеспечении семей с детьми и в связи с материнством, отцовством и детством», необходимо отметить неоднозначное отношение правоведов к этому элементу закона. Одни исследователи считают, что преамбула фактически является лишним текстом, засоряющим документ и затрудняющим комплексное восприятие содержания всего нормативно-правового акта⁵, другие рассматривают ее как вводную обязательную, неотъемлемую, специфически структурированную, изложенную своеобразным юридическим языком часть правового документа, обладающую нормативным характером, выступающую особым регулятором общественных отношений, центром саморегуляции и средством интеграции всех иных его элементов, выполняющую самобытные функции и вызывающую разноплановые юридические последствия⁶.

В отраслевых законах законодатель, как правило, не пренебрегает преамбулой, но лишь скупой фиксирует в ней предмет правового регулирования или цель принятия закона. Так, преамбула федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» определяет, что закон устанавливает соответствующие меры «в целях создания условий, обеспечивающих этим семьям достойную жизнь». В преамбуле закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» определено, что закон «устанавливает единую систему государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием,

² См.: Власенко Н. А. Законодательная технология: Теория. Опыт. Правила : учеб. пособие. Иркутск : Вост.-Сиб. издат. компания, 2001. С. 45–46.

³ См., напр.: *О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием* : федер. закон от 7 нояб. 2000 г. № 136-ФЗ ; *О социальной защите инвалидов в Российской Федерации* : федер. закон от 24 нояб. 1995 г. № 181-ФЗ ; *Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации* : федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 195-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: *О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча* : федер. закон от 26 нояб. 1998 г. №175-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Табарин И. В. Современная теория права: новый научный курс. М., 2008. С. 275.

⁶ См.: Лутова Л. К. Преамбула нормативного правового акта (проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 7.

которая обеспечивает гарантированную государством материальную поддержку материнства, отцовства и детства». Принимая во внимание, что преамбула нередко рассматривается как ненормативная часть акта⁷, закреплять в ней цели принятия закона не вполне оправданно, поскольку это ограничит возможности правоприменителя апеллировать к ней.

В то же время преамбула закона позволяет выявить приоритеты социальной политики государства. В преамбуле должны быть отражены обязанности Российского государства предоставлять семье доступ к благам социального обеспечения, пока на ней лежит обязанность содержания и воспитания детей, гарантировать право каждого на достойный уровень жизни и постоянное улучшение условий жизни. Необходимо зафиксировать в законе принцип преемственности изменений законодательства о социальном обеспечении, что обеспечит прогрессивное развитие этой области общественных отношений. Учитывая тенденции развития социально-обеспечительных отношений, согласимся с Ю. В. Васильевой, что крайне важно закрепить положения о единстве социального пространства на всей территории РФ, а также единство и преобладающий федеральный характер правового регулирования⁸.

Считаем необходимым поместить в общей части закона перечень основных понятий. Наличие статьи-словника в кодифицированных актах в силу ее значительного объема подвергается оправданной критике правоведов⁹. В предлагаемом законопроекте статья, фиксирующая основные термины, необходима, она будет способствовать доступности восприятия закона, предоставит пользователю необходимую информацию о законодательном акте. В процессе формирования перечня понятий в законе возникает проблема отбора терминов. В. Туранин полагает, что критерий выделения терминов, которые следует определять в статье-словнике, должен основываться на двух принципах, не связанных между собой: частотность употребления термина в законодательном тексте, значимость термина для данного законодательного акта. Должны

включаться в статью-словник термины, задействованные во многих языковых конструкциях, с помощью которых определяются другие термины. Однако не менее важным представляется определение в нормативном тезаурусе и тех терминов, которые, может быть, не так часто встречаются в тексте, но играют особую, ключевую роль для данного закона¹⁰. Необходимо определить содержание основных понятий «семья», «многодетная семья», «молодая семья», «неполная семья», «ребенок» и других, при этом одному и тому же термину будет соответствовать единое правовое определение, что позволит изменить современную ситуацию установления различного содержания приведенных категорий в зависимости от региона. Закрепление в тексте закона основных понятий является объективной потребностью, способной обеспечить единство юридической терминологии в сфере социального обеспечения на всей территории Российской Федерации.

При структурировании основного нормативного материала законопроекта принципиально важной является опора на систему особенной части права социального обеспечения. В разделе о видах социального обеспечения семьи, материнства, отцовства и детства необходимо системно урегулировать вопросы обеспечения пенсиями, социальными выплатами (пособиями, компенсационными выплатами, субсидиями и др.), натуральной помощью, социальными услугами.

Пенсионное обеспечение является генеральным институтом права социального обеспечения, и российское законодательство о социальном обеспечении характеризуется существованием развитого пенсионного законодательства, в связи с чем возникает вопрос: целесообразно ли включать в закон нормы о пенсионном обеспечении семьи в случае потери кормильца? Учитывая имеющийся опыт правового регулирования, можно предположить, что в этом нет необходимости. Так, принимая закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», законодатель отказался от урегулирования пенсионных отношений, хотя, безусловно, пенсионное обеспечение по инвалидности – важ-

⁷ См.: *Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов*. М., 2003.

⁸ Автор предлагает отразить это положение в преамбуле кодекса социального обеспечения. См.: *Васильева Ю. В.* Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы. Пермь, 2009. С. 300.

⁹ Там же. С. 324.

¹⁰ См.: *Туранин В.* Теория и практика использования законодательных дефиниций : моногр. М., 2009. С. 36–37.

нейший элемент социального обеспечения лиц с ограниченными возможностями. Если законодатель пойдет по пути отказа от включения в текст закона положений о пенсионном обеспечении по случаю потери кормильца, то ему необходимо будет решить в пенсионном законодательстве некоторые злободневные и важные задачи, к примеру, расширить и унифицировать круг получателей пенсии по случаю потери кормильца. Учитывая различную природу пенсионного обеспечения, оптимальным представляется в законе охарактеризовать право семьи на пенсию по случаю потери кормильца, сформированную в порядке обязательного пенсионного страхования или средств государственного бюджета. При этом необходимо снабдить соответствующую статью закона отсылками к соответствующим федеральным законам.

В отдельную главу требуется обособить нормы о социальных выплатах, обобщив и систематизировав положения о пособиях, субсидиях,

компенсационных выплатах, материнском (семейном) капитале¹¹. Учитывая разнообразие социальных выплат, можно предположить, что достижение этой цели потребует серьезных усилий не только юристов, но и экономистов, которые должны будут просчитать экономические последствия изменения системы выплат с целью не допустить ухудшения материального положения семей с детьми. Принципиально важным является урегулирование в законе основ социального обслуживания семей с детьми, которые сейчас не определены, установив, при каких условиях семья имеет право на получение социальных услуг, в каких формах и видах возможно оказание социальных услуг семье.

Более подробное определение структуры и содержания закона является одним из этапов подготовки законопроекта, а выработанные подходы могут быть востребованы в случае государственной заинтересованности при работе над текстом закона.

УДК 346.26

РАЗВИТИЕ СУБЪЕКТОВ МАЛОГО БИЗНЕСА КАК ПРЕДПОСЫЛКА СОЗДАНИЯ НОВЫХ РАБОЧИХ МЕСТ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Development of Small Business Subjects as Precondition for the New Jobs Creation: legal aspect

О. М. Гвоздева – доцент кафедры таможенного дела и права Омского государственного университета путей сообщения, кандидат юридических наук

O. M. Gvozdeva – Associate Professor of the Customs Administration and Law Department of the Omsk State Transport University, Candidate of Law Sciences

***Аннотация.** В статье рассматривается проблема создания рабочих мест посредством развития субъектов малого предпринимательства, предлагаются авторские пути решения данной проблемы.*

The article deals with the problem of creating jobs through development of small enterprises subjects; property copyright ways to solve this problem are offered.

¹¹ Нормы о материнском (семейном) капитале, учитывая их временный характер, включать в закон нецелесообразно, но, принимая во внимание целевой характер выплаты и направления ее использования на решение важных для семьи проблем, возможно придать им не временный, а постоянный характер.