

На правах рукописи

**Толкунова Наталья Александровна**

**СИСТЕМАТИЗАЦИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ**

Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

**Нижний Новгород – 2011**

Работа выполнена на кафедре правовых дисциплин  
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения  
высшего профессионального образования  
«Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарёва»

**Научный руководитель:** заслуженный деятель науки Республики Мордовия,  
доктор юридических наук, профессор  
**Худойкина Татьяна Викторовна**

**Официальные оппоненты:** заслуженный юрист РФ,  
доктор юридических наук, профессор  
**Поленина Светлана Васильевна**

доктор юридических наук, профессор  
**Толстик Владимир Алексеевич**

**Ведущая организация:** **Пензенский государственный университет**

Защита диссертации состоится « 27 » января 2012 года в 10:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.166.16 при Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603115, г. Нижний Новгород, ул. Ашхабадская, д. 4.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

Автореферат разослан «\_\_\_» декабря 2011 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета Д 212.166.16  
кандидат юридических наук, доцент

Л.П. Ижнина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Современный процесс реформирования и модернизации российского общества связан с решением сложных политических, социально-экономических и правовых задач, среди которых особое значение имеет вопрос о создании стройной системы нормативных правовых актов, обеспечивающих полноту законодательного регулирования в сфере социальной защиты населения. Такая потребность вызвана необходимостью воплощения в жизнь основных принципов социального государства, закрепленных в пункте 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации и связанных с созданием условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Российское законодательство в сфере социальной защиты населения представляет собой объемную нормативную базу, которая согласно конституционным положениям охватывает массивы правовых норм, направленных на регулирование мер по охране труда и здоровья людей, гарантирование минимума оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсии, пособий и иных гарантии социальной защиты. Это законодательство носит комплексный характер, в него входят правовые нормы трудового, медицинского, административного, финансового права и других отраслей права и законодательства. Современный этап развития правового регулирования общественных отношений по социальной защите населения характеризуется интенсивным увеличением не только федерального, но и регионального законодательства. Вместе с тем, эффективность этого регулирования продолжает оставаться достаточно низкой, о чем свидетельствует социальное неблагополучие среди наименее защищенных групп населения (детей, многодетных семей, инвалидов, одиноких пожилых людей и др.), неравный социально-правовой статус граждан, проживающих на территории различных субъектов Российской Федерации и др. Практика свиде-

тельствует, что рост числа нормативных правовых актов в сфере социальной защиты населения оказывает незначительное влияние на такую ситуацию. Более того, он приводит к усилению несогласованности, противоречию между нормативными правовыми актами, конкуренции норм законов и иных нормативных правовых актов. Поэтому актуальной является деятельность по систематизации российского законодательства в сфере социальной защиты населения.

Процесс систематизации законодательства связан с анализом и переработкой действующих нормативных актов, группировкой их по определенной схеме, созданием внутренне единой непротиворечивой и согласованной системы законодательства. Систематизация законодательства позволит упорядочить правовое регулирование общественных отношений по социальной защите населения и одновременно повысить его действенность.

В публицистике и в программных документах различных общественных объединений и партий все чаще звучат идеи, связанные с систематизацией законодательства в сфере социальной защиты населения. Одновременно наблюдается активная деятельность субъектов Российской Федерации по систематизации регионального законодательства в сфере социальной защиты населения<sup>1</sup>. Включаемость этой систематизации в практику не может оставить в стороне необходимость научного осмысления ее процессов. Актуальность темы диссертационного исследования определяется отсутствием единой, теоретической основы систематизации российского законодательства в сфере социальной защиты населения. В современных условиях следует комплексно изучить данную проблему, упорядочить научные знания о целях, задачах, предпосылках и факторах данного вида систематизации, выявить ее объект, определить наиболее

---

<sup>1</sup> В настоящее время приняты и действуют: Социальный кодекс Белгородской области от 28 декабря 2004 года № 165, Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан от 19 июня 2008 года № 225, Социальный кодекс Ярославской области от 19 декабря 2008 года № 65-3. Активная работа по кодификации законодательства в сфере социальной защиты проводится в Санкт-Петербурге (Правительством данного субъекта Российской Федерации издано Распоряжение от 1 июня 2005 года № 68-РП «О подготовке проекта закона Санкт-Петербурга «Социальный кодекс Санкт-Петербурга»»).

приемлемые формы и виды, а также ее возможности как в рамках сегодняшнего дня, так и на перспективу и др.

**Степень научной разработанности проблемы.** В разное время теоретические проблемы систематизации законодательства нашли свое отражение в работах: В.М. Баранова, С.В. Полениной<sup>2</sup>, С.Н. Братуся, И.С. Самощенко<sup>3</sup>, Г.Г. Егорова<sup>4</sup>, Д.А. Казакова<sup>5</sup>, Д.А. Керимова<sup>6</sup>, Н.П. Колдаевой<sup>7</sup>, В.В. Ксенофонтова<sup>8</sup>, О.Б. Кудешкиной<sup>9</sup>, О.В. Михайлова<sup>10</sup>, А.С. Пиголкина<sup>11</sup>, Т.Н. Рахманиной<sup>12</sup>, Соболевской<sup>13</sup>, Ю.А. Тихомирова<sup>14</sup> и др. Данными авторами в разное время были проанализированы основные предпосылки, принципы, процедуры и формы систематизации отечественного законодательства.

Теоретические основы систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения затрагивали в своих исследованиях многие ученые: Б.А. Дегтем, И.И. Шубиным, Т.К. Мироновой<sup>15</sup> исследованы проблемы формирования этого законодательства; особенности правового регулирования в рамках отдельных областей социальной защиты населения проанализированы Н.В.

---

<sup>2</sup> Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система законодательства и правовая система. – Н. Новгород, 2000.

<sup>3</sup> Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. – М., 1962.

<sup>4</sup> Егоров Г.Г. Роль справочно-правовых компьютерных систем в систематизации российского законодательства. Дис. канд. юрид. наук. – Волгоград, 2006.

<sup>5</sup> Казаков Д.А. Систематизация российского законодательства на основе использования современных информационных технологий. Дис. канд. юрид. наук. – М., 2007.

<sup>6</sup> Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. – М., 1962.

<sup>7</sup> Колдаева Н.П. Конституционные основы систематизации законодательства Российской Федерации // Государство и право. – 2003. – № 2. – С. 13-16.

<sup>8</sup> Ксенофонтов В.В. Систематизация российского законодательства: принципы и процедуры. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003.

<sup>9</sup> Кудешкина О.Б. Систематизация отечественного законодательства. Дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2002.

<sup>10</sup> Михайлов О.В. Систематизация нормативных правовых актов как способ их совершенствования. – М., 2003.

<sup>11</sup> Пиголкин А.С. Систематизация законодательства в Российской Федерации. – СПб., 2003.

<sup>12</sup> Рахманина Т.Н. Кодификация законодательства. – М., 2005.

<sup>13</sup> Соболевская А.И. Систематизация законодательства в современной России (теоретико-правовой аспект). Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2008.

<sup>14</sup> Тихомиров Ю.А. Теория кодекса / Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25 – 26 сентября 2008 года) / Под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. – Н. Новгород, 2009.

<sup>15</sup> Деготь Б.А., Шубин И.И. Российское законодательство о социальной защите населения. – М., 1996; Миронова Т.К. Право социального обеспечения и современные тенденции правового регулирования отношений в сфере социальной защиты. Дис. ... док. юрид. наук. – М., 2008.

Антипьевой<sup>16</sup>, В.М. Корякиным<sup>17</sup>, Д.А. Сторожуком<sup>18</sup>, А.Г. Чепурным<sup>19</sup>; влияние государственной политики на развитие законодательства в сфере социальной защиты населения нашло свое отражение в трудах Е.М. Андреевой, М.М. Федяниной<sup>20</sup>. Попытки концептуально определить отрасль права социальной защиты (социального права), описать ее место в системе права и системе законодательства предпринимались М.И. Лепиховым, С.Д. Соловьевой, М.И. Фетюхиным<sup>21</sup>. Необходимость и последовательность действий по систематизации отдельных институтов законодательства в сфере социальной защиты населения обосновывали: Ю.В. Васильева<sup>22</sup>, М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова, В.Б.Савостьянова<sup>23</sup>, А.В. Усс, В.А. Толоконский, В.И. Иванков, В.Н. Лисица<sup>24</sup>.

Основам систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения, как явлению в праве, не было посвящено самостоятельного исследования. Абсолютное большинство ученых ограничилось лишь констатацией потребности такой систематизации, подчеркивало ее важность для совершенствования законодательства в сфере социальной защиты населения, но при этом должного внимания разработке подобной проблематике не уделялось. Закономерность осмысления основных проблем, связанных с систематизацией этого законодательства, очевидна.

---

<sup>16</sup> Антипьева Н.В. Правовое регулирование социальной защиты инвалидов в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2000.

<sup>17</sup> Корякин В.М. Правовое обеспечение военно-социальной политики Российской Федерации. Дис. ... док. юрид. наук. – М., 2005.

<sup>18</sup> Сторожук Д.А. Правовое регулирование социальной защиты безработных в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2005.

<sup>19</sup> Чепурной А.Г. Конституционно-правовое регулирование государственной политики Российской Федерации в сфере социальной защиты инвалидов боевых действий. Дис. ... док. юрид. наук. – М., 2006.

<sup>20</sup> Андреева Е.М. Социальная функция демократического государства (конституционно-правовой аспект). Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1998; Федянина М.М. Проблемы социальной защиты населения в социальной политике современного Российского государства: политико-правовой и организационный аспект. Дис. ... канд. полит. наук. – М., 2003.

<sup>21</sup> Лепихов М.И. Право и социальная защита населения в России (социальное право). – М., 2000; Соловьева С.Д. Правовое регулирование социальной защиты населения. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997; Фетюхин М.И. Социальное право: Курс лекций. – Волгоград, 1998.

<sup>22</sup> Васильева Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: Теоретические и практические проблемы. Дис. ... док. юрид. наук. – М., 2010.

<sup>23</sup> Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Савостьянова В.Б. Пенсионный кодекс Российской Федерации. Проект. – М., 2008.

<sup>24</sup> Усс А.В., Толоконский В.А., Иванков В.И., Лисица В.Н. Социальный кодекс Российской Федерации: проблемы кодификации в сфере социального обеспечения. – Новосибирск, 2004.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, связанные с осуществлением систематизации российского законодательства в сфере социальной защиты населения.

**Предметом диссертационного исследования** выступают сущность, цели, задачи, факторы систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения, содержание и структура ее объекта, возможности использования различных форм и видов, последовательность действий и пути ее совершенствования.

**Цель диссертационного исследования** заключается в обосновании базовых теоретических основ систематизации российского законодательства в сфере социальной защиты населения и в определении направлений их практического применения.

В соответствии с указанной целью поставлены следующие задачи:

- определить сущность, цели, задачи и объект систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения;
- установить основные факторы, оказывающие воздействие на возникновение необходимости этой систематизации;
- разграничить ее формы и виды;
- раскрыть структуру и содержание объекта систематизации;
- провести анализ возможностей использования различных форм систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения, таких как учет, инкорпорация, консолидация и кодификация, выделить их особенности и характерные признаки;
- определить последовательность систематизационных действий применительно к этому законодательству;
- выявить проблемы и пути совершенствования систематизации законодательства субъектов Российской Федерации в сфере социальной защиты населения.

**Методологическую основу исследования** составил диалектический метод познания. Он позволил объективно и всесторонне подойти к решению по-

ставленных задач, обозначить характерные, отличительные свойства систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения, выявить противоречия научных взглядов и правовых положений, обозначить основные проблемные вопросы и предложить варианты их разрешения.

Метод системного и структурного анализа позволил определить особенности структуры законодательства в сфере социальной защиты населения и определить факторы его систематизации. Сравнительно-правовой метод использовался для сравнения результатов практической деятельности по систематизации законодательства. Формально-юридический метод позволил исследовать нормативно-правовую базу, созданную законодательством, регулирующим общественные отношения по социальной защите населения. Формально-логический метод использовался при исследовании понятий, суждений, умозаключений ученых и позволил определить наиболее верные подходы к пониманию сущности систематизации этого законодательства.

Особое значение имело использование метода моделирования. Этот метод путем аналогии с деятельностью по систематизации законодательства других сфер общественных отношений применялся при изучении отдельных особенностей систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения.

**Теоретическую основу исследования** составили работы отечественных ученых-правоведов: С.С. Алексеева, В.К. Бабаева, С.Н. Братуся, О.С. Иоффе, В.Б. Исакова, Д.А. Керимова, В.Н. Кудрявцева, О.Е. Кутафина, Р.З. Лившица, А.В. Малько, Г.В. Мальцева, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, В.С. Нерсисянца, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, Т.Н. Рахманиной, И.С. Самощенко, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, В.А. Толстика, Т.Я. Хабриевой, Л.С. Явича и др.

**Нормативно-правовую и эмпирическую базу исследования** составили: Конституция Российской Федерации, отраслевые кодифицированные акты (Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 года № 223-ФЗ, Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года №197-ФЗ, Основы законодательства Российской Федерации от 22 июля 1993 года № 5487-1 «Об

охране здоровья граждан» и др.), федеральные законы (Федеральный закон от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Федеральный закон от 10 декабря 1995 года №195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», Федеральный закон от 16 июля 1999 года №165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», Федеральный закон от 17 июля 1999 года №178-ФЗ «О государственной социальной помощи» и др.), законы субъектов Российской Федерации, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, акты органов исполнительной власти, регулирующие вопросы социальной защиты населения страны, систематизации законодательства в данной сфере и другие вопросы, связанные с темой диссертационного исследования.

В процессе исследования был проведен сравнительный анализ структуры и содержания Социального кодекса Белгородской области от 28 декабря 2004 года № 165, Кодекса Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан от 19 июня 2008 года № 225 и Социального кодекса Ярославской области от 19 декабря 2008 года № 65-3.

**Научная новизна** диссертации состоит в том, что в ней проведено комплексное научное исследование теоретических и практических аспектов систематизации российского законодательства в сфере социальной защиты населения, в процессе которого определены ее общественные и юридические цели, раскрыты основные задачи и факторы. Установлены границы исследуемого законодательства в зависимости от предмета правового регулирования и юридической силы включаемых в него нормативных правовых актов. Определены структура и внутривидовые связи данного законодательства, выделена группа нормативных правовых актов, составляющих основу построения его системы. Проанализировано наличие и содержательная составляющая основных признаков формирования комплексной отрасли законодательства в сфере социальной защиты населения. Проведена оценка возможностей использования различных форм и видов систематизации как с учетом нынешнего состояния

законодательства, так и на перспективу. Исследован опыт систематизационной деятельности субъектов Российской Федерации. На основе анализа разных подходов к кодификации регионального законодательства о социальной защите населения определены направления унификации данного вида работы.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Систематизация законодательства в сфере социальной защиты населения преследует достижение юридических и общественных целей. Общая юридическая цель такой систематизации заключается в том, чтобы правовое регулирование отношений по социальной защите стало наиболее упорядоченным, интегрированным и доступным для понимания. Общественная цель систематизации анализируемого законодательства обусловлена необходимостью достижения такого нормативно-правового регулирования сферы социальной защиты населения, которое обеспечило бы для каждого надежные юридические гарантии его конституционного права на социальную защиту.

2. Объектом исследуемого вида систематизации выступает совокупность нормативных правовых актов регулирующих общественные отношения по социальной защите населения. Учитывая, что в этой сфере возможности подзаконного, в том числе ведомственного нормотворчества весьма широки, в понятие «законодательство в сфере социальной защиты населения» следует включить не только федеральные законы и законы, принимаемые на уровне субъектов Российской Федерации, но и иные нормативные правовые акты.

3. Законодательство в сфере социальной защиты населения представляет собой комплексное образование, охватывающее широкий спектр отношений, сгруппированных на базе их единой социальной направленности. Всю совокупность актов этого законодательства предлагается характеризовать как комплексный нормативный массив, находящийся на стадии становления комплексной отрасли законодательства. Доказательством выбора такого подхода является наличие определенных теоретических признаков позволяющих говорить о формировании комплексной отрасли законодательства (существенные отличительные особенности общественных отношений по социальной защите населе-

ния; государственная значимость данного рода отношений; прогрессивный рост законодательных актов в сфере социальной защиты населения; наличие специальных федеральных и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по нормативному правовому регулированию этой сферы; активно складывающиеся институты социального законодательства, не характерные для других отраслей права) и отсутствие практических аргументов в пользу обособления этого законодательства, а именно четкой, современной государственной политики в сфере социальной защиты населения, предполагающей приведение всего массива нормативных правовых актов в стройную систему с учетом понимания данного законодательства как комплексной отрасли и отсутствие базовых документов, осуществляющих системообразующую функцию в рамках рассматриваемого законодательства.

4. Процессу сближения законодательства в сфере социальной защиты населения и его структурированию в рамках единой комплексной отрасли законодательства будет способствовать разработка и нормативное закрепление единой Концепции социальной защиты населения, которая представит собой систему взглядов на социальную защиту населения в Российской Федерации. Эта Концепция позволит: определить роль и место социальной защиты населения в социальном развитии страны и регионов; очертить круг социальных рисков, последствия которых подлежат коррекции, гарантированной государством и перечень мер по профилактике этих рисков; четко определить стратегические сценарии развития системы социальной защиты населения; направления совершенствования правового и финансового обеспечения системы социальной защиты населения; направления структурного реформирования государственного управления этой системой и др.

5. Результаты исследования законодательства в сфере социальной защиты населения позволили сделать вывод, что действующие в сфере социальной защиты населения законы (а на их основе и другие нормативные правовые акты) можно условно разделить на две группы. Первая группа представлена законами о социальной защите, принятыми специально для регулирования действующей

щих в этой сфере отношений, включающими: системообразующие законы о социальной защите населения и законы, принятые в их развитие; комплексные законы о социальной защите населения, определяющие отдельные категории граждан, подлежащих социальной защите, и определенные виды социальных гарантий в отношении них. Вторую группу составляют законы иной отраслевой принадлежности, содержащие отдельные главы, разделы или отдельные нормы о социальной защите населения. Данный вывод позволяет выделить структурную основу систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения в рамках системообразующих законов первой из названных групп и нормативные правовые акты, регулирующие пограничные области социальной защиты населения в рамках второй группы актов, которые должны быть проанализированы по существу в процессе систематизации этого законодательства.

6. Использование различных форм систематизации (учета, инкорпорации, консолидации и кодификации) связано с особенностями современного этапа развития законодательства в сфере социальной защиты населения. В связи с отсутствием необходимой полноты правового регулирования социальной защиты населения отраслевая консолидация не может быть характерна для законодательства, регулирующего эту сферу общественных отношений. Однако частичная консолидация этого законодательства в рамках отдельных его институтов может быть использована в современной практике систематизации. Актуальной является консолидация законодательства о социальном обслуживании населения.

7. Институциональная кодификация законодательства в сфере социальной защиты населения, основанная на кодификации отдельных институтов этого законодательства в форме кодекса, призвана обеспечить конструирование более стабильной системы актов и способствовать последующей отраслевой кодификации исследуемого законодательства. На сегодняшний день вполне своевременной представляется разработка и принятие Пенсионного кодекса Российской Федерации.

8. Отраслевая кодификация законодательства в сфере социальной защиты населения в форме единого кодекса является обобщающей стадией всей систематизации. К основным условиям ее проведения относятся: 1) наличие всех признаков позволяющих признать законодательство в сфере социальной защиты населения комплексной отраслью законодательства; 2) исчерпание возможностей консолидации, институциональной кодификации и официальной отраслевой инкорпорации этого законодательства.

**Теоретическая значимость исследования.** Полученные результаты исследования помогают оценить специфику законодательства в сфере социальной защиты населения и позволяют внести определенный вклад в решение теоретических проблем его систематизации. Сформулированные в работе теоретические положения и выводы развивают и расширяют ряд разделов общей теории права, посвященных систематизации законодательства, правотворчеству, юридической технике, соотношению системы права и системы законодательства, нормативным правовым актам. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в дальнейшей разработке теоретических проблем, связанных с отраслевой кодификацией законодательства.

**Практическое значение диссертационного исследования** определяется новизной и содержащимися в ней обобщениями, выводами и положениями, которые могут быть использованы субъектами правотворчества и правоприменения. В частности, исследование может представлять интерес как для законодателя, так и для иных субъектов правотворчества при выборе конкретных форм и видов систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения и при определении последовательности их применения.

Основные положения диссертации могут применяться в процессе преподавания таких теоретических курсов как «Проблемы теории права», «Юридическая техника», «Правотворчество» и др. Материалы диссертационного исследования могут стать основой спецкурсов в двухуровневой модели высшего юридического образования: бакалавриате и магистратуре.

**Апробация результатов исследования** нашла отражение в 12 опубликованных статьях автора общим объемом 2.86 п.л.

Результаты диссертационного исследования обсуждались на заседании кафедры правовых дисциплин ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева»

Отдельные выводы и рекомендации диссертационного исследования легли в основу докладов на следующих конференциях: региональной научно-практической конференции «Научный потенциал молодежи – будущему Мордовии» (Саранск, 2009 г.); IX Макаркинских научных чтениях «Социально-экономические и правовые проблемы инновационного развития региона в условиях глобализации экономики» (Саранск, 2009 г.); всероссийской научно-практической конференции «Проблемы реализации прав человека: история и современность» (Саранск, 2010 г.); межрегиональной научно-практической конференции «Проблемы российского законодательства: история и современность» (Тольятти, 2010 г.); XI Макаркинских научных чтениях «Социально-экономические и правовые проблемы регионального развития» (Саранск, 2011 г.).

Материалы и выводы диссертации внедрены в учебный процесс ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева» и НОУ ВПО «Мордовский гуманитарный институт».

**Структура диссертации** обусловлена объектом, предметом, целями и задачами исследования, раскрывает наиболее важные моменты рассматриваемой темы, отражает ход исследования и способствует последовательному изложению его материала. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и списка использованных источников.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ**

**Во введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования, определяется степень ее научной разработанности, объект и предмет ис-

следования, обосновывается цель и основные задачи диссертационной работы, раскрывается теоретическая основа и методологические подходы, формулируются научная новизна полученных в процессе диссертационного исследования результатов и основные положения, выносимые на защиту, оценивается теоретическая и практическая значимость проведенной работы.

**Глава первая «Теоретико-правовые основы систематизации российского законодательства в сфере социальной защиты населения»** посвящена определению понятия и основных характеристик систематизации российского законодательства в сфере социальной защиты населения. Диссертант анализирует факторы этой систематизации, выявляет структуру и внутрискруктурные связи этого законодательства.

**В первом параграфе «Понятие и сущность систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения»** формулируется понятие систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения, определяются цели, задачи, объект и субъекты этой систематизации.

Автор констатирует что, пройдя определенный этап своего формирования, связанный с увеличением количества различных нормативных правовых актов, российское законодательство в сфере социальной защиты достигло такого уровня, когда потребность его систематизации стала необходимым условием его дальнейшего развития.

В современном российском правоведении достаточно прочно утвердилось понимание систематизации как основного способа приведения законодательства в систему. Тем не менее, в существующих на сегодняшний день научных исследованиях отсутствует единство по вопросу содержания этой деятельности. В результате анализа основных позиций, касающихся спорных моментов теории систематизации законодательства, автор приходит к выводу, что систематизация законодательства в сфере социальной защиты населения представляет собой практическую деятельность по учету многочисленных нормативных актов и их объединению в укрупненные акты и сборники, направленную на выявление определенных недостатков правового регулирования обще-

ственных отношений по социальной защите населения и на достижение системности действующего в этой сфере законодательства.

Обеспечение системности, интеграции и доступности законодательства в сфере социальной защиты населения признается основной юридической целью систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения. Систематизация этого законодательства призвана стать основой совершенствования деятельности по социальной защите населения, поскольку это возможно только при качественной правовой базе, которая в рамках современной действительности должна обеспечиваться обозримым и непротиворечивым законодательством.

Для достижения указанных целей соискателем обозначен комплекс научно-теоретических и практических задач систематизации законодательства.

В процессе определения понятия законодательства в сфере социальной защиты населения как объекта систематизации проанализированы различные подходы к содержанию самого термина «законодательство». Сделан вывод о том, что в основе определения понятия законодательства с позиции проведения работ по его систематизации должна лежать оценка особенностей правового регулирования той сферы общественных отношений, в которой предстоит осуществить этот вид деятельности. Автор полагает, что при систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения целесообразно использовать широкий подход к понятию законодательства, с включением в него не только подзаконных, но и ведомственных актов.

Отмечается, что как в науке, так и в правотворческой практике не установлены границы законодательства в сфере социальной защиты населения в зависимости от предмета его правового регулирования. В связи с этим проводится анализ различных подходов к определению социальной защиты населения, раскрывается соотношение этой категории с представлениями о социальной защищенности, социальной безопасности, социальном обеспечении. Устанавливаются свидетельства тесной взаимосвязи понятий социальной защиты населения и социальных прав. Анализируются определенные признаки социальной

защиты населения, которые подлежат учету при проведении систематизации законодательства, действующего в этой сфере общественных отношений.

Определяется круг субъектов систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения. Особо отмечается роль ученых-юристов в процессе систематизации законодательства.

**Второй параграф первой главы – «Факторы систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения»** – содержит классификацию и анализ факторов систематизации этого законодательства.

Автор отмечает, что систематизация законодательства в сфере социальной защиты населения не должна происходить стихийно. Она требует знания и учета всего многообразия факторов, определяющих цели этой деятельности и оказывающих воздействие на ее процесс. Выделяются два уровня факторов систематизации: общесоциальный и правовой. К общесоциальным факторам отнесены факторы, влияющие на систематизацию законодательства с точки зрения различных социальных процессов, происходящих в обществе. Это социально-культурные, демографические, экономические и политические факторы. Отмечается, что влияние любого из этих факторов не является постоянным, оно может усиливаться или ослабевать.

Среди правовых факторов систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения выделены правоустановительные и правореализационные факторы. Автор констатирует, что для этого законодательства характерна тенденция непрерывного роста числа различных нормативных правовых актов как на федеральном, так и на региональном уровне. В значительной степени это определяет целый пласт деструктивных факторов, оказывающих отрицательное воздействие на правовое регулирование общественных отношений по социальной защите населения. К этим факторам отнесены: отрыв многих законов от жизни; не достаточная реализация демократического принципа верховенства закона; значительное количество различных нормативно-правовых противоречий и пробелов среди норм законодательства в сфере социальной защиты населения; игнорирование научных технологий законодательной техники при разработке нормативных правовых актов; соперничество раз-

личных позиций при разработке и принятии отдельных законов и иных нормативных правовых актов о социальной защите населения.

Диссертант особо обращает внимание на то, что необходимость систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения связана не только с несовершенством этого законодательства, но и с влиянием самого процесса систематизации на развитие правового обеспечения общественных отношений по социальной защите населения в рамках формирования комплексной отрасли законодательства.

К числу основных правореализационных факторов, автор относит: потребность четкого и ясного процесса реализации норм российского законодательства в сфере социальной защиты населения; существующие пробелы правореализационной практики при осуществлении права на социальную защиту. Дана характеристика этих факторов.

**В третьем параграфе «Формы и виды систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения»** разграничиваются понятия формы и вида систематизации законодательства, анализируются мнения различных авторов и делаются выводы относительно количества форм систематизации законодательства, определяются приоритетные виды систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения.

Автор констатирует, что термины «форма» и «вид» достаточно часто используются в рамках общей теории систематизации законодательства, однако во многих научных источниках ими обозначаются совершенно одинаковые явления. Двойное толкование понятия «систематизация» в теории права позволило автору говорить о различиях между формами и видами систематизации законодательства. Выявлено, что понятием «систематизация» обозначается не только определенный вид деятельности по упорядочению законодательства, но и результат этой деятельности. На основании выделения в указанном понятии двух взаимосвязанных компонентов автор приходит к выводу, что форму систематизации законодательства следует сопоставлять с определенным результатом этой деятельности, то есть с формой итогового акта или сборника. Соот-

ветственно, если систематизацию законодательства рассматривать как определенное направление деятельности по упорядочению законодательства, то в данном случае речь должна идти о ее видах.

Систематизация законодательства как деятельность по приведению нормативных правовых актов в упорядоченную систему связана с использованием различных форм. Вместе с тем, отмечается, что современная наука не выработала единого мнения по поводу их количества. Среди многочисленных точек зрения относительно количества форм систематизации диссертант придерживается группы авторов, выделяющих в качестве ее форм учет, инкорпорацию, консолидацию и кодификацию законодательства.

По признанию большинства правоведов, основной формой систематизации законодательства, позволяющей добиться наибольшей его системности, является кодификация. Для законодательства в сфере социальной защиты населения такой подход является оптимальным. Однако это не означает отказ от иных форм систематизации законодательства. С учетом современного развития законодательства в сфере социальной защиты населения учет, инкорпорация и консолидация должны рассматриваться либо как определенный этап кодификационной работы, либо как конечный результат систематизации законодательства, обусловленный необходимостью его использования в процессе правотворческой или правоприменительной деятельности.

Диссертант полагает, что виды систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения могут быть классифицированы по самым различным критериям (направленности результатов систематизации законодательства, субъекту систематизации законодательства, систематичности, территориальному признаку и др.), основным из которых признается объект этой систематизации. На основании этого критерия автором выделяется отраслевая систематизация, проводимая в отношении всего законодательства в сфере социальной защиты населения, и систематизация, проводимая в рамках отдельных институтов законодательства в сфере социальной защиты населения, выделяемых по субъектам социальной защиты или определенным ее формам.

**В четвертом параграфе «Структура и внутривидовые связи законодательства в сфере социальной защиты населения как объекта систематизации»** проанализировано содержание и структура законодательства в сфере социальной защиты населения, исследованы проблемы формирования комплексной отрасли законодательства в этой сфере общественных отношений.

Автором проведено исследование вопроса о становлении и развитии отрасли права социальной защиты населения (социального права). Диссертант, анализируя различные точки зрения относительно вопроса о праве социальной защиты населения (социальном праве), сводит их к двум основным группам. Одни авторы полагают, что право социальной защиты населения (социальное право) – это самостоятельная отрасль права, другие – что право социальной защиты населения (социальное право) представляет собой комплексную отрасль права. Исследуя аргументы каждой из сторон, автор рассматривает проблемы предмета данной отрасли права и ее методов регулирования, параллельно анализирует спорные моменты, связанные с существованием комплексных отраслей права. Разделяя позицию С.В. Полениной относительно невозможности существования комплексных отраслей права, автор приходит к выводу, что правовое регулирование социальной защиты населения следует рассматривать не как отрасль права, а как межотраслевой институт применительно к отраслям законодательства, включающий в себя соответствующие нормативные правовые акты, нормы которых направлены на регулирование гарантии социальной защиты населения.

В целях определения возможных направлений систематизации российского законодательства в сфере социальной защиты населения проведено исследование его содержания с учетом иерархии входящих в него нормативных правовых актов. Это исследование позволило выявить группу нормативных правовых актов, принятых специально для регулирования общественных отношений по социальной защите населения, представляющих в совокупности структурную основу этой систематизации.

На основании определенных критериев формирования законодательных образований, нашедших свое отражение в трудах С.В. Полениной, М.И. Милушина и др., были сделаны выводы о статусе комплексного законодательства, объединяющего нормы о социальной защите населения, в системе российского законодательства. Отмечены перспективы преобразования комплексного массива законодательства в комплексную отрасль. Автор заявляет, что этому будет способствовать нормативное закрепление понятия законодательства в сфере социальной защиты населения в рамках единого системообразующего акта. Особая роль этого акта в укреплении системности законодательного регулирования общественных отношений по социальной защите населения связана с выполнением им определенной интегративной функции. Автор полагает, что на современном этапе развития нашего государства первостепенным является вопрос о разработке и нормативном закреплении основ социальной защиты населения в форме общероссийской Концепции социальной защиты населения Российской Федерации, которая явилась бы своего рода программным документом, закрепляющим наиболее общие направления совершенствования мер по социальной защите населения, а также стала бы основой системы правового обеспечения этой сферы общественных отношений. Анализируется региональный опыт принятия такого рода концепций и опыт принятия федеральных концепций развития отдельных институтов социальной защиты населения. Указываются конкретные направления, которые должна включать в себя Концепция социальной защиты населения Российской Федерации.

**Вторая глава «Особенности и перспективы применения форм систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения»** посвящена анализу возможностей учета, инкорпорации, консолидации и кодификации как форм систематизации российского законодательства в сфере социальной защиты населения.

**В первом параграфе «Учет законодательства в сфере социальной защиты населения»** раскрыто понятие и сущность учета законодательства как

формы систематизации законодательства, исследованы практические аспекты учета законодательства в сфере социальной защиты населения.

На основании анализа мнений различных ученых о месте учета в деятельности по систематизации законодательства, соискатель отмечает, что данная форма имеет важное значение для достижения целей систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения. Во-первых, учет законодательства необходим для квалифицированного применения правовых норм в повседневной практической деятельности органов социальной защиты населения и органов законодательной власти. Во-вторых, очевидно, что проведение инкорпорации, консолидации и кодификации законодательства в сфере социальной защиты населения требует полной информации о количестве нормативных правовых актов, регулирующих эти общественные отношения. Именно учет, по мнению автора, призван удовлетворить эти потребности.

Отмечается важность классификации для систематизации законодательства вообще и для его учета в частности. Анализируется содержание и значение ныне действующего Общеправового классификатора правовых актов, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 года № 511 «О классификаторе правовых актов». Делаются выводы о возможностях его использования при проведении учета законодательства в сфере социальной защиты населения.

На примере автоматизированной информационной системы, используемой Министерством социальной защиты Республики Мордовия, раскрываются преимущества автоматизированных форм учета законодательства в сфере социальной защиты населения. Отмечается необходимость создания федеральной корпоративной автоматизированной управляющей системы социальной защиты населения, а в ее рамках единого банка нормативных правовых актов и информационно-поисковой системы для него. Диссертант полагает, что доступ к такой системе через Интернет позволит обеспечить возможность получения правовой информации любому пользователю. Определяются разделы классифика-

тора банка данных нормативных правовых актов по социальной защите населения.

**Во втором параграфе «Использование инкорпорации и консолидации как форм систематизации российского законодательства в сфере социальной защиты населения»** анализируются теоретические вопросы инкорпорации и консолидации. Раскрывается значение инкорпорации и консолидации для достижения целей систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения.

Отмечается, что инкорпорация законодательства в сфере социальной защиты населения может содействовать его дальнейшей консолидации и кодификации и то, что она прямо и непосредственно связана с учетом этого законодательства. Проводится анализ отдельных видов инкорпорации законодательства и их возможностей в отношении законодательства в сфере социальной защиты населения. Важным моментом в этой систематизации признается генеральная инкорпорация этого законодательства, основанная на возможности определения масштабов и структуры законодательства о социальной защите населения, на выявление системных связей этого законодательства, а так же его повторов, коллизий и пробелов.

Анализируя современную практику применения инкорпорации как формы систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения, диссертант отмечает преобладание ее неофициального характера.

Приводятся классические примеры официальной инкорпорации (Свод законов РСФСР, Свод законов СССР). Исследуются причины приостановления работ над Сводом законов Российской Федерации, предусмотренным Указом Президента Российской Федерации от 6 февраля 1995 года № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации». Отмечается, что инкорпорация законодательства в сфере социальной защиты населения должна составить в Своде законов самостоятельную часть. Эта систематизация позволит укрепить тесные структурные связи законодательства в сфере социальной защиты населения и определить дальнейшие направления развития этого законодатель-

ства, станет основой его систематизации в форме единого кодифицированного акта. Однако автор полагает, что проведение такой инкорпорации станет возможным только после окончательного формирования и нормативного закрепления понятия законодательства в сфере социальной защиты населения.

В процессе анализа возможностей консолидации законодательства в сфере социальной защиты населения раскрываются характерные признаки этой формы систематизации, которые позволяют отграничить ее от кодификации и инкорпорации законодательства. С учетом особенностей современного этапа развития законодательства в сфере социальной защиты населения диссертант говорит о возможности консолидации лишь его отдельных институтов. Автор заявляет о необходимости объединения двух основных законов о социальном обслуживании населения, – Федерального закон от 10 декабря 1995 года № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» и Федерального закон от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», с целью унификации их текстов и устранения повторов.

**В третьем параграфе «Основные черты кодификации законодательства и ее место в системе российского законодательства в сфере социальной защиты населения»** раскрываются преимущества и специфика кодификации законодательства, выделяются ее виды и формы, раскрывается их сущность. На этом фоне делаются выводы о возможностях кодификации российского законодательства в сфере социальной защиты населения. Рассматриваются основные позиции российских ученых по вопросу определения направлений кодификации. Анализируется зарубежный опыт кодификации этого законодательства.

«Венцом» всей деятельности по кодификации законодательства в сфере социальной защиты населения признается создание единого кодификационного акта, призванного встать во главу всей системы этого законодательства. Отмечается, что таким актом может стать Кодекс о социальной защите населения Российской Федерации. Однако диссертант полагает, что такая кодификация

должна быть, действительно, назревшей, она должна опираться на определенный комплекс работ, которые позволят подготовить законодательство к его кодификации.

По мнению автора, заслуживает внимания идея поэтапной кодификации законодательства в сфере социальной защиты населения, этапы которой будут связаны с кодификацией отдельных институтов этого законодательства. На сегодняшний день вполне реальной представляется кодификация такого института законодательства в сфере социальной защиты населения как пенсионное законодательство. Рассматривается возможность кодификации пенсионного законодательства в форме Пенсионного кодекса Российской Федерации.

**Третья глава «Проблемы и пути совершенствования систематизации законодательства субъектов Российской Федерации в сфере социальной защиты населения»** посвящена анализу региональных систематизационных процессов в исследуемой сфере, выявлению их проблемных моментов и направлений их разрешения.

Отмечается, что содержание теоретических основ систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения, связанное с определением ее целей, задач, факторов, форм, видов и субъектов является вполне приемлемым и для систематизации регионального законодательства в сфере социальной защиты. Объектом региональной систематизации признается система нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения по социальной защите населения конкретного субъекта Российской Федерации.

Особый интерес в рамках данной части исследования вызвала наметившаяся тенденция по активизации деятельности субъектов Российской Федерации, связанная с использованием кодификации как одной из форм систематизации этого законодательства. В связи с чем, выстраивается определенная последовательность направлений исследования. Во-первых, указывается, что, как и на федеральном уровне, кодификация регионального законодательства в сфере социальной защиты населения представляет собой основную форму его систематизации. Во-вторых, отмечается, что кодификация законодательства субъекта

Российской Федерации проводится как в форме кодексов, так и в форме кодифицированных актов, не имеющих «титула» кодекс, в связи с этим уделяется внимание вопросу о правомерности использования формы кодекса для кодификации регионального законодательства. В-третьих, признается, что кодификационные акты субъектов Российской Федерации, в большинстве своем, не имеют всеобъемлющего характера и не разрешают всех вопросов правового регулирования общественных отношений по социальной защите населения конкретного региона.

В процессе исследования проведен анализ содержания и структуры ныне действующих региональных кодексов: Социального кодекса Белгородской области от 28 декабря 2004 года № 165, Кодекса Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан от 19 июня 2008 года № 225 и Социального кодекса Ярославской области от 19 декабря 2008 года № 65-3. Отмечается отсутствие у этих нормативных правовых актов единства в структуре и предмете правового регулирования. Раскрываются положительные и отрицательные моменты проведения такого рода кодификационных работ. Анализируется возможность разработки модельного кодифицированного акта в целях унификации деятельности субъектов Российской Федерации по систематизации законодательства.

**В заключении** подводятся итоги выполненной исследовательской работы, формируются основные положения и выводы.

**Основные положения диссертации отражены в следующих работах автора:**

**Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:**

1. Толкунова Н.А. Информационные аспекты систематизации законодательства в сфере социальной защиты населения / Н.А. Толкунова, Т.В. Худойкина // Информационное право. – 2010. – № 3(22). – С.10 – 14 (0,4 п.л./ 0,2 п.л.).

2. Толкунова Н.А. Пробелы в законодательстве в сфере социальной защиты населения / Н.А. Толкунова, Т.В. Худойкина // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 4. – С.69 – 72 (0,6 п.л./ 0,3 п.л.).

3. Толкунова Н.А. Основные черты кодификации законодательства и ее место в системе российского законодательства, действующего в сфере социальной защиты населения / Н.А. Толкунова // Бизнес в законе. – 2011. – № 5 – С.136 – 139 (0,4 п.л.).

4. Толкунова Н.А. Структура и внутривидовые связи российского законодательства в сфере социальной защиты населения / Н.А. Толкунова // Бизнес в законе. – 2011. – № 6 – С. 42 – 45 (0,4 п.л.).

**Статьи, опубликованные в других научных изданиях:**

5. Толкунова Н.А. Кодификация и ее место в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации / Н.А. Толкунова // Социально-экономические и правовые проблемы инновационного развития региона в условиях глобализации экономики. Материалы IX Макаркинских научных чтений (Саранск, 2009 г.). – Саранск: Тип. «Рузаевский печатник», 2009. – С.408 – 410 (0,3 п.л.).

6. Толкунова Н.А. Систематизация законодательства в сфере социальной защиты населения / Н.А. Толкунова // Научный потенциал молодежи – будущему Мордовии. Материалы Региональной научно-практической конференции (Саранск, 2009 г.). – Саранск: Изд-во Мордовского университета, 2009. – С.131 – 132 (0,06 п.л.).

7. Толкунова Н.А. Проблемы совершенствования социальной защиты населения / Н.А. Толкунова // Гуманитарное образование: креативность и инновационные процессы. Материалы международной научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 2010 г.). – СПб.: СПБИГО; ООО «Книжный Дом», 2010. – С.161 – 163 (0,2 п.л.).

8. Толкунова Н.А. Систематизация регионального законодательства в сфере социальной защиты населения / Н.А. Толкунова // Проблемы российского законодательства: история и современность. Материалы VII ежегодной

Межрегиональной научно-практической конференции (Тольятти, 2010 г.). – Самара: Самар. гуманит. акад., 2010. – С.143 – 147 (0,2 п.л.).

9. Толкунова Н.А. Кодификация законодательства в сфере социальной защиты населения / Н.А. Толкунова // Проблемы реализации прав человека: история и современность. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Саранск, 2010 г.). – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2010. – С.36 – 38 (0,2 п.л.).

10. Толкунова Н.А. Определение понятия законодательства о социальной защите населения, как объекта систематизации / Н.А. Толкунова, Т.В. Худойкина // Проблемы реализации прав человека: история и современность. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Саранск, 2010 г.). – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2010. – С.32 – 35 (0,2 п.л./0,1 п.л.).

11. Толкунова Н.А. Учет российского законодательства в сфере социальной защиты населения / Н.А. Толкунова // Социально-экономические и правовые проблемы регионального развития. Материалы XI Макаркинских научных чтений (Саранск, 2011 г.). – Саранск: Тип. «Рузаевский печатник», 2011. – С.424 – 426 (0,1 п.л.).

12. Толкунова Н.А. Анализ региональной практики кодификации законодательства в сфере социальной защиты населения / Н.А. Толкунова // Социально-политические науки. – 2011. – № 1. – С.126 – 129 (0,4 п.л.)