



Revista latinoamericana de derecho social

ISSN: 1870-4670

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Abramova, Marianna; Popova, Anna; Gorokhova, Svetlana
El código social en la Rusia contemporánea: ventajas y riesgos de la regulación jurídica
Revista latinoamericana de derecho social, núm. 31, 2020, Julio-Diciembre, pp. 29-53
Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2020.37.14862>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=429671767001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UNAM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

EL CÓDIGO SOCIAL EN LA RUSIA CONTEMPORÁNEA: VENTAJAS Y RIESGOS DE LA REGULACIÓN JURÍDICA*

SOCIAL CODE IN CONTEMPORARY RUSSIA: ADVANTAGES
AND RISKS OF THE JURIDICAL REGULATION

CODE SOCIAL EN RUSSIE ACTUELLE: POTENTIELS
ET RISQUES DE LA REGLAMENTACION JURIDIQUE

Marianna ABRAMOVA **

Anna POPOVA ***

Svetlana GOROKHOVA ****

RESUMEN: Hoy, en Rusia, se presta gran atención a la calidad de las actas legislativas. Esto se debe al acercamiento de los sistemas de derecho y del proceso de elaboración de leyes de los diferentes Estados. Los derechos humanos, incluidos los sociales, son considerados de supremo valor por la Constitución de la Federación de Rusia. Pero el verdadero desarrollo para el logro de estos valores sufre de las contradicciones. Eso no corresponde al posicionamiento de Rusia como Estado social, porque hasta el día de hoy, en Rusia, no existe un código social federal único. Las leyes de seguridad social no son sistémicas; son contradictorias y complejas en su aplicación. Y es que la regulación de los derechos sociales se encuentra bajo control, tanto del gobierno federal como de las regiones de la Federación de Rusia. Desde el 2004 y hasta el 2017, siete regiones de la Federación de Rusia adoptaron su código social, que en este artículo analizamos de acuerdo con diversos criterios: conceptos fundamentales, objetivos, tareas y estructura del código, principios de la

* Recibido el 6 de enero de 2020 y aceptado para su publicación el 25 de marzo de 2020.

** Universidad Estatal de Moscú (Lomonosov), docente de la Facultad de Ciencias Políticas, vicejefa de la Cátedra de Política Estatal, PhD (Historia), magister (Derecho).

*** Universidad Financiera bajo el Gobierno de la Federación Rusa (Moscú), Departamento de Derecho, profesora, doctora (Derecho), PhD (Filosofía).

**** Universidad Financiera bajo el Gobierno de la Federación Rusa (Moscú), Departamento de Derecho, docente, PhD (Derecho).



legislación social, la existencia de fórmulas de cálculos y otros. Según la opinión de los autores del artículo, el código social federal contribuiría a tan indispensable unión de la sociedad rusa. La codificación de esta ley es de gran importancia para garantizar el acceso de las amplias masas de la población a ésta, así como para elevar el conocimiento de los ciudadanos rusos sobre sus derechos sociales.

Palabras clave: Rusia, Constitución, Estado social, Federación, código social.

ABSTRACT: Considerable attention in Russia today is devoted to the quality of legislation; this can be explained by the definitions of the principles of social and law-bounded state and of protection of human rights. The Constitution of the Russian Federation has proclaimed human rights including social rights, the uppermost value, however, the real movement towards these goals is still contradictory. Therefore, this does not comply with Russia's stature as a social state because so far Russia lacks a unified federal Social Code. Russia's current system of laws guaranteeing social rights is erratic, contradictory and difficult to apply; this is due to the fact that the regulation of social legislation is in the hands of both regional and federal state structures. In the period of 2004 to 2017 seven entities of the Russian Federation adopted their own Social Codes, which are to be investigated in the given paper according to these criteria: basic definitions; the goals, the tasks and the structure of these codes; the principles of social legislation; using existing mathematic formulae. According to the authors, the creation of a federal Social Code will promote the required consolidation of the present-day society in Russia. Codification of the legislative branch is extremely important to facilitate the population's access to the Social Code, and to expend the public's knowledge about their social rights.

Keywords: Russia, Constitution, social State, Federation, social code.

RÉSUMÉ: En Russie, on accorde aujourd'hui beaucoup de prix à la qualité des actes législatifs, le rapprochement des systèmes juridiques et des processus législatifs de différents Etats en est la raison. Les droits de l'homme, y compris sociaux, sont proclamés "valeur suprême" par la Constitution de la Russie, mais l'avancement réel vers l'acquisition de ces valeurs souffre d'incohérence et de contradictions. La Russie est dépourvue jusqu'ici de Code social fédéral uni et, qui plus est, la législation destinée à la protection sociale est confuse, contradictoire et difficile à appliquer, le règlement des droits sociaux relevant de la

compétence commune du centre fédéral et des sujets de la Fédération de Russie. De 2004 à 2017, sept sujets de la Fédération ont adopté leurs propres Codes sociaux dont l'analyse est faite dans le présent article d'après les critères suivants: notions générales, objectifs, tâches et structures de la code, principes de la législation sociale; présence de formules de calcul, etc. De l'avis des auteurs du présent article, le Code social fédéral pourrait contribuer à la cohésion dont la société russe a tellement besoin à l'heure actuelle. La codification des législations sectorielles est extrêmement importante pour qu'on puisse mettre celles-ci à la portée des vastes couches de la populations, aussi bien qu'élever le niveau de connaissance de nos citoyens sur leurs droits sociaux.

Mots clés: Russie, Constitution, Etat social, Fédération, code social.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Desarrollo e instauración de la legislación social en Rusia.* III. *Análisis comparativo de los códigos sociales en la Federación de Rusia contemporánea.* IV. *El papel de la defensa judicial de los ciudadanos en el área de la seguridad social.* V. *Conclusión.* VI. *Fuentes de consulta.*

I. INTRODUCCIÓN

Los temas de la defensa social, incluyendo la seguridad social, se encuentran bajo control conjunto de la Federación de Rusia y de sus regiones. Por esta razón, el sistema de apoyo social a la población en Rusia contemporánea está regulada por más de 125 actas normativas jurídicas federales y una enorme cantidad de documentos de las 85 regiones de la Federación de Rusia. El volumen del cuerpo de normas vigentes obstaculiza tanto la obtención del apoyo social para los ciudadanos como su aplicación por parte de los órganos del poder estatal. Este problema fue resuelto en algunas regiones de la Federación de Rusia en los años 2000, después de la adopción de sus códigos sociales en los cuales se sistematizó la legislación social regional por medio de la codificación de las actas normativas jurídicas, vigentes en el área de la seguridad social de la población.

Hoy en día, en siete regiones de la Federación de Rusia existe un código social vigente. Es así: la región de Belgorod adoptó su código social en 2004, luego, en 2008, este documento fue aprobado en las regiones de Omsk y Yaroslavl. San Petersburgo adoptó su código en 2011, la región de Volgogrado, a fines del 2015,

la región de Astrajan, a fines del 2016 y, por último, la región de Leningrado adoptó este documento en noviembre del 2017.¹ Tales instrumentos jurídicos representan el resultado de una actividad titánica, en primer lugar, de los órganos administrativos de seguridad social de la población de estas regiones. Precisamente, ellos hicieron un inmenso trabajo para sistematizar y codificar todo el material normativo. Por ejemplo: en la región de Yaroslavl, como resultado de la adopción del código social, se codificaron 27 leyes regionales y cerca de 120 de otras actas normativas que determinan las medidas de apoyo social y su orden. Los códigos sociales de San Petersburgo y de la región de Volgogrado aúnen a más de 170 actas jurídicas normativas (cada uno). En la región de Leningrado el sistema de apoyo social a la población antes de adoptar su código social era regulado por más de 60 leyes regionales y cerca de 100 actas jurídicas.

Estos ejemplos de codificación de la ley social a nivel de las regiones de la Federación de Rusia demuestran la capacidad de unificar en un documento las normas que regulen todo el sistema de apoyo social natural y económico a las diferentes categorías de los ciudadanos, así como de ayuda social individual a los pobres e, incluso, prestar servicios sociales en el marco del servicio social a la población.

En general, la experiencia mundial de codificación en el derecho social ya es conocida. En Alemania existe un código social vigente. En Francia se aplica el código de seguridad social que, en su mayor parte, es resultado de

¹ Ley de la región de Belgorod del 28/12/2004, núm. 165, “Código social de la región de Belgorod”, Recopilación de actos jurídicos normativos de la región de Belgorod, 2005, núm. 65; Ley de la región de Omsk del 04/07/2008, núm. 1061-OZ, “Código de la región de Omsk sobre la defensa social de ciertas categorías de ciudadanos”; *Noticiero de Omsk (Омский вестник)*, 2008, núm. 73; Ley de la región de Yaroslavl del 19/12/2008, núm. 65-z, “Código social de la región de Yaroslavl”, *Noticiero gubernamental (Губернские вести)*, 2008, núm. 116; Ley de San Petersburgo del 22/11/2011, núm. 728-132, “Código social de San Petersburgo”, *Noticiero de la Asamblea Legislativa de San Petersburgo (Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга)*, 2011, núm. 41; Ley de la región de Volgogrado del 31/12/2015, núm. 246-OD, “Código social de la región de Volgogrado”, página oficial de información jurídica, 2016, disponible en: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3400201601040034>; Ley de la región de Astraján, núm. 85/2016-OZ, del 22/12/2016, “Sobre las medidas de apoyo social y ayuda social a ciertas categorías de ciudadanos en la región de Astraján”, página oficial de información jurídica de los órganos de poder estatal de la región de Astraján, núm. 52, 2016, disponible en: <http://pravo-astrobl.ru/document/document-0002201612230002>; Ley regional de la región de Leningrado del 17/11/2017, núm. 72-oz, “Código social de la región de Leningrado”, página oficial de información jurídica, 2017, disponible en: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4700201711200003>.

la consolidación de la legislación. Los demás Estados de la Unión Europea, en su política interna de seguridad social, se rigen por actas de la comunidad internacional, en particular por las actas del Consejo de Europa (por ejemplo: el Código Europeo de Seguridad Social, del 16 de abril de 1964; la Carta Social Europea, del 18 de octubre de 1961; la Convención Europea para la Seguridad Social, del 16 de diciembre de 1972, y otras).

En el presente artículo se realiza un análisis comparativo de los siete códigos sociales vigentes en Rusia. Este análisis demostró tanto el potencial como el significativo riesgo de la nueva regulación jurídica en el área social, pues se vieron grandes diferencias en el contenido y en la estructura de los códigos. Asimismo, se examinaron casos de protección judicial de los derechos sociales que han puesto al descubierto una serie de fallas en los nuevos códigos. Esto devino como resultado de la inexistencia en la Rusia contemporánea de un acta legislativa federal que pueda servir de modelo y orientación en el plano técnico jurídico a las regiones de la Federación de Rusia.

II. DESARROLLO E INSTAURACIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOCIAL EN RUSIA

Antes de empezar el presente análisis hay que estudiar la evolución de la legislación social en Rusia. Por primera vez se hicieron intentos de regular el área social ya en la época del Imperio ruso,² pero la poca atención que le prestaron las clases dominantes a esta importante área fue una de las causas de la Revolución Socialista de Octubre.³ La primera Constitución socialista (Constitución de la RSFSR, de 1918), debido a la prolongada guerra civil y a la economía arruinada, no pudo garantizar una amplia lista de derechos sociales a los ciudadanos.⁴ No obstante, la Constitución de 1936 (estalinista) consolidó tales novedades sociales, reconocidas como de las más progresistas de la época, incluso por investigadores extranjeros.

² Pashentsev, D. A., “Las tradiciones jurídicas rusas en el área social (aspecto histórico social)”, *Noticiario de la Universidad de San Petersburgo. Derecho*, núm. 2, 2018, pp. 139-156, disponible en: <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.202>.

³ Zholobova, G. A., “El desarrollo del instituto de los derechos y libertades del hombre y del ciudadano en la Constitución de la RSFSR de 1918, dedicado al centenario de su adopción”, *Noticiario de la Universidad “Kutafin”*, núm. 8, 2018, pp. 74-91.

⁴ La Constitución (ley principal) de la República Soviética Federal Socialista de Rusia (adoptada por el V Congreso Nacional de los Soviets en la Asamblea del 10 de julio de 1918), disponible en: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/>.

Por ejemplo: según la opinión de A. Nussberger, académica de la Universidad de Colonia, “El que una parte de la Constitución de la URSS de 1936 fuere dedicada a los derechos sociales devino como factor decisivo para el ulterior desarrollo, así como también para la comprensión ideológica de los derechos sociales”.⁵ El capítulo X de la Constitución de la URSS, de 1936, se llamaba “Los principales derechos y obligaciones de los ciudadanos”, y contenía una amplia lista de derechos y libertades. Entre los primeros estaban, precisamente, los sociales: el derecho al trabajo, a la educación, a la seguridad económica en la vejez, así como en casos de enfermedad, pérdida de capacidad física o mental, etcétera.⁶ Y para cada uno de los derechos sociales reflejados en la Constitución de 1936 se determinaba una lista de garantías; es decir, formas y medidas organizativas jurídicas que garantizaban aquellos derechos. A diferencia de los derechos políticos de los ciudadanos de la URSS, que, en mucho, tenían carácter declarativo, los derechos sociales estaban respaldados legalmente por una serie de garantías y, prácticamente, fueron realizados.

Por decir, el derecho a la educación estaba garantizado por la educación escolar obligatoria para todos, por la educación gratis, incluyendo la educación superior, por un sistema de estipendios estatales a la gran mayoría de los estudiantes de la escuela superior, por el estudio en las escuelas en su idioma natal, etcétera. Se considera que la experiencia de consolidar constitucionalmente una garantía social como el estipendio, es muy favorable. Por desgracia, la Constitución rusa vigente no dice nada sobre la seguridad social de la juventud estudiantil, incluido el estudiantado.⁷ También, hay que reconocer el alto nivel de la técnica jurídica del acta constitucional: exactitud, claridad, concisión de las normas y lenguaje de expresión comprensible para el ciudadano común.

Desafortunadamente, las actas legislativas rusas de hoy en mucho han perdido estas propiedades. Las disposiciones de la Constitución de la URSS de 1936, luego, fueron utilizadas como modelo para la elaboración de la Constitución de otros países socialistas. Los derechos sociales incluidos en las

⁵ Nussberger, A., “El desarrollo de los derechos sociales a nivel nacional e internacional”, *Observación Comparativa Constitucional*, núm. 1, 2008, pp. 107-115.

⁶ Constitución (ley suprema) de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (ratificada por el VIII Congreso Extraordinario de la Unión de RSS el 5 de diciembre de 1936), disponible en: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/.

⁷ Constitución de la Federación de Rusia (adoptada por votación popular el 12 de diciembre de 1993), disponible en: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/.

Constituciones de los países de Europa oriental en los años 1940-1950 se mantuvieron incluso después de las “revoluciones de terciopelo” de fines del siglo XX y, hoy, son consideradas por los científicos como un elemento de continuidad en el contexto jurídico modificado.⁸ Los investigadores de Occidente que estudiaron el meollo de los derechos sociales “experimentaron en sí mismos una fuerte influencia de la ciencia jurídica soviética y de la práctica de la consolidación legislativa de los derechos socioeconómicos”.⁹

La última Constitución soviética, de 1977, amplió y profundizó aún más los fundamentos del sistema estatal.¹⁰ En su artículo 7o. consolidaba el papel especial de los sindicatos en la vida política del país, su participación “en la gerencia de los asuntos estatales y sociales”, así como en la resolución de los temas políticos, económicos y socioculturales. El artículo 8o. determinaba: “los equipos laborales [trabajadores] participan en el estudio y resolución de los asuntos estatales y sociales”. Y el artículo 14 determinó la labor de los soviéticos como fuente de riqueza social. Se consideraba que el Estado realizara el control de la medida de trabajo y empleo, en particular, mediante la tributación.

Así, se supone que los principios de la cooperación social y de la democracia social, que fueron desarrollados en los países occidentales, y que en las últimas décadas nuevamente se integran en la legislación rusa, precisamente, fueron realizados en la URSS (por supuesto, en formas específicas, propias de la economía socialista). También se garantizó no sólo la participación de los empleados en el manejo de las empresas, sino también de los asuntos estatales. Luego, el concepto de “equipo laboral” prácticamente fue eliminado de la legislación, incluida la legislación laboral.

La caída del sistema comunista y el giro de Rusia hacia la economía capitalista significó la completa revisión del sistema establecido de regulación jurídica en el área social.¹¹ La Constitución de 1993 determinó a Rusia como Estado social (artículo 7o.), y consolidó una serie de derechos sociales

⁸ Putilo, N. V., *Derechos sociales de los ciudadanos. Historia y actualidad*, Moscú, Jurisprudencia, 2007, p. 308.

⁹ *Ibidem*, p. 99.

¹⁰ Constitución (ley suprema) de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (adoptada en la VII Sesión Extraordinaria del Soviet Supremo de la URSS de la Novena Convocación el 7 de octubre de 1977), disponible en: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/.

¹¹ Becerra Ramírez, Manuel, “Constitución rusa de 1993”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, núm. 15, 1995, p. 19.

que antes se reflejaban en las Constituciones soviéticas: el derecho a la remuneración del trabajo sin ningún tipo de discriminación y por no menos del mínimo determinado por la ley; el derecho al descanso (artículo 37); a la seguridad social (artículo 39); a la vivienda (artículo 40); al cuidado de la salud y al servicio médico (artículo 41), y a la educación (artículo 43).

Al mismo tiempo surge una serie de derechos y libertades que no se reflejaban en las Constituciones de la época socialista: la libertad de trabajo; el derecho a las disputas laborales individuales y colectivas, incluyendo las huelgas, y el derecho a la defensa de la cesantía. Derechos que no se reflejaban en las Constituciones soviéticas por obvios motivos: la libertad de trabajo es incompatible con la obligación a trabajar, las huelgas en la URSS no estaban permitidas y la cesantía se consideraba ya liquidada desde los años treinta. Por tanto, es muy significativo que el artículo 37 no determine el derecho al trabajo como tal. En él se consolida solamente “el derecho al trabajo en condiciones que correspondan a la seguridad y a la higiene”; es decir, se trata, justamente, de las condiciones de trabajo y no de la concesión de trabajo.

De esta manera, la consolidación legislativa del principio de Estado social en la Constitución de 1993 no significa aún la verdadera plasmación de la idea del Estado social en la práctica. Por el contrario, es bien conocido que los años noventa fue una época extraordinariamente dramática para la sociedad rusa tanto en lo político —el enfrentamiento de las ramas del poder que llegara a un choque armado— como en lo socioeconómico. Es la época de una caída sin precedentes de la producción industrial, de una reducción drástica de las plazas de trabajo, de una fuga de altos especialistas de la producción y de la ciencia al sector comercial, así como del surgimiento de nuevas capas sociales vulnerables de la población, que, en condiciones de extrema escasez financiera, de hecho, se quedaron sin apoyo económico por parte del Estado.¹²

En tales condiciones aumenta significativamente la necesidad de una compleja consolidación formal jurídica del principio de Estado social y, antes que nada, de los mecanismos e instrumentos para su efectiva realización en la práctica. Entre tanto, esto fue lo que no se hizo. Si en la URSS la primordial acta jurídica normativa que regulaba las relaciones sociales eran las Constituciones,

¹² *Análisis de los procesos de privatización de la propiedad estatal en la Federación de Rusia durante los años 1993-2003 (labor analítica profesional)*, jefe del grupo de trabajo: S. V. Stepashin, presidente de la Cámara de Cuentas (Fiscalía) de la Federación de Rusia, Moscú, Olita, 2004.

hoy, en la Rusia contemporánea, la Constitución adoptada en 1993 estableció sólo una lista de derechos sociales, dejando sin atención la garantía de su ejecución.¹³ En el proceso de la aplicación de los derechos, los ciudadanos, de esta manera, ahora son mandados al inmenso marco de la legislación vigente. Más aún, el principio de la división de poderes entre el gobierno central y las regiones de Rusia, como Estado federal, complicó todavía más la regulación jurídica de los derechos sociales, ya que tal regulación, de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución de 1993, está bajo control del gobierno central y de las regiones de Rusia. Para saber correctamente cómo aplicar sus derechos sociales, dónde y en qué volumen puede recibir los pagos y privilegios, el ciudadano ruso debe hacer uso no nada más de la ley federal, sino también de las leyes de la región donde reside.

Como resultado, la población de Rusia se vio en una situación completamente nueva, caracterizada por el alto nivel, sin precedentes, de todos los tipos de riesgos sociales. La infraestructura social que se heredaba de la época de la URSS (el sistema de educación, salud y seguridad social) en condiciones de pasiva reformatión, de hecho, funcionaba por inercia, y las reservas materiales de los ciudadanos en condiciones de la liberalización de los precios, y vinculada con ésta, de la inicial hiperinflación, ya, prácticamente, se les habían acabado. Por eso no es casual que la situación socioeconómica de la mayor parte de la población de Rusia en aquella época es calificada por muchos investigadores como de adaptación o, simplemente, de sobrevivencia.¹⁴

Al mismo tiempo, en esa época, en Rusia, comienza a desarrollarse el sistema de seguro social y surgen las instituciones estatales claves: el Fondo de Pensiones (de jubilación), el Fondo de Seguridad Social, el Fondo de Seguro Médico Obligatorio, así como el existente hasta 2001, el Fondo Estatal de Empleo de la Población. Justamente, estas instituciones debían haber jugado el papel de acumuladores de medios dinerales para asegurar los principales riesgos sociales y poner en práctica una nueva política social. Por esta razón dichas instituciones, en gran escala significativa, facilitaron la adaptación de la población al mercado, garantizaron una estabilidad social a pesar de los grandes choques y sentaron las bases para la construcción de un Estado social.¹⁵

¹³ Constitución (ley suprema) de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, *cit.*

¹⁴ Kanarsh, G. U., “El Estado social: génesis histórica y modelos actuales”, *Sapiencia. Comprensión. Conocimiento*, núm. 1, 2018, pp. 128-142, DOI: 10.17805/zpu.2018.1.10.

¹⁵ Kochetkova, L. N., *Discurso filosófico sobre el estado social*, Moscú, INFRA-M, 2012, p. 137.

El siguiente periodo, en los años 2000, es conocido como de relativa estabilidad en Rusia, vinculado con el alto precio de los minerales y, obviamente, el alto ingreso estatal por la venta de gas y petróleo.¹⁶ Al mismo tiempo, el periodo presidencial de Vladímir Putin (1999-2008, y desde el 2012 hasta la fecha) se caracteriza por el distanciamiento social, cuyas bases fueron sentadas en los años noventa, antes que nada, debido a la privatización masiva de la propiedad estatal. Es así como, por ejemplo, un grupo de investigadores economistas, encabezado por Thomas Piketty, de la escuela de economía de París, presenta estos datos: el 10% de los rusos más ricos obtienen el 45% del ingreso del país (la misma proporción que había en vísperas de la revolución burguesa de 1905).¹⁷ El número de ciudadanos rusos con un ingreso menor al mínimo vital (o sea, pobres) en el segundo trimestre del 2019, es de 18.6 millones, o el 12.7% de la población. El gobierno de la Federación de Rusia se ha impuesto la tarea de disminuir el nivel de pobreza en el país en dos veces para el 2024; lo que significa que ante el gobierno se encuentra la tarea de reducir el nivel de pobreza hasta el 6.6%.¹⁸

Además, las controversias internas de este periodo están vinculadas también a la inconsecuente política social, en particular, con la abrogación, a inicios de los años 2000, de los pagos al seguro por parte del empleador y la introducción de un impuesto social único, así como con los intentos de una parte de la elite política y económica de Rusia para desmontar el Estado social bajo la máscara de cambiarlo por un Estado de subsidios. Esto último representó, en sí, un intento para cambiar el principio clave de responsabilidad colectiva del Estado social —mediante los sistemas de seguro social y de distribución de impuestos— por el principio de responsabilidad personal de los ciudadanos y, sólo en caso obligatorio, complementado por el principio de solidaridad social.¹⁹

Como resultado, en la actualidad podemos hablar de la presencia en Rusia de las bases socioeconómicas, jurídicas, institucionales y de valores para la creación de un Estado social, pero como tal, el Estado social aún no está formado.

¹⁶ Jramtsov, A. F., *La burocracia y el Estado social*, Moscú, IS ACR, 2010.

¹⁷ “El distanciamiento en Rusia nuevamente como en vísperas de la revolución de 1905”, *Komsomolskaya Pravda*, 26 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.kp.ru/daily/26886/3930504/>.

¹⁸ Con detalles en RBC, disponible en: <https://www.rbc.ru/economics/27/08/2019/5d654feb9a79476337869b70>.

¹⁹ Kochetkova, L. N., *op. cit.*, p. 138.

III. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS CÓDIGOS SOCIALES EN LA FEDERACIÓN DE RUSIA CONTEMPORÁNEA

En tales condiciones sería utópico esperar que las elites de poder vayan a adoptar un código social federal. La complejidad, la ausencia de sistema, la poca claridad de los textos básicos del derecho a la seguridad social, el uso en ellos de fórmulas matemáticas, la gran cantidad de normas de referencia, la ausencia de una terminología única y el calco de las normas federales a nivel regional, es solamente una lista incompleta de las faltas o insuficiencias que no permiten a los ciudadanos comprender correctamente el contenido de sus derechos y obligaciones en el área de la seguridad social.²⁰ El problema consiste en que debido al gran volumen de información, esta esfera se vuelve falta de sistema, se complica su uso, el estudio y la comprensión de las actas jurídicas normativas vigentes de la seguridad social. Es muy difícil para un ciudadano, sin conocimientos especiales en esta esfera, por sí mismo, analizar y resaltar la información que necesita.

En la segunda mitad de los años 2000 devino claro que existe la necesidad de realizar una completa investigación de la legislación social vigente para identificar las normas contradictorias y eliminar las obsoletas actas jurídicas normativas que no corresponden a las condiciones actuales. Tal idea ha encontrado una realización práctica en el establecimiento de normas en una serie de regiones de la Federación de Rusia. Sin esperar respuesta desde “arriba”, del “centro” (del gobierno central), las regiones comenzaron a trabajar en esta área. El actual proceso de codificación de las actas sociales jurídicas normativas se inició, precisamente, en las regiones de Rusia, en respuesta a la demanda objetiva de la época.

Codificación es el método de sistematización en el cual tiene lugar el estudio para la elaboración tanto interna como externa de la legislación vigente mediante la preparación y adopción de una nueva acta codificada.²¹ Como resultado de la codificación se realiza el cambio y la actualización del material normativo y se crea el acta codificada (código, ley codificada, estatutos, reglamento, disposiciones) que contiene en forma sistematizada todo,

²⁰ Kobilinskaya, S. V., “El papel de la codificación y la sistematización de la legislación rusa sobre la seguridad social”, *Trabajos de la Universidad Estatal de Kuban*, núm. 48, 2014, pp. 195-198.

²¹ Pavlenko, D. S., “Problemas de la codificación del derecho de seguridad social en Rusia”, *El Joven Científico*, núm. 6, 2016, pp. 95 y 96.

o la mayor parte de las normas.²² El objetivo del código social es unir en un solo documento diversas normas jurídicas que regulen las relaciones sobre la seguridad social de los ciudadanos con el fin de que facilite su percepción y empleo.²³

Ahora bien, comparamos los códigos sociales adoptados de acuerdo con los siguientes criterios: conceptos fundamentales; objetivos y tareas del código, principios de la legislación social, estructura del código, presencia de fórmulas de cálculo en el texto del código y limitación de acción en el tiempo.

Conceptos fundamentales

En las regiones de Belgorod y de Volgogrado, en la estructura de sus códigos no existe una parte dedicada a los conceptos básicos que se utilizan en los documentos, sin embargo, existe la denominación en el texto de los códigos. El código de la región de Leningrado contiene 14 conceptos fundamentales; el de la región de Omsk, siete; el de la región de Astrajan tiene cinco conceptos. El código social de San Petersburgo contiene 17 conceptos, incluidos: “apoyo social”, “ayuda social” y “familia pobre”. En la región de Yaroslavl hay un sistema más amplio de los conceptos fundamentales, un total de 18. Al mismo tiempo, se estudian conceptos fundamentales como “contrato social”, “incapacidad laboral” y “seguridad social”. Vale la pena resaltar la gran variedad de conceptos a los cuales se les da una determinación. Así, en los códigos sociales coinciden solamente siete conceptos: “apoyo social”, “medidas de apoyo social”, “pago en efectivo (subsidio)”, “compensación en efectivo”, “familia”, “familia numerosa” y “miembros de la familia con incapacidad laboral”.

Se introdujeron criterios de necesidad y el principio de individualidad siempre que se presente una serie de medidas de apoyo social, lo que permitiría, en gran medida, elevar la eficiencia de su prestación a todas las familias de las regiones.

Los ejemplos más aclaratorios son los códigos sociales de las regiones de Volgogrado y de Leningrado. Al inicio, ellos se crearon sobre la base del

²² Lutsenko, E. S., “Sistematización de las actas jurídicas normativas de las regiones de la Federación de Rusia”, *Problemas del Derecho*, núm. 5, 2012, pp. 49-58.

²³ *El derecho de seguridad social en Rusia, bajo redacción de Tuchkova, E. G.*, Moscú, Avenida, 2016, p. 35.

principio de individualidad, considerando la necesidad. Es así como en la región de Volgogrado, al contenido del código se le introdujeron nuevos enfoques sobre el nivel de necesidad de la ayuda social individual. Además del valor de los ingresos, se introdujo un filtro de propiedades (valorar la existencia o no de determinada propiedad), también exigencias de obligar a emplearse a los ciudadanos con capacidad laboral. Si éstos piden ayuda al Estado, deberán estar trabajando o buscando trabajo y no ser empresarios individuales. Principios de necesidad, muy parecidos, se establecían también en el código de la región de Leningrado (a excepción del filtro de propiedad). Sin embargo, su enfoque se diferencia del resto de regiones. La región de Leningrado, en calidad de criterio de necesidad, emplea no el mínimo vital, sino el medio o el ingreso medio per cápita. Se emplean algunas líneas de recorte y diversos conjuntos de medidas de apoyo social, por ejemplo: si una persona tiene un ingreso del 40% del ingreso medio per cápita se le aplica un conjunto de medidas; pero si tiene un ingreso del 70% o del 100, se le aplica otro. Es verdad que, para una parte de las medidas, la región de Leningrado acogió como línea de recorte el mínimo vital, por cuanto esta exigencia fue determinada por la legislación federal. Los demás pagos van a depender del criterio de la necesidad.

A nuestro parecer, un momento importante más es el hecho de que las regiones durante la elaboración de sus códigos no se impusieron como objetivo sólo optimizar el sistema de medidas o ahorrar los medios presupuestarios nada más por ahorrar. El principal objetivo fue elevar el monto de pago como resultado de la optimización y redistribución del dinero entre los más necesitados: familias y ciudadanos que vivan solos con muy bajos ingresos, por motivos o circunstancias independientes a ellos.

En la región de Omsk el pago en efectivo se realiza en calidad de “compensación del costo de los bienes adicionales materiales por motivo de edad, estado de salud u otros”,²⁴ y en las regiones de Leningrado y Yaroslavl los pagos en efectivo se realizan “de forma gratuita e irrevocable según las bases y en la cantidad determinada por el código social”.²⁵ En la región de Belgorod el pago mensual en efectivo se realiza “en calidad de

²⁴ Artículo 3o., p. 2, “Código de la región de Omsk sobre la seguridad social de ciertas categorías de ciudadanos”, *El Noticiario de Omsk*, núm. 73, 2008.

²⁵ Artículo 3.1, Código social de la región de Leningrado, 2017, disponible en: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4700201711200003>; artículo 5o., Código social de la región de Yaroslavl, *Noticiario Gubernamental*, núm. 116, 2008.

compensación por los bienes, trabajos o servicios que necesite el ciudadano de acuerdo a su edad, estado de salud u otros motivos”.²⁶

En las regiones de Leningrado y Yaroslavl la compensación en efectivo proviene del presupuesto regional, pero en la región de Omsk existe el concepto de compensación como medida de apoyo social. En estos tres casos se resalta el reembolso completo o parcial de bienes, trabajos o servicios ya pagados o por pagar.

En los códigos sociales de las regiones de Astrajan, Belgorod y de Leningrado, así como en San Petersburgo, existe el concepto de “familia numerosa”, que en Leningrado es: “Familia numerosa. Es una familia (un único padre o madre) donde haya tres o más hijos menores de edad”.²⁷ En la región de Astrajan y de Volgogrado este concepto se extiende a las personas que no han alcanzado los 23 años de edad, que estudien a tiempo completo en centros de educación general, en centros de educación profesional o de educación superior. En San Petersburgo se resalta particularmente a los niños adoptivos o que se encuentren bajo tutela. Y en la región de Belgorod, bajo el concepto de familia numerosa se entiende

...una familia que conste de dos padres unidos en matrimonio o de uno de los padres que sea ciudadano de la Federación de Rusia y que tengan tres o más hijos de hasta 18 años de edad, así como que hayan alcanzado los 18 años y estudien a tiempo completo en centros de educación media, profesional o superior de hasta 23 años de edad.²⁸

Los códigos sociales de las regiones de Leningrado y Yaroslavl contienen el concepto de incapacidad laboral de los miembros de la familia. En general, estos conceptos son análogos, pero el concepto en el código social de la región de Leningrado es más amplio; con más detalles describe las categorías de los miembros de la familia con incapacidad laboral: los menores de 18 años, las personas que no hayan alcanzado los 23 años y que estudien a tiempo completo en centros educativos hasta que finalicen sus estudios, las mujeres mayores de 55 años, los hombres mayores de 60 años y los minusválidos.

²⁶ Artículo 12, p. 1, Código social de la región de Belgorod, recopilación de actas jurídicas normativas de la región de Belgorod, núm. 65, 2005.

²⁷ Artículo 3.1, Código social de la región de Leningrado, 2017, disponible en: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4700201711200003>.

²⁸ Artículo 63, Código social de la región de Belgorod, recopilación de actas jurídicas normativas de la región de Belgorod, núm. 65, 2005.

El concepto de apoyo social en el código de San Petersburgo es el siguiente:

Apoyo social. Es un sistema de medidas de apoyo social y de medidas adicionales de apoyo social que abastecen la garantía social a ciertas categorías de ciudadanos y determinadas por las leyes de San Petersburgo con cargo al presupuesto de San Petersburgo en calidad de pagos en efectivo o asistencia natural, así como el financiamiento de los gastos vinculados con la prestación de servicios o bienes de acuerdo con el Código social de San Petersburgo con el fin de elevar la calidad de vida de ciertas categorías de ciudadanos.²⁹

En el Código social de la región de Yaroslavl se enumeran los tipos de apoyo social que se conceden a los ciudadanos: servicios sociales, compensaciones en efectivo y pagos en efectivo. En el de Leningrado este concepto es más neutral y el apoyo social se observa como “un sistema de medidas que abastecen las garantías sociales a ciertas categorías de ciudadanos con cargo al presupuesto de la región”.³⁰

El concepto de *familia* está representado en los códigos de San Petersburgo y Astrajan, pero en los códigos de las otras regiones no está. Más aún, el código social de San Petersburgo contiene tres conceptos de *familia*:

Con el objetivo de prestar ayuda económica en difíciles situaciones vitales (cap. 33-5): “Familia. Son ciudadanos, padres (o un sólo padre) de niños menores de edad (de un niño menor de edad) y sus hijos menores de edad (su hijo menor de edad) incluidos sus hijastros e hijastras que vivan con ellos, o ciudadanos que hayan contraído matrimonio y no tengan hijos menores de edad”;

Con el objetivo de prestar apoyo social a las familias que tengan hijos (cap. 5): “Familia. Son ciudadanos, representantes legales de los menores y los niños que vivan con ellos y que compartan un hogar común”;

Con el objetivo de prestar apoyo social a ciertas categorías de ciudadanos (cap. 14): “Familia. Son personas vinculadas por un parentesco o propiedad que vivan juntos y compartan un mismo hogar”.³¹

²⁹ Artículo 2o., Código social de San Petersburgo, *Noticiario de la Asamblea Legislativa de San Petersburgo*, núm. 41, 2011.

³⁰ Artículo 3.1, Código social de la región de Leningrado, 2017, disponible en: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4700201711200003>.

³¹ Código social de San Petersburgo, *Noticiario de la Asamblea Legislativa de San Petersburgo*, núm. 41, 2011.

En la región de Astrajan se emplea un solo concepto de familia, donde por *familia* se entiende:

- a) Personas vinculadas por un parentesco o propiedad. A esta categoría pertenecen los cónyuges que vivan juntos y compartan un mismo hogar, sus hijos, padres, adoptantes e hijos adoptivos;
- b) Padre (adoptante) que no haya contraído matrimonio y el niño (o niños) que conviva con él, incluido el adoptivo (o los adoptivos).³²

Este concepto se refleja en la parte general del código social como único para todas las medidas de apoyo social.

Objetivos y tareas del código. Están expresados sólo en el código de la región de Omsk, en el resto de códigos regionales no se reflejan. El código social de Omsk fue adoptado con el objetivo de garantizar la aplicación de los derechos de los ciudadanos que viven en el territorio de dicha región. Una aplicación sobre la base de delimitación de los poderes entre los órganos federales de poder estatal y los órganos de poder estatal de las regiones de la Federación de Rusia en el área de la seguridad social de la población, de la creación de condiciones que garanticen una vida digna y el desarrollo libre de los ciudadanos, la posibilidad de que los ciudadanos puedan elegir los bienes sociales expuestos, la reducción de la desigualdad social y la prevención de la dependencia social.

Principios de la Legislación social. Tales principios están determinados en los códigos sociales de las regiones de Belgorod, Yaroslavl y San Petersburgo. En el código de la región de Belgorod se indican los principios fundamentales: de los derechos y libertades del hombre y del ciudadano; de garantía de la seguridad económica estatal; de la delimitación de poderes entre los órganos federales de poder estatal, los órganos de poder estatal de las regiones de la Federación de Rusia y los órganos locales de administración. En el código de la región de Yaroslavl se expresan los principios de accesibilidad a la seguridad social y a la prestación de iguales posibilidades para obtenerla; de la prioridad de la seguridad social a ciertas categorías de ciudadanos; de participación voluntaria de los ciudadanos en las relaciones sociales y jurídicas; de la garantía de los derechos de los ciudadanos que participen en las relaciones sociales y jurídicas; de la diversidad y diferenciabilidad de tipos

³² P. 1 párr. 1, artículos 2o., 6o. Ley de la región de Astraján, núm. 85/2016-OZ, del 22/12/2016, “Sobre las medidas de apoyo social a ciertas categorías de ciudadanos en la región de Astraján”, página oficial de los órganos de poder estatal de la región de Astraján (información jurídica), núm. 52, 2016, disponible en: <http://pravo-astrobl.ru/document/document-0002201612230002>.

y niveles de seguridad social, y de la confidencialidad de la prestación de la seguridad social. Mientras que en el código social de San Petersburgo se determinan los principios de individualidad; el mantenimiento del nivel antes alcanzado de seguridad social de los ciudadanos y su permanente elevación; del orden de solicitud y su provisión; accesibilidad; igualdad de derecho a los ciudadanos que tengan derecho a recibirla, y confidencialidad.

Estructura del código. La estructura de los códigos de las regiones de Volgogrado y de Astrajan consta sólo de capítulos que, a su vez, se dividen en artículos. La estructura de los códigos de las regiones de Omsk, Belgorod, Leningrado, Yaroslavl y San Petersburgo está representada por secciones, capítulos y artículos. El contenido de las secciones y capítulos de los códigos es diferente; sólo es igual el tema de que en cada código hay una parte que contiene disposiciones generales (incluyendo objetivos y tareas, principios de la seguridad social en la región, terminología, bases para designar las medidas de apoyo social) y una parte especial o particular que regula áreas concretas de apoyo social. Al mismo tiempo, hay que indicar que, a pesar de existir significativas diferencias, en todos los códigos está presente una misma característica: no se basan en los riesgos sociales, que para evitarlos debe haber un apoyo social orientado, sino en un definido enfoque de categorías para la prestación de apoyo social. Los códigos constan de una parte general y otra especial. Es así como, específicamente, la parte especial de todos los códigos regionales se crea considerando las categorías de los destinatarios, donde cada capítulo está dedicado a determinada categoría de destinatarios de las medidas de apoyo social.

En el cuadro 1 se representa la cantidad de elementos estructurales (secciones, capítulos, artículos) de los códigos sociales de siete regiones de Rusia.

CUADRO 1
CANTIDAD DE ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LOS CÓDIGOS SOCIALES

<i>Región de la Federación de Rusia</i>	<i>Secciones</i>	<i>Capítulos</i>	<i>Artículos</i>
Belgorod	2	27	93
Omsk	2	10	73
Yaroslavl	5	17	111
San Petersburgo	4	34	120
Volgogrado	-	9	61
Astraján	-	4	42
Leningrado	4	13	-

Fórmulas en el texto del código. Los códigos sociales de las regiones de Belgorod, Volgogrado, Astrajan y Yaroslavl no contienen fórmulas. El código de la región de Leningrado, en el artículo 1.7, contiene la fórmula de cálculo del ingreso promedio de los miembros de la familia (el ingreso promedio de una persona que viva sola); en el 10.2 la fórmula para calcular la compensación mensual de los gastos realizados para la reparación capital (del inmueble) y en el 10.3 la fórmula para calcular el pago mensual por los gastos realizados para la reparación capital (del inmueble).³³

En el artículo 42 del código de la región de Omsk se expresa la fórmula del premio mensual en efectivo por la realización de las obligaciones contractuales a la familia adoptante o padres adoptantes (padre adoptante).³⁴ Y en el artículo 114-9 del código de San Petersburgo se expresa la fórmula de la cantidad de la compensación en dinero en efectivo de los gastos vinculados con el pago de los servicios comunales.³⁵

Limitación de la vigencia de las disposiciones del código en el tiempo. Tales limitaciones se aplican solamente en los códigos de las regiones de Belgorod y Yaroslavl. Según el artículo 4o. del código social de Belgorod, sus actas de la legislación sobre la provisión de medidas de seguridad social se aplican a los casos que hayan surgido después de 10 días de la fecha de su publicación oficial. Cuando las actas integren medidas adicionales de seguridad social o se aumente el volumen de las medidas de seguridad social ya provistas, las medidas pueden aplicarse a casos que hayan surgido antes. Para la adopción de actas de la legislación de la región de Belgorod, orientadas a abrogar las medidas de seguridad social provistas o a disminuir su volumen a los ciudadanos que tengan derecho a estas medidas de seguridad social, se les deberá dar la posibilidad de adaptarse a los cambios jurídicos en un tiempo transitivo razonable.³⁶

El artículo 3o. del código social de la región de Yaroslavl determina que las actas de la legislación social se aplican a los casos jurídicos que hayan surgido después de su entrada en vigencia. Sin embargo, existen casos, cuando la

³³ Código social de la región de Leningrado, 2017, disponible en: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4700201711200003>.

³⁴ Código de la región de Omsk sobre la seguridad social de ciertas categorías de ciudadanos, *Noticiero de Omsk*, núm. 73, 2008.

³⁵ Código social de San Petersburgo, *Noticiero de la Asamblea Legislativa de San Petersburgo*, núm. 41, 2011.

³⁶ Código social de la región de Belgorod, recopilación de actas jurídicas normativas de la región de Belgorod, núm. 65, 2005.

aplicación de las actas de la legislación social puede difundirse a los casos jurídicos que hayan surgido antes de su entrada en vigencia. Entre estos casos se encuentra la determinación de nuevas medidas de seguridad social, de tipos de servicio social o ayuda social, o el aumento de su cantidad. También se encuentra la introducción de nuevas categorías de ciudadanos con derecho a recibir apoyo social, servicio social o ayuda social, o su ampliación.³⁷

IV. EL PAPEL DE LA DEFENSA JUDICIAL DE LOS CIUDADANOS EN EL ÁREA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Es imposible no ver algunas fallas de los nuevos códigos sociales que surgen durante su aplicación judicial. Por ejemplo: el artículo 91 del código social de la región de Yaroslavl determina el orden de la designación y del pago mensual de subsidios a los niños.³⁸ Sin embargo, su Departamento de Trabajo y Apoyo Social a la Población, el 5 de febrero de 2009, aprobó el orden de asignación y pago mensual de subsidios a los niños. De acuerdo con esto, el subsidio mensual a los niños se designa y se paga a los ciudadanos de la Federación de Rusia que residan permanente o mayoritariamente en Yaroslavl.³⁹ De modo que los declarantes están obligados a demostrar el hecho de que residen en el territorio de esta región. Esto demuestra una clara carga adicional determinada tanto por los legisladores como por los órganos de seguridad social, y estos últimos, para confirmar el hecho de su residencia en el territorio de Yaroslavl, exigen de los declarantes que presenten un fallo judicial que confirme este hecho.

Es así como la ciudadana V. se ve obligada a realizar una demanda ante un juzgado para establecer el hecho jurídico de la residencia mayoritaria de su cónyuge en la región de Yaroslavl. Como este veredicto era necesario para que su familia pudiera obtener la seguridad social prevista por el código social, el juzgado determinó que la ciudadana V. se encuentra en lapsos nupciales con su cónyuge V. desde el 2007 y que tienen tres hijos. Su esposo, luego del

³⁷ Ley de la región de Yaroslavl del 19 de diciembre de 2008, núm. 65-z, “Código social de la región de Yaroslavl”, *Noticiario Gubernamental*, núm. 116, 2008.

³⁸ *Idem*.

³⁹ Orden de asignación y pago mensual de subsidios a los niños, aprobado por disposición del Departamento de Trabajo y Apoyo Social a la Población de la región de Yaroslavl, núm. 9, 5 de febrero de 2009, *Noticiario Gubernamental*, núm. 71, 2008.

matrimonio, siguió registrado en el mismo sitio de residencia en la región de Ivanovo, aunque *de facto* residía con su familia en el territorio de Yaroslavl, donde él trabajaba, vivía y educaba a sus hijos. La demanda fue satisfecha y el fallo del juzgado entró en vigencia legal.⁴⁰

Los juzgados de la región de Yaroslavl estaban saturados de demandas sobre la determinación de residencia de declarantes en su territorio. Y los declarantes perdían mucho tiempo para demandar ante un juzgado la determinación de los indicados hechos jurídicos, aunque, por lo general, tales hechos se encontraban a la “vista”. Los ciudadanos, durante el procedimiento judicial, no recibían el subsidio mensual de los niños. En cuanto al juzgado, ahí se dirigían familias de escasos recursos, y había que realizar ciertos gastos en la consulta de un abogado (jurista), en la escritura de la demanda y, con frecuencia, en la representación ante el juzgado. La exigencia de los órganos de seguridad social sobre la resolución judicial, para una serie de declarantes, era incumplible. Al mismo tiempo, el hecho de residir en el territorio de la región puede ser confirmado por los mismos declarantes al dirigirse a los órganos de seguridad social de la población.

También, el tema sobre los datos de ingreso de los padres sigue siendo regulado de manera ineficiente. La persona que desee recibir el subsidio mensual de sus niños deberá presentar testimonio de sus ingresos.⁴¹ Pero si los ciudadanos no tienen la posibilidad de demostrar con documentos sus ingresos, ellos pueden, personalmente, declararlos en la demanda a presentar. Sin embargo, los órganos de seguridad social de la población no tienen el derecho de realizar la confirmación de los datos presentados por el declarante ni derecho a dirigirse a la inspección fiscal para confirmar los ingresos señalados. Tal situación, en la práctica, conduce a que los ciudadanos con buen ingreso y que trabajan de manera no oficial y tienen un ingreso significativo, al mismo tiempo que no están en el marco de los ciudadanos (familias) que necesitan de la seguridad social, reciben el correspondiente subsidio. Y los cesantes, que corresponden más al estado de las personas

⁴⁰ Resolución del juzgado del distrito de Rostov de la región de Yaroslavl del 6 de septiembre de 2016, sobre la Causa núm. 2-1266/2016, archivo del juzgado distrital de la región de Yaroslavl; resolución del juzgado del distrito de Rostov de la región de Yaroslavl del 24 de abril de 2017, de la Causa núm. 2-558/2017, archivo del juzgado del distrito de Rostov de la región de Yaroslavl.

⁴¹ P. 2.27, Orden de designación y pago del subsidio mensual de los niños, confirmado por decisión del Departamento de Trabajo y Apoyo Social a la Población de la región de Yaroslavl del 5 de febrero de 2009, núm. 9, *Noticiario Gubernamental*, núm. 71, 2009.

necesitadas de la seguridad social, y que no tienen la posibilidad de confirmar, documentadamente, cualesquiera tipos de ingresos de actividad laboral, se quedan sin los subsidios.

De esta manera, el estatus legal de las personas que no pueden confirmar, documentadamente, cualesquiera tipos de ingresos, debe ser determinado por la ley. Por ejemplo, se podrían incluir cambios en el punto 2.27 del Orden de la Designación y Pago del Subsidio Mensual para los Niños, del 5 de febrero de 2009, indicando:

...si los ciudadanos no tienen la posibilidad de confirmar, documentadamente, cualesquiera tipos de ingresos de una actividad laboral o de cualquier otra no prohibida por la ley, ellos están obligados a presentar datos (documentos) que confirmen que ellos están registrados en los órganos de ocupación en calidad de cesante.

La práctica judicial es uno de los instrumentos de mayor importancia que permite superar y eliminar las fallas de la legislación sobre la seguridad social.⁴²

V. CONCLUSIÓN

Muchos expertos escriben que el derecho a la seguridad social se eleva a un primer plano de la regulación jurídica en todo el mundo.⁴³ Y hay que indicar que los investigadores latinoamericanos prestan una cercana atención a los aspectos teóricos y prácticos de la realización de los derechos sociales, particularmente en el contexto de la concepción del neoconstitucionalismo.⁴⁴

⁴² Gusev, A. Yu., *La defensa jurídica del derecho de los ciudadanos rusos a la seguridad social*, Moscú, Avenida (Проспект), 2018, p. 45.

⁴³ Kurczyn Villalobos, Patricia *et al.*, *Derecho laboral globalizado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007; Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, “La constitucionalización del derecho humano a la seguridad social en Latinoamérica”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 19, julio-diciembre de 2014, pp. 63-86; Bonet de Viola, Ana María, “Derechos sociales, normas de acceso y democracia. La agenda de los derechos humanos para una convivencia solidaria”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 26, enero-junio 2018, pp. 3-27.

⁴⁴ Espino Tapia, Diana Rocío, “Derechos sociales y justicia en la teoría constitucional de inicios del siglo XXI”, *Cuestiones Constitucionales*, vol. 36, enero-junio de 2017, pp. 79-108; Mendizábal Bermúdez, Gabriela y Kurczyn Villalobos, Patricia, “Apuntes sobre el derecho internacional de la seguridad social y su relación con América Latina”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 25, julio-diciembre de 2017, pp. 37-70; Arese, César, “Los derechos humanos laborales en las Constituciones latinoamericanas (el centenario de la Constitución de

Para la Rusia contemporánea este tema es de mayor importancia, ya que el problema de la codificación del derecho social es completamente nuevo.⁴⁵ La investigación comparativa de los siete códigos sociales de diversas regiones de Rusia demostró que la codificación realizada no es sólo una unificación mecánica de las actas jurídicas normativas vigentes; es un análisis de todo el sistema de apoyo social en las regiones, la formación de nuevos principios para su concesión, la imposición de nuevos objetivos y tareas; el orden del aparato partidista vigente, y la formación de uno nuevo. La legislación federal, y por consiguiente la regional, por lo general, no contiene definiciones de los conceptos fundamentales, a pesar de que estas legislaciones se emplean ampliamente no sólo en el día a día, sino en las actas jurídicas normativas vigentes. Estos son conceptos como “necesidad”, “criterio de necesitados”, “individualidad”, “pobreza”, etcétera.

La carencia de definiciones conlleva a la múltiple comprensión de las normas y no contribuye a la creación de un estado de régimen jurídico único para regular las relaciones sociales. Además, en los códigos sociales se recomienda incluir los siguientes conceptos: “apoyo social”, “medida de apoyo social”, “pago en efectivo”, “compensación en efectivo”, “familia”, “familia numerosa”, “padre soltero (único)” y “miembros de familia incapacitados para laborar”.

Durante el trabajo de codificación de la legislación social las regiones realizaron una completa inventarización no sólo de las obligaciones sociales, sino también de los mecanismos y formas de su concesión. Los nuevos códigos sociales garantizan la unidad de la legislación a nivel de las regiones y el sistema social ha devenido más accesible para la población; ahora los ciudadanos pueden conocer de un documento único a qué medidas de ayuda social y/o a qué servicios sociales pueden pretender, qué órgano del poder responde por la concesión de uno u otro servicio, del pago de subsidios o compensación.

Entonces, hay que indicar dos conclusiones de análisis comparativo de la experiencia regional de la codificación social. En primer lugar, en la base del código social federal. Si éste llega a elaborarse en Rusia, deberá establecerse el concepto de riesgos sociales; es decir, tal sistema de medidas de apoyo social que esté orientado a prevenir los costos sociales que conducen a disminuir

Querétaro)”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, vol. 25, núm. C, julio-diciembre de 2017, pp. 183-202 y ss.

⁴⁵ Korovets, N. G., “El derecho social: concepto, contenido, función, sistema y principios”, *Temas jurídicos de la estatalidad rusa* (bajo redacción de Maltsev, G. V. y Zaitsev, V. A.), Moscú, 2002; Tarusina, N. N. *et al.*, *Contratos sociales en el derecho*, Moscú, Avenida, 2017.

los ingresos del ciudadano y a minimizar las consecuencias de estos riesgos. En segundo lugar, el objeto de regulación del código social federal deberán ser solamente las relaciones jurídicas en el área del apoyo social y servicio social de los ciudadanos. En lo que se refiere a todo el sistema de seguro. Tales tipos de seguro, como el seguro social, el seguro de salud y el seguro la jubilación de los ciudadanos, se propone dejarlos en el área de regulación de las correspondientes leyes federales y no incluirlos en el código social para no sobrecargarlo.

Hoy en Rusia, como nunca, es indispensable la ley federal codificada para regular la seguridad social de los ciudadanos. Esta ley debe determinar los objetivos y tareas de la legislación social del gobierno central y de las regiones, establecer en todo el país principios comunes para la aplicación de la seguridad social, así como un aparato conceptual que garantice un único régimen jurídico que regule las relaciones en esta área.

Para cualquier abogado es lo suficientemente claro el hecho de que, a pesar de la igualdad formal con otras actas jurídicas, los códigos se adoptan para regular las esferas estatales más importantes de la vida social, y a ellas se les concede la prioridad (*primus inter pares*) en la aplicación de la ley. Trabajando con este documento podremos reconsiderar y determinar mejor los poderes de los órganos federales de poder estatal y de los órganos regionales en el área de la aplicación de la seguridad social. La codificación de la legislación sobre la seguridad social está ligada a muchos problemas teóricos y prácticos que, lógicamente, son superables.

VI. FUENTES DE CONSULTA

Análisis de los procesos de privatización de la propiedad estatal en la Federación de Rusia durante los años 1993-2003 (labor analítica profesional), jefe del grupo de trabajo: S. V. Stepashin, presidente de la Cámara de Cuentas (Fiscalía) de la Federación de Rusia, Moscú, Olita, 2004.

ARESE, César, “Los derechos humanos laborales en las Constituciones latinoamericanas (el centenario de la Constitución de Querétaro)”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, vol. 25, núm. C, julio-diciembre de 2017.

BECERRA RAMÍREZ, Manuel, “Constitución rusa de 1993”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, núm. 15, 1995.

BONET DE VIOLA, Ana María, “Derechos sociales, normas de acceso y democracia. La agenda de los derechos humanos para una convivencia

- solidaria”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 26, enero-junio de 2018.
- El derecho de seguridad social en Rusia, bajo redacción de Tuchkova, E. G.*, Moscú, Avenida, 2016.
- “El distanciamiento en Rusia nuevamente como en vísperas de la revolución de 1905”, *Komsomolskaya Pravda*, 26 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.kp.ru/daily/26886/3930504/>.
- ESPINO TAPIA, Diana Rocío, “Derechos sociales y justiciabilidad en la teoría constitucional de inicios del siglo XXI”, *Cuestiones Constitucionales*, vol. 36, enero-junio de 2017.
- GUSEV, A. Yu., *La defensa jurídica del derecho de los ciudadanos rusos a la seguridad social*, Moscú, Avenida (Проспект), 2018.
- JRAMTSOV, A. F., *La burocracia y el Estado social*, Moscú, IS ACR, 2010.
- KANARSH, G. U., “El Estado social: génesis histórica y modelos actuales”, *Sapiencia. Comprensión. Conocimiento*, núm. 1, 2018, pp. 128-142, DOI: 10.17805/zpu.2018.1.10.
- KOBILINSKAYA, S. V., “El papel de la codificación y la sistematización de la legislación rusa sobre la seguridad social”, *Trabajos de la Universidad Estatal de Kuban*, núm. 48, 2014.
- KOCHETKOVA, L. N., *Discurso filosófico sobre el estado social*, Moscú, INFRA-M, 2012.
- KOROVETS, N. G., “El derecho social: concepto, contenido, función, sistema y principios”, *Temas jurídicos de la estatalidad rusa* (bajo redacción de Maltsev, G. V. y Zaitsev, V. A.), Moscú, 2002.
- KURCZYN Villalobos, Patricia *et al.*, *Derecho laboral globalizado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- LUTSENKO, E. S., “Sistematización de las actas jurídicas normativas de las regiones de la Federación de Rusia”, *Problemas del Derecho*, núm. 5, 2012.
- MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela y KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, “Apuntes sobre el derecho internacional de la seguridad social y su relación con América Latina”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 25, julio-diciembre de 2017.
- NUSSBERGER, A., “El desarrollo de los derechos sociales a nivel nacional e internacional”, *Observación Comparativa Constitucional*, núm. 1, 2008.

- PASHENTSEV, D. A., “Las tradiciones jurídicas rusas en el área social (aspecto histórico social)”, *Noticiario de la Universidad de San Petersburgo. Derecho*, núm. 2, 2018, disponible en: <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.202>.
- PAVLENKO, D. S., “Problemas de la codificación del derecho de seguridad social en Rusia”, *El Joven Científico*, núm. 6, 2016.
- PUTILO, N. V., *Derechos sociales de los ciudadanos. Historia y actualidad*, Moscú, Jurisprudencia, 2007.
- RUIZ MORENO, Ángel Guillermo, “La constitucionalización del derecho humano a la seguridad social en Latinoamérica”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 19, julio-diciembre de 2014.
- TARUSINA, N. N. *et al.*, *Contratos sociales en el derecho*, Moscú, Avenida, 2017.
- ZHOLOBOVA, G. A., “El desarrollo del instituto de los derechos y libertades del hombre y del ciudadano en la Constitución de la RSFSR de 1918, dedicado al centenario de su adopción”, *Noticiario de la Universidad “Kutafin”*, núm. 8, 2018.