

## ЦЕЛИ КОДИФИКАЦИИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ

© 2013 г. Юлия Валерьевна Васильева<sup>1</sup>

**Краткая аннотация:** эффективность кодификации законодательства во многом зависит от поставленных перед ней целей. Исследуются цели, на достижение которых должна быть ориентирована кодификация законодательства о социальном обеспечении: технико-юридические, социальные и познавательные. В рамках указанных целей рассматриваются следующие задачи: упорядочения, интеграции и стабилизации законодательства; содействия социальной сплоченности российского общества и повышению престижа социальной сферы; роста правовых знаний населения в сфере социального обеспечения, стимулирования научных исследований в данной отрасли права. Подчеркивается важность достижения системности и устойчивости правового регулирования данной области общественных отношений, стимулирования научных исследований и повышение их качества, учета общественного мнения при принятии законов в сфере права социального обеспечения.

**Annotation:** legislation codification efficiency mostly depends on the purposes set. The paper investigates the purposes legislation codification must be aimed at: technically-juridical, social and cognitive. The following tasks are framed within the mentioned-above purposes: regulating, integrating and legislation settling; contribution into Russian society unity and social sphere prestige raise; population law knowledge in social security branch increase, scientific researches in the given law field promotion. The importance of law regulating consistency and constancy achieving in the sphere of public relations, scientific investigations and their quality improving fostering, public opinion considering while adopting the laws in the sphere of social security law.

**Ключевые слова:** кодификация, законодательство о социальном обеспечении, принципы кодификации, цели кодификации.

**Key words:** codification, social security legislation, codification principles, codification purposes.

Законодательство о социальном обеспечении – одна из наиболее сложных и нестабильных отраслей российского законодательства. Основная причина этого – в бессистемном развитии отраслевого нормативного массива, отсутствии единого кодифицированного акта. Нет сомнений в том, что законодательство о социальном обеспечении должно быть кодифицировано. Это необходимый шаг на пути формирования в России социального государства. В свою очередь, успех кодификации во многом зависит от того, насколько верно будут определены ее цели.

Юридическая наука свидетельствует, что вопрос о целях кодификации не относится к числу достаточно изученных. Даже в наиболее крупных научных трудах он, как правило, “выпадает” из анализа. В значительной мере это связано со сложной логико-гносеологической природой категории “цель”, хотя есть немало иных философских, политических и практических причин, объясняющих стремление исследователей обойти

эту проблему<sup>2</sup>. Следует уточнить и то обстоятельство, что цели кодификации и цели кодекса – не тождественные понятия. И если рассмотрение последних можно встретить в отраслевых исследованиях, например в связи с анализом соответствующих статей кодифицированных актов или идеей телеологического толкования, то первые – почти не исследуются. Из фундаментальных юридических трудов последнего времени, пожалуй, только в работе французского правоведа Реми Кабрьяка цели кодификации рассмотрены наиболее глубоко и детально<sup>3</sup>.

Между тем, задумывая кодификацию какой-либо области нормативного материала, нельзя приступать к ее практической реализации, не обладая пониманием тех целей и задач, которые должны быть решены в процессе и в результате кодификации или хотя бы обозначены как крайне важные для достижения. Ведь известно, что

<sup>1</sup> Заведующая кафедрой трудового права и социального обеспечения Пермского государственного национального исследовательского университета, доктор юридических наук, доцент (E-mail: vasiljev95@list.ru).

<sup>2</sup> См.: Баранов В.М., Краснов Д.Г. Кодификационное пространство государства. Вместо предисловия // Кодификация законодательства: теория, практика, техника. Материалы Межд. науч.-практ. конф. / Под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. Н. Новгород, 2009. С. 16, 17.

<sup>3</sup> См.: Кабрьяк Р. Кодификации / Пер. с фр. Л.В. Головки. М., 2007. С. 214–281.

не всякие цели могут быть достигнуты сразу же в полном объеме, что очевидно на примере ст. 7 Конституции РФ, определившей Российскую Федерацию как социальное государство. По мнению многих исследователей, пока это – идеал, программа, которая может быть реализована лишь в перспективе<sup>4</sup>. Вместе с тем если не ставить целей, требующих развития и совершенствования права, ограничиваясь лишь тем, что достижимо в данный момент времени в современных правовых и социальных условиях, то приступать к кодификации, наверное, и не стоит, поскольку решить текущие задачи вполне может действующее законодательство.

Кодификация призвана решать более глобальные и перспективные задачи, развивать отраслевое законодательство, по возможности надолго закрепляя соответствующее правовое регулирование, и в этом смысле устремленность ее целей в будущее вполне объяснима. Вместе с тем, указанное обстоятельство не должно стать оправданием принятия декларативного кодекса.

Цели кодификаций многообразны и зависят от целого ряда исторических, национальных и правовых факторов, например цели, которые преследует кодификация в любой временной отрезок, и цели, возникающие лишь в определенных обстоятельствах. Р. Кабриак, обобщив большой исторический и сравнительно-правовой материал, выявил главные цели, имманентные всякой кодификации: юридико-технические, социальные и политические. Первая – направлена на обеспечение большей правовой определенности источников права; вторая – на закрепление новых социальных отношений или унификацию населения; третья – укрепляет авторитет определенного политического лидера либо служит определенной идеологии<sup>5</sup>.

Предложенный французским правоведом подход универсален и может служить основой для исследования вопроса о целях кодификации российского законодательства о социальном обеспечении. Вместе с тем очевидно, что в зависимости от конкретно-исторических условий значение той или иной из указанных выше целей может как возрастать, так и снижаться либо утрачиваться вовсе, но могут возникать и другие цели. Кроме того, содержание одних и тех же целей кодификации может различаться, как различалось, например, содержание политической цели кодификации российского трудового законодательства в 1918 г.

и в 2001 г. Если в первом случае эта цель доминировала, поскольку было необходимо закрепить новый политический строй и соответствующий ему трудовой порядок, то во втором – ее влияние уже менее заметно, в то время как социальные и экономические цели являлись основными<sup>6</sup>.

Представляется, что кодификация законодательства о социальном обеспечении должна быть направлена: во-первых, на обеспечение системности и стабильности законодательства (технико-юридическая цель); во-вторых, на содействие социальной сплоченности российского общества и повышение престижа социальной сферы общества (социальная цель); в-третьих, на повышение юридической грамотности населения в области социальных прав, стимулирование научных исследований в данной области общественных отношений и отрасли права (познавательная цель).

Главная цель любой кодификации – технико-юридическая. Приоритет этой цели признается фактически всеми отечественными и зарубежными исследователями<sup>7</sup>. Еще М.М. Сперанский полагал основной целью составления свода законов – упорядочить нормативный массив и сделать его информационно доступным для государственных органов и подданных<sup>8</sup>. Примечательно, что к понятию кодификации в значительной мере применимо определение понятия законодательной техники. Под ней понимается “система правил и приемов подготовки наиболее совершенных по форме и структуре проектов нормативных актов, обеспечивающих максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, доступность, простоту и обзорность нормативного материала, исчерпывающий охват регулируемых вопросов”<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> См. об этом: Головина С.Ю. Кодификация трудового законодательства России // Кодификация российского частного права / Под ред. Д.А. Медведева. М., 2008. С. 241, 266.

<sup>7</sup> См.: Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Под ред. С.Н. Братуся, И.С. Самощенко. М., 1962. С. 11–13; Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. СПб., 2003. С. 142–146; Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства / Под ред. А.Н. Мишутина. М., 1969. С. 6–8.; Кабриак Р. Кодификации. С. 214, 215, 393 и др.

<sup>8</sup> См. об этом: Кодан С.В. Свод законов Российской Империи. Место и роль в развитии юридической техники и систематизации законодательства в России в XIX – начале XX века // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 181.

<sup>9</sup> Определение дано А.С. Пиголкиным (см.: Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В.С. Нерсесянца. М., 2001. С. 322).

<sup>4</sup> См.: Мамут Л.С. Конституция и реальность // Конституция как фактор социальных изменений. М., 1999. С. 44, 45.

<sup>5</sup> См.: Кабриак Р. Кодификации. С. 214, 234, 249.

Достижение этой цели предполагает решение ряда задач. Наиболее важные среди них – *интеграция* (системообразование) и *стабилизация* законодательства о социальном обеспечении. Известный специалист в области кодификации Т.Н. Рахманина убеждена, что особая роль кодификации в укреплении системности права связана с выполняемой ею *интегративной* и *системообразующей* функциями. «Интегрирующее воздействие кодификации на функционирующую в обществе правовую систему проявляется в соответствующем оформлении процесса объединения правовых норм, в обособлении этих норм в некую “общность” на определенной функциональной основе»<sup>10</sup>.

Об интегрирующей роли кодексов в соответствующих отраслях и сферах законодательства пишет Ю.А. Тихомиров<sup>11</sup>. Подтверждение этому можно найти и в самих кодексах. В частности, кодекс может содержать норму о включении в него всех новых федеральных законов, регулирующих отношения, входящие в предмет отрасли. Наиболее строгой является норма ч. 1 ст. 1 УК РФ, некоторые иные кодексы также содержат подобные нормы. Так, ГК РФ в ст. 3 закрепляет положение о необходимости соответствия Гражданскому кодексу РФ норм гражданского права, содержащихся в иных федеральных законах. И хотя в этом случае нет требования включать в кодекс все новые законы, содержащие нормы гражданского права, но фактически это презюмируется и реализуется на практике. Принятие ч. IV ГК РФ, включившей нормы действовавших законов о правах на интеллектуальную собственность, подтверждает этот вывод.

Некоторые авторы рассматривают кодификацию как средство конвергенции права, увеличение степени его согласованности. В частности, указывается, что внутренняя конвергенция способствует близости норм права, их консолидации, а также системности и стабильности общественных отношений в России<sup>12</sup>.

Нет сомнений в том, что законодательство о социальном обеспечении нуждается в интеграции, в приведении отраслевых норм в единую логическую систему. Невнимание к требованиям юридической техники в данной сфере повлекло немало

негативных последствий, например преобладание дифференциации в праве социального обеспечения над процессом унификации отрасли<sup>13</sup>. Преувеличение одной стороны права в противовес другой – это *техническое несовершенство*, недостаток, который вредит праву и тормозит его развитие, а также качеству общественных отношений, составляющих предмет права социального обеспечения, ведя к неоправданным различиям в них и, как следствие, к социальной разобщенности. Это означает, что интеграция законодательства имеет и социальную детерминанту. Думается, именно так полагает Ю.Ю. Ветютнев, называя юридическую систематизацию социокультурным феноменом. По мнению уважаемого автора, прикладная полезность систематизации заключается, главным образом, в выполнении ею *интегрирующей* функции, которая, в свою очередь, “выражается в том, что систематизация источников права... оказывается средством поддержания необходимого уровня социокультурного единства”<sup>14</sup>.

Пока такого единства мы, к сожалению, не наблюдаем. Множественность видов социального обеспечения, их различная юридическая регламентация, форсированный процесс децентрализации правового регулирования отношений в данной сфере ведут к дроблению отрасли права, ослабляя ее единство. Усугубляет ситуацию и то, что общеотраслевые принципы, призванные интегрировать все остальные нормативные предписания, никогда не имели своего легального закрепления. Указанные обстоятельства затрудняют формирование общей части права социального обеспечения и соответствующей отрасли законодательства. Интеграция как неотъемлемый элемент отраслевой кодификации будет способствовать достижению баланса общих и особенных нормативных предписаний, а в конечном счете – единству российского законодательства о социальном обеспечении.

Другая технико-юридическая задача – *стабилизация законодательства* – также практически неотделима от самой идеи кодификации. Известно, что излишний динамизм противопоставлен правовой системе. Слишком частый пересмотр законов

<sup>10</sup> Рахманина Т.Н. Кодификация и системное развитие права // Кодификация законодательства: теория, практика, техника. Материалы Межд. науч.-практ. конф. / Под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. С. 91.

<sup>11</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Теория кодекса // Там же. С. 42.

<sup>12</sup> См.: Третьякова О.Д. Кодификация как средство конвергенции права // Там же. С. 180.

<sup>13</sup> См. об этом: Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда и социального обеспечения. Материалы Межд. науч.-практ. конф. / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2009.

<sup>14</sup> Ветютнев Ю.Ю. Социокультурные функции юридической систематизации // Систематизация законодательства в России (Историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) / Под ред. В.М. Баранова, В.Г. Графского, С.В. Кодана. М., Н. Новгород, 2008. С. 336.

ведет к снижению эффективности их действия, к ухудшению качества законотворчества, которое вынуждено функционировать в условиях дефицита времени, а также влечет иные негативные последствия в виде неуважения граждан к закону, правового нигилизма и антикультуры.

Конечно, стабильность законодательства должна быть разумной. Но, вместе с тем, в кодексы как системообразующие отраслевые акты желательно часто не вносить изменения. Представляется резонным предложение о более строгой процедуре пересмотра кодексов по сравнению с обычными законами<sup>15</sup>. Ведь, несмотря на то что такая процедура официально не закреплена, фактически изменение кодексов происходит не столь часто, как изменение обычного закона, не сразу после их принятия и осуществляется более системно. Например, первые значительные изменения в Трудовой кодекс РФ были внесены спустя пять лет, в июне 2006 г., специальным Федеральным законом, которым одновременно признавались утратившими силу иные правовые нормативные акты. Первая часть Гражданского кодекса РФ, введенная в действие с 1 января 1995 г., сохранялась в почти неизменном виде до 2001 г., ч. III ГК РФ, вступившая в силу с 1 марта 2002 г., – в течение четырех лет и т.д.<sup>16</sup> Конечно, есть и примеры обратного, но, так или иначе, кодификация является сдерживающим фактором правотворческой активности, возможно, ввиду своего приоритета, приостанавливая на некоторое время рост числа нормативных актов, тем самым стабилизируя его.

Признавая приоритет технико-юридических целей кодификации, очевидно, что ограничиться ими нельзя. Кодификация – вершина правотворческой техники. В результате приведения правовых норм в форму кодекса они становятся единым целым, приобретают новое содержание. Необходимость такого концептуального пересмотра не может диктоваться лишь техническим несовершенством законодательства, есть и другие причины.

Например, отнюдь не технико-юридические цели обусловили принятие в 1918 г. Кодекса законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве РСФСР – первого

такого вида нормативного акта в отечественной и мировой истории. Вряд ли в те годы, в условиях полного обновления права, проблема технического несовершенства законодательства могла быть определяющей. Самой отрасли семейного законодательства тогда еще не было: соответствующие нормы входили в состав гражданского законодательства. Решение о самостоятельной кодификации данных норм было продиктовано новыми социальными потребностями советского государства и общества: необходимостью закрепления равенства прав мужчины и женщины в семейных отношениях; гражданской процедуры регистрации брака и т.п. По оценкам специалистов, эта кодификация дала мощный толчок формированию как соответствующей отрасли законодательства, так и самостоятельной области юридического знания – семейного права<sup>17</sup>. В результате новая отрасль получила быстрое признание и развитие.

Поэтому вторым мощным катализатором кодификации, в том числе и в сфере права социального обеспечения, следует признать *социальные цели*.

В последние годы социальная направленность российской правовой политики заметно возросла. Это видно по выбору первоочередных национальных проектов, по стремлению гармонизировать российское законодательство о социальном обеспечении и международные стандарты в данной сфере. Тон в этом направлении задает Конституция РФ, определяющая Россию как правовое социальное государство, а также процесс глобализации, в основе которого – идея утверждения во всем мире принципов демократического правового государства, уважения и защиты прав человека. Немало внимания социальным аспектам современного российского правотворчества уделяет отечественная правовая доктрина<sup>18</sup>. Социальное назначение называют сутью, основой права социального обеспечения, фактором, предопределяющим судьбу отраслевого законодательства<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> См. об этом: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 42.

<sup>16</sup> Для сравнения: в известный Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122 ФЗ изменения начали вносить еще до его вступления в силу. В ноябре–декабре 2004 г. было принято пять федеральных законов, которыми признавались утратившими силу те или иные статьи и части статей Закона № 122. См. об этом подробнее: Васильева Ю.В. Недостатки законодательной техники в российском законодательстве о социальном обеспечении // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. 2009. № 1 (3). С. 98.

<sup>17</sup> По мнению Л.Ю. Михеевой, самостоятельная кодификация семейного законодательства в России – явление, имеющее сугубо исторические причины. Принятие Кодекса 1918 г. было скорее вынужденным, нежели продуманным и целенаправленным решением, поскольку гражданское право считалось отмершим, а семейные отношения необходимо было урегулировать по-новому (см. об этом подробнее: Михеева Л.Ю. Развитие кодификации российского семейного права // Кодификация российского частного права. С. 198).

<sup>18</sup> См., например: Социальное законодательство: здравоохранение, образование, культура, наука, физкультура, спорт, пенсии, жилище / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.Н. Зенков. М., 2005.

<sup>19</sup> См.: Лушиников А.М., Лушиникова М.В., Барышникова Т.Ю. Теория права социального обеспечения: прошлое и настоящее. Ярославль, 2008. С. 128, 129.

Уместно напомнить, что в послевоенной Европе и мире осознание необходимости гарантирования прав человека напрямую выразилось в правотворчестве. Известно, что европейская правовая культура, по большей части сформированная в рамках континентальной правовой семьи, относит кодификацию законодательных актов к центру законодательного процесса. Поэтому закономерным решением стало принятие национальных и наднациональных кодифицированных актов в сфере социального обеспечения. Среди них важнейшие: Конвенция МОТ № 102 о минимальных нормах социального обеспечения (1952 г.), разработанный на ее основе Европейский кодекс социального обеспечения (1964 г.), Европейская социальная хартия (1965 г.). В отдельных странах (Германия, Франция) приняты национальные кодексы законов о социальном обеспечении.

Международные и европейские кодифицированные акты составляют основу современной социальной и правовой политики в Европе, содействуя реализации приоритетной в последние годы концепции *социальной сплоченности* (Social Cohesion). Эта концепция была впервые включена в политическую стратегию Совета Европы в 1997 г. и теперь используется в качестве руководящей идеи при формировании социальной политики не только в Европе, но и в других регионах мира. Международная организация труда также внесла ее в свою повестку дня в качестве важнейшего направления работы в условиях новых реалий, особенно тех, что связаны с глобализацией<sup>20</sup>.

В феврале 2009 г. концепция социальной сплоченности обсуждалась в России на первой Конференции министров социального блока государств-членов Совета Европы на тему “Инвестировать в социальную сплоченность – инвестировать в стабильность и благополучие общества”. В результате ее работы была принята Декларация, в которой министры стран-участниц Совета Европы, признавая социальное обеспечение и социальную защиту в качестве опорных элементов социальной сплоченности, обязались способствовать ратификации правовых документов Совета Европы, включая Европейскую социальную хартию, Европейский кодекс социального обеспечения, Европейскую конвенцию по социальному обеспечению<sup>21</sup>.

Подтверждением серьезности намерений России в этом направлении явилась ратификация в июне 2009 г. Европейской социальной хартии. Добавим к этому, что сам факт принятия общеевропейского Кодекса социального обеспечения и иных указанных выше документов свидетельствует о стремлении к объединению европейских народов, к их не только географическому, но и социальному сплочению.

Достижение социальной сплоченности российского общества – важнейшая задача, решению которой может способствовать принятие Кодекса социального обеспечения Российской Федерации. Указанный акт станет правовой основой формирования единого социального пространства и единого социально-правового статуса индивида на всей территории Российской Федерации, содействуя тем самым социальному согласию.

Конечно, при всей важности достижения социальной сплоченности российского общества, преувеличивать возможности кодификации не следует, тем более что кодификация может объединить только ту нацию, которая находится на пути к объединению, но с тем же успехом она способна разъединить общество, находящееся в процессе распада<sup>22</sup>. Поэтому, ставя перед кодификацией российского законодательства о социальном обеспечении столь важную, но опосредованную экономическими и правовыми условиями задачу, необходимо реально оценивать состояние Российского государства и общества, и тенденции их развития, пока далекие от идеалов правового социального государства.

Тем не менее решение поставленной задачи будет возможно, если процесс кодификации с самого начала будет ориентирован на нее. Стирание экономических и социальных барьеров внутри общества с целью сделать его более сплоченным, а значит, более справедливым и устойчивым не произойдет сразу после принятия каких-либо программ и деклараций. Не случится этого автоматически и после принятия Кодекса социального обеспечения. Но если процесс разработки и принятия этого правового акта будет максимально демократичным, позволяющим многим социальным институтам участвовать в нем, а обществу – его обсудить, результаты могут быть совершенно иными. Значимость общественного обсуждения

<sup>20</sup> См. об этом подробнее: Доклад специальной рабочей группы высокого уровня по вопросам социальной сплоченности в XXI веке “На пути к активной, справедливой и социально сплоченной Европе” (Страсбург, 26 октября 2007 г.) // [http://www.socpolitika.ru/rus/social\\_policy\\_monitoring/events/document10359.shtml](http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_monitoring/events/document10359.shtml)

<sup>21</sup> См.: Декларация Конференции министров государств – членов Совета Европы, ответственных за социальную сплоченность, “Инвестировать в социальную сплоченность – инвестировать в стабильность и благополучие общества”. 26–27 февраля. М., 2009.

<sup>22</sup> Цит. по: Кабриак Р. Указ. соч. С. 241.

законопроектов в отечественном правоведении подчеркивалась всегда. Причем в советский период развития юридической науки и правотворчества это даже практиковалось, и результаты оценивались достаточно высоко<sup>23</sup>. Думается, что есть основания вернуться к этому опыту, тем более что согласно Регламенту Государственной Думы РФ палата может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении.

Вопрос обсуждения законопроекта – это еще и вопрос об учете общественного мнения, которое в последние годы, похоже, вообще отсутствует при принятии законов, а если и существует резкое отрицание какой-либо законодательной идеи, то его игнорируют, примером чего является принятие Федерального закона № 122 от 22 августа 2004 г. Известно также – насколько быстро и келейно были приняты пенсионные законы 2001 г.<sup>24</sup> Эти акты радикально изменили пенсионную систему России, но никакого обсуждения и разъяснения их непростых норм не проводилось. Не стала иной процедура принятия последующих федеральных законов в данной области, а равно утверждение Правительством РФ в декабре 2012 г. Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации. Общественного обсуждения важнейшего документа вновь не состоялось.

Вряд ли это отвечает и задаче формирования в России правового социального государства. В Концепции формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества (СНГ)<sup>25</sup> одним из критериев оценки степени социальности правового демократического государства названы “гарантии создания благоприятных условий для реального

участия граждан в выработке и социальной экспертизе решений на всех уровнях власти и управления”.

Еще одной задачей, определяемой социальными целями кодификации, должно стать *повышение престижа* социальной сферы, включающей адекватную оценку труда специалистов, занятых в ней; повышение значения права социального обеспечения в системе российского права; усиление образовательных требований к изучению данной дисциплины в юридических учебных заведениях. Нет сомнений в том, что решение этой задачи напрямую зависит от качества отраслевого законодательства, внимания к нему российского законодателя. Специалисты, анализирующие причины низкой эффективности законов о социальном обеспечении, давно заметили, что эти законы не будут реализовываться до тех пор, пока в обществе не созреет понимание необходимости их исполнения<sup>26</sup>. Оно формируется постепенно под воздействием многих факторов, и едва ли не главное значение имеет отношение государства и его законодательных органов к регулированию социальной сферы. Если такое регулирование осуществляется бессистемно, преследует временные и популистские цели, то и в обществе формируется подобное отношение.

Конечно, принятие кодекса не урегулирует все проблемы, скопившиеся за долгие годы, но, без сомнения, значительно ускорит их разрешение. Принятие кодекса вызовет развитие отрасли права социального обеспечения, будет стимулировать научные исследования в данной области. Напротив, нежелание российских властей кодифицировать источники российского права социального обеспечения провоцирует серьезные функциональные недостатки социальной сферы. Эта проблема касается не только законодателя или правоприменителей, как может показаться на первый взгляд, но у нее более широкая сфера действия. Можно утверждать, что именно поэтому данная область знаний не имеет должного для социального государства признания, а соответствующая юридическая дисциплина длительное время не входила в число обязательных дисциплин основной образовательной программы подготовки юриста. В ряде юридических вузов право социального обеспечения не изучалось годами. Не надо объяснять, что при таком подходе ожидать высокого качества знаний выпускников,

<sup>23</sup> Например, 9 апреля 1968 г. перед окончательной доработкой для всенародного обсуждения был опубликован проект Основ законодательства Союза ССР о браке и семье (см. об этом: Развитие кодификации советского законодательства / Под ред. С.Н. Братуся. М, 1968. С. 178); в 1994 г. в “Российской газете” для широкого обсуждения и учета мнения всех заинтересованных субъектов был опубликован проект Трудового кодекса РФ (см.: Росс. газ. 1994. 26, 27 окт.).

<sup>24</sup> См.: Федеральные законы: “О трудовых пенсиях в Российской Федерации”, “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации”, “О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации”.

<sup>25</sup> “Концепция формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества”. Принята в г. Санкт-Петербурге 31 мая 2007 г. Постановлением 28-6 на 28-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ. 2007. № 40. С. 153–193.

<sup>26</sup> См.: Левина М.И. Анализ законов о социальной защите уязвимых групп населения (1995–1999 гг.) // Социальное законодательство России и Великобритании. М., 2000. С. 56.

а затем и специалистов в сфере права социального обеспечения не приходится.

Наконец, третья цель кодификации законодательства о социальном обеспечении может быть определена как *познавательная*. Считается, что эта цель (или функция) реализуется системой права в целом<sup>27</sup>. Не будет преувеличением сказать, что именно в ходе подготовки Кодекса социального обеспечения РФ возможно достижение этой цели во всей ее полноте. Кодекс как своеобразный символ позитивного права и сам процесс его создания питают правовую науку, вызывая исследовательский интерес. Кроме того, кодификация позволяет лучше узнать закон широким массам населения, поскольку кодекс – наиболее доступный для понимания населением вид нормативного правового акта.

Множественность нормативных правовых актов в сфере социального обеспечения, сложность языка, которым они изложены, не способствуют пониманию и принятию их содержания гражданами, тем более что среди них немало граждан с ограниченными возможностями. Они вынуждены обращаться к специалистам, в то время как законодательные положения о доступности и бесплатности юридической помощи, а равно и о доступности информации, бездействуют. Это порождает правовой нигилизм, социальную напряженность. Если кодификация в достаточной мере будет ориентирована на улучшение положения граждан, она сможет упростить и качественно улучшить процесс восприятия ими законодательства о социальном обеспечении. Они будут более лояльны к проводимым социальным реформам. А планируемый кодекс станет для населения России главным источником знаний о правах в сфере права социального обеспечения.

Что же касается правовой науки, то для нее кодификация является не только мощным стимулом к развитию, но и самостоятельным предметом изучения. Справедливо замечено, что в России кодификация традиционно составляет центральный элемент в ряду задач разработки научных основ законодательства<sup>28</sup>. Такие научные основы формируются на базе общетеоретических и отраслевых исследований и включают в себя не только общие правовые знания, но и достаточный объем конкретных правовых познаний: о правотворчестве (его методологии и психологии), законодательной стилистике, правилах юридической техники

и т.п. По мнению Т.Н. Рахманиной, кодификация способствует исследованию концептуализации права: “Факт проведения крупных законодательных кодификационных работ может и должен рассматриваться в качестве специфического критерия научности юриспруденции”<sup>29</sup>.

Слабость кодификации законодательства о социальном обеспечении служит причиной недостаточной разработанности, а нередко – и полного отсутствия соответствующих отраслевых научных исследований. Например, работ, посвященных исследованию проблем юридической техники в праве социального обеспечения, нет вообще, хотя технических дефектов в действующем законодательстве – с избытком. Тема кодификации и правотворчества в целом как особое направление юридической науки также почти не затронуто в науке отрасли. Известный исследователь в области кодификации, правотворчества и законодательной стилистики А.А. Ушаков был убежден в том, что законотворчеству можно и нужно учить. По его мнению, “отличительной особенностью правотворчества является то, что оно строится на научной основе, пропитано наукой от начала до конца”<sup>30</sup>.

Соглашаясь с этим, заметим, что познание права не должно сводиться к советам законодателя внести очередные изменения в закон (как ныне принято в отечественной науке), и выразим надежду, что решение о кодификации законодательства о социальном обеспечении послужит на благо развития отраслевой науки и на благо всех россиян. В этом случае теоретическое познание права формализуется в эффективном, технически безупречном кодексе.

В заключение несколько слов о политических целях кодификации. Представляется, что в процессе кодификации отраслевого законодательства их роль должна быть минимальной. Отрицательные примеры законотворчества, связанного с достижением политических целей, известны. Серия законов 1995 г. (о ветеранах, об основах социального обслуживания населения и др.), принятых в самый “горячий” в новейшей истории предвыборный период Государственной Думы РФ, была вызвана очевидным желанием сохранить политическую власть, привлечь в этих целях голоса избирателей. Ни один из тех законов не был реализован в полной мере, поскольку не имел

<sup>27</sup> См., например: *Реутов В.П.* Функциональная природа системы права. Пермь, 2002. С. 15, 39–41.

<sup>28</sup> См.: *Строгович М.С.* Избр. труды. В 3-х т. Т. 1. Проблемы общей теории права. М., 1990. С. 77.

<sup>29</sup> *Рахманина Т.Н.* Указ. соч. С. 100.

<sup>30</sup> *Ушаков А.А.* Методологические аспекты советского правотворчества. Государство. Право. Законность // Ученые записки Пермского гос. ун-та. № 199. Пермь, 1968. С. 280, 281.

должного финансового, организационного и научного обоснования.

По мнению проф. В.М. Баранова, даже попытки продвижения утопических, неисполнимых идей в закон отнюдь не безобидны: «они представляют собой опасную разновидность политико-юридической демагогии»<sup>31</sup>. Более того, добавим: они приближают право к политике и отдаляют от нравственности. Думается, что именно кодификация более других форм законотворчества должна способствовать тому, чтобы отделить политические акты от юридических.

Вместе с тем кодификация законодательства о социальном обеспечении не может вовсе не учитывать действующих в России политических факторов (например, федеративного устройства России, наличия совместной компетенции в сфере социального обеспечения) и того обстоятельства,

что сама возможность осуществления кодификации – это политический акт, почти целиком зависящий от решения главного политического органа страны – российского парламента. Выстраивание отношений между парламентом и кодификационной комиссией – важнейший вопрос, способный как ускорить кодификацию, так и существенно ее замедлить.

Здесь возможны некоторые решения, выходящие за рамки рассмотрения целей кодификации, но практически важные, например введение в состав кодификационной комиссии парламентариев, либо «заказ» проекта кодекса и определение сроков его разработки федеральным законодателем, либо делегирование разработки кодекса непосредственно Правительству РФ или Президенту РФ. Новейшая история российского пенсионного законодательства наглядно демонстрирует, насколько быстро «проходили» через парламент законопроекты, внесенные в Государственную Думу РФ высшей исполнительной властью.

<sup>31</sup> Баранов В.М. Идея законопроекта // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 37.