

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ  
МИНИСТЕРСТВА ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Московская государственная юридическая академия»  
имени О.Е. Кутафина

*На правах рукописи*

**Васильева Юлия Валерьевна**

**КОДИФИКАЦИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И  
ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ**

Специальность 12.00.05 – трудовое право; право социального обеспечения

Диссертация на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Научный консультант:

Заслуженный юрист России,

доктор юридических наук, профессор

**Тучкова Эльвира Галимовна**

Москва 2010

## Оглавление

Введение .....	4
Раздел I. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ КОДИФИКАЦИИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ .....	17
<b>Глава 1. Основные черты кодификации и ее место в систематизации российского законодательства. Кодификация законодательства о социальном обеспечении: постановка проблемы .....</b>	<b>17</b>
<i>1.1. Необходимость системного упорядочения законодательства о социальном обеспечении. Способы систематизации .....</i>	<i>17</i>
<i>1.2. Кодификация как главный способ совершенствования законодательства о социальном обеспечении. Выбор формы кодифицированного акта .....</i>	<i>36</i>
<i>1.3. Выбор вида кодификации законодательства о социальном обеспечении ..</i>	<i>52</i>
<b>Глава 2. Принципы отбора актов для кодификации законодательства о социальном обеспечении .....</b>	<b>64</b>
<i>2.1. Отбор актов для кодификации законодательства: постановка проблемы .....</i>	<i>64</i>
<i>2.2. Определение объекта кодификации .....</i>	<i>70</i>
<i>2.3. Виды нормативных правовых актов, подлежащих отбору .....</i>	<i>81</i>
<i>2.4. Проблема отбора актов, утративших юридическую силу, и актов временного характера .....</i>	<i>100</i>
<b>Глава 3. Судебная практика и проблемы кодификации законодательства о социальном обеспечении .....</b>	<b>111</b>
<i>3.1. Основные подходы к определению понятия судебной практики .....</i>	<i>111</i>
<i>3.2. Практика Европейского суда по правам человека .....</i>	<i>119</i>
<i>3.3. Нормотворческое значение практики Конституционного Суда РФ .....</i>	<i>125</i>
<i>3.4. Практика Пленума Верховного Суда РФ, его значение для законотворчества и кодификации законодательства .....</i>	<i>146</i>
<i>3.5. К вопросу о кодификации актов судебной практики .....</i>	<i>162</i>
Раздел II. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ .....	167
<b>Глава 1. Общая характеристика состояния российского законодательства о социальном обеспечении .....</b>	<b>167</b>
<i>1.1. Определение понятия законодательства о социальном обеспечении. Соотношение его с категорией «социальное законодательство» .....</i>	<i>167</i>
<i>1.2. Место законодательства о социальном обеспечении в системе межотраслевых связей .....</i>	<i>181</i>
<i>1.3. Проблема отражения в законодательстве о социальном обеспечении положений Конституции РФ и международно-правовых актов о социальном обеспечении .....</i>	<i>189</i>
<b>Глава 2. Система права социального обеспечения: факторы, определяющие структуру и общая характеристика .....</b>	<b>204</b>
<i>2.1. Общетеоретические подходы к систематизации российского права и законодательства .....</i>	<i>204</i>
<i>2.2. О соотношении системы права социального обеспечения и системы</i>	

законодательства о социальном обеспечении .....	210
2.3. Факторы, определяющие структуру системы права социального обеспечения.....	225
2.4. Роль Классификатора правовых актов в формировании структуры отраслевого законодательства .....	239
<b>Раздел III. ПОДГОТОВКА КОДЕКСА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РФ: ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ, СТРУКТУРА, ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ .....</b>	<b>251</b>
<b>Глава 1. Цели и принципы кодификации законодательства о социальном обеспечении .....</b>	<b>251</b>
1.1. Цели кодификации законодательства о социальном обеспечении .....	251
1.2. Принципы кодификации законодательства о социальном обеспечении ..	270
<b>Глава 2. О структуре кодекса социального обеспечения РФ и его соотношении с иными нормативными правовыми актами .....</b>	<b>287</b>
2.1. Преамбула кодекса социального обеспечения .....	287
2.2. Структурные элементы кодекса .....	294
2.3. Распределение нормативного материала в соответствии со структурой кодекса .....	304
2.4. О соотношении кодекса социального обеспечения с иными нормативными правовыми актами .....	322
<b>Глава 3. Значение законодательной техники для кодификации норм права социального обеспечения.....</b>	<b>331</b>
3.1. О языке кодекса социального обеспечения .....	331
3.2. Отсылка – как технико-юридический прием согласования норм кодекса социального обеспечения с иными правовыми нормативными актами .....	352
Заключение.....	359
Список использованной литературы.....	369
Список нормативных правовых актов .....	394

## **Введение**

**Актуальность темы.** Все последние годы российский парламент уделяет повышенное внимание качеству законодательства. Это выражается в мониторинге законодательства и правоприменительной практики, в систематической работе по анализу и обобщению информации с целью выявления соответствия принимаемых законов планируемому результату правового регулирования, ожиданиям участников законодательного процесса, других органов, организаций и граждан. Результаты этой работы ежегодно отражаются в докладах Совета Федерации РФ о состоянии российского законодательства. Признается, что важнейшим элементом обеспечения качества законодательства должна стать система мер по его кодификации.

Усиление внимания российских парламентариев к качеству законодательных актов неслучайно и объясняется причинами как внутреннего, так и внешнего свойства: лавинообразным ростом числа принимаемых законодательных актов и общемировым процессом глобализации, способствующим сближению правовых систем и правотворческого процесса демократических государств, закреплению в них принципов социального правового государства, защиты прав человека. Очевидно, что без повышения качества законодательства РФ о социальном обеспечении данная глобальная идея не может быть реализована в полном объеме.

Права человека, в том числе социальные, объявлены Конституцией России высшей ценностью, но реальное движение к достижению этих ценностей страдает непоследовательностью, противоречиями и серьезными отступлениями. Законодательный массив в сфере социального обеспечения разобщен, нестабилен, он не отвечает базовым международным стандартам полувековой давности. Нередко законы о социальном обеспечении принимаются для снятия социальной напряженности, для привлечения голосов избирателей в период предвыборных кампаний, для обеспечения экономических и налоговых реформ. Несмотря на повышение роли закона в правовом регулировании общественных отношений, объем подзаконного и ведомственного нормотворчества не

уменьшается, серьезно затрудняя реализацию принципа законности в данной сфере. Отсутствие концептуального подхода к формированию отраслевого законодательства обуславливает многочисленные дефекты правовых нормативных актов, их низкую эффективность, что на практике приводит к нарушениям прав граждан на социальное обеспечение.

Социально-обеспечительное законодательство бессистемно, противоречиво и сложно в применении. Оно все больше превращается в тайную область знаний, разобраться в которой могут лишь специалисты. Явный кризис законодательства о социальном обеспечении требует принятия мер не просто по упорядочению, а по существенному пересмотру всего отраслевого законодательства, результатом которого должен стать единый федеральный кодифицированный закон.

Необходимость кодификации российского законодательства о социальном обеспечении обосновывается юридической наукой с 70-х гг. прошлого столетия. Но за прошедший период происходила лишь инкорпоративная обработка нормативного материала, принимались отдельные консолидированные акты. На рубеже веков был принят ряд рамочных федеральных законов кодификационного типа, составляющих в настоящее время основу правового регулирования в данной сфере. Однако для системного развития законодательства о социальном обеспечении этого явно недостаточно и подготовка отраслевого кодифицированного акта продолжает оставаться одной из насущных проблем российского права.

Помимо сугубо правовых задач по упорядочению нормативных предписаний кодификация законодательства о социальном обеспечении позволит решить многие социальные проблемы, которые в современной России достаточно остры. Закрепив единое социальное пространство и равный социально-правовой статус человека и гражданина на всей территории страны, кодекс социального обеспечения будет способствовать сплочению российского общества. Кодификация отраслевого законодательства крайне важна для облегчения доступа к нему широких слоев населения, повышения уровня знаний россиян о своих социальных правах. Известно, что кодекс – акт гораздо более доступный и

понятный для восприятия, чем тысячи иных правовых нормативных актов. Познавательная цель кодификации позволит также улучшить качество научного знания и положительно отразится на дальнейшем системном развитии законодательства и права социального обеспечения. Принятие единого кодифицированного акта придаст совокупности правовых норм о социальном обеспечении необходимую автономность и поднимет значение права социального обеспечения в системе отраслей российского права на должный в правовом социальном государстве уровень.

Кодификация законодательства о социальном обеспечении ставит сложные вопросы, касающиеся буквально всех ее аспектов. Но не вызывает сомнений то, что все они разрешимы при наличии заинтересованности законодателя, содействия правовой науки и участия общественных институтов в подготовке и принятии кодифицированного акта.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является комплексный анализ кодификации российского законодательства о социальном обеспечении, как особого вида деятельности по совершенствованию отраслевого законодательства, обоснование основных методологических, теоретических и практических подходов к его осуществлению.

В ходе исследования были поставлены следующие задачи: 1. Выяснить основные черты кодификации и определить ее место в систематизации законодательства, обосновать необходимость кодификации законодательства о социальном обеспечении. 2. Выявить оптимальные вид и форму кодификации законодательства о социальном обеспечении. 3. Определить основные принципы отбора актов для кодификации законодательства о социальном обеспечении, раскрыть их содержание. 4. Раскрыть значение судебной практики для кодификации законодательства о социальном обеспечении. 5. Сформулировать определение понятия законодательства о социальном обеспечении; выяснить структуру законодательства и его место в системе межотраслевых связей; оценить его реальное состояние. 6. Провести сравнительный теоретический анализ понятий системы права социального обеспечения и системы

законодательства о социальном обеспечении, а также их структуры в целях выяснения их соответствия и взаимозависимости; выявить факторы, определяющие структуру системы права социального обеспечения. 7. Выявить и обосновать основные цели и принципы кодификации законодательства о социальном обеспечении. 8. Предложить концептуальные подходы к формированию структуры кодекса социального обеспечения РФ, к соотношению кодекса социального обеспечения с иными правовыми нормативными актами. 9. Определить значение и проанализировать специфику законодательной техники в деле подготовки доступного, согласованного и эффективного кодекса социального обеспечения РФ.

#### **Методологическая и теоретическая основы исследования.**

Методологическую базу составили общенаучный диалектический метод познания, универсальные научные методы (системно-структурный, структурно-функциональный, формально-логический, методы анализа, синтеза), а также специальные юридические методы: историко-правовой, сравнительно-правовой, метод правового моделирования.

Теоретическую основу работы составляют труды ученых-правоведов по общей теории права, праву социального обеспечения, трудовому праву и иным отраслевым наукам. Теоретико-правовой фундамент диссертации определили работы таких ученых, как С.С. Алексеев, А.И. Абрамова, Л.Ф. Апт, М.И. Байтин, В.М. Баранов, А.И. Бобылев, С.В. Бошно, С.Н. Братусь, А.Б. Венгеров, Н.А. Власенко, Н.Н. Вопленко, М.Л. Давыдова, В.Б. Исаков, В.Н. Карташов, Т.В. Кашанина, Д.А. Керимов, В.В. Лазарев, М.Н. Марченко, А.И. Матузов, А.В. Мицкевич, Л.А. Морозова, Г.И. Муромцев, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, А.М. Рабец, Т.Н. Рахманина, В.П. Реутов, В.М. Сырых, И.С. Самощенко, А.С. Соминский, Е.В. Скурко, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, В.А. Толстик, А.А. Ушаков, Т.Я. Хабриева, О.И. Цыбулевская, А.Ф. Шебанов, Е.А. Юртаева, Л.С. Явич и др. Теоретический и сравнительно-правовой анализ кодификации основан также на работах Р. Кабрियाка, Р. Давида, Л.П. Якушева, А.Н. Пилипенко.

В работе автор опирается на труды ученых в праве социального

обеспечения и трудовом праве: В.С. Андреева, В.С. Аракчеева, Е.Г.Азаровой, Е.И. Астрахана, А.К. Безиной, Л.Ю. Бугрова, М.О. Буяновой, З.Д. Виноградовой, С.Ю. Головиной, К.Н. Гусова, И.К. Дмитриевой, Е.А. Ершовой, М.Л. Захарова, Т.В. Иванкиной, Р.И. Ивановой, И.Я. Киселева, К.Д. Крылова, С.И. Кобзевой, Г.М. Комаровского, М.В. Лушниковой, А.М. Лушников, Е.Е. Мачульской, Т.К.Мироновой, М.В. Молодцова, А.Ф. Нуртдиновой, М.И. Полупанова, В.Б.Савостьяновой, Г.С. Скачковой, И.О. Снигиревой, В.А. Тарасовой, Э.Г.Тучковой, М.Ю. Федоровой, М.В. Филипповой, Я.М. Фогеля, Е.Б. Хохлова, О.С. Хохряковой, С.Ю. Чучи, В.Ш. Шайхатдинова и др. Поставленные перед автором задачи потребовали обращения к работам специалистов в области социальных и экономических проблем: М.И. Левиной, Т.В. Соколовой, Г.П.Дегтярева, В.Д. Роика, Л.П.Якушева и др.

При разработке отдельных теоретических проблем кодификации использовались работы специалистов в области конституционного права (С.В.Боботова, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, В.Д. Зорькина, О.Е.Кутафина, М.И. Лепихова, Л.С. Мамута, М.А. Митюкова); уголовного права и процесса (Л.В. Иногамовой-Хегай, Ю.В. Голика, Н.А. Лопашенко, М.П.Полякова); гражданского, жилищного и семейного права (Е.А. Суханова, Б.М.Гонгало, П.В Крашенинникова, Л.Ю.Михеевой); международного права (А.Х. Абашидзе, Г.В. Игнатенко, С.Ю. Марочкина, Б.И. Осминина, Ж.-В. Груа).

**Научная новизна исследования.** Диссертация представляет собой первое комплексное научное исследование методологических, теоретических и практических (в т.ч. технико-юридических) проблем кодификации российского законодательства о социальном обеспечении. Впервые в науке права социального обеспечения всесторонне и комплексно обоснована принципиальная возможность кодификации отраслевого законодательства и сформулированы концептуальные подходы к ее осуществлению.

На защиту выносятся следующие положения, в которых нашла отражение научная новизна исследования:

1. На основании проведенного в работе анализа и сопоставления

различных способов систематизации законодательства сделан вывод о том, что оптимальным способом совершенствования законодательства о социальном обеспечении является его кодификация. Необходимость именно кодификации, а не иных способов систематизации объясняется содержательным и технико-юридическим состоянием отраслевых правовых нормативных актов, свидетельствующим о бесперспективности их упорядочения в предметом, хронологическом и ином порядке вне концептуального пересмотра самой их системы.

2. Исследование различных форм и видов кодификации позволило обосновать целесообразность единой отраслевой кодификации законодательства о социальном обеспечении в форме федерального кодекса социального обеспечения, позволяющая совместить оптимальную централизацию правового регулирования с правовой определенностью и прямым действием отраслевых норм. Кодификация в форме основ законодательства о социальном обеспечении менее желательна, главным образом, ввиду слишком высокого уровня нормативных обобщений, присущего этой форме, не позволяющего с достаточной полнотой урегулировать данную область общественных отношений. В отличие от предлагаемой в науке поэтапной кодификации, обосновываются преимущества единой отраслевой кодификации, в результате которой значительно возрастает шанс принять логически целостный кодекс, избежать несогласованности между разновременными принятыми кодифицированными актами.

3. На основании существующей в теории права методологии отбора актов для систематизации законодательства установлены принципы отбора актов для их исследования с целью последующего размещения в кодексе социального обеспечения РФ. В частности, указано на необходимость отбора для этих целей только действующих правовых нормативных актов; обосновывается целесообразность нормативного закрепления перечня видов актов, подлежащих отбору; доказывается, что при формировании перечня необходимо исходить из максимальной полноты охвата нормативных актов, но вместе с тем, отбора для

последующего размещения в кодексе только важнейших из них, имеющих системообразующее значение; «ведомственные» нормативные акты, по общему правилу, не должны входить в перечень, но окончательное решение этого вопроса зависит от анализа конкретного нормативного материала; такое же решение должно быть принято по вопросу отбора временных актов (норм временного характера), включение которых в кодекс нежелательно по причине их нестабильности.

4. Значение судебной практики для кодификации законодательства о социальном обеспечении проявляется в формулировании практикой правоположений, содержащих в себе прообразы будущих правовых норм, либо в выявлении фактов, свидетельствующих о необходимости изменения или принятия новых норм права. Методологически верно рассматривать в таком значении только практику высших судебных органов – Пленума Верховного Суда РФ, связанную с разъяснением применения законодательства, и Конституционного Суда РФ. Несмотря на выявленные в исследовании недостатки в организации и нормативном обеспечении взаимодействия законодателя и судебных органов, сделан вывод о том, что большинство правоположений и «законодательных предложений» учитываются в законотворчестве посредством их интеграции в содержание законов. Вместе с тем, для надлежащего учета судебной практики в законотворчестве необходимо регламентарное обеспечение процесса взаимодействия судебных органов и российского парламента и перевод его на систематическую основу. Практика Европейского суда по правам человека имеет самостоятельное значение, выражающееся в прямом воздействии на законотворчество РФ. Такое воздействие обусловлено спецификой механизма исполнения решений Европейского суда, связанных с принятием мер общего характера, требующих корректировки положений национального законодательства для предотвращения новых нарушений подобных тем, которые Европейский суд констатировал в своем постановлении.

5. Понятие «законодательство о социальном обеспечении РФ»

предлагается рассматривать обобщенно, понимая под ним совокупность не только законов, но и иных нормативных правовых актов, что согласуется с текущей законодательной практикой в данной сфере и отвечает цели формирования единой системы отраслевых нормативных источников, охватываемых общей правовой категорией. В соответствующей статье кодекса социального обеспечения предлагается закрепить перечень актов, в которых могут содержаться нормы права социального обеспечения, определить их иерархию, решить вопросы разграничения нормотворческих полномочий между различными субъектами нормотворческой деятельности, в особенности, между законодательными и исполнительными органами.

6. В целях кодификации в структуре законодательства РФ о социальном обеспечении выделены три группы нормативных правовых актов: сугубо отраслевые акты, прямо и непосредственно регулирующие отношения, возникающие в связи с социальным обеспечением граждан; межотраслевые (комплексные) акты, направленные на социальную защиту населения; акты иных отраслей законодательства, включающие в себя отдельные важные нормы права социального обеспечения. Выявление указанных групп актов в структуре отраслевого законодательства позволяет использовать максимально широкий подход к отбору нормативных правовых актов, выявить основные межотраслевые законодательные связи, определить оптимальные способы кодификации различных нормативных положений. На основании проведенного анализа сделан вывод о том, что в законодательстве о социальном обеспечении, представленном отраслевыми актами первой группы, сформировалось структурное ядро в форме базовых федеральных законов кодификационного типа с выраженными общими положениями. Наличие этого структурного ядра служит предпосылкой и одновременно основой дальнейшей кодификации.

7. Сформулировано положение о том, что реально действующая в государстве система права социального обеспечения и система законодательства о социальном обеспечении является результатом взаимодействия ряда факторов, как объективных, так и субъективных. Среди них решающее значение имеет вид

регулируемых отношений (предмет правового регулирования), а кроме этого – процесс формирования по отношению к ним функций права. Вместе предметно-функциональный подход позволяет с достаточной полнотой раскрыть структуру отрасли права социального обеспечения и соответствующей ему отрасли законодательства.

8. Доказано, что между системой права социального обеспечения и системой законодательства (и их структурой), рассматриваемыми с позиций предметно-функционального подхода, не может быть существенных отличий и противоречий. При этом не отрицается самостоятельное значение системы законодательства, если исследовать ее по иным критериям: в зависимости от видов нормативных правовых актов, их юридической силы, федеративного устройства. Предметно-функциональная общность системы права и системы законодательства о социальном обеспечении не означает их полной идентичности, но делает весьма желательным стремление к тому, чтобы развитие и систематизация отраслевого законодательства осуществлялись в возможно более точном соответствии с системой отрасли права. Для кодификации отраслевого законодательства это имеет решающее значение, поскольку позволяет ориентироваться на структуру отрасли права как на объективно обусловленную правовую категорию, вне учета которой состав и соотношение подразделений структуры планируемого кодекса будут не столь эффективными в практической реализации.

9. Вывод о принципиальном (в основном) совпадении системы права и системы законодательства о социальном обеспечении и их структуры позволил опровергнуть существующее в правовой доктрине мнение об отсутствии у совокупности отраслевых нормативных актов системы. Доказано, что эта система существует и в своих принципиальных положениях соответствует системе права социального обеспечения, но ввиду низкого уровня кодификации структура законодательства недостаточно развита, несовершенна, интегрирующие ее факторы выявлены не полностью. Преодолеть указанные недостатки как раз и призвана отраслевая кодификация законодательства о социальном обеспечении.

10. Исследование общетеоретических подходов к систематизации права, анализ факторов, определяющих систему и структуру права социального обеспечения, показали, что субъективные факторы играют здесь заметную роль. Это проявляется, во-первых, в правовой доктрине, создающей научные основы систематизации права и законодательства; во-вторых, в законотворческой деятельности - через усмотрение законодателя при принятии им законодательных решений, способных повлиять на структуру права (таковым может стать и решение о принятии кодифицированного акта). Сделан вывод о том, что главным препятствием к осуществлению кодификации законодательства о социальном обеспечении, служит именно субъективный фактор – отсутствие заинтересованности в этом российского законодателя.

11. Выявлены основные цели, которые должна преследовать кодификация законодательства о социальном обеспечении: технико-юридические, социальные и познавательные. В рамках указанных целей должны решаться 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 области общественных отношений и отрасли права.

12. Принципы, которым должна следовать кодификация законодательства о социальном обеспечении, в зависимости от объема сферы их действия, предложено классифицировать на 1) принципы правотворчества, общие для любой его разновидности, в том числе и для кодификации (законности, демократизма, научности, гласности и др.); 2) собственно принципы кодификации, являющиеся общими для любой кодификации вне зависимости от специфики ее форм и видов (плановости, системности, целесообразности, концептуальной целостности, доктринальности и др.); 3) принципы кодификации законодательства о социальном обеспечении (полноты, федерализма, преемственности правового регулирования, учета международного и зарубежного опыта кодификации законодательства о социальном обеспечении,

соответствия системы законодательства системе права). Выявлено содержание принципов кодификации. Обоснована необходимость опоры на принципы во всем их многообразии: принципы права, доктринальные и практически-прикладные принципы.

13. Учитывая отсутствие опыта отраслевой кодификации, при разработке структуры кодекса социального обеспечения следует исходить из максимально широкого подхода к выявлению критериев структурирования и возможных образцов для этого. Плодотворно обращение к анализу структуры ряда действующих кодексов РФ, международных и зарубежных кодифицированных источников. Кроме того, структура кодекса социального обеспечения должна быть приближена к строению права социального обеспечения, которое выявлено и обосновано отраслевой наукой; должна учитывать состояние действующего отраслевого законодательства (наличие в нем структурного ядра в виде базовых федеральных законов, определенный уровень его кодификации, основные межотраслевые законодательные связи, исторические особенности развития и т.п.); должна ориентироваться на структуру Классификатора правовых актов, который является связующим звеном между абстрактной теоретической конструкцией и конкретными правовыми реалиями.

14. Значение законодательной техники и ее особенности при подготовке кодекса социального обеспечения обусловлены спецификой, целями и задачами создания кодекса, его ориентированностью, в первую очередь, на широкие слои населения. Обоснованы технико-юридические требования, обеспечивающие доступность и согласованность норм кодекса социального обеспечения: ясность, простота и научность законодательного языка; использование дефиниций, полно раскрывающих существенные юридические признаки понятия; ограничение использования дефиниций с открытым перечнем, оценочных понятий и определений; недопустимость проектирования статей (частей статей) с чрезмерно большим объемом структурных единиц, использования сложных формул; ограничение количества отсылочных норм; отказ от отсылок к несуществующим нормативным правовым актам, общих отсылок к законодательству без уточнения

его предметной области. Дан анализ основных технико-юридических дефектов действующего отраслевого законодательства.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Научная значимость работы заключается в выработке единой концепции отраслевой кодификации законодательства о социальном обеспечении РФ. Полученные автором результаты и основанные на них теоретические выводы пополняют потенциал науки права социального обеспечения и теории права. Впервые в отечественной науке права социального обеспечения осуществлен комплексный анализ теории, методологии и техники кодификации как особого вида деятельности по совершенствованию отраслевого законодательства. Сформулированные выводы позволяют внести определенный вклад в положительное решение этой важной проблемы, способствовать совершенствованию отраслевого законодательства. Основные положения и выводы работы могут быть использованы в дальнейшем изучении феномена кодификации не только в рамках доктрины права социального обеспечения, но и в иных отраслевых юридических науках, а также в общей теории права.

Практическое значение выражается в положениях, направленных на совершенствование содержания и структуры законодательства о социальном обеспечении и его технического состояния, в предложенных подходах к осуществлению кодификации. Результаты проведенного исследования могут послужить основой для соответствующих законодательных решений и методических рекомендаций правотворческим органам. В диссертации анализируется практика Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, Пермского областного суда, связанная с применением законодательства о социальном обеспечении, обосновывается необходимость ее частичного изменения. Результаты работы могут быть использованы в учебном процессе при разработке методики преподавания и содержания учебных курсов «Право социального обеспечения», «Теория государства и права», а также специальных курсов, связанных с проблемами юридической техники.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертационная

работа выполнена и обсуждена на кафедре трудового права и права социального обеспечения Московской государственной юридической академии им. О.Е.Кутафина. Выводы и основные положения диссертации содержатся в опубликованных автором монографии, учебных пособиях, статьях, опубликованных в юридических журналах и сборниках, докладах и сообщениях на научных конференциях, включая международные: «Кодификация законодательства: теория, практика, техника» (Н.Новгород, 2008 г.); «Современное законотворчество и правоприменение» (Пермь, 2008 г.); «Право на жизнь и его юридические гарантии в сфере труда и социального обеспечения» (Москва, 2007 г.) и др. Результаты исследования апробированы автором в процессе чтения лекций в Пермском госуниверситете.

**Структура работы** состоит из введения, трех разделов, охватывающих восемь глав и двадцать семь параграфов, заключения, списка использованной литературы и нормативных правовых актов.

## **Раздел I. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ КОДИФИКАЦИИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ**

### **Глава 1. Основные черты кодификации и ее место в систематизации российского законодательства. Кодификация законодательства о социальном обеспечении: постановка проблемы**

#### **1.1. Необходимость системного упорядочения законодательства о социальном обеспечении. Способы систематизации**

С 2004 г. в Российской Федерации ведется системная и постоянная работа по анализу состояния законодательства. Впервые именно в 2004 г. председателем Совета Федерации С.Мироновым был сделан доклад «О состоянии законодательства в Российской Федерации»

<sup>1</sup>. Теперь эти доклады вошли в ежегодную практику. В каждом новом докладе перед парламентариями ставятся новые задачи. Так, в докладе, сделанном в 2007 г., говорится о необходимости планирования законодательной деятельности, о досье закона как средстве обеспечения комплексной характеристики законодательного акта от его зарождения до прекращения действия, о необходимости введения в законодательную деятельность обязательных процедур экспертной оценки законопроектов на соответствие их государственной политике. Последняя из задач, подчеркивается в докладе, особенно касается мер по преодолению бедности, борьбе с коррупцией и улучшению демографической ситуации<sup>2</sup>.

Интенсивность законотворческой деятельности в России поражает: по сравнению с 1991 г., когда в РСФСР действовало всего 63 закона<sup>3</sup>, на 1 августа

---

<sup>1</sup> Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации (законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики в 2004 г.)» // <http://www.council.gov.ru> – официальный сайт Совета Федерации.

<sup>2</sup> Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации (законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики в 2006 г.)». (Часть пятая, § 3. «Рекомендации по стратегии правового развития Российской Федерации») // <http://www.council.gov.ru> – официальный сайт Совета Федерации.

<sup>3</sup> См.: *Систематизация законодательства в Российской Федерации*/ под ред. А.С. Пиголкина. СПб., 2003. С.15.

2009 г. по данным информационно-поисковой системы «Консультант-Плюс» количество законов составило 3465, а общее число нормативных правовых актов – более 90 тысяч.

По темпам законодательной деятельности не отстают от федерального центра регионы. Только в Пермском крае за 2008 г. было принято 3687 нормативных правовых актов (без учета актов, принятых органами местного самоуправления) из них 201 закон, а общее количество нормативных актов в Пермском крае превышает 32800 (из них законов -1839). Если в таких условиях не предпринимать срочных мер по совершенствованию системы законодательства и правотворческого процесса, то уже очень скоро эта задача встанет со всей остротой.

Повышение роли закона в правовом регулировании отношений в России само по себе следует оценивать как безусловно положительное явление. Но количество законов необходимо ограничивать разумными рамками. Известно, что данная форма нормативного правового акта должна использоваться в целях регулирования наиболее важных вопросов общественной жизни. Однако так происходит не всегда. Многие исследователи указывают на неоправданное увеличение числа законов, регулирующих вопросы, явно находящиеся в сфере подзаконного нормотворчества, мелкотемье, низкое качество законов<sup>1</sup>.

Интересно отметить, что абсолютное большинство принимаемых за год федеральных законов составляют поправки к уже действующим законам<sup>2</sup>. То есть, фактически работа парламентариев последние годы сводится к исправлению ошибок в законах, которые они сами ранее одобрили. По словам С.Миронова в обеих палатах парламента имеет место практика принятия законов «под условием». На заседаниях палат периодически констатируется необходимость доработки того или иного принимаемого закона. Однако,

---

<sup>1</sup> См., например: *Пиголкин А.С.* Российское законодательство на современном этапе // Систематизация законодательства в Российской Федерации. С.19-20.; *Зеленукин А.А.* Некоторые проблемы качества российского законодательства // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации: Сб. статей / под ред. С.В. Полениной, В.М. Баранова. М., Н.Новгород. 2007. С. 98-101.

<sup>2</sup> К сведению: в 2005 г. принято 236 федеральных законов, из них только 15 имеют в качестве предмета регулирования самостоятельную группу общественных отношений, 169 - это законы о внесении изменений в законы и о признании их утратившими силу. В 2006 г. из 276 федеральных законов 35 имеет предмет регулирования, 199 законов – о внесении изменений.

успокаивая себя доводами о том, что данный закон незамедлительно необходим обществу и государству, а поправки можно будет внести позже, документ принимается. В одну часть таких законов поправки начинают вноситься сразу же после их принятия, а другая часть так и остается в незавершенном виде<sup>1</sup>. Подобное «условное» законотворчество затрагивает все без исключения отрасли российского права, крайне негативно сказывается на всех сторонах общественной жизни, подрывает престиж закона и законодательной власти.

Немало таких явно недоработанных, принятых в спешке законов, составляют основу правового регулирования в сфере права социального обеспечения. Например, в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в РФ» (1995г.) изменения и дополнения вносились 21 раз, из 36 статей не менялась редакция только ст. 3 «Законодательство РФ о социальной защите инвалидов». В Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (2001г.), изменения вносились 20 раз, редакция фактически всех статей пересмотрена, в отдельные статьи изменения и дополнения вносились многократно<sup>2</sup>. Первоначальная редакция закона «О государственной социальной помощи» (1999г.) изменена настолько, что содержание базового для этой сферы понятия государственной социальной помощи уже не соответствует тому, которое вкладывалось в него изначально. Даже известный Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122<sup>3</sup>, который внес изменения в 152 законодательных акта РФ, а 112 законов признал утратившими силу полностью или частично, уже сам претерпел изменения 27 раз<sup>4</sup>! Но проблемы законодательства в сфере социального обеспечения не ограничиваются только нестабильностью нормативного массива, их значительно больше.

---

<sup>1</sup> *Владимиров Д.* Посчитали, прослезилась. В Совете Федерации подготовили доклад о состоянии законодательства // Российская газета. 25 января 2006.

<sup>2</sup> См., например, статьи 14,15,16 ФЗ от 17 декабря 2001 г. № 173 «О трудовых пенсиях в РФ» (данные приведены по состоянию на январь 2009 г.).

<sup>3</sup> «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральный закон № 122 от 22 августа 2004г. // СЗ РФ.2004. N 35. Ст. 3607. Далее – Федеральный закон № 122 от 22 августа 2004 г.

<sup>4</sup> По состоянию на 1 марта 2008 г.

Характеристике законодательства о социальном обеспечении будет отведена отдельная глава. Здесь мы только обозначим некоторые из имеющихся проблем.

Современным признаком развития социально-обеспечительного законодательства является постоянно увеличивающийся объем нормативного материала. Причем, несмотря на то, что многие группы общественных отношений теперь регулируются федеральными законами, объем подзаконного и ведомственного нормотворчества от этого не уменьшается. На ведомственный «беспредел» в социальной сфере неоднократно обращали внимание многие специалисты<sup>1</sup>. Важно заметить, что для права социального обеспечения одинаково вредны как неоправданный рост числа законов, так и другая крайность – неконтролируемое ведомственное и правительственное нормотворчество.

Известно, что подзаконный нормативный акт, устанавливая порядок реализации закрепленного в законе права, может полностью это право отменить. Одним из примеров подобного может служить произошедшая в последнее десятилетие XX в. замена правила о периодической индексации государственных пенсий в связи с ростом стоимости жизни (что гарантировало право пенсионера на сохранение и повышение уровня пенсионного обеспечения) на компенсацию размера пенсий. Механизм компенсации был введен указами Президента РФ, первоначально - без изменения нормы ст. 7 «Повышение трудовых пенсий в связи с ростом стоимости жизни и оплаты труда» Закона РФ «О государственных пенсиях в РФ» от 20 ноября 1990 г. № 340-1<sup>2</sup>. Механизм компенсации не гарантировал сохранения прежнего уровня пенсионного обеспечения, поскольку был ориентирован не на рост цен на потребительские товары и услуги, а на текущие финансовые возможности Пенсионного фонда РФ и выражался в доплате к пенсии некоей твердой суммы, одинаковой для всех пенсионеров. Позднее размеры компенсации

---

<sup>1</sup> См., например: *Тучкова Э.Г.* Формирование системы пенсионного обеспечения России (правовые проблемы) // Трудовое право и право социального обеспечения. Актуальные проблемы: Матер. межд. науч.-практ. конф./ под ред. К.Н. Гусова. М., 2000. С. 295-298.

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351. (Утратил силу).

определялись указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, а компенсация стала чередоваться с индексацией<sup>1</sup>.

Данные решения вопреки Закону РФ «О государственных пенсиях в РФ» подорвали весь механизм адаптации пенсий к росту стоимости жизни, нарушили права пенсионеров, серьезно ухудшили их материальное положение и в совокупности с другими факторами привели прежнюю пенсионную систему к кризису. Очевидно, что в праве социального обеспечения, должном защищать интересы социально уязвимых категорий населения, подобные «издержки» правотворческого процесса особенно опасны. Правильный выбор формы нормативного правового акта, оптимальное соотношение закона и подзаконных актов имеют решающее значение для эффективного формирования законодательства о социальном обеспечении.

Другой существенной проблемой является отсутствие единой концепции развития данной отрасли права и законодательства. По отдельным блокам регулирования концепции время от времени принимались, например, постановлением Правительства РФ № 790 от 7 августа 1995г. утверждена Концепция реформирования системы пенсионного обеспечения РФ<sup>2</sup>, включавшая план законодательных работ. Однако впоследствии направления пенсионной реформы и программные документы в ее обеспечение неоднократно менялись, в связи с чем говорить о концептуальном подходе и в этой сфере социального обеспечения стало невозможным.

Права человека, в том числе социальные, объявлены Конституцией России высшей ценностью, но реальное движение к достижению этих ценностей страдает непоследовательностью, противоречиями и серьезными отступлениями. Известно, что социальные законы нередко принимаются для решения безотлагательных задач, для снятия социальной напряженности, для привлечения голосов избирателей в предвыборный период. Такое «авральное»

---

<sup>1</sup> См. Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1766 «О компенсационных выплатах пенсионерам в связи с ростом стоимости жизни» // Российские вести. № 210 от 29 октября 1993г. (Утратил силу); Указ Президента РФ от 3 августа 1994 г. № 1584 «Об индексации государственных пенсий в РФ с 1 августа 1994 года и источниках ее финансирования» // Российская газета 1994. 4 авг. (Утратил силу).

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 7 августа 1995 г. N 790 «О мерах по реализации концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации»// Российская газета. 23 августа 1995г.

правотворчество вызывает целый ряд нарушений законодательного процесса: не соблюдается программа законодательных работ, отсутствует пакетный способ рассмотрения и принятия законов, не согласовываются с Правительством финансовые вопросы<sup>1</sup>. Поэтому законы, принятые в подобных условиях, часто вступают в противоречие с ранее принятыми законами, дублируют их отдельные положения, нередко остаются нереализованными.

Сформулированные в Конституции России принципы федерализма предоставили широкое поле для правотворческой деятельности не только на федеральном, но и региональном уровне, что породило многообразную и зачастую противоречивую практику правотворчества в субъектах РФ. Учитывая, что проблема разграничения законодательных полномочий между федеральным центром, субъектами РФ, органами местного самоуправления до конца не решена, становится ясно, что еще одной серьезной проблемой развития социально-обеспечительного законодательства современной России является децентрализация правового регулирования отношений по социальному обеспечению вместе с возложением обязательств по финансированию социальных программ на регионы. Тем более, что рост законодательной самостоятельности регионов в решении социальных задач пока не сопровождается должным соблюдением принципов системности, согласованности и единства законодательства, без которых немислимо создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека<sup>2</sup>.

Приведенные выборочные примеры законодательных изъянов и упущений в сфере социального обеспечения, в принципе, отражают общую ситуацию в современном российском законодательстве. При несомненных положительных тенденциях здесь сохраняется ряд существенных проблем,

---

<sup>1</sup> Левина М.И. Анализ законов о социальной защите уязвимых групп населения (1995-1999 гг.) // Социальное законодательство России и Великобритании / под ред. М.И. Левиной, Б. Бауринг, В.М. Васильчикова. М., 2000. С. 51-52.

<sup>2</sup> Поленина С.В. Правотворчество в условиях глобализации: традиции и новаторство // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации. С. 24.; См. также: Мазуренко А.П. Вопросы взаимодействия правотворческой политики и юридической (законодательной) техники: теоретический аспект // Юридическая техника. 2007. № 1. С.40.

приводящих к снижению качества принимаемых законов и эффективности их применения. *Одна из главных проблем – отсутствие системного подхода к формированию российского законодательства и его отраслей.* Вне такой системы огромный массив законодательства неизбежно порождает конкуренцию и конфликты не только между отдельными нормами, но и между отраслями законодательства, при этом отдельные, нередко обширные, области общественных отношений остаются без должного правового регулирования.

Выход из создавшейся ситуации один – систематизация российского законодательства в целом и его отраслей в частности. При этом необходимо использовать все средства: от простого упорядочения нормативных предписаний до создания новых сводных нормативных правовых актов. Особое значение в этом процессе должно быть отведено высшей форме систематизации законодательства – кодификации. Немаловажно, что такое намерение отражено в докладе председателя Совета Федерации РФ о состоянии законодательства в РФ по итогам 2006 г., где подчеркивается, что «важнейшим элементом обеспечения качества законодательства должна стать система мер по его кодификации»<sup>1</sup>.

В отечественной теории права вопросам систематизации законодательства всегда уделялось достаточное внимание. В самом общем виде юридическая наука определяет систематизацию законодательства как средство активного совершенствования правового регулирования и создания условий, облегчающих использование нормативного материала на практике<sup>2</sup>; либо как деятельность по приведению нормативных актов в единую, упорядоченную систему<sup>3</sup>; либо как деятельность правотворческих органов по упорядочению и совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, имеющая целью приведение их в систему<sup>4</sup>. Сходные определения можно

---

<sup>1</sup> Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 г. «О состоянии законодательства в РФ». (Часть пятая, § 3. «Рекомендации по стратегии правового развития Российской Федерации») // <http://www.council.gov.ru> – официальный сайт Совета Федерации.

<sup>2</sup> См.: Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства / под ред. А.Н. Мишутина. М., 1969. С. 3.

<sup>3</sup> См.: Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 30.

<sup>4</sup> Баранов М.В., Поленина С.В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. Н.Новгород, 2002. С. 187.

найти в юридических словарях<sup>1</sup>. Во всех случаях подчеркивается, что систематизация законодательства повышает эффективность правового регулирования общественных отношений, содействует укреплению правопорядка и имеет постоянный характер.

Как родовое, собирательное понятие систематизация включает в себя наряду с кодификацией такие способы<sup>2</sup> совершенствования законодательства как инкорпорация и консолидация. Хотя полного единодушия по поводу членения данного понятия в научном мире нет. В одних случаях указывается только на два основных способа систематизации: кодификацию и инкорпорацию<sup>3</sup>. В других, напротив, этот перечень дополняется иными, например, учетом нормативных актов<sup>4</sup>. С течением времени менялись взгляды ученых на соотношение категорий систематизации и кодификации. Сейчас уже вряд ли у кого-то из правоведов возникнет сомнение в том, что кодификация пусть основной, но все же один из способов систематизации, а ранее по этому поводу велись научные дебаты. Например, А.С. Соминский отмечал, что некоторые авторы вообще обходятся без понятия систематизации, как бы не признают его. Всю деятельность по упорядочению законодательства они именуют кодификацией, которую понимают в узком и широком смысле. В узком – это и есть собственно кодификация, а в широком – это вся работа по совершенствованию законодательства<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: *Юридический энциклопедический словарь* / под ред. В.Е. Крутских. М., 2003. С.366.; *Юридический энциклопедический словарь* / под ред. А.Я. Сухарева. М., 1984. С.329.

<sup>2</sup> Следует отметить, что в отечественной литературе *способы* систематизации (Т.Н. Рахманина) именуют также *формами* систематизации (А.С. Пиголкин) или *типами* правосистематизирующей практики (В.Н. Карташов). См. соответственно: *Рахманина Т.Н.* Кодификация законодательства. М., 2005. С. 31.; *Систематизация законодательства в Российской Федерации.* С. 31.; *Карташов В.Н.* Правосистематизирующая технология (краткий очерк) // *Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы)* / под ред. В.М. Баранова, В.Г. Графского, С.В. Кодана. Н.Новгород, 2008. С. 289.

<sup>3</sup> *Подготовка* и издание систематических собраний действующего законодательства. С. 6.; *Юридический энциклопедический словарь* / под ред. В.Е. Крутских. С. 366.

<sup>4</sup> Под учетом понимается сбор государственными органами, предприятиями и другими организациями действующих нормативных актов, их обработку и расположение по определенной системе, хранение, а также выдачу справок для заинтересованных учреждений и отдельных лиц по их запросам. Выделяется журнальный, картотечный, автоматизированный виды учета и ведение контрольных текстов действующих нормативных актов. См.: *Систематизация законодательства в Российской Федерации.* С. 31-37.

<sup>5</sup> Среди таких авторов указаны, например, А.Н. Иодковский, А.А.Ушаков. См.: *Теоретические вопросы систематизации советского законодательства* /под ред. С.Н. Братуся, И.С. Самощенко. М., 1962. С.10.

Интересно заметить, что подобный широкий подход к пониманию кодификации существует в настоящее время в зарубежной правовой науке. В частности, французская доктрина исходит из функционального понимания кодекса, а не формального, присущего российской юридической науке. Профессор Л.В. Головкин во вступительной статье к российскому изданию монографии Реми Кабриака «Кодификации» отмечает, что для французского правоведа кодификация представляет собой любую форму приведения в единое целое рассеянных по разным источникам правовых норм, независимо от того отменяются ли эти нормы формально, а на их месте создается новый крупный закон-кодекс или кодифицируемые нормы остаются в силе, лишь по-новому структурируются, т.е. им придается новая форма без изменения содержания. «Здесь важна не столько форма, сколько цель – борьба с правовой неопределенностью, порожденной раздробленностью источников права. Достигается эта единая цель посредством единого же правового института – кодификации, внутри которого можно выделить разные типы: официальную и неофициальную кодификацию, кодификацию-реформу и кодификацию-компиляцию»<sup>1</sup>.

Наконец, имеет место взгляд на кодификацию как на совершенно особую содержательную форму упорядочения нормативного материала, не входящую в категорию юридической систематизации<sup>2</sup>. В данном случае упор делается на то, что кодификация скорее определенный тип юридической практики (правосистематизирующего правотворчества), чем разновидность деятельности, направленной на упорядочение норм права и/или нормативных правовых актов<sup>3</sup>.

Завершая краткий терминологический экскурс отметим, что вплоть до 50-х гг. XX столетия российской юридической наукой не было выработано четких определений для обозначения того или иного способа систематизации. В связи с чем Е.А. Юртаева пишет: «Инкорпорация, кодификация,

<sup>1</sup> См. подробнее: Кабриак Р. Кодификации / пер. с фр. Л.В. Головкин. М., 2007. С. 18.

<sup>2</sup> Общая теория права / под ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 331-332.

<sup>3</sup> См.: Баранов В.М., Карташов В.Н. Юридические принципы технологии правовой кодификации // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Матер. межд. науч.-практ. конф. / под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. Н.Новгород, 2009. С. 60-61.

систематизация – эти термины понимались по-разному. Часто все они употреблялись для обозначения одних и тех же способов упорядочения законодательства или, наоборот, одни и те же обозначали разные формы»<sup>1</sup>. В настоящее время терминологическая путаница в отношении способов систематизации в основном преодолена, хотя в практическом плане остаются вопросы, связанные с разграничением и соотношением этих форм, с наполнением их реальным содержанием.

В задачи настоящего исследования не входит детальное изучение всех способов систематизации, но для наиболее полного уяснения природы кодификации к их краткому анализу все же следует обратиться.

Большинство ученых единодушны в том, что главным критерием разграничения способов систематизации является характер обработки нормативного материала: *внутренняя* обработка (переработка) либо *внешняя* обработка<sup>2</sup>. В зависимости от этого различают кодификацию и инкорпорацию. В результате кодификационных работ создается новый нормативный правовой акт, вносящий существенные изменения в регулирование определенной группы общественных отношений, принципиально обновляющий законодательство. Поэтому кодификация, действительно, с полным правом может быть названа разновидностью правотворчества, а не систематизацией в непосредственном смысле этого слова, хотя по своим правовым последствиям *кодификация всегда систематизирует право*. Результатом кодификации может быть внутренне согласованное упорядочение всей системы законодательства и как итог - принятие свода законов кодификационного типа. Но такого опыта в новейшей истории не имеется<sup>3</sup>.

В отличие от кодификации инкорпорация никогда не преследует цели внесения изменений в правовое регулирование общественных отношений по

---

<sup>1</sup> Юртаева Е.А. История систематизации законодательства в России // Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 351.

<sup>2</sup> См. подробнее: *Общая теория государства и права*. Академический курс / под ред. М.Н. Марченко. М., 1998. С. 202-212.

<sup>3</sup> См. об этом, например: *Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства*. С. 10. Нынешнее состояние российского законодательства не позволяет пока ставить такую задачу не только в практическом, но пожалуй, и в теоретическом плане. Этому должна предшествовать, как минимум, кодификация всех отраслей законодательства.

существо, хотя проводимая при этом «внешняя» обработка нормативного материала может быть весьма значительной. От самого простого ее варианта – внесения в первоначальный текст нормативного правового акта всех последующих официальных изменений, до самого сложного и значительного – разработки и принятия свода (Собрания) законодательства РФ<sup>1</sup>. При подготовке таких сборников проводится большая работа: исключаются недействующие или отмененные акты или их части, отсеивается ненормативный материал, выявляется множественность актов, пробелы и коллизии в них, акты располагаются в определенном порядке и т.д.

Понятно, что допускаемая в таких случаях формальная внешняя обработка нормативного материала не может абсолютно исключить возможные изменения в его содержании, так как «форма» и «содержание» неразрывно связаны друг с другом. Точно также нельзя исключить и субъективное отношение к инкорпорации самих специалистов, ее осуществляющих, их стремление улучшить право, сделать его более доступным. Поэтому за «фасадом» инкорпорации порой может скрываться весьма существенная содержательная переработка законодательства<sup>2</sup>.

Об этом свидетельствует и опыт работы над собраниями законодательства в СССР и союзных республиках. В зависимости от

---

<sup>1</sup> История создания сводов законодательства восходит ко временам римского права V в.н.э. (Свод Юстиниана). Хорошо известны такие примеры и российской истории. Например, в 30-е годы 19 века под руководством известного юриста М.М. Сперанского в России был издан Свод законов Российской Империи, построенный по принципу систематического собрания законодательства. В СССР неоднократно издавались как общесоюзные, так и республиканские сборники законодательства, издан Свод Законов СССР и Своды Законов союзных республик. Об истории инкорпорации законодательства в России см.: *Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства*. С. 23-50; *Свод законов советского государства. Теоретические проблемы* / под ред. И.С. Самощенко. М., 1982. С.7-17; *Систематизация законодательства в Российской Федерации*. С.261-354.

<sup>2</sup> Что, в частности, произошло при составлении свода законов Российской империи. Р. Кабрык по этому поводу пишет: «Царь Николай I распорядился о составлении свода законов без внесения изменений в действовавшие тогда русские законоположения, но граф Сперанский, на плечи которого легло бремя конкретного осуществления этой компиляции, был далек от того, чтобы неукоснительно следовать в этом плане монаршим инструкциям». *Кабрык Р.* Кодификации. С. 298.; См. также: *Баженова Т.М., Кодан С.В.* Свод законов Российской империи в деятельности Российского государства по упорядочению законодательства (вторая четверть XIX – начало XX века) // *Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы)*. С. 33-34. Сам граф Сперанский, определяя суть работы по составлению свода законов, писал: «Государю Императору угодно было составить Свод Законов безо всяких изменений. Этим был решен главный вопрос, определено существо дела. Но поскольку Своды могут быть различными, то необходимо определить еще и существо самого свода...». *Сперанский М.М.* Обзор исторических сведений о своде законов. Составлено из актов, хранящихся во II Отделении Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. СПб., 1833. С. 70.

сложности и масштаба поставленных задач юридические комиссии, осуществляющие инкорпорацию, не всегда могли ограничиться только внешней обработкой материала<sup>1</sup>.

Вместе с тем, отечественная юридическая доктрина полагает, что в таких случаях (например, при выявлении актов, фактически утративших силу, но не отмененных официально, наличия в актах противоречий и т.п.) комиссии могут ставить перед субъектом правотворчества вопрос о внесении соответствующих изменений в законодательство. *Но подменять законодателя инкорпоратор не вправе.* Какой бы сложной и масштабной ни была инкорпорация она не создает в результате нового нормативного правового акта – в этом ее главное отличие от кодификации<sup>2</sup>. *Собрание законодательства это не новый нормативный акт, а сборник актов, поэтому его нельзя признать новым источником права, а только новым источником опубликования.* Если такой сборник является официальным, т.е. санкционированным тем или иным правотворческим органом, то законодатель может придать изданию приоритетный характер перед иными источниками текущей публикации. Хотя это и не обязательно. Чаще акты, вошедшие в сборники, не утрачивают самостоятельного значения.

До недавнего времени официально велась работа по подготовке Свода законов РФ. Начало работе положил Указ Президента РФ от 6 февраля 1995г. «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации»<sup>3</sup>, в п. 1 которого устанавливалось: «Признать необходимым начать подготовку к составлению и изданию Свода законов РФ – официального систематизированного полного собрания действующих нормативных актов РФ». Таким образом, Свод законов планировался как издание, построенное по принципу систематического собрания действующего законодательства, как инкорпорация законодательства без изменения его содержания.

---

<sup>1</sup> См. об этом, например: *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства. С. 19-26.

<sup>2</sup> См. подробнее: *Подготовка* и издание систематических собраний действующего законодательства. С. 6-7.; *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства. С. 19-21.; *Систематизация* законодательства в Российской Федерации. С. 37.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1995. № 7. Ст. 509. Документ утратил силу с 28 июня 2005 г. в связи с изданием указа Президента РФ от 28 июня 2005 г. № 736 // СЗ РФ. 2005. № 13. Ст. 1137

Тем не менее в юридической литературе высказывались иные мнения. В частности, Н.Н. Литягин считает, что Свод законов должен стать новым нормативно-правовым актом, заменяющим и поглощающим ранее изданные акты, вследствие чего он подлежит утверждению законодателем<sup>1</sup>. Эта позиция вызывает возражения.

Во-первых, Свод законов РФ не был задуман как единый нормативный акт (закон), и при его подготовке не предполагалось использования метода кодификации. Несмотря на, возможно, более глубокую, чем обычно, обработку нормативного материала (с целью отмены недействующих актов и их частей, объединения разрозненных предписаний в более крупные фрагменты, уточнения и упрощения текста актов, терминологии, заголовков и т.п.), при подготовке свода должны были использоваться именно инкорпоративные методы, не направленные на изменение регулирования общественных отношений. А обработка актов не должна была выйти за рамки их внешней обработки.

Во-вторых, составление свода законодательства отнюдь не исключает одновременной правотворческой работы, но такая работа осуществляется законодательным органом в обычном порядке и не подменяет собой собственно инкорпорацию. Уважаемый автор прав в том, что Свод законов подлежит утверждению законодателем, однако это свидетельствует о намерении законодателя придать изданию (новой форме опубликования нормативных актов) официальный характер, а не о принятии нового нормативного акта. Видимых результатов работы над Сводом законов, к сожалению, нет. А.С. Пиголкин еще в 2003 г. отмечал, что эта работа «ведется медленно и без определенного плана»<sup>2</sup>. В настоящее время она приостановлена.

Законодательство о социальном обеспечении подвергалось инкорпорационной обработке неоднократно. Например, в советский период это было сделано в Собрании действующего законодательства СССР,

---

<sup>1</sup> Литягин Н.Н. О подготовке свода законов Российской Федерации // Журнал российского права. 1999. №11. С.41.

<sup>2</sup> См.: Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 51-52.

изданном в конце 70-х гг. XX века. Законы и нормативные постановления Правительства СССР были тогда включены в раздел III «Законодательство о труде, социальном страховании и социальном обеспечении». Первоначально, в ходе подготовки схемы Собрания, для законодательства по государственному социальному обеспечению и страхованию планировался отдельный раздел, объединяющий 422 нормативных правовых акта, начиная с 1923 г.<sup>1</sup>, но впоследствии схема была пересмотрена и раздел был объединен с трудовым законодательством<sup>2</sup>. Подобный объединенный раздел был включен и в Систематическое собрание действующего законодательства РСФСР, изданное в период с 1977 по 1982 гг.

В своде Законов СССР, издание которого началось в 1981 г., законодательство о социальном обеспечении и социальном страховании вошло в раздел II «Законодательство о социальном развитии и культуре. Социально-экономические права граждан». В планировавшемся Своде законов РФ законодательство о социальном обеспечении также должно было быть систематизировано. В юридической науке обсуждалось название раздела: «законодательство о социальном обеспечении» или «о социальном обеспечении и социальной защите населения»<sup>3</sup>.

Консолидация законодательства как способ упорядочения нормативного материала упоминается во многих научных и практических изданиях. Не вызывает сомнения тот факт, что консолидация является одним из способов систематизации законодательства, хотя неясно следует ли расценивать его в качестве самостоятельного или же в качестве частного случая инкорпорации. В теории права подчеркивается неоднозначность научных подходов к определению значения и места консолидации законодательства в юридической практике, что в значительной мере вызвано ограниченной сферой ее

---

<sup>1</sup> См.: *Комаровский Г.М.* Вопросы систематизации законодательства по государственному социальному страхованию и социальному обеспечению // Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства. С. 282-303.

<sup>2</sup> См.: *Юртаева Е.А.* История систематизации законодательства в России // Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 317-318.

<sup>3</sup> *Баранов В.М., Поленина С.В.* Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. С. 326.

применения<sup>1</sup>. Спектр мнений по этому поводу довольно широк: от признания консолидации разновидностью инкорпорации<sup>2</sup>, категорией «представляющей собой нечто среднее между инкорпорацией и кодификацией»<sup>3</sup>, до признания ее самостоятельным видом систематизации<sup>4</sup> и правотворческой деятельности<sup>5</sup>.

Целью консолидации является сведение воедино нормативных правовых актов различной юридической силы и времени принятия в один консолидированный акт по предметному признаку. При этом, так же как и при инкорпорации, осуществляется некоторая внешняя обработка нормативного материала, например, устраняются недействующие статьи или части нормативных актов. В результате принимается новый укрупненный нормативный правовой акт, а акты вошедшие в него, признаются утратившими силу. Но принципиальным является то, что новый нормативный акт не вносит изменений в правовое регулирование, т.е. не касается сути правовых норм и не порождает новых норм<sup>6</sup>.

Однако этот признак – принятие нового нормативного акта взамен множества прежних актов – дает основание некоторым авторам причислять консолидацию к арсеналу правотворческих методов<sup>7</sup>. С этим вряд ли можно согласиться. Консолидация, как и инкорпорация затрагивает только внешнюю сторону законодательства и делает определенный его блок более удобным в применении. *Принятие нового нормативного акта в данном случае не означает изменения законодательства по существу, хотя и появляется новый источник права.*

---

<sup>1</sup> Бахвалов С.В. Консолидация правовых актов: отдельные аспекты технологического типа // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С. 339-340.

<sup>2</sup> Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. М., 1962. С. 30.

<sup>3</sup> Сорокин В.В. О систематизации переходного законодательства // Журнал российского права. 2001. № 7. С.61.

<sup>4</sup> Ушаков А.А. О кодификации советского законодательства // Учен. зап. Пермского университета. 1959. Т. 14., кн. 4, ч. 1. С. 77-78.

<sup>5</sup> См., например: Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. С. 188, 190.

<sup>6</sup> См. *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства. С. 27-28.

<sup>7</sup> В частности, А.С. Пиголкин называл консолидацию видом правотворчества, указывая при этом на его своеобразие, поскольку «новый укрупненный акт не меняет содержание правового регулирования, не вносит изменений и новелл в действующее законодательство». См.: *Систематизация* законодательства в Российской Федерации. С. 41.

В отличие от инкорпорации, которая может быть многовариантной (систематическая или хронологическая, или их сочетание; официальная, официозная, неофициальная), и иметь весьма масштабные результаты в виде издания полного собрания действующего законодательства или даже Свода Законов, консолидация используется только по предметному признаку, для облегчения правоприменения в конкретной области общественных отношений. Кроме того, консолидация осуществляется исключительно правотворческими органами, в то время как для инкорпорационных работ, как правило, создаются специальные комиссии. Таким образом, консолидация – это всегда *официальная* форма систематизации. Примером может служить консолидированное Постановление Совета Министров СССР № 351 от 18 марта 1988г. «О служебных командировках в пределах СССР»<sup>1</sup>, объединившее 48 актов различной юридической силы, принятых в разные годы.

Учитывая изложенное, а также критерий, принятый в качестве основы для разграничения способов систематизации, представляется более правильным расценивать консолидацию как разновидность официальной инкорпорации по предметному признаку<sup>2</sup>. Она может применяться в качестве подготовительной и промежуточной стадии при подготовке крупных инкорпорационных или кодификационных работ, либо иметь самостоятельное значение.

Для права социального обеспечения эти выводы важны, поскольку нормативный массив в данной сфере не только очень значителен по своему объему, но и не консолидирован по содержанию. Данное обстоятельство несомненно мешает его эффективному использованию. К тому же, из-за постоянных изменений социально-обеспечительного законодательства некоторые ранее полновесные нормативно-правовые акты теперь существуют в виде набора отдельных частей или статей. Например, в Законе РФ № 4520-1

---

<sup>1</sup> СП СССР. 1988. № 15. Ст. 42. В соответствии с ним было издано постановление Совмина СССР от 12 июня 1989 г. N 454 «О признании утратившими силу и внесении изменений в решения Правительства СССР о служебных командировках». Следует заметить, что действие Постановления № 351 до сих пор формально не отменено.

<sup>2</sup> Такая точка зрения высказана, например, А.С. Соминским. См.: *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства. С. 27.

от 19 февраля 1993 г. «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»<sup>1</sup>, изначально включавшем в себя 38 статей, в настоящее время сохраняют свою силу (в измененном виде) всего 13.

Учесть все действующие, пусть даже частично, нормативно-правовые акты - обязательная задача законодателя при разработке кодифицированного акта. Поэтому предварительная работа по тематической консолидации хотя бы основных, крупных разделов отраслевого законодательства (о пенсиях, о пособиях, о социальном обслуживании, о социальных гарантиях отдельным категориям лиц и др.) была бы весьма полезна. Она позволила бы минимизировать возможные ошибки и просчеты, которые неизбежны при столь масштабной работе. Ведь отдельные правовые акты, особенно подзаконные, в процессе кодификационной переработки законодательства могут попросту «выпасть» из поля зрения законодателя.

Немало примеров такого «выпадения» демонстрирует опыт кодификации пенсионного законодательства в 2001г. При подготовке и принятии Федерального закона № 173 «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» почему-то не были включены в его текст нормы об учете районного коэффициента при определении размера базовой части пенсии, об учете в составе специального страхового стажа периода работ по Спискам № 1 и № 2 в редакции 1956 г., о суммировании стажа на соответствующих видах работ, о «двойном» снижении пенсионного возраста для лиц, работавших в районах Крайнего Севера и на работах с особыми условиями труда, и др.<sup>2</sup> Уже позднее эти нормы были дополнительно внесены в текст закона о трудовых пенсиях.

Вообще, социально-обеспечительное законодательство не раз подвергалось консолидации. Так, в конце 70-х гг. XX в. было консолидировано законодательство о пенсионном обеспечении работников науки и их семей,

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 16. Ст. 551.

<sup>2</sup> В действительности трудно наверняка сказать явились ли эти упущения следствием невнимательности законодателя, явно спешившего с принятием данного закона, либо входило в его намерения в целях уменьшения льгот и определенной «экономии» пенсионных средств.

пенсионное обеспечение артистов театров и других театрально - зрелищных предприятий и коллективов<sup>1</sup>.

В данной связи возникает вопрос: должна ли внешняя обработка актов, их инкорпорация (включая консолидацию) предшествовать кодификации<sup>2</sup>? С одной стороны, инкорпорация и кодификация как две стороны одного процесса систематизации законодательства, могут быть взаимозаменяемы. Причем, в некоторых случаях задача упорядочения нормативного материала может быть решена только путем инкорпорации. Е.Н. Юртаева в связи с этим отмечает, что применением инкорпоративного подхода можно преодолеть затруднения кодификационного упорядочения законодательства, если оно не представляется возможным вообще либо невозможно в данный период времени<sup>3</sup>. Но несомненно и другое: если кодификация будет являться логическим продолжением предшествующих инкорпорационных работ, то качество кодификации от этого только выиграет. Однако, стоит ли ставить такое условие в качестве обязательного, в частности при подготовке кодекса социального обеспечения?

Думается, что нет. В условиях нынешней нестабильности социального законодательства и социальной политики России в целом, такое предварительное условие скорее станет препятствием для кодификации. Пока будут вестись инкорпорационные работы, реальная ситуация в социальной сфере изменится настолько, что кодификацию придется начинать с «чистого листа». Кроме того, велика вероятность того, что подобная двойная работа окажется не под силу и не по средствам властям и попросту не будет завершена.

---

<sup>1</sup> См., например: Постановление Совета Министров СССР «Об объединении решений Правительства СССР о пенсиях за выслугу лет некоторым категориям артистов театров и других театрально-зрелищных предприятий и коллективов» от 28 декабря 1967г. Названное постановление консолидировало (фактически без изменений) существовавшие в то время правила пенсионного обеспечения артистов. См. об этом также: *Комаровский Г.М.* Вопросы систематизации законодательства по государственному социальному страхованию и социальному обеспечению // Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства. С. 302-303.

<sup>2</sup> Этот вопрос в юридической науке поднимался. См., например: *Соминский А.С.* Понятие и формы систематизации советского законодательства // Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. С. 20-21.

<sup>3</sup> *Юртаева Е.А.* История систематизации законодательства в России // Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 353.

Поэтому кодификации, несомненно, должна предшествовать тщательная работа по анализу и учету действующего законодательства о социальном обеспечении и практики его применения, но не обязательно ее облекать в форму инкорпорации. Не умаляя значимости инкорпорационных работ, следует признать, что первоочередная подготовка кодекса социального обеспечения - более насущная проблема. Как сказал А.В. Мицкевич «закономерность в развитии права состоит в том, что переломные, эпохальные периоды истории цивилизации настоятельно требуют именно кодификации законодательства, а инкорпоративные приемы становятся при этом не целью, а вспомогательным средством коренной его кодификации»<sup>1</sup>.

Помимо собственно законодательства о социальном обеспечении при подготовке кодекса важно учесть и иные источники, в первую очередь доктринальные. Известно, что состояние научных исследований и уровень развития юридической науки во многом определяют качество законотворчества. Тем более необходима опора на научный фундамент при кодификации законодательства о социальном обеспечении. Дело в том, что для успешной кодификации крайне важна определенная стабильность отношений, подлежащих регулированию, или хотя бы расчет на такую стабильность.

Отношения же в сфере социального обеспечения России пока, к сожалению, нестабильны. Главная причина этого кроется в отсутствии экономически обоснованной социальной политики, которая гарантировала бы устойчивость функционирования национальной системы социального обеспечения в целом, и стабильность общественных отношений в частности. И конечно, такая социальная политика должна базироваться на выделении государством достаточной доли ВВП на нужды социального обеспечения<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Мицкевич А.В. Кодификация законодательства в Российской Федерации // Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 145. Противоположной точки зрения придерживается В.В. Сорокин. См.: Сорокин В.В. Концепция эволюционного преобразования правовых систем в переходный период. Барнаул, 2002. С. 454-455.

<sup>2</sup> Россия выделяет на социальное обеспечение самую низкую долю средств среди стран Западной, Центральной и Восточной Европы - менее 10% (по данным 2006 г.). Для сравнения: расходы на социальную защиту в странах ЕС в % к ВВП в среднем превышают 25%, а в Швейцарии составили 32, 3 % за тот же период. См. об этом подробнее: Роиц В.Д. Социальный бюджет: нормативные и методологические аспекты

Отсутствие столь важных основ социальной сферы может негативно сказаться на процессе кодификации и впоследствии - на эффективности действия кодекса. Жизнь, опережая кодекс, будет порождать новые формы реализации текущей политики, это может сократить срок действия кодекса, либо привести к его фактическому бездействию. Чтобы этого не произошло и жизнь кодекса социального обеспечения была долгой и эффективной, законодателю важно учесть не только текущее состояние законодательства о социальном обеспечении, но и тенденции развития отношений в данной сфере, выявленные отраслевой наукой. Это даст возможность разработать механизмы, позволяющие урегулировать данную область общественных отношений с определенным «запасом прочности». В таком случае кодекс, со своей стороны, поспособствует стабильности регулируемых им общественных отношений и «поубавит пыл» всех вновь входящих во власть начинать очередные реформы в социальной сфере.

### *1.2. Кодификация как главный способ совершенствования законодательства о социальном обеспечении. Выбор формы кодифицированного акта*

Итак, кодификация не единственная, но самая совершенная форма систематизации законодательства, которая устраняет множественность одновременно изданных актов, их неизбежную фрагментарность, повторения и противоречия и значительно облегчает как пользование законодательством, так и его единообразное толкование и применение. Надо сказать, что ученые и парламентарии уделяют немалое внимание исследованию феномена кодификации, признают важную, даже первостепенную роль кодификации в деле развития и укрепления российского законодательства<sup>1</sup>, однако, еще

---

анализа. М.: Издание Совета Федерации РФ. 2006. С. 48, 67-68. По мнению В.Д. Роика первоочередной мерой по совершенствованию бюджетного обеспечения системы социального обеспечения должно стать доведение величины расходов на эту сферу до минимального уровня в 20%, как это определено рекомендациями Копенгагенских соглашений 1995 г., которые обязалась выполнять и Россия. Там же. С.62.; См. также: *Копенгагенская декларация о социальном развитии*. Принята Всемирной встречей на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6-12 марта 1995 года // <http://www.un.org/russian/conferen/socsum/copdecl.htm> - официальный сайт ООН. См. также: *Калашикова Н.* Девять заповедей социального прогресса // *Коммерсантъ*. № 41(759) от 7 марта 1995 г.

<sup>1</sup> Только за последние годы появились три фундаментальных российских издания: *Рахманина Т.Н.* Кодификация законодательства. М., 2005.; *Кодификация* российского частного права / под ред. Д.А.

далеко не все проблемы в данной сфере нашли свое разрешение. Это касается, например, темы кодификации законодательства в субъектах РФ, определения приоритета отраслевых и так называемых функциональных (комплексных) кодексов, нахождения оптимальной формы кодифицированного акта для той или иной области законодательного регулирования, решения вопроса о том, должны ли подлежать кодификации все самостоятельные отрасли законодательства, если да, то в каком виде и т.д.

Вместе с тем, исследователи единодушны в том, что кодекс – это акт, значительно более целостный, стабильный и доступный, чем сотни и тысячи разновременно изданных актов и в перспективе их издание кодификационных актов должно превратиться в основную форму законотворчества. «Основной путь преодоления множественности нормативных актов, их мелкотемья, а также пробелов и противоречивости регулирования – это повышение внимания к кодификации законодательства, принятие законов по укрупненным блокам»<sup>1</sup>.

Ставшие уже хрестоматийными признаки кодификации заключаются в том, что она обеспечивает полноту, единство и целостность правового регулирования; способствует упорядочению, укрупнению и стабильности законодательства; в ее результате создается сводный нормативный правовой акт (чаще всего - закон), регулирующий на основе единых принципов важную и достаточно обширную область общественных отношений; обладающий системообразующими свойствами; занимающий высокое место в иерархии нормативных правовых актов.

Считается также, что одной из главных задач кодификации является существенный пересмотр значительного массива действующего законодательства. Как правило, именно в этом усматривают главное отличие

---

Медведева. М., 2008.; *Кодификация* законодательства: теория, практика, техника: Матер. Межд. науч.-практ. конф. / под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. Н.Новгород, 2009. Из зарубежных изданий: *Кабрияк Р. Кодификация* / пер. с фр. Л.В. Головки. М., 2007. О важности работ по кодификации законодательства говорится в *Докладе* Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2005 г. «О состоянии законодательства в РФ» (законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики в 2005 г.)). (Часть пятая, § 3. «Рекомендации по стратегии правового развития РФ»).

<sup>1</sup> *Пиголкин А.С.* Понятие и формы систематизации законодательства // Систематизация законодательства в Российской Федерации. С.47.; *Рахманина Т.Н.* Кодификация и системное развитие права // *Кодификация* законодательства: теория, практика, техника... С. 95.

кодификации от текущей правотворческой работы<sup>1</sup>. Но является ли существенный пересмотр законодательства непременным условием создания кодификационного акта?<sup>2</sup> Правильно ли полагать, что кодификация всегда означает коренную *реформу* законодательства?

С одной стороны следует дать утвердительный ответ. Ведь иначе можно ограничиться иными формами систематизации, добиться с их помощью должной упорядоченности источников права<sup>3</sup>. Кроме того, развитие права свидетельствует, что нередко кодексы рождались в переломные исторические моменты. Эпохи революций и смены общественного строя зачастую знаменовались кодификациями, отменяя прежний правопорядок и закрепляя право новых институтов на власть, демонстрируя тем самым их политическую дееспособность<sup>4</sup>. Периоды кодификаций в советской, а затем в постсоветской России подтверждают это.

С другой стороны, вряд ли верно ограничивать значение кодекса лишь указанным выше свойством, которое Р. Кабрияк метко назвал эффектом «разрыва»<sup>5</sup>. Кодификация обладает многими иными эффектами<sup>6</sup> и качествами, в связи с чем и занимает совершенно особое место как в систематизации законодательства, так и в правотворчестве. Не стоит всегда отождествлять кодификацию с коренным обновлением нормативного материала. Потребность в кодификации очевидна и там, где имеется кризис нормативных источников, обусловленный их бессистемностью, противоречивостью и нестабильностью, и который невозможно преодолеть с помощью иных форм систематизации. Так, как это происходит в сфере права социального обеспечения, где явный

---

<sup>1</sup> См.: Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. М., 1962. С. 30-32.

<sup>2</sup> Свод законов советского государства. Теоретические проблемы. С. 42.

<sup>3</sup> См.: Юртаева Е.А. История систематизации законодательства в России // Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 353.

<sup>4</sup> Это обстоятельство подмечают и российские и зарубежные ученые. Кодификации Наполеона имели целью закрепить успех его завоевательных походов; в Советском, а затем в Российском государстве волны кодификаций соответствовали коренным изменениям социального строя и способа управления. См. об этом: Ветютнев Ю.Ю. Социокультурные функции юридической систематизации // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С. 337.; См. также: Кабрияк Р. Кодификации. С. 146-147, 237-239, 264-265.

<sup>5</sup> Понимая под ним прекращение старого юридического порядка и рождение нового, зачастую сопряженного с тотальной отменой прежних правовых норм. См. Кабрияк Р. Кодификации. С. 146-154.

<sup>6</sup> Эффекты кристаллизации, полноты, оценки. Там же. С. 154-182.

кризис источников<sup>1</sup> требует принятия мер не просто по упорядочению, а по существенному пересмотру всего отраслевого законодательства.

Однако *существенный пересмотр* в данном случае *не означает тотального отказа от прежнего правового регулирования*. Как верно замечает В.М. Сырых, существенное изменение правового регулирования при кодификации выражается в том, что, во-первых, система многих и разрозненных актов заменяется единым, логически стройным и непротиворечивым актом; во-вторых, малоэффективные, устаревшие нормы утрачивают свое действие; в-третьих, создаются и закрепляются новые нормы и институты права<sup>2</sup>. Очевидно, что решение этих задач не требует коренной реформы законодательства (хотя и не исключает ее в принципе), но в то же время не может быть достигнуто лишь с помощью инкорпорации или консолидации нормативного материала.

Современное законодательство о социальном обеспечении более нуждается в концептуальном пересмотре, чем в упорядочении в алфавитном, предметном или хронологическом порядке, поскольку в ходе такого упорядочения станет очевидным, что многие из формально действующих ныне актов вообще не имеет смысла систематизировать, а имеет смысл отменять. При всем этом *преемственность правового регулирования должна выступать в качестве одного из принципов кодификации* отраслевого законодательства, ограничивая конъюнктурные и популистские попытки радикального переустройства в социальной сфере<sup>3</sup>.

Рассуждая о кодификации и ее роли в систематизации российского законодательства о социальном обеспечении, заметим, что она преследует различные, не только технико-юридические цели<sup>4</sup>. Безусловно, кодификация как никакой иной способ систематизации способна пресечь «законодательную инфляцию», сплотить законодательство и дать импульс его дальнейшему, качественно новому развитию. Но в то же время, кроме указанных, сугубо

<sup>1</sup> См., например: *Кобзева С.И.* Источники права социального обеспечения России. М., 2009. С. 169-170.

<sup>2</sup> См.: *Сырых В.М.* Теория государства и права. М., 2005. С. 231-234.

<sup>3</sup> См. анализ таких подходов: *Миронова Т.К.* Право и социальная защита. М., 2006. С. 221-231.

<sup>4</sup> О целях кодификации см. ниже – раздел III глава 1.

правовых целей, кодификация направлена еще и на решение *социальных задач*, которые в современной России весьма остры. Возможно, она поможет сплотить российское общество, собрать в единое целое социально и географически разделенные слои населения. «Нередко знаменуя собой завершение социального кризиса, кодификация позволяет окончательно утвердить новые правовые нормы и скрепляет таким образом своей печатью социальное перемирие, заключенное на основе тех ценностей, вокруг которых строится новое общество»<sup>1</sup>.

В условиях современной правовой и политической жизни России указанная способность кодификации устанавливать прочные социальные связи и социальный мир, приобретает особую важность. Хочется верить в то, что закрепив единое правовое и социальное пространство на всей территории страны, будущий кодекс социального обеспечения действительно сможет объединить граждан, проживающих в различных территориях России.

Пока же мы наблюдаем обратное: социальные законы разделяют людей и несут с собой социальную напряженность. Известный Федеральный закон №122 от 22 августа 2004 г. служит тому ярчайшим примером. Преследуя в части реформирования системы натуральных льгот, в первую очередь, политические и экономические цели, данный закон не только разделил всех граждан - льготополучателей на тех, за реализацию чьих прав ответственна Российская Федерация, и тех, за кого отвечают субъекты РФ, он санкционировал право «усмотрения» регионального законодателя в вопросах объема и способов реализации данных прав. В результате чего в неравном положении оказались не только «федеральные» и «региональные» льготополучатели, но и жители разных территорий России. Все это заставляет задуматься о ценности единства права, обеспечивающего единство государства и сплоченность общества.

Еще одна причина, говорящая о пользе именно кодификации в деле совершенствования законодательства о социальном обеспечении, лежит в *оценочной* плоскости. Будущий кодекс не только придаст совокупности

---

<sup>1</sup> См.: Кабрияк Р. Кодификации. С. 26.

правовых норм о социальном обеспечении необходимо автономность, но и поднимет престиж данной отрасли права, проявит значение концептуальных подходов, обоснованных наукой. Ведь не секрет, что уже сам факт включения какого-либо блока правовых норм в кодекс придает нормам много больше веса<sup>1</sup>. А принятие того или иного кодекса настолько повышает авторитет вошедших в него институтов, что нередко дает повод (не всегда обоснованный) считать соответствующую область законодательства самостоятельной отраслью права<sup>2</sup>.

В условиях формирования в России социального государства авторитет права социального обеспечения не должен вызывать сомнений, но состояние отраслевого законодательства пока свидетельствует об обратном. М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова еще в начале 90-х гг. прошлого века указывали, что это законодательство чрезвычайно разросшееся, сложное по структуре, «многоярусное», что такая форма выражения содержания права затрудняет не только применение законодательства соответствующими органами, но и его понимание широкими массами населения, интересы которых оно затрагивает. Кодификация необходима для нормального функционирования правовых норм, придания необходимой системности их развитию, соблюдения законности<sup>3</sup>. Все сказанное выше сохраняет свое значение по сей день. Но возможно теперь, учитывая намерение российского законодателя повысить качество законодательства посредством системы мер по его кодификации, будет, наконец, кодифицировано и законодательство о социальном обеспечении.

Уместно напомнить, что в юридической науке уже давно высказана идея о сплошной (всеобщей) кодификации, которая заключается в признании целесообразным создания в каждой из отраслей законодательства помимо главного, основополагающего акта, других кодифицированных актов, которые

---

<sup>1</sup> Это заметно на примере включения в четвертую часть ГК РФ ранее разрозненных норм об отдельных видах интеллектуальной собственности. См.: *Медведев Д.А.* Новый гражданский кодекс Российской Федерации: вопросы кодификации // Кодификация российского частного права. С. 17-18.

<sup>2</sup> Критика такого подхода см.: *Концепции развития российского законодательства* / под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 1998. С. 10.

<sup>3</sup> *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Кодификация законодательства о социальном обеспечении – актуальная проблема // Вопросы социального обеспечения. Сб. науч. трудов. Вып. 14. М., 1983. С.14.

в совокупности охватывали бы весь нормативный материал<sup>1</sup>. Поддерживая эту идею, важно иметь в виду, что всеобщая кодификация должна опираться, в первую очередь, на кодификацию *отраслевую*, охватывающую, в той или иной мере, все самостоятельные отрасли законодательства. Хотя это и не означает, что упорядочение российского законодательства надо ограничить исключительно отраслевой кодификацией. В ряде случаев осуществление иных видов кодификации – комплексной, частичной (промежуточной) и т.п. – целесообразно<sup>2</sup>. Эта тема будет анализироваться далее. Предваряя ее укажем, что в правоведении имеет место «двойное» понимание и использование самого термина «кодификация»: как определенного *процесса* (вида деятельности) по совершенствованию законодательства и как *итога* этой деятельности, выраженного в кодификационном акте. Разумеется, оба подхода тесно взаимосвязаны, поскольку качественные характеристики кодификационного акта (как результата) полностью определяются сущностью кодификации (как процесса).

Вместе с тем, выделение в указанном понятии динамического и статического компонентов позволяет не только установить взаимосвязь между процессом и его результатом, но и различить понятия *форма и вид* кодификации. В юридической литературе под формой предлагается понимать конкретные итоги кодификации, отождествляя ее в данном случае с *формой кодифицированного акта* (кодекс, основы законодательства, устав, положение и т.п.). Если же рассматривать кодификацию как специфическое направление развития законодательства, то, в зависимости от ее характера, можно говорить о различных *видах кодификации* (отраслевая, комплексная, сплошная, частичная, поэтапная и т.п.)<sup>3</sup>.

Выделение двух значений исследуемого понятия важно и в *методологическом* аспекте. Несомненно, что создание кодекса (иного сводного

---

<sup>1</sup> См., например: Рахманина Т.Н. Новые формы и виды законодательства // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды ВНИИСЗ. Вып. 40. М., 1987. С. 23-25.

<sup>2</sup> Рахманина Т.Н. Новые формы и виды законодательства. С. 15.; Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. 1962. С. 241.

<sup>3</sup> Рахманина Т.Н. Там же. С. 15.; Рузанова В.Д. Кодификация и юридическая сила отраслевого кодификационного акта // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С. 344-345.

акта) – это и есть цель кодификации как процесса. Ведь кодекс издается для того, чтобы систематизировать, кодифицировать (при накоплении «критической» массы норм в какой-либо сфере законодательного регулирования) совокупность норм, которая институирует данную группу норм в качестве отрасли законодательства<sup>1</sup>. Это, по сути дела, означает, что *методологической основой научного осмысления отраслевого кодифицированного акта должен служить теоретический анализ феномена кодификации как особого вида деятельности по совершенствованию отраслевого законодательства, в том числе, как правотворческого процесса.* Значение такого методологического подхода возрастает для тех отраслей законодательства, где кодифицированный акт, как формализованный результат кодификации, пока отсутствует. Именно в этом ракурсе в настоящей работе и исследуется кодификация законодательства о социальном обеспечении.

В результате кодификации законодательства обычно создаются кодексы. Хотя это далеко не единственный вид сводного кодифицированного акта. Кроме кодексов могут приниматься Уставы и Положения, например, Устав железнодорожного транспорта РФ. Кодифицированными актами признаются некоторые Конституционные и Федеральные законы. Например, есть все основания отнести к числу таковых Федеральные законы «Об основах социального обслуживания населения в РФ» (1995г.), «О ветеранах» (1995г.), «Об основах обязательного социального страхования» (1999г.) и др. В недавнем прошлом в СССР большое распространение имел такой вид кодифицированного акта как основы законодательства или основные начала законодательства. Только в период с 1958 по 1977 гг. было издано четырнадцать основ законодательства Союза ССР и союзных республик по различным отраслям (институтам) законодательства<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Юртаева Е.А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 16.

<sup>2</sup> См.: Юртаева Е.А. История систематизации законодательства в России // Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 342. А по данным А.С. Пиголкина в СССР действовало 16 Основ законодательства СССР и союзных республик. См.: *Общая теория государства и права.* Академический курс / под ред. М.Н. Марченко. М., 1998. С. 210.

Думается, основы во многом отражали специфику советского государственного и правового устройства, характеризовавшуюся сочетанием централизации и федерализма. Основы законодательства тогда регулировали лишь наиболее важные, принципиальные, требующие единообразного решения для всего государства общественные отношения. Конкретизация этих вопросов, а также регулирование общественных отношений, отнесенных Конституцией СССР к республиканской компетенции, осуществлялось преимущественно в республиканских кодексах. Возможно учитывая эту специфику, в 1970 г. В.С. Андреев высказал пожелание о разработке и принятии в сфере социального обеспечения именно Основ законодательства СССР о социальном обеспечении. По мнению ученого этот акт должен был подтвердить завершение процесса создания отрасли права социального обеспечения<sup>1</sup>. Предложение о принятии основ законодательства о социальном обеспечении высказывают и иные правоведы<sup>2</sup>. Эффективен ли данный вид кодификационного акта для систематизации современного российского законодательства о социальном обеспечении?

Конституция РФ 1993 г., как известно, не упоминает такого вида нормативного правового акта как «основы законодательства». Само по себе это обстоятельство не является запретом для разработки и принятия такого акта, но тем не менее, основ фактически нет в российском законодательстве. Незначительное количество еще действующих основ законодательства: об охране здоровья граждан, о нотариате, о культуре – были приняты еще до Конституции РФ и нуждаются в известной коррекции. Кроме того, отмечается, что не все из перечисленных актов в полной мере могут быть определены именно как основы законодательства. По мнению А.В. Мицкевича особое значение основ законодательства как кодификационных актов заключается в

---

<sup>1</sup> См.: Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР. М., 1970. С.29.

<sup>2</sup> См., например: Советское право социального обеспечения / под ред. А.Д. Зайкина. М., 1982. С. 53.; Азарова Е.Г., Виноградова З.Д., Полупанов М.И. Концепция развития законодательства о социальном обеспечении // Концепции развития российского законодательства / под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 1998. С. 165.

М.О. Буянова считает, что возникла потребность в принятии Федерального закона «Об основах социального обеспечения». См.: Буянова М.О. Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики (теоретико-правовой аспект). Автореф. дисс. д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 42.

их дальнейшей конкретизации в соответствующих законах (как это было в СССР). Такое особое значение ученый усматривает только для основ законодательства об охране здоровья граждан. Остальные основы, по его мнению, могут быть отнесены, скорее, к полноценным сводным законам конкретного регулирования для данной сферы деятельности<sup>1</sup>.

Продолжая данное суждение можно добавить, что в развитие основ законодательства предполагается принятие не только специальных законов, но, в первую очередь, отраслевых кодексов. Именно такой порядок существовал в СССР. Основы законодательства как вид сводного закона использовались для регламентации отношений, составлявших сферу совместного ведения Союза ССР и союзных республик. При этом основы закрепляли исключительно принципиальные положения правового регулирования, оставляя их дальнейшее развитие республиканским кодексам и другим нормативным правовым актам. Таким образом, основы не только сами выступали как результат кодификации отраслевого законодательства, в соответствие с ними приводилось все действующее законодательство, и, как обязательное следствие, – осуществлялась систематизация соответствующего законодательства союзных республик в республиканских кодексах<sup>2</sup>.

Основы законодательства, как и кодексы, обеспечивают создание единой нормативной базы и обладают в данной сфере регулирования определенным юридическим приоритетом. Но в отличие от кодексов, основы являются актом *значительно более высокой степени обобщения нормативного материала*, поскольку их назначением является установление лишь общих, принципиальных положений. Поэтому и число регулятивных норм в таком акте чаще всего небольшое. Ввиду этой специфики основы существенно ограничивают возможности законодателя исчерпывающе (одним актом) урегулировать ту или иную область общественных отношений. Конечно, такие

---

<sup>1</sup> Мицкевич А.В. Кодификация законодательства в Российской Федерации // Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 149

<sup>2</sup> См. об этом подробнее: Поленина С.В., Сильченко Н.В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. М., 1987. С. 143.; Юртаева Е.А. История систематизации законодательства в России // Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 340-341.; Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. С.12-16.

возможности ограничены для любого кодификационного акта<sup>1</sup>. Но в особенности ограничены в этом отношении основы, они, что называется, «по определению» требуют своего последующего развития, причем, желательно путем принятия кодекса (кодексов) в данной сфере правового регулирования.

Но даже принятие кодексов в ряде случаев не могло сделать правовое регулирование эффективным. Специалисты отмечают, что, например, в Основах жилищного законодательства СССР (1981г.) при упоминании каких-либо жилищных отношений очень часто формулировалась не регулятивная норма, а отсылочная, причем нередко – к общесоюзному законодательству. Это естественно препятствовало возможности конкретизировать (развить) норму абстрактного характера, перенесенную в республиканский Жилищный кодекс из Основ, поскольку регулирование соответствующих отношений было отнесено к ведению Союза ССР<sup>2</sup>. А ввиду того, что Основы кроме данной абстрактной нормы, иных предписаний не содержали, оказывалось, что правовое регулирование многих жилищных отношений основополагающими жилищно-правовыми актами вообще не осуществлялось<sup>3</sup>.

Может ли быть гарантия того, что в современных правовых условиях столь непростая конструкция будет работать более эффективно?

Кодифицированный закон о социальном обеспечении должен быть актом непосредственного действия, иначе его принятие не будет оправдано, он не выполнит своего назначения. Отсутствие достаточной полноты материала и необходимой (предельно взвешенной) конкретизации правового регулирования может породить не только чрезмерный рост подзаконного нормотворчества, но определенное недоверие к такому акту, что отрицательно скажется на его авторитете как основного акта в иерархии источников права социального обеспечения.

---

<sup>1</sup> Пожалуй, только уголовное законодательство, в силу отсутствия в его структуре подотраслей и ограниченного количества уголовно-правовых запретов, может быть достаточно лаконично кодифицировано в едином акте.

<sup>2</sup> Авторы подсчитали, что в общей сложности в Основах жилищного законодательства СССР 1981 г. содержалось сорок четыре ссылки на акты общесоюзного законодательства. См. подробнее: *Гонгало Б.М., Крашенинников П.В.* Развитие кодификации жилищного права // Кодификация российского частного права. С. 160.

<sup>3</sup> Там же. С. 160-161.

Ведь не случайно правоведы предостерегают законодателя избегать декларативных законов, получивших в последние годы немалое распространение. Основное содержание закона должны составлять нормы права во всей их полноте. Только при соблюдении этого требования можно добиться надлежащего качества закона, который не должен ограничиваться правилами законодательной техники, но обязательно должен включать наличие процедур реализации предписаний, корреспондирование прав и обязанностей субъектов, указание источников ресурсов, достаточность ресурсного обеспечения и др.<sup>1</sup>

Кроме того, здесь есть и другая проблема. Известно, что субъекты РФ обладают законодательными полномочиями в социальной сфере, которые были существенно расширены принятием Федерального закона № 122 от 22 августа 2004 г. В связи с чем регионы стали весьма активно осваивать социальную «ниву», некоторые - даже приняли собственные кодексы<sup>2</sup>. В литературе появились скептические оценки целесообразности федеральной кодификации в социальной сфере<sup>3</sup>. Не отрицая известной рациональности таких суждений, позволим себе полностью с ними не согласиться, во всяком случае - применительно к законодательству о социальном обеспечении.

Во-первых, потому что данная самостоятельная отрасль законодательства регламентирована, прежде всего, на федеральном уровне. Субъекты РФ вправе повышать централизованно установленные стандарты, например, в сфере пенсионного обеспечения, всех видов социального

---

<sup>1</sup> Поленина С.В. Научные основы определения предмета правового регулирования // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Сб. статей: В 2 т. / под ред. В.М. Баранова. Н.Новгород, 2001. Т. 1. С. 136-137.; См. также: Баранов В.М. Идея законопроекта // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 36-37.

<sup>2</sup> См.: Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан. № 1061-ОЗ от 4 июля 2008 г.; Социальный кодекс Белгородской области. Закон Белгородской области № 165 от 28 декабря 2004 г.

<sup>3</sup> В частности, Ю.А. Тихомиров считает, что одной из ошибочных тенденций в развитии современного российского законодательства является увлечение федеральными кодексами в сфере совместной компетенции. «Зачем готовить федеративный кодекс, земельный и другие, ограничивая такой регуляцией права субъектов РФ?». И далее: «социальной сфере в целом, в силу свойственных ей особенностей правового регулирования, менее подходят сугубо централизованные методы и средства, поскольку здесь приходится тщательно учитывать не только общие, но и конкретные интересы и потребности отдельных граждан, наций, народностей. Поэтому, при соотношении методов централизации и децентрализации акцент должен быть сделан именно на втором элементе этой «функциональной пары»». См. соответственно: *Концепции развития российского законодательства*. С. 12.; *Социальное законодательство: Научно-практическое пособие*/ отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.Н. Зенков. М., 2005. С. 15.

страхования, детских и семейных пособий и т.д., но не могут решать эти вопросы самостоятельно. Параллельное их регулирование, принятие в субъектах РФ законов, дублирующих нормы федеральных законодательных актов, лишено смысла уже и не раз подвергалось справедливой критике<sup>1</sup>.

Во-вторых, нынешнее социально-экономическое, культурное и правовое состояние российского общества не позволяет всерьез рассматривать возможность расширения нормотворческих полномочий субъектов РФ в обмен на сужение таких полномочий у федерального центра. Перераспределение полномочий в условиях нестабильного экономического положения большинства субъектов РФ чревато снижением гарантированности конституционного права граждан на социальное обеспечение<sup>2</sup>. Тем более, что такое перераспределение не обеспечено адекватным правовым механизмом защиты социальных прав граждан<sup>3</sup>.

В-третьих, качество законодательной работы во многих субъектах РФ пока невысокое. Виной тому не только недостаточное социально-экономическое развитие многих субъектов РФ, но и недостаточный профессионализм регионального законодателя<sup>4</sup>. Ведь до принятия Федерального закона № 122 законодательство о социальном обеспечении было развито далеко не во всех субъектах РФ. Во многих регионах пришлось начинать все «с нуля», в большинстве – проводить ревизию всего действующего законодательства<sup>5</sup>.

Осложняет ситуацию и по-прежнему неоднозначное решение вопроса о праве субъектов РФ осуществлять опережающее правовое регулирование по

---

<sup>1</sup> См. об этом, например: *Систематизация законодательства в Российской Федерации*. С. 108-109. См. также: *Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики. Пятилетние итоги и перспективы конституционного партнерства: материалы V Всероссийской научно-практической конференции 26-27 июня 2007г.* (Из выступления Л.В. Смирнова). М.: Издание Совета Федерации. 2007. С. 72.

<sup>2</sup> Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. *Право социального обеспечения России*. М., 2005. С. 45.

<sup>3</sup> Лушикова М.В., Лушиников А.М. *Курс права социального обеспечения*. М., 2008. С. 227.

<sup>4</sup> Правоведы отмечают целый ряд «типичных» недостатков законотворческого процесса в регионах, среди которых: отсутствие координации деятельности в данной сфере различных органов власти, пренебрежение к проведению экспертиз проектов законов, недостаточное обсуждение проектов законов, отсутствие четкой системы доработки законопроектов совместно с их инициаторами и многие другие. См. подробнее: *Нормография* / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007. С. 418, 456.

<sup>5</sup> См.: *Потанова С.В.* Социальное законодательство субъектов Российской Федерации в условиях глобализации // *Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации*. С. 189.

вопросам совместного ведения в отсутствие федерального закона. Мнения специалистов по этому поводу делятся<sup>1</sup>, но в любом случае, нормы актов субъектов РФ по указанным вопросам должны быть приведены в соответствие с принятым федеральным законом. Оставляет ли такое требование свободу для регионального нормотворчества - неясно.

Совокупность указанных обстоятельств свидетельствует, по меньшей мере, о преждевременности ожиданий принятия *полноценных* кодексов социального обеспечения силами законодательной власти субъектов РФ, причем, вне зависимости от наличия или отсутствия федеральных «основ». В худшем случае в таких кодексах будут дублироваться нормы федерального законодательства, а в «лучшем» - закреплены особенности, дополняющие централизованные нормы, и те немногие виды социального обеспечения, которые полностью находятся в компетенции субъектов РФ. Но может ли кодекс состоять из норм, предусматривающих регулирование лишь особенностей?

Не стоит забывать и о том, что в СССР сочетание федерализма и жесткой централизации государственной власти, единство (неделимость) экономического социального и культурного пространства страны требовали единообразия в правовом регулировании на всей ее территории, и обеспечивали практически полную идентичность республиканских кодексов и общесоюзных основ. Правовая доктрина базировалась на том, что «Законы и кодексы союзных республик должны непосредственно отражать общесоюзные законы, прежде всего основы, изданные по различным отраслям права. Общесоюзные законы не могут не получать прямого отражения в кодексах. Без этого было бы невысказано существование самих кодексов как целостных правовых актов, дающих систематизированное и комплексное изложение норм соответствующей отрасли права и законодательства»<sup>2</sup>. Дополнительно подчеркивалась необходимость текстуального воспроизведения в кодексах не только общих принципов основ, но и иных нормативных положений.

---

<sup>1</sup> См. об этом: *Лепихов М.И.* Конституционно-правовые основы деятельности Российской Федерации по социальной защите населения. М., 2005. С. 196-197.

<sup>2</sup> *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства. С. 107-108.

Понятно, что последнее замечание можно оценивать критически (в плане разумности полного и дословного повторения основ), но сам факт соответствия и взаимозависимости союзных основ и республиканских кодексов очевиден. В современной России необходимую преемственность федерального и регионального законодательства еще только предстоит обеспечить. Поэтому представляется, что законодательная связка «основы – кодекс», имманентная правовой системе и государственному устройству СССР, вряд ли будет столь же эффективной в деле систематизации российского законодательства о социальном обеспечении.

Это подтверждает С.В. Поленина, когда пишет, что несмотря на определенную идеальность модели «основы – кодекс» в условиях действия принципа федерализма, она едва ли практически реализуема. «Во всяком случае до существенного выравнивания имеющей под собой значительные экономические, демографические, культурные и исторические причины асимметрии в государственном устройстве России»<sup>1</sup>.

Интересно отметить, что и в советское время далеко не всеми поддерживалась идея кодификации социального законодательства в форме основ. Так, З.Д. Виноградова, возражая против принятия основ, указывала на следующие причины. Во-первых, основы призваны закрепить наиболее важные, концептуальные положения политики государства в области социального обеспечения, а они полностью еще не сформированы. Это одновременно затрудняет разработку основ и предопределяет вероятность их частых изменений, что не соответствовало бы характеру этого наиболее стабильного акта. Во-вторых, акты типа основ эффективны в тех отраслях законодательства, многие институты которых имеют сложную союзно-республиканскую структуру, или в которых большая роль принадлежит подзаконным актам. В-третьих, по своему характеру основы должны содержать лишь наиболее принципиальные положения соответствующего законодательства, а нормы о материальном обеспечении граждан отличаются

---

<sup>1</sup> См.: Поленина С.В. Кодификация законодательства во временном и пространственном разрезе // Кодификация законодательства: теория, практика, техника... С. 56-57.

особой конкретностью, точностью и тщательностью определения прав граждан, гарантий и процедуры их осуществления. Ввиду этого нормативные обобщения более высокого уровня (посредством основ законодательства) либо вообще невозможны, либо они сведутся к абстракциям, не имеющим непосредственно регулирующей силы. Учитывая сказанное, автор делает вывод о том, что основы не являются наиболее оптимальной формой кодификационного акта и их воздействие на упорядочение законодательства о социальном обеспечении может оказаться не столь значительным, как это представляется<sup>1</sup>.

М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова, рассуждая в те же годы о форме кодифицированного акта о социальном обеспечении, указывали, что в этой связи требуется исследовать два основных вопроса: о соотношении в сфере социального обеспечения союзного и республиканского законодательства и о разграничении компетенции между высшими органами государственной власти и высшими органами государственного управления СССР. На основании чего авторы пришли к выводу о целесообразности сохранения и дальнейшего развития максимально централизованного, общесоюзного уровня правового регулирования социального обеспечения, существенного расширения фактически сложившейся компетенции высшего органа государственной власти СССР и, одновременно, более четкого определения компетенции высшего органа исполнительной власти<sup>2</sup>.

В основном, указанные выше обстоятельства сохраняют свою актуальность. Как уже отмечалось, российскому праву социального обеспечения и соответствующему ему главному акту должны быть присущи *оптимальная централизация*, позволяющая гарантировать обеспечение на всей территории России единого социального пространства и единых минимальных стандартов социального обеспечения; *непосредственное регулятивное воздействие*, предупреждающее неоправданный рост подзаконного (особенно

---

<sup>1</sup> Виноградова З.Д. Кодификация законодательства о социальном обеспечении // Вопросы социального обеспечения. Сб. науч. трудов. Вып. 14. М., 1983. С. 25-26.

<sup>2</sup> Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Кодификация законодательства о социальном обеспечении – актуальная проблема // Вопросы социального обеспечения. Сб. науч. трудов. Вып.14. М., 1983. С.15.

ведомственного) нормотворчества; *правовая определенность*, способствующая максимальной эффективности правового воздействия на общественные отношения. Именно *кодекс* социального обеспечения позволит наилучшим образом решить эти задачи. В современных научных исследованиях тема кодификации законодательства о социальном обеспечении нередко связывается с принятием отраслевого кодекса<sup>1</sup>. Предлагается даже его примерная структура<sup>2</sup>.

### *1.3. Выбор вида кодификации законодательства о социальном обеспечении*

Начнем с вопроса о том, какой критерий должен быть положен в основу кодификации законодательства о социальном обеспечении: отраслевой или комплексный. Известно, что в результате отраслевой кодификации создается сводный акт, объединяющий все основные институты соответствующей отрасли права. Отраслевые кодексы, иные отраслевые кодификационные акты (основы, уставы положения), венчают отрасль права, придают ей цельность, закрепляют структуру. Безусловное большинство союзных и российских кодексов являются отраслевыми<sup>3</sup>.

Вместе с тем, в последние годы законодатель все чаще прибегает к межотраслевой (комплексной), когда предметом сводного акта становятся нормы различных отраслей права. Комплексные кодексы, как правило, регулируют вопросы управления определенной группой отношений и одновременно вопросы хозяйственной и социально-культурной деятельности<sup>4</sup>. В настоящее время такой кодификацией охвачено водное, лесное,

---

<sup>1</sup> См., например: *Лушикова М.В., Лушиков А.М.* Курс права социального обеспечения. С.228-229.

<sup>2</sup> См., например: *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения. Перспективы развития. М., 2000. С.131-142; *Истомина Е.А.* Пенсионная система Французской Республики (правовые вопросы). Дисс. канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2005. С.194-197.

<sup>3</sup> См.: *Систематизация законодательства в Российской Федерации*. С. 339.; *Развитие кодификации советского законодательства* / под ред. С.Н. Братуся. М., 1968. С. 11-12.

<sup>4</sup> *Мицкевич А.В.* Кодификация законодательства в Российской Федерации // *Систематизация законодательства в Российской Федерации*. С. 148.

транспортное (речной, воздушный, железнодорожный транспорт), градостроительное и другое законодательство. Пожалуй, данный вид кодификации не потребовал бы специального анализа, если бы не звучали время от времени высказывания о комплексной кодификации социального законодательства РФ в Социальном кодексе РФ<sup>1</sup>.

Как представляется, основной причиной принятия актов межотраслевого характера служит необходимость унификации (упорядочения) правового регулирования и удобство правоприменения в конкретной области общественных отношений. Ведь в практической жизни трудно выделить какую-либо группу отношений, регулируемых нормами только одной отрасли права, напротив, взаимодействуют нормы различных отраслей. Так, в отношениях по обязательному социальному страхованию взаимодействуют нормы права социального обеспечения, административного, трудового и финансового права. Для их согласованного применения принят Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования»<sup>2</sup>, имеющий межотраслевое значение.

Издание актов комплексной кодификации не препятствует дальнейшему развитию классической отраслевой кодификации законодательства. Но между ними должна быть выстроена строгая иерархия. Кодификация по отраслям права, как основной вид, должна иметь безусловный приоритет. Этот приоритет изначально обусловлен соотношением отраслевых и комплексных образований в системе права. С.С. Алексеев подчеркивает, что комплексные образования, хотя и представляют собой довольно прочные правовые

---

<sup>1</sup> Наиболее активно работа по подготовке проекта социального кодекса велась Межрегиональной ассоциацией «Сибирское соглашение» (МАСС), в которую входят 11 субъектов Российской Федерации, под руководством спикера парламента Красноярского края А. Усса. А идея создания Социального кодекса принадлежит главе администрации Новосибирской области В.А. Толоконскому. Он выступил с ней еще будучи мэром Новосибирска в конце 1999 года. Информация о ходе работы, о структуре Социального кодекса и других вопросах РФ неоднократно освещались в печати и в ресурсах Интернета. См., например:

*Фролов О.П., Труханович Л.В.* Подготовка социального кодекса РФ - очередной этап кодификации Российского законодательства // [Кадры предприятия](#) № 4. 2004. С. 3-10; *Лисица В.Н.* Об основных направлениях кодификации законодательства в сфере социального обеспечения // Трудовое право. 2003. № 10. С. 16-23.; *Усс А.В., Толоконский В.А., Иванков В.И., Лисица В.Н.* Социальный кодекс РФ: проблемы кодификации законодательства о социальном обеспечении. Новосибирск, 2004.

<sup>2</sup> Федеральный закон № 165 от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования» //СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.

общности, являются, все же, вторичной структурой, которая наслаивается над главной - отраслевой<sup>1</sup>.

Этому созвучна позиция Т.Н. Рахманиной, считающей, что по отношению к отраслевой кодификации комплексная играет подчиненную, вспомогательную роль, в связи с чем не стоит ориентироваться на нее как на основное направление совершенствования законодательства и в этом смысле переоценивать ее значение. Чрезмерное увлечение практикой комплексной кодификации может привести к такому отрицательному явлению, как размывание границ отраслей права. Кроме того, в связи с развитием комплексной кодификации возникает проблема юридической целостности законодательства, поскольку возрастает вероятность многократного дублирования нормативного материала, поэтому так велика роль принципа «обоснованности» в деле подготовки комплексных кодифицированных актов<sup>2</sup>.

Объективный процесс интеграции отраслей российского законодательства социального блока: социально-обеспечительного, трудового, семейного, жилищного и др., обусловленный становлением в России социального и правового государства, иными внутренними и внешними причинами, вызвал интерес к идее комплексной кодификации социального законодательства.

Одним из результатов этого явился проект Социального кодекса подготовленный и представленный широкой общественности участниками Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (МАСС) в 2003 г. По словам одного из авторов проекта, директора правового департамента исполнительного комитета ассоциации «Сибирское Соглашение» В.Лисицы, в основу проекта Социального кодекса было положено несколько подходов, основной среди которых - кодификация действующего законодательства

---

<sup>1</sup> См.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. М., 1975. С.29. Следует отметить, что уважаемый автор придерживается позиции выделения комплексных правовых образований не только в системе законодательства, но и права.

<sup>2</sup> *Рахманина Т.Н.* Новые формы и виды законодательства. С. 20-21.

социальной сферы. По его мнению «Кодекс создаст основу для дальнейшего развития социального законодательства РФ»<sup>1</sup>.

Идея принятия социального кодекса довольно интересна с позиции научного осмысления, но представляется трудновыполнимой на практике. Социальный кодекс как комплексный кодифицированный акт, по сути, представляет собой свод законов о социальных правах. По мнению разработчиков проекта кодекса он должен закрепить социальные права граждан в сфере трудовых, гражданских, жилищных и налоговых отношений, социального обеспечения, в сфере образования, культуры, инфраструктуры и др. Намерение принять акт со столь масштабным предметом правового регулирования политически амбициозно, но на деле способно вызвать проблем много больше, чем их решить. Тем более, что авторы выдвигают в качестве одного из принципиальных положений кодекса отказ от бланкетных норм<sup>2</sup>. Это означает, что предлагаемый акт должен быть весьма внушительным и по своему текстуальному объему.

Кроме того, с идеей комплексной кодификации связано еще одно обстоятельство, не позволяющее до конца принять ее. Речь идет о предпринимаемых в последние годы попытках обосновать выделение в системе права РФ т.н. социального права или права социальной защиты<sup>3</sup>. Активное развитие и консолидация отраслей социального законодательства, в том числе за счет принятия комплексных нормативных актов, дает отдельным

---

<sup>1</sup> Законодатели Сибирского региона уверены, что новый Социальный Кодекс РФ должен открыть путь к реформе всей социальной сферы России// <http://www.sobranie.info/newsinfo.php> – официальный сайт Законодательного собрания Красноярского края (обзор прессы 24 октября 2003г.) Проверено 28 ноября 2008г.; См. также: *Фролов О.П., Труханович Л.В.* Подготовка социального кодекса РФ - очередной этап кодификации Российского законодательства // *Кадры предприятия*. 2004. № 4. С. 3-4. Следует заметить, что в других публикациях авторы сосредотачивали свое внимание на законодательстве о социальном обеспечении, поясняя, что «категория «социальное законодательство» может быть только обобщающей». См.: *Лисица В.Н.* Об основных направлениях кодификации законодательства в сфере социального обеспечения // *Трудовое право*. 2003. №10. С. 19.; *Усс А.В., Толоконский В.А., Иванков В.И., Лисица В.Н.* Социальный кодекс Российской Федерации: проблемы кодификации законодательства о социальном обеспечении. Новосибирск, 2004. С. 12, 22.

<sup>2</sup> См.: *Фролов О.П., Труханович Л.В.* Подготовка социального кодекса РФ - очередной этап кодификации Российского законодательства. С. 3-4. В то же время в других публикациях, посвященных проекту социального кодекса, разработанного МАСС, говорится, что предмет регулирования кодекса нужно определять узко, «не включая отношения, касающиеся прав граждан образование, труд, жилище и т.п. (что составляет предмет регулирования иных отраслей законодательства)». См.: *Лисица В.Н.* Об основных направлениях кодификации законодательства в сфере социального обеспечения // *Трудовое право*. 2003. С. 19. По-видимому, позиция авторов в этом вопросе со временем менялась.

<sup>3</sup> См., например: *Лепихов М.И.* Право и социальная защита населения (социальное право). М., 2000.

авторам повод транслировать эту тенденцию на систему права. Ю.А. Тихомиров отмечает, что подобное отождествление упрощает и вульгаризирует представление о праве и законе<sup>1</sup>. Но несмотря на то, что эта проблема глубоко исследована в теории права и в отраслевых науках, по-прежнему, допускается подмена одной правовой категории другой.

Не вдаваясь сейчас в ее анализ, отметим, что позиции сторонников социального права расходятся весьма серьезно. Ученые спорят о предмете регулирования данной отрасли, ее соотношении с правом социального обеспечения, и даже о том должна быть данная отрасль комплексной или «самостоятельной»<sup>2</sup>. Настораживает то, что в большинстве случаев роль права социального обеспечения снижается: ему либо отводится место института в системе социального права, либо его предлагается переименовать в социальное право и рассматривать в новом, современном качестве, либо поглотить без остатка более широкой категорией социальной защиты<sup>3</sup>. Такое отношение к сложившейся, устойчиво развивающейся отрасли права, признанной абсолютным большинством правоведов, в корне неверно. Более того, оно подрывает и саму идею социального права, в формировании которого право социального обеспечения, по сути дела, должно служить базисом, отправной точкой.

Без сомнения, создать единое и доступное для понимания социальное законодательство, объединить и упростить его, помочь гражданину, для которого созданы эти законы, разобраться в «нормативных джунглях» - задача крайне важная. Но пока она может быть решена иначе, посредством инкорпорации нормативного материала. Например, возможно издание Систематического собрания социального законодательства РФ, где в самостоятельных разделах будут размещены отраслевые правовые

---

<sup>1</sup> Социальное законодательство: Научно-практическое пособие. С. 10.

<sup>2</sup> См. об этом подробнее: *Миронова Т.К.* Право и социальная защита. М., 2006. С. 207-243.; *Миронова Т.К.* Основные подходы к пониманию социального права и его взаимосвязь с правом социального обеспечения // Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения: материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. Э.Г. Тучковой. М., 2004. С. 356-363.

<sup>3</sup> См., например: *Лепихов М.И.* Право и социальная защита населения. С. 9-11.; *Лепихов М.И.* Конституционно-правовые основы деятельности Российской Федерации по социальной защите населения. С.79.; *Миронова Т.К.* Право и социальная защита. С.242-243.

нормативные акты. При продуманном подходе к инкорпорации там, где кодификация невозможна или нецелесообразна, можно добиться такого же результата, что и при кодификации законодательства<sup>1</sup>. Это будет обеспечивать необходимую системность права и стимулировать законодателя к своевременной разработке и принятию необходимых законов.

Представляется, что сторонники социального права, видя интегративные тенденции в системе социального законодательства и объявляя о формировании новой отрасли права, несколько опережают события. Процесс сближения отраслей социального законодательства, укрупнения отдельных его блоков не означает того, что подобные изменения происходят и в системе права. Пока об этом говорить преждевременно, хотя отрицать такую возможность в принципе мы не станем. Ведь юридической наукой еще не выработано четких критериев того, при каких условиях и каким образом комплексные отрасли законодательства перерастают в комплексные отрасли права, а те, в свою очередь, в так называемые самостоятельные отрасли.

М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова убеждены, что определенная консолидация правовых норм, регулирующих разнохарактерные отношения в праве социального обеспечения, заметна уже сейчас, но пройдет еще много времени, прежде чем совокупность этих норм трансформируется в систему права качественно нового, более высокого уровня развития и охватит целостным правовым регулированием все отношения в сфере социального обеспечения. Только тогда можно будет обосновать образование такой комплексной отрасли в общей системе права как социальное право<sup>2</sup>.

Пока же необходимо укреплять целостность и системность законодательства о социальном обеспечении. Тем более, что определенные шаги в этом направлении уже сделаны и законодательство о социальном обеспечении частично кодифицировано в ряде сводных федеральных законов. Первый этап упорядочения социально-обеспечительного законодательства

---

<sup>1</sup> Что убедительно доказывает Р. Каброяк на примере французских «непрерывных кодификаций», под которыми понимается не только и не столько кодификация, сколько инкорпорация нормативного материала. См. подробнее: *Каброяк Р.* Кодификации. С. 289-290.

<sup>2</sup> *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. С. 77.

пришелся на последнее десятилетие прошлого века, когда были приняты известные базовые Федеральные законы «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (1995г.), «Об основах обязательного социального страхования» (1999г.), «О государственной социальной помощи» (1999г.).

Второй этап осуществлен в начале XXI в. и затронул, преимущественно, пенсионное законодательство. В декабре 2001 г. были приняты Федеральные законы «О государственном пенсионном обеспечении в РФ», «Об обязательном пенсионном страховании в РФ», «О трудовых пенсиях в РФ», которые не только отменили большинство ранее действовавших актов в сфере пенсионного обеспечения, но и закрепили принципиальные новеллы в правовом регулировании пенсионных отношений. Все эти законы могут расцениваться как кодификационные (со многими их атрибутами: принципами, нормативными обобщениями, понятийным аппаратом), хотя и не имеющими специального наименования.

Таким образом, первоначальный этап кодификации законодательства о социальном обеспечении, о котором еще в 80-90-е гг. XX в. говорили М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова, практически состоялся. Что позволяет ставить вопрос о путях дальнейшего упорядочения и совершенствования отраслевого законодательства. Ведь не секрет, что указанные законы, хотя и внесли известную системность в законодательство РФ о социальном обеспечении, все же не смогли преодолеть кризис источников данной отрасли права. Более того, есть основания утверждать, что он углубляется. В связи с чем проблема кодификации не может считаться решенной, это подтверждает и правая наука.

В 2008 г. коллективом авторов подготовлен и при поддержке Независимого экспертно-правового совета опубликован для обсуждения проект Пенсионного кодекса РФ. К этому проекту мы еще будем обращаться в дальнейшем. Сейчас же он заставляет поставить еще один важный для исследования вопрос: какой подход к осуществлению кодификации – поэтапный (частичный) или сплошной – более отвечает целям упорядочения

законодательства и повышения эффективности правового регулирования в сфере права социального обеспечения?

Как уже была возможность убедиться, способы проведения кодификации, ее виды и формы могут быть весьма разнообразны, при этом выбор того или иного из них должен быть обоснованным. Законодательство о социальном обеспечении представляет собой обширный массив весьма разнородных предписаний, который еще ни разу не подвергался кодификации целиком или хотя бы в рамках того или иного крупного института отрасли. Учитывая сложность постановки задачи, обусловленную как отсутствием опыта в данной сфере, так и широтой общественных отношений и многообразием норм права социального обеспечения, постановка вопроса о частичной или поэтапной кодификации вполне понятна. Примеры кодификаций законодательства, проводимых только в отношении его частей, в отечественном законодательстве имеются. Например, известно, что кодифицировать всю совокупность норм административного права в полном объеме никогда не удавалось, да и вряд ли когда-либо удастся, настолько широкий круг отношений во всех отраслях и сферах государственного управления оно регулирует<sup>1</sup>. Другим примером служит финансовое право, нашедшее свою частичную кодификацию в бюджетном и налоговом кодексах.

В некоторых случаях, в частности – с административным правом – решение о проведении частичной кодификации может стать определенным выходом из ситуации множественности и разобщенности источников права, вызывающего немалые трудности у всех его пользователей и применителей. Кроме того, такое решение вряд ли потребует значительных политических усилий и, напротив, усилия должны быть немалыми если решение будет приниматься в отношении полной отраслевой кодификации. В то же время, представляется, что если не вести речь об административном праве, действительно крайне сложном даже для частичной кодификации, *все остальные самостоятельные отрасли законодательства предпочтительнее*

---

<sup>1</sup> См., например: *Попова В.И.* Развитие кодификации административного законодательства // Развитие кодификации советского законодательства. С. 42-76.

кодифицировать полностью<sup>1</sup>. Причем в данном случае речь не идет о создании абсолютно завершеного кодекса, охватывающего все без исключения нормативные предписания (что практически невозможно), а о кодификации основной массы нормативного материала отрасли, его базовых норм и институтов.

Ведь даже Уголовный кодекс РФ, закрепляющий в ст.1, что уголовное законодательство РФ состоит из настоящего кодекса, а новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в кодекс, в действительности не может обеспечить соблюдения этих норм<sup>2</sup>. Понимая, что добиться решения властей о проведении полной кодификации социально-обеспечительного законодательства в едином законе, даже не ставя задачи создать исчерпывающее уложение всего социально-обеспечительного законодательства, непросто, попробуем взвесить «за и против» обоих подходов.

С одной стороны, частичная кодификация является более мягкой, она не связана с реформой всего действующего отраслевого законодательства, может быть начата и проведена достаточно быстро, возможно, даже без периода ожидания, которым иногда сопровождается как подготовка, так и введение нового кодекса<sup>3</sup>. Хотя оперативность и не всегда служит залогом качества, в то время как неспешная кодификация дает отстояться идеям, и благоприятствует демократической разработке кодекса, предоставляя возможность каждому участнику политической жизни внести в нее свой вклад. В любом случае, даже тщательная поэтапная кодификация требует меньше временных затрат,

---

<sup>1</sup> Так считает, например, Т.Н. Рахманина. *Рахманина Т.Н.* Новые формы и виды законодательства. С. 23-24.

<sup>2</sup> Параллельно с УК РФ, конкретизируя его нормы, действует, например, Федеральный закон № 150 от 13 декабря 1996 г. «Об оружии». См. также: *Голук Ю.В.* Современные проблемы кодификации уголовного законодательства России // Кодификация законодательства: теория, практика, техника... С. 791-792.

<sup>3</sup> Правда, период ожидания может сопровождать и принятие обычного закона, если он содержит принципиальные новеллы в правовом регулировании. Так, например, случилось с введением в действие Закона РФ «О государственных пенсиях в РФ» № 340-1 от 20 ноября 1990 г., которое было поэтапным и растянулось на полтора года, в течение которых применялись одновременно нормы прежнего и нового законодательства. См.: Постановление Верховного Совета РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 341-1 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Закона РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР».

вызывает меньше технических трудностей и скорее всего, меньше сопротивления и законодателя, и юридического сообщества.

С другой стороны, в идеале кодекс – это нечто целое, некая совокупность, организованная и логичная структура, чьи элементы взаимозависимы друг от друга, расчлняя его (по этапам или частям), можно утратить эту целостность, спровоцировать противоречия, повредить цельность идей, к которым стремится кодификатор<sup>1</sup>. Понятно, что каждый отдельный кодекс, например, пенсионный, может являться и цельным и законченным, что, собственно, и продемонстрировали авторы проекта. Если пенсионным кодексом кодификация отраслевого нормативного массива будет ограничена, то проблема его увязки с последующими кодификационными актами сама собой отпадает. Но если это только часть работы, за которой ожидается дальнейшая отраслевая кодификация (о чем говорят сами сторонники поэтапной кодификации<sup>2</sup>), становится очевидным, что все следующие шаги на этом пути потребуют гораздо больших усилий и могут вовсе закончиться неудачей, поскольку кодификация, осуществляемая частями, гораздо более других сопряжена с *риском утраты связи* между одновременно принятыми кодексами. А возможно и другое: возникнув один раз, законодательная инициатива затем сойдет на нет и кодификация попросту не будет продолжена<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Эта мысль была высказана известным канадским цивилистом Жаном-Луи Бодуэном в 1992 г. при принятии Гражданского кодекса Квебека. Этот кодекс принимался частями, в связи с чем сохранение в нем основной концепции вызывало серьезные затруднения. См. об этом подробнее: *Кабрияк Р.* Кодификации. С. 208.

<sup>2</sup> См., например: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. С. 104-105.  
Здесь важно заметить, что в проекте Пенсионного кодекса 2008 г. заложены нормы разных отраслей права, в связи с чем, по-видимому, авторы и сочли возможным предложить именно форму кодекса. Комплексный закон, направленный на регулирование столь обширной и значимой для всего российского общества области отношений, действительно, есть все основания облечь в форму кодекса. В этом случае возрастает его значение как самостоятельного акта, а не только этапа в процессе кодификации законодательства о социальном обеспечении. См.: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Савостьянова В.Б.* Пенсионный кодекс Российской Федерации. Проект. М., 2008. С. 7.

<sup>3</sup> В сфере права социального обеспечения такое случалось не раз, хотя и не в связи с кодификациями. Например, при проведении пенсионной реформы 2001 г., не были приняты два важных закона, которые планировались к принятию и даже входили в пакет законопроектов, представленный в Государственную Думу РФ – закон «Об управлении средствами государственного пенсионного страхования (обеспечения)» и «О профессиональных пенсионных системах». В силу ряда причин сразу же принять их не удалось и впоследствии законодатель к этому вопросу так и не возвратился.

Помимо этого, в пользу единой кодификации, как представляется, свидетельствуют такие немаловажные аргументы, как тщательность разработки акта, требующая учета и согласования большинства нормативных предписаний отрасли, логическое единство и непротиворечивость всех положений кодекса в их совокупности, и сам результат, представленный в виде главного источника отрасли права социального обеспечения. С этих позиций у *единого кодекса гораздо больше шансов оказаться по-настоящему системным актом, нежели у нескольких кодексов, подготовленных в разное время, разными исполнителями.* Тем более, неизвестно какие критерии будут определять первоочередность принятия того или иного кодифицированного акта, удастся ли избежать в этом вопросе политических или иных конъюнктурных влияний.

Резюмируя краткий анализ плюсов и минусов частичной кодификации законодательства о социальном обеспечении, подчеркнем, что и частичная кодификация, без сомнения, вносит свой важный вклад в дело совершенствования системы отраслевых источников и поэтому не должна отвергаться. Но если подходить к решению вопроса принципиально, то следует признать, что для современного права социального обеспечения такая кодификация менее желательна. В нынешних условиях гораздо важнее сохранить целостность отрасли. И как бы ни была сложна задача кодификации права социального обеспечения путем принятия единого центрального акта, ее необходимо решать.

Вне зависимости от того, какая идея, в конечном счете, будет воспринята законодателем, предложенные в данной работе методологические, теоретические и практические подходы могут быть учтены как при проведении полной (общеотраслевой), так и поэтапной частичной (отдельных институтов) кодификации законодательства о социальном обеспечении.

Итак, задача кодификации законодательства о социальном обеспечении требует решения сложных теоретических и практических проблем, касающихся буквально всех ее аспектов: от определения вида и формы кодификации до вопросов юридической техники. При этом не вызывает сомнения то, что все эти

трудности преодолимы при наличии социальной потребности в правовой определенности в данной сфере регулирования и сильной политической воли, направленной на кодификацию. Очевидно, что первое обстоятельство не требует доказательств и давно признано большинством российских правоведов. Остается политическая воля, наличие которой, по мнению Р. Кабрияка, является ключевым условием развития кодификации<sup>1</sup>. Ведь какой значительной ни была бы социальная потребность в кодификации, она не будет реализована без внимания к этому российского государства.

---

<sup>1</sup> Кабрияк Р. Кодификации. С. 129.

## **Глава 2. Принципы отбора актов для кодификации законодательства о социальном обеспечении**

### **2.1. Отбор актов для кодификации законодательства: постановка проблемы**

Подготовка кодифицированного акта, как и любая иная работа по систематизации законодательства, начинается с отбора актов, подлежащих кодификации. Отбор актов относится к методологическим вопросам подготовки кодекса и является одним из первоочередных. Как верно заметил А.С. Соминский «отбор актов должен производиться очень тщательно, на строго научных основах, исходя из четкого понимания того, что является нормой права. От правильного проведенного отбора актов во многом зависит уровень всей работы по систематизации законодательства. Недостатки отбора чаще всего трудно исправить, для устранения их потребовалось бы повторное тщательное исследование всех материалов»<sup>1</sup>.

Исходя из этого организации работы по отбору актов для включения в кодекс социального обеспечения должно быть уделено большое внимание. При этом отбор актов как и вообще вся работа по кодификации социального законодательства должны осуществляться на основании методических указаний, утвержденных компетентными органами (например, специально создаваемыми комиссиями), ответственными за предварительную работу по разработке кодекса, либо государственными органами. В ходе отбора актов уточняются источники права (в их формально-юридическом значении), разграничиваются нормативные и ненормативные акты, постоянно или

---

<sup>1</sup> Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства / под ред. А.Н. Мишутина. М., 1969. С. 124-125.

В связи с темой данного параграфа важно отметить следующее. Здесь и далее в тексте работы словосочетания «отбор актов для кодификации» или «отбор актов для помещения в кодекс социального обеспечения» фактически означают отбор нормативных правовых актов для включения их в перечень актов, подлежащих исследованию на предмет отбора из них норм, подлежащих включению в кодекс. Указанные формулировки использованы в целях лаконичности. Помимо этого, можно отметить разницу в подходах при кодификации законодательства и при его инкорпорации. Во втором случае принято говорить именно об отборе актов, т.к. они помещаются в Собрание (Свод) законодательства, как правило, целиком. Кодификация, напротив, обычно предполагает разделение нормативных актов на отдельные части, которые могут располагаться в кодексе в иной последовательности, нежели в исходном акте.

временно действующие, выявляются акты, утратившие силу и решаются некоторые иные вопросы.

Начиная исследование вопроса об отборе актов, надлежит определить субъекта, ответственного за эту деятельность. Обычно подготовительные работы по систематизации законодательства и составлению собраний (сводов) законодательства, имевшие место в СССР, союзных республиках и в Российской Федерации, осуществлялись юридическими комиссиями. Такие комиссии специально создавались при компетентном государственном органе, например, при Совете Министров СССР, либо Совете Министров республики в составе СССР, либо, как это было недавно в Российской Федерации - при Президенте РФ. Для систематизации законодательства субъектов РФ могут быть образованы аналогичные органы.

Комиссионный подход в решении сложных и обширных технико-юридических задач по систематизации законодательства представляется оптимальным. Это верно и для кодификации законодательства. Несмотря на то, что кодификация, скорее, является формой правотворчества, нежели формой систематизации в непосредственном смысле этого слова, подготовка кодекса в меньшей степени требует совместной работы различных структур и не может быть прерогативой какого-либо одного органа.

Комиссии по подготовке сводов и собраний законодательства обладали достаточно широким кругом полномочий и пользовались высоким авторитетом. Так, Комиссия по изданию Свода законов СССР, образованная в соответствии с постановлением ЦК КПСС, Президиума ВС СССР и Совета Министров СССР от 2 сентября 1976 г. «О подготовке и издании Свода законов СССР», возглавлялась Министром юстиции СССР, а в состав комиссии включались Генеральный прокурор, Председатель Верховного Суда СССР и др. В круг полномочий Комиссии входило общее руководство и координация подготовкой и изданием свода, руководство деятельностью министерств и ведомств по подготовке проектов нормативных актов, подлежащих включению в свод, составление и рассмотрение разделов свода,

представление их в Президиум Верховного Совета СССР и др. Однако, говоря о полномочиях комиссий исследователи подчеркивают: они не вправе вносить изменения в акты, подлежащие помещению в свод (собрание). Любые изменения в тексте нормативных актов и другие действия в процессе упорядочения законодательства, приводящие к корректировке их содержания и внешней формы, должны осуществляться теми органами, которые приняли соответствующие нормативные акты<sup>1</sup>.

Очевидно, что задачи кодификации требуют несколько иного подхода и компетенция соответствующей комиссии должна быть шире, включая, по меньшей мере, возможности проведения работ с текстами нормативных правовых актов для ликвидации в них противоречий, их унификации и творческой переработки нормативного материала. Ведь, в отличие от инкорпорации, расположение отобранных и «расчищенных» актов в структуре будущего кодекса почти наверняка потребует их разделения на отдельные главы, статьи, части статей, которые могут располагаться совершенно в иной последовательности, нежели в исходном правовом нормативном акте. Хотя этот вопрос заслуживает особого внимания, поскольку нельзя заранее сказать будет ли более полезным и удобным в применении кодекс, в котором, по возможности, сохранена в неизменном виде целостность структуры подвергаемых кодификации нормативных актов, либо такая целостность нарушена ради достижения большей системности и единства самого кодекса. В любом случае расположение нормативного материала должно осуществляться по заранее утвержденной схеме кодекса, отвечающей целям и задачам его принятия.

Таким образом, проведение работ по кодификации законодательства о социальном обеспечении правильнее всего осуществлять совместными усилиями ряда органов и организаций, каждый из которых будет иметь дополняющие друг друга задачи и функции. Обеспечивать общее руководство и решать наиболее принципиальные вопросы, как думается, должна государственная Комиссия по кодификации. При этой комиссии может быть

---

<sup>1</sup> Свод законов советского государства. Теоретические проблемы. С.136.

создана рабочая комиссия, в задачи которой войдет координация работы по отбору и обработке нормативных актов<sup>1</sup>. Кроме того в процессе систематизации будет необходимым участие федеральных органов исполнительной власти, Аппарата Президента и Правительства РФ, Конституционного Суда РФ, министерств и ведомств.

Значительная роль в этой работе должна быть отведена научным учреждениям и отдельным ученым, которые бы осуществляли выработку научной концепции, подготовку методических материалов, рецензирование подготовленных материалов и др. В юридической литературе выделяется несколько форм участия ученых и научных учреждений в подготовительных работах по систематизации законодательства. Это научно-теоретические, фундаментальные исследования по данной проблематике; методическая поддержка органов, занятых непосредственной работой по инвентаризации нормативных актов; выработка рекомендаций по схеме акта систематизации; экспертиза законодательства, подлежащего систематизации. Положительно зарекомендовала себя практика обсуждения проблем, требующих научного разрешения, на специальных совещаниях-семинарах, проводимых при активном участии ученых и практических работников<sup>2</sup>.

Уже отмечалось, что и при подготовке кодекса социального обеспечения нужна опора на научный фундамент. Наиболее удачными признаются кодификации в тех странах, где научный анализ методики и техники кодификации находится на высокой степени развития<sup>3</sup>. Без сомнения, теоретическое осмысление методики кодификации послужит залогом длительного и эффективного действия будущего кодекса социального обеспечения России.

Теории систематизации законодательства посвящено значительное число глубоких научных исследований как отечественных, так и зарубежных

---

<sup>1</sup> О целесообразности создания такой комиссии говорит Н.Н. Литягин. См. об этом подробнее: *Литягин Н.Н.* О подготовке свода законов Российской Федерации // Журнал российского права. 1999. № 11. С. 41-42.

<sup>2</sup> *Систематизация законодательства в Российской Федерации.* С.202.

<sup>3</sup> Приводятся в пример кодификации Квебека и Нидерландов. См.: *Кабрияк Р.* Кодификации. С. 287.

ученых<sup>1</sup>. Но большинство из этих исследований в своих методологических разделах затрагивают, главным образом, вопросы подготовки собраний законодательства, то есть инкорпорации. Даже фундаментальный труд Р. Кабрияка, названный им «Кодификации», не является исследованием данного феномена в «чистом виде», поскольку французская юридическая доктрина не проводит принципиальных различий между структурированием действующих актов без изменения их содержания и собственно кодификацией<sup>2</sup>.

Учитывая это обстоятельство при анализе вопроса об отборе актов для кодификации законодательства о социальном обеспечении мы будем опираться на общие положения, применимые ко всем формам систематизации. Ведь существенных отличий в методике проведения этих работ быть не должно. А.И. Абрамова, сравнивая задачи, решаемые при подготовке собрания законодательства и свода законов (который в данном случае рассматривался как качественно новый нормативный акт), приходит к выводу, что круг вопросов во многом совпадает. Это касается, в частности, критериев отбора включаемого в них нормативного материала, приемов его обработки, анализа актов и т.п.<sup>3</sup> Но с другой стороны, полного совпадения в методике подготовки кодексов и собраний законодательства быть не может. Подготовка кодекса предполагает качественную переработку нормативного материала, создание на основе этого материала единого сводного акта – нового *источника права*, а подготовка собрания законодательства ограничивается лишь внешней обработкой и структурированием нормативных актов в определенной последовательности и созданный в результате этого документ является новым *источником опубликования* нормативных предписаний.

Неизбежные различия в подготовительных работах будут обусловлены как минимум, следующими обстоятельствами. Особенности кодификации

---

<sup>1</sup> См., например: *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства.; *Керимов Д.А.* Кодификация и законодательная техника.; *Подготовка* и издание систематических собраний действующего законодательства.; *Свод* законов советского государства. Теоретические проблемы.; *Систематизация* законодательства в Российской Федерации.; *Кабрияк Р.* Кодификации.

<sup>2</sup> Л.В. Головкин отмечает, что для французского правоведа важна не столько форма, сколько цель – борьба с правовой неопределенностью, порожденной раздробленностью источников права. К этой цели можно идти, используя разные средства. См.: *Кабрияк Р.* Кодификации. С. 18. (Вступительная статья).

<sup>3</sup> *Систематизация* законодательства в Российской Федерации. С. 181-182.

законодательства определяют такое упорядочение нормативного материала, которое основано, в первую очередь, *на предметном принципе*, а не алфавитном, хронологическом или ином; во-вторых, это такое упорядочение, которое, как правило, *существенно изменяет* содержание правового регулирования; в-третьих, кодификация может иметь исключительно *официальный характер*, в ее итоге принимается *новый сводный нормативный правовой акт*, регулирующий всю (или значительную) совокупность однородных общественных отношений.

Указанные особенности определяют, например, обязательное санкционирование государством начала проведения кодификации и связанных с этим подготовительных работ по отбору актов. В то время как начало работ над собраниями законодательства может и не оформляться специальным актом, например, если речь идет о неофициальной инкорпорации или инкорпорации официальной. В последнем случае компетентным органом государства (как правило тем, чьи акты подлежат систематизации) дается поручение о проведении работ по подготовке и изданию собраний, но результаты работ этим органом не санкционируются<sup>1</sup>.

Кроме того, поскольку результатом кодификации является не просто новый источник права, а чаще всего - закон (в контексте настоящей работы - федеральный кодекс), для отбора актов должны быть установлены определенные ограничения, связанные с уровнем законодательства (по юридической силе, по законодательному органу: федеральный или субъекта РФ). Немалый интерес для подготовки кодекса социального обеспечения представляет вопрос о возможности учета помимо нормативных актов еще и актов судебного толкования права высшими судебными органами России. В отечественной юридической науке этот вопрос спорен, так же как и вопрос о юридической природе таких актов. Но если мы желаем разработать прогрессивный и эффективно работающий кодекс, стоит подумать об отражении в нем подходов, выработанных судебной практикой.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства*. С.15-19.

Принципы отбора актов для кодификации законодательства предполагают: определение объекта кодификации; детализацию этого объекта путем выявления видов нормативных правовых актов, подлежащих кодификации; учет состояния и характера действия актов, подлежащих кодификации.

## 2.2. Определение объекта кодификации

Первый признак, определяющий отбор актов для кодификации – их нормативность. В российской юридической науке признано, что объектом любой формы систематизации является нормативный правовой акт - акт, содержащий нормы права<sup>1</sup>. На всех этапах развития российской правовой науки понятию нормативного правового акта уделялось должное внимание. Существует обширное количество работ, посвященных рассмотрению этой важнейшей правовой категории<sup>2</sup>. Это позволяет сосредоточиться не на всех вопросах, касающихся указанной категории, а только на тех, которые представляют особый интерес в ракурсе настоящего исследования.

Применительно к проблеме систематизации законодательства очень глубокий и всесторонний анализ понятия и юридической природы правового нормативного акта провел в свое время И.С. Самощенко. Резюмируя рассмотрение всех вопросов, связанных с установлением существенных свойств и внешних признаков нормативного акта, уважаемый ученый констатировал, что нормативный правовой акт – это акт содержащий нормы права; норма права отличается от индивидуальных юридических предписаний

---

<sup>1</sup> Следует сделать одну оговорку. Указанный подход, принятый во всех странах романо-германской системы права, возобладал в XIX в. после триумфа юридического позитивизма. Тогда закон занял господствующее место среди других источников права. Однако истории известны примеры, когда кодифицировались отнюдь не нормативные правовые акты. Например, в средневековой Франции, кодекс выступал формой обработки обычаев (*кутюмов*). Специалисты в области месопотамских цивилизаций видят в кодексе Хаммурапи прежде всего сборник *судебных решений*. Этот же подход характерен в целом для английского права. А созданный во времена Римской империи *Corpus juris civilis* (свод гражданских законов) включал, помимо прочего, *доктринальные мнения юристов*. См. об этом подробнее: *Кабрияк Р.* Кодификации. С. 397-398.

<sup>2</sup> См., например: *Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства*. С. 124-125; *Теоретические вопросы систематизации советского законодательства*. С. 31-85; *Систематизация законодательства в Российской Федерации*; *Ямпольская Ц.А.* О правовой норме и правовом отношении // Советское государство и право. № 9. 1951. С. 33-45.; *Шебанов А.Ф.* Нормы советского социалистического права. М., 1956. С. 75-88.; *Мицкевич А.В.* Акты органов Советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. М., 1967.; *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты: научно-практическое и справочное пособие. М., 1999. и др.

общим характером; общий характер нормы определяется ее природой как регулятора общественных отношений; внешними признаками нормы права как общего установления могут служить неперсонифицированность предписания, неконкретность адресата предписания, а главным образом – неопределенность числа случаев, на которые оно рассчитано; эти внешние признаки выражают природу нормы лишь в определенных пределах, при отграничении нормы права от индивидуальных юридических предписаний следует учитывать не только их, но и основной внутренний разграничительный критерий - природу нормы как регулятора общественных отношений<sup>1</sup>.

К этому можно добавить, что нормативный правовой акт - это акт государства, представляющий собой результат особой деятельности по созданию, санкционированию или отмене норм права. Издание нормативного правового акта от имени государства позволяет говорить об официальном характере такого юридического документа. При этом издание нормативных актов осуществляется только в рамках предметов ведения и полномочий правотворческих субъектов (их компетенции)<sup>2</sup>. Лишь правовые акты, отвечающие перечисленным выше признакам представляют интерес для кодификации.

В тоже время, в практике сравнительно редко встречаются государственные правовые акты, которые состоят лишь из норм права. В связи с этим возникает вопрос, можно ли считать нормативными акты, в которых наряду с нормами права содержатся также индивидуальные предписания либо имеются иные ненормативные части: призывы, обращения, преамбулы? Верной представляется научная позиция, согласно которой такие акты, независимо от «удельного веса» в них ненормативных предписаний, следует относить к *нормативным* правовым актам.

Существовавшее в 50-е гг. прошлого столетия мнение о том, что нормативным может быть признан только тот акт, в котором нормативные

---

<sup>1</sup> Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. С. 80.

<sup>2</sup> Студеникина М.С. Нормативный правовой акт как объект систематизации // Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 78.

пункты составляют основное содержание (т.е. большую часть)<sup>1</sup>, не нашло поддержки в научной среде. С развернутой критикой такого подхода как раз выступил И.С. Самощенко. Он, в частности, писал: «Сказать, что отдельные пункты акта нормативны, а сам акт – ненормативен, значит прийти к выводу, что формами выражения норм права следует считать не только нормативный акт, но и акт ненормативный»<sup>2</sup>.

Данный вывод важен для кодификации законодательства о социальном обеспечении, поскольку в его отраслевом массиве имеется немало актов, включающих в себя ненормативные (или не признаваемые нормативными) части. К примеру, многие отраслевые федеральные законы имеют преамбулу<sup>3</sup>, а подзаконные нормативные акты, в том числе указы Президента РФ, ведомственные нормативные акты, нередко включают индивидуальные предписания<sup>4</sup>. М.С. Студеникина полагает, что сочетание в одном акте нормативных и индивидуальных предписаний определяет специфическое отношение к таким актам, как к объектам систематизации. По ее мнению, акты, состоящие только из нормативных предписаний должны систематизироваться полностью, а смешанные – лишь в той части, где содержатся разделы, главы, статьи и т.п., имеющие нормативный характер<sup>5</sup>. Такой же позиции придерживался И.С. Самощенко. Думается, есть основания согласиться с этим подходом. При кодификации социально-обеспечительного законодательства содержащиеся в кодифицируемых актах ненормативные части будут отсеиваться, а нормативные – группироваться в порядке, определенном структурой будущего кодекса.

---

<sup>1</sup> См.: Мишунин П.Г., Миронов Н.В. О юридической природе актов, издаваемых высшими исполнительными и распорядительными органами государственной власти СССР, союзных республик и автономных республик // Советское государство и право. № 8. 1957. С. 26-27.

<sup>2</sup> См. подробнее: *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства. С. 80-81.

<sup>3</sup> См., например, ФЗ № 122 от 2 августа 1995 г. «О социальной защите граждан пожилого возраста и инвалидов» // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3198; ФЗ № 181 от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563; Основы законодательства РФ «Об охране здоровья граждан» от 22 июля 1993 г. № 5487-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.

<sup>4</sup> См., например, Указ Президента РФ от 30 ноября 1992г. № 1490 «О дополнительном материальном обеспечении граждан за особые заслуги перед Российской Федерацией»; Распоряжение Президента РФ от 15 октября 1993 г. № 695-рп. В этих актах установлены персональные (поименные) доплаты к пенсиям известным и заслуженным деятелям науки, искусства, спорта и государственного управления РФ. Всего Президентом РФ таких актов принято около 30-ти. Ведомственные акты, как правило, содержат указания на органы, обязанные разработать те или иные инструкции, правила и т.п., а также ответственных за это лиц.

<sup>5</sup> *Систематизация* законодательства в Российской Федерации. С. 84.

Однако, соглашаясь, в целом, с таким подходом, необходимо сделать одно замечание. Не все, из традиционно причисляемых к ненормативным, части актов, бесспорно таковыми являются. Например, в российской правовой науке глубоко спорен вопрос о юридической силе преамбулы. Законодательного закрепления нормативности преамбулы нет, равно нет и однозначных требований о том, в каких актах она должна быть, и каковы требования к ее содержанию<sup>1</sup>. Предметом серьезного теоретико-правового анализа правовая природа преамбулы пока не являлась. Суды дают неоднозначную оценку данному феномену. Большинство ученых и практиков, включая участников правотворческого процесса, придерживается той позиции, что преамбула не носит нормативного характера, не может и не должна содержать правовых норм<sup>2</sup>. В связи с тем, что статус преамбулы не имеет официального закрепления, отношение к этой части документа как со стороны законодателя, так и правоприменителей можно назвать второстепенным.

Между тем, в литературе есть и иные точки зрения. Например, Л.К. Хачатурова убеждена в том, что преамбула нормативного правового акта – его неотъемлемая часть и в силу этого не может не участвовать в реальном правовом регулировании тех видов юридически значимой деятельности, которые являются его предметом. Для решения проблемы усвоения правовой природы преамбулы автор высказывает гипотезу о том, что нормативность этого структурного элемента отражает неявное долженствование, содержит «мягкую» степень директивности и зачастую несет в себе лишь признаки нормативного правового акта. Тем не менее, продолжает автор, «в преамбуле нормативного правового акта могут и должны содержаться элементы, обладающие той или иной степенью нормативности». В число таких элементов

---

<sup>1</sup> В некоторых нормативных правовых актах можно найти отдельные рекомендации относительно преамбулы. Например, в постановлении Правительства РФ 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» в п. 6. сказано следующее: «Структура нормативного правового акта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования. Если требуется разъяснение целей и мотивов принятия нормативного правового акта, то в проекте дается вступительная часть - преамбула. Положения нормативного характера в преамбулу не включаются» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст.3895.

<sup>2</sup> См., например: *Ласточкина М.Н., Тихомирнова Н.Ю.* Комментарий к Методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов. М., 2005. С. 11.; *Давыдова М.Л.* Правовые декларации в российском законодательстве / Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. В 2-х т. Т. 1. Н.Новгород. 2001. С. 273-284.; *Кабрияк Р.* Кодификации. С. 358.

Л.К. Хачатурова предлагает включать нормы-принципы, нормы-цели, компетенционные правила»<sup>1</sup>.

С этим солидарны некоторые другие ученые. В частности, О.И. Цибулевская пишет: «нормы-принципы формулируются законодателем, исходя из задач, решаемых данной отраслью. Идеи-принципы влияют на формирование этих задач и должны быть определены ранее, чем законодатель сформулировал их. Именно в преамбуле должно выражаться требование основополагающих принципиальных идей, которые необходимо реализовать нормам соответствующей отрасли. Преимуществом формулирования принципов в преамбуле является то, что принципы выделяются из системы однопорядковых норм и переносятся в особое место, которое в сознании граждан является более значимым»<sup>2</sup>.

По мнению В.М. Баранова в преамбуле следует располагать законодательные дефиниции, это повысит роль преамбулы и сделает затруднительным отказ от преамбул при систематизации нормативных актов<sup>3</sup>. Л.Ф. Апт полагает, что это было бы удобнее и с точки зрения техники систематизации законодательства, когда проще удалить преамбулу с устаревшей терминологией, чем проектировать новую редакцию статей либо консолидировать нормативные положения разных актов по одному и тому же предмету регулирования<sup>4</sup>.

Нормы-принципы и нормы-дефиниции относятся к числу специализированных правовых норм и являются среди них наиболее общими. Несмотря на определенную нетипичность структуры, их нормативность не вызывает сомнений<sup>5</sup>. И хотя вопрос о расположении данных

---

<sup>1</sup> Хачатурова Л.К. Правотворческая природа преамбулы нормативного правового акта (постановка проблемы) // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации. С. 262-265.

<sup>2</sup> Цибулевская О.И. Значение общеправовых принципов для отраслевого законодательства // Вопросы теории государства и права / под ред. М.И. Байтина. Саратов, 2000. Вып. 2 (11). С. 75-76.

<sup>3</sup> Баранов В.М. Законодательная дефиниция как общеправовой феномен // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: Материалы Международного «круглого стола» / под ред. В.М. Баранова и др. Новгород, 2007. С. 40.

<sup>4</sup> Апт Л.Ф. Правовые дефиниции в законодательстве // Проблемы юридической техники: Сборник статей / под ред. В.М. Баранова. Новгород, 2000. С. 309.

<sup>5</sup> См. об этом: Кузнецова О.А. Специализированные нормы российского гражданского права: теоретические проблемы. Дисс. д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 9-10.

специализированных норм в преамбуле нормативного акта требует своего осмысления, в действующем законодательстве подобные примеры уже имеют место. Наиболее ярким из них является преамбула Федерального закона № 122 от 22 августа 2004г.<sup>1</sup>.

На первый взгляд может показаться, что законы, вносящие изменения и дополнения в другие законодательные акты, не должны содержать преамбулу. Однако, как верно замечает Л.К. Хачатурова, некоторые изменения законодательства могут быть настолько кардинальными, что без серьезной мотивировки они в состоянии вызвать не просто «правовой дискомфорт», а мощные самозащитные акции населения. Преамбула может, при определенных обстоятельствах, предотвратить подобное развитие событий<sup>2</sup>. Трудно не согласиться с подобным утверждением, хотя, как известно, наличие весьма солидной преамбулы в Федеральном законе № 122, к сожалению, не способствовало лояльному принятию его населением страны, и вступление закона в силу сопровождалось многочисленными протестными действиями.

Тем не менее, преамбула Федерального закона № 122, в исследуемом ракурсе, интересна по двум основаниям. Во-первых, своим содержанием. Помимо мотивов и целей принятия данного закона, преамбула включает принципы, на которых должна основываться система социальной защиты в новых условиях. Именно так необходимо оценивать положения об «обеспечении конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина», «повышения материального благосостояния граждан», «приведения системы социальной защиты граждан, которые пользуются льготами и социальными гарантиями и которым предоставляются компенсации, в соответствии принципами правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой». Указанные принципы обусловлены социальными обязательствами российского государства, закрепленными в Конституции РФ. Помимо этого преамбула закрепляет и обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при замене

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. N 35. Ст. 3607.

<sup>2</sup> Хачатурова Л.К. Правотворческая природа преамбулы нормативного правового акта (постановка проблемы). С. 267.

льгот в натуральной форме на денежные компенсации: «вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан», «реализовывать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем сохранения стабильности правового регулирования», «предоставлять гражданам возможность адаптироваться к вносимым в законодательство изменениям».

Во-вторых, особое значение рассматриваемой преамбулы заключается в ее бесспорной нормативности. Что подтверждается не только вышеизложенными принципами и обязательствами, но и еще и положением, закрепленным в последнем абзаце: «нормы настоящего Федерального закона должны реализовываться в соответствии с положениями, закрепленными в *данной преамбуле*, и не могут использоваться для умаления прав и законных интересов человека и гражданина». Кроме того, обращает на себя внимание и язык, которым написана преамбула, он отличается императивностью формулировок и четкой фиксацией целей и задач, поставленных перед федеральным и региональным законодателем.

Свидетельством нормативности преамбулы Федерального закона № 122 может служить ссылка на нее в мотивировочной и резолютивной частях судебных решений. В частности, Судебная коллегия Верховного Суда РФ 2 ноября 2005 года рассмотрела в судебном заседании гражданское дело по заявлению В.П. Паздерина об оспаривании в части Закона Пермской области «О социальной поддержке отдельных категорий населения Пермской области» от 30 ноября 2004 г. № 1830-388. По мнению заявителя нормы этого закона в части размера ежемесячной денежной выплаты противоречат Федеральному закону № 122 от 22 августа 2004 г., а именно преамбуле и ч. 2 ст. 158. Верховный Суд РФ не нашел указанных противоречий, признал решение суда первой инстанции незаконным и отказал в удовлетворении заявления В.П. Паздерина со следующей формулировкой: «... у суда не было оснований считать, что нормы Закона области о размере ежемесячной денежной выплаты

ветеранам труда и труженикам тыла противоречат *преамбуле* и ст. 153 ФЗ № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г.»<sup>1</sup>

Анализируя судебное решение следует признать, что, с одной стороны, ссылка на преамбулу Федерального закона – факт, безусловно, позитивный. Но с другой стороны, при детальном ознакомлении с данным документом, заметно, что суд подошел к оценке преамбулы формально, не раскрывая ее положений, не выявляя тех из них, с которыми возможен конфликт норм областного закона. Суд не анализирует преамбулу по существу, и если удалить слово «преамбула» из текста судебного акта, то мотивировочная часть решения, как и определение в целом, сохранятся без всяких смысловых потерь. В то же время, когда Верховным Судом РФ исследовалась ч. 2 ст. 158 ФЗ № 122, в ее соотношении с нормативными установлениями Закона области, в решении подробно изложен текст этой статьи, ее части, а также приведено их толкование.

Иначе подходит к исследованию роли преамбулы и оценке ее положений Конституционный Суд РФ. Например, в Определении от 11 июля 2006 г. N 353-О «По запросу Псковского областного суда о проверке конституционности положений преамбулы и ч. 2 ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации...»<sup>2</sup> Конституционный Суд не только мотивирует свое определение положениями преамбулы, но и выявляет смысл ее положений.

В данном определении, в частности, говорится: «ответственность за соблюдение признанных государством обязательств перед жертвами политических репрессий, вытекающих непосредственно из Конституции Российской Федерации, возлагается на Российскую Федерацию и ее субъекты, которые, по смыслу *положений преамбулы* и ч. 2 ст. 153 ФЗ от 22 августа 2004

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ № 44-ГО5-31 от 2.11.2005г.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 11 июля 2006 г. N 353-О «По запросу Псковского областного суда о проверке конституционности положений преамбулы и части 2 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

года N 122, должны совместно обеспечивать сохранение объема бюджетного финансирования мер социальной поддержки этих лиц на уровне, сопоставимом со сложившимся по состоянию на 31 декабря 2004 г.». Аналогичный подход имеет место в Постановлении Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006г. N 5-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации...»<sup>1</sup>, где в п. 3 сказано: Федеральный закон от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, как следует из его преамбулы, обязывает субъекты Российской Федерации и муниципальные образования при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации вводить эффективные правовые механизмы...»; в п. 4.1.: «Федеральный закон от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, как следует из его преамбулы, направлен на решение задач обеспечения конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, повышения материального благосостояния граждан...».

Вообще же, при весьма значительном количестве случаев<sup>2</sup> оспаривания гражданами положений Федерального закона № 122 (и принятых в целях его реализации законов субъектов РФ), как в Конституционном суде РФ, так и в иных судах судебной системы России, ссылок на положения преамбулы данного закона очень немного. Как правило, суды обращаются к преамбуле только в том случае, если на это имеется прямое указание в заявлении или жалобе гражданина. В иных случаях суд ограничивается ссылками на нормы отдельных статей указанного закона, например, ст. 44, 63, 153.

Такой подход представляется ошибочным не только применительно к решениям о конституционности положений Федерального закона № 122, но и в принципе. Учитывая, что в преамбуле закона, как правило, формулируются цели и задачи его принятия и связанные с этим обязательства государства в

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ...» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы» // СЗ РФ. 2006. № 22. Ст. 2375.

<sup>2</sup> На 1 февраля 2008 года только Конституционным Судом РФ принято более 35 решений по этим вопросам.

регулировании данной области общественных отношений, рассматривать весь федеральный закон вне сопоставления с этими обязательствами неправильно<sup>1</sup>. Особенно, если такой закон затрагивает основные права и свободы граждан, в том числе право на социальное обеспечение. Данное положение требует пересмотра, а юридическая сила преамбулы нормативно-правового акта – своего законодательного закрепления.

Применительно к вопросу отбора актов для кодификации законодательства о социальном обеспечении на основании изложенного следует сделать два основных вывода. Первый заключается в том, что при инвентаризации нормативно-правовых актов на предмет выявления ненормативных частей или частей, утративших силу, к оценке имеющихся в актах (особенно законодательных) преамбул следует подходить с особой тщательностью. Недопустимо исключать их из текста кодифицируемых законов только в силу того, что они официально нормативными не признаны, не оценив предварительно их содержания. Наиболее емкие и принципиальные по своему содержанию преамбулы должны быть трансформированы в нормы будущего Кодекса о социальном обеспечении. В данной связи прав А.С. Соминский, считавший, что «если вводная часть (преамбула) содержит мотивы издания акта и притом мотивы, связанные не с какими-либо временными условиям и обстоятельствами, она способствует пониманию, правильному толкованию и применению акта, то ее надо сохранять в тексте акта»<sup>2</sup>. С этим соглашается И.Л. Брауде, говоря о том, что преамбула должна быть неотделимой частью нормативного акта, тесно и органически связанной с другими его частями; как правило, при систематизации ее следует сохранять<sup>3</sup>.

Второй вывод заключается в том, что будущий кодекс социального обеспечения и сам должен быть снабжен развернутой преамбулой с закреплением в ней политико-правовых и социальных обязательств

---

<sup>1</sup> По мнению Ю.Н. Тимофеевой преамбулы имеют важное значение при толковании нормативно-правовых актов: «предметом толкования является воля законодателя, выраженная в акте». См.: *Тимофеева Ю.Н.* Акты судебного толкования как разновидность юридических актов // Ленинградский юридический журнал. 2006. № 1 (5). С.71.

<sup>2</sup> *Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства.* С. 153.

<sup>3</sup> *Теоретические вопросы систематизации советского законодательства.* С. 202.

российского государства по регулированию отношений в сфере социального обеспечения. Как справедливо замечает Л.К. Хачатурова, для кодификационных законов преамбула «жизненно необходима», поскольку такие законы составляют базу отраслевого законодательства и выполняют системообразующую роль<sup>1</sup>.

Размышляя о недооцененной роли преамбул российского социального законодательства, нельзя не обратиться к Закону РФ № 340-1 от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в Российской Федерации»<sup>2</sup>. В его преамбуле закреплялись базовые положения, которые должны были определить все дальнейшее построение и функционирование российской пенсионной системы: *единая* система республиканских государственных пенсий, *стабильность* достигнутого уровня пенсионного обеспечения и его дальнейшее *повышение*, дифференциация условий и норм пенсионного обеспечения на основании *трудового вклада*. Однако, почти сразу начался процесс стремительного разрушения единой пенсионной системы, закрепленной Законом 1990 г. Очень скоро оказалась узаконенной дифференциация в пенсионном обеспечении отнюдь не в связи с трудовым вкладом, а на основании должностного положения гражданина, занимаемого им в системе государственной службы, что противоречит ст. 19 Конституции Российской Федерации, гарантирующей равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от должностного положения<sup>3</sup>. Возможно, если бы преамбула Закона «О государственных пенсиях в РФ» обладала юридической силой, то, при условии надлежащего соблюдения принципа законности, формирование привилегированной пенсионной системы в России было бы затруднено.

---

<sup>1</sup> Хачатурова Л.К. Правотворческая природа преамбулы нормативного правового акта (постановка проблемы). С. 267.

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351. (Утратил силу).

<sup>3</sup> Данное обстоятельство связано, главным образом с принятием 12 февраля 1993 г. Закона РФ № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел и их семей». См. об этом подробнее: Тучкова Э.Г. Формирование системы пенсионного обеспечения России (правовые проблемы) // Трудовое право и право социального обеспечения. Актуальные проблемы. С. 296-297.

### 2.3. Виды нормативных правовых актов, подлежащих отбору

Следующее принципиальное положение, связанное с отбором актов, заключается в определении их видов. Виды актов, подлежащих отбору, определяются нормативно и зависят от предмета систематизации. В литературе отмечается, что в разные исторические периоды и в разных странах вопрос о выборе актов решался различно, исходя из политико-правовой ситуации в обществе, потребностей правоприменительной практики, целей систематизации и др.<sup>1</sup> Например, в Положении о Юридической комиссии при совете Министров СССР, утвержденном СМ СССР 13 июня 1958 г., в качестве одной из задач комиссии была указана «работа по систематизации Законов СССР, указов Президиума Верховного Совета СССР, решений Правительства РФ, имеющих нормативный характер»<sup>2</sup>. Работа по отбору актов при подготовке Свода законов РФ, проводившаяся на основании указа Президента РФ № 94 от 6 февраля 1995 г. «О подготовке к изданию Свода законов РФ»<sup>3</sup>, охватывала несколько более широкий их перечень: федеральные законы, нормативные указы Президента РФ, нормативные постановления Правительства РФ, иные нормативные акты, включая акты Союза ССР и акты РСФСР, фактически не отмененные, продолжающие действовать на территории РФ.

Очевидно, что перечень актов социально-обеспечительного законодательства, подлежащих кодификации, также должен быть нормативно закреплён. При этом основной принцип, определяющий отбор нормативных актов – это включение в будущий кодекс социального обеспечения лишь важнейших из них, имеющих системообразующее значение для всего отраслевого законодательства и регулирующих наиболее значимые области общественных отношений в сфере права социального обеспечения.

---

<sup>1</sup> См. об этом подробнее: *Свод законов советского государства. Теоретические проблемы.* С.70.

<sup>2</sup> СП СССР. 1958. № 10. Ст. 89. Указанная комиссия была создана в целях подготовки Систематического собрания действующего законодательства СССР. См. подробнее: *Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства.* С. 126-128.; *Теоретические вопросы систематизации советского законодательства.* С.86-87.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1995. № 7. Ст. 509. Утратил силу с 28 июня 2005 г. в связи с изданием указа Президента РФ от 28 июня 2005г. № 736.

Несомненно, главными среди таких актов являются Федеральные законы и Законы Российской Федерации. Особенно те из них, которые имеют значение кодификационных, например, «Об основах обязательного социального страхования», «О трудовых пенсиях в РФ», «Об основах социального обслуживания населения», «О государственной социальной помощи» и т.п.

Такие законы должны систематизироваться в первую очередь и служить основой для структурирования всего остального отраслевого нормативного материала. Кроме того, представляется, что отбору должны подлежать не только собственно отраслевые законы, но и законы межотраслевые и законодательные акты из других отраслей законодательства, находящиеся в тесной связи с правом социального обеспечения. Без этого будет невозможно подготовить кодекс, отвечающий требованиям системного подхода и практическим нуждам. К примеру, нет сомнений в целесообразности кодификации положений Закона РФ «О занятости населения в РФ» (1991 г.), регламентирующих право граждан, признанных безработными, на досрочное назначение трудовой пенсии по старости.

Более сложным в данной связи является вопрос возможного включения в кодекс предписаний об источниках финансирования социального обеспечения. Традиционно финансовые отношения выносятся за рамки права социального обеспечения, поскольку составляют предмет иных отраслей права. В то же время эти отношения тесно связаны с социальным обеспечением, и отраслевая наука всегда это учитывала. Не вдаваясь пока в исследование этого вопроса, заметим, что еще в 70-е гг. XX в. Г.М. Комаровский, принимавший участие в подготовке Систематического собрания действующего законодательства СССР<sup>1</sup>, в частности его раздела «Государственное социальное страхование и социальное обеспечение», указывал, что спецификой отбора актов при формировании соответствующего раздела является включение в него предписаний по финансированию социальной сферы, что совершенно

---

<sup>1</sup> Имеется ввиду подготовка и издание в 60-80-х гг. Собрания действующего законодательства СССР, осуществляемого под руководством Юридической комиссии при Совете Министров СССР. См. об этом: *Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства* С. 134-159 и др.; *Систематизация законодательства в Российской Федерации*. С. 316-319.

оправданно<sup>1</sup>. Можно добавить к этому, что структура ныне действующего Классификатора правовых актов, одобренного Указом Президента РФ от 15 марта 2000г.<sup>2</sup>, указанную специфику также учитывает, закрепляя в разделе «070.000.000 Социальное обеспечение и социальное страхование» позиции по финансированию пенсий, пособий, компенсационных выплат, социального обслуживания и льгот.

Итак, в первую очередь, отбору подлежат законодательные акты. Но можно ли ограничить рамки отбора актов для кодификации только законами? Думается, что нет. В целях полноты и эффективности правового регулирования отношений в сфере социального обеспечения данный перечень должен быть расширен, как минимум, за счет включения в него нормативных указов Президента РФ, Постановлений и распоряжений Правительства РФ, имеющих нормативный характер. Большинство отечественных правоведов единодушно в том, что вышеперечисленные акты подлежат отбору в целях систематизации общенационального законодательства как путем его инкорпорации, так и кодификации. Академическое единодушие подкрепляется и нормативными требованиями. Во всех основных нормативных правовых актах, регламентировавших когда-либо подготовку к изданию сводов (собраний) законодательства СССР, и совсем недавно – Свода законов РФ, содержались указания на систематизацию наряду с законами также постановлений Президиума Верховного Совета СССР, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР, нормативных указов Президента РФ, нормативных актов Правительства РФ<sup>3</sup>.

С таким подходом не соглашался А.С. Пиголкин, считая, что применительно к Российской Федерации в Свод законов РФ подзаконные акты включаться не должны. Уважаемый автор писал, что «ныне, в условиях интенсивной законодательной деятельности потребность в повышении

---

<sup>1</sup> Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства. С.295.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. N 511 «О классификаторе правовых актов» // СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.

<sup>3</sup> См., например: Положение о Юридической комиссии при совете Министров СССР, утв. Советом Министров СССР от 13 июня 1958 г.; или: Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР, Совмина СССР «О подготовке и издании Свода законов СССР» от 2 сентября 1976 г.; или: Указ Президента РФ «О подготовке к изданию Свода законов РФ» № 94 от 6 февраля 1995 г. ( все акты утратили силу).

социальной значимости и авторитета закона, как акта, обладающего высшей юридической силой и призванного непосредственно регулировать общественные отношения, содержать первичные нормы, обуславливает необходимость помещения в Свод лишь законов и иных нормативных актов, принятых российским парламентом, а также официальных разъяснений Конституции РФ, даваемых Конституционным судом РФ. Роль закона... все время возрастает и эта тенденция в обществе, строящем правовое государство, вполне закономерна»<sup>1</sup>. Подзаконные акты А.С. Пиголкин предлагал систематизировать отдельно. Думается, что применительно к изданию собраний (сводов) законодательства такая позиция резонна. Но задачи кодификации законодательства требуют более широкого подхода.

В связи с чем возможно поставить вопрос об отборе для последующего размещения в кодексе ведомственных нормативных актов. Здесь мнения исследователей делятся. Одни считают, что кодификация может охватывать весьма широкий перечень нормативных актов, вплоть до ведомственных актов и решений органов местного самоуправления<sup>2</sup>. Другие ученые с этим не согласны. Например, по мнению Д.А. Керимова в общегосударственные сборники не следует включать правовые акты, регулирующие вопросы ведомственного значения, а также акты, рассчитанные на ограниченную сферу действия, относящиеся к тому или иному частному вопросу<sup>3</sup>. С ним был солидарен и А.С. Соминский, указывавший, что к предмету систематизации общесоюзного законодательства не относятся акты, издаваемые отдельными министерствами и ведомствами СССР и союзных республик в пределах их компетенции. При этом, их систематизация все же может производиться, но самими министерствами и ведомствами и отдельно от систематизации законодательных материалов<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Систематизация законодательства в Российской Федерации. М., 2003. С. 59.

<sup>2</sup> В частности, такой позиции придерживался И.Н. Кузнецов. См.: *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства. С. 87.

<sup>3</sup> См.: Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. С.74.

<sup>4</sup> См.: *Подготовка* и издание систематических собраний действующего законодательства. С.132-133. А.С. Соминский отмечал, в данной связи, что и постановления Пленума Верховного Суда СССР должны систематизироваться отдельно самим Верховным Судом СССР.

Ясно, что решение вопроса о критериях отбора нормативного материала зависит от той цели, которую преследует кодификация и от уровня самой кодификации. Было бы неправильно включать в федеральный кодекс правовые акты субъектов РФ или органов местного самоуправления. Но вопрос об учете *ведомственных актов общенационального значения* при подготовке кодекса социального обеспечения не имеет столь однозначного решения. Ведь в праве социального обеспечения возможности подзаконного, в особенности, ведомственного нормотворчества длительное время были весьма широки. При этом один из основных принципов правотворческой деятельности - строгое соответствие этих актов закону, издание их на основе и во исполнение закона - не всегда соблюдался. Данные нарушения не устранены до сих пор.

Как показывает опыт, нормативные предписания органов исполнительной власти специальной компетенции нередко решали и решают до сих пор важные задачи, не нашедшие регламентации в актах более высокого уровня. Как правило, посредством ведомственного нормотворчества «исправляются» недостатки закона, выявленные в процессе его применения. *Подобная практика грубо нарушает принцип верховенства закона, снижает его авторитет в системе источников права социального обеспечения, и должна быть преодолена.*

В то же время, «автоматически» исключать из отбора акты федеральных органов исполнительной власти, все же, нежелательно. Признавая, в целом, недопустимость подмены закона актами ведомственного нормотворчества, приходится признать и то, что некоторые из таких актов могут оказаться единственными формальными источниками социально-обеспечительных прав граждан. Поэтому решение вопроса о включении их в перечень актов, подлежащих исследованию в целях последующего отбора из них норм для кодекса социального обеспечения, должно приниматься лишь на основе анализа конкретного нормативного материала. Аргументами в пользу внимательного отношения к ведомственным актам при кодификации социально-обеспечительного законодательства могут служить следующие

примеры.

17 октября 2003г. Министерством труда и социального развития РФ было принято постановление № 70 «Об утверждении разъяснения «О некоторых вопросах установления трудовых пенсий в соответствии со ст.ст. 27, 28, 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Принятие постановления было вызвано необходимостью восполнить законодательный пробел, возникший из-за отсутствия в новом пенсионном законодательстве, в частности в Федеральном законе «О трудовых пенсиях в РФ», нормы о сохранении ранее приобретенных пенсионных прав в тех случаях, когда соответствующее правовое регулирование было отменено до вступления данного закона в силу. Между тем, ранее подобная норма была закреплена в ст. 133.1 Закона РФ № 340-1 от 20 ноября 1990г. «О государственных пенсиях в РФ».<sup>2</sup>

Данная статья устанавливала правило о включении в специальный трудовой стаж времени выполняемых до 1 января 1992 г. подземных работ, работ с вредными условиями труда и в горячих цехах, а также других работ с тяжелыми условиями труда, дававших до 1 января 1992 г. право на получение пенсии на льготных условиях. Почему столь логичное и отвечающее интересам российских граждан правило не было воспроизведено в Федеральном законе «О трудовых пенсиях в РФ» неясно. Указанный пробел в законодательном регулировании повлек многочисленные нарушения пенсионных прав граждан, работавших в тяжелых и опасных условиях труда в соответствии со Списками № 1 и № 2 производств, цехов, профессий и должностей, работа в которых дает право на государственную пенсию на льготных условиях и в льготных размерах» 1956г.<sup>3</sup> и действовавшими в тот период правилами исчисления общего и специального трудового стажа.

Формальным основанием для принятия вышеуказанного постановления Минтруда и социального развития РФ № 70 послужили два Определения

---

<sup>1</sup> Зарегистрировано Министерством юстиции РФ 27 ноября 2003 г. № 5284.

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351. (Действовал до 1 января 2001 г.).

<sup>3</sup> Постановление Совета Министров СССР от 22.08.1956 № 1173 «Об утверждении Списков № 1 и № 2 производств, цехов, профессий и должностей, работа в которых дает право на государственную пенсию на льготных условиях и в льготных размерах».

Конституционного Суда Российской Федерации: от 6 марта 2003 г. № 107-О и от 5 ноября 2002 г. N 320-О<sup>1</sup>, в которых Суд подтвердил право законодателя вносить изменения в действующее правовое регулирование, обеспечивая, при этом соблюдение конституционных требований, в частности, вытекающих из принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, и не допускающих придания обратной силы закону, ухудшающему положение граждан, и тем самым отмену для этих лиц права, приобретенного ими в соответствии с ранее действовавшим законодательством<sup>2</sup>.

Указанные правовые позиции Конституционного Суда лишь спустя семь лет получили свое закрепление в нормах Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ»<sup>3</sup>. Все это время постановление Министерства труда и социального развития № 70 оставалось единственным нормативным актом, содержащим решение столь важной проблемы, как сохранение ранее приобретенных пенсионных прав граждан, трудившихся на работах с тяжелыми и опасными условиями труда, до введения в силу вышеуказанного закона. Очевидно, что, разрешая вопрос о праве на пенсионное обеспечение, Министерство труда РФ вышло за пределы своей компетенции, поскольку указанное право может регулироваться только законом. Принятые Министерством нормы должны были обеспечить временное решение назревшей проблемы. Но срок их службы оказался весьма длительным - вплоть

---

<sup>1</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 107-О по запросу Сорновского районного суда города Нижнего Новгорода о проверке конституционности подпункта 2 пункта 1, пунктов 2 и 3 статьи 27 и пунктов 1 и 2 статьи 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 21. Ст. 2059.; Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 2002 г. N 320-О по жалобе гражданина Спесивцева Юрия Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями пункта «а» части первой статьи 12 и статьи 133.1 Закона РФ «О государственных пенсиях в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 5. Ст. 500.

<sup>2</sup> Данная правовая позиция была выражена Конституционным судом РФ еще раньше, в Постановлении № 8-П от 24 мая 2001 г. «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой» // СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 2276.

<sup>3</sup> См. изменения, внесенные в ст. 30 Федерального закона № 173 от 17 декабря 2001 г. «О трудовых пенсиях в РФ» Федеральным законом № 213 от 24 июля 2009 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» // Российская газета. 2009. 29 июля.

до 1 января 2010 г.<sup>1</sup> постановление Минтруда № 70 продолжает играть важную роль в отраслевом нормативном массиве.

Другой пример «замещения» законодательной нормы ведомственным актом был реализован в постановлении Минтруда РФ от 7 мая 2002 г. № 34 «Об утверждении разъяснения Минтруда РФ № 4 О порядке применения пункта 4 статьи 5 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ». Данным постановлением преодолевалась неполнота правового регулирования отношений, связанных с назначением социальной пенсии. А именно: п. 4 ст. 5 Закона о трудовых пенсиях предусматривает возможность установления социальной пенсии в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 166 «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»<sup>2</sup> только в отношении тех граждан, которые *не имеют по каким-либо причинам права* на трудовую пенсию. Данное положение корреспондировало прежним условиям<sup>3</sup> назначения социальной пенсии нетрудоспособным гражданам, указанным в п. 1 ст. 11 закона «О государственном пенсионном обеспечении в РФ». Буквальное толкование этих норм не позволяло пенсионным органам принимать положительное решение о назначении социальной пенсии *по желанию* гражданина, если у него имелись формальные основания для установления трудовой пенсии.

Явный недостаток законодательной техники привел к нарушению одного из базовых принципов пенсионного права - на выбор вида пенсии, наиболее выгодного для заявителя. Этот недостаток выявился в ходе правоприменения сразу же после вступления указанных законов в силу (2002г.), но на его исправление законодателю понадобилось восемь лет.

---

<sup>1</sup> Дата вступления в силу новой редакции ст. 30 Федерального закона № 173. См. ст. 41 Федерального закона № 213 от 24 июля 2009 г.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831

<sup>3</sup> С 1 января 2010г. редакция ст. 11 Федерального закона № 166 от 15 декабря 2001 г. изменена. Из нее исключено указание на то, что право на социальную пенсию имеют граждане, *не имеющие права на трудовую пенсию*. См. ст. 26 Федерального закона № 213 от 24 июля 2009 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования" // Российская газета. 2009. 29 июля. (Далее Федеральный закон № 213 от 24 июля 2009 г.).

Все эти годы вместо нормы закона действует<sup>1</sup> подзаконный акт, «разъясняющий» как надлежит понимать и применять, по сути, отказную норму п. 4 ст. 5 закона «О трудовых пенсиях в РФ». В постановлении Минтруда РФ № 34 говорится, что при применении п. 4 ст. 5 Закона «О трудовых пенсиях в РФ» необходимо учитывать положения, содержащиеся в п. 1 ст. 18, пп. 1 и 2 ст. 19 этого же закона, согласно которым «вопрос о праве гражданина на трудовую пенсию может быть рассмотрен органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, только при наличии на то волеизъявления с его стороны, выраженного посредством обращения в данный орган с заявлением об установлении пенсии». Таким образом, фактически произошел возврат к законоположению, содержавшемуся ранее в ч. 3 ст. 3 Закона РФ от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в РФ». Что следует воспринимать позитивно. В то же время нельзя признать законным способ, который при этом использован. Условия, определяющие право граждан на социальную пенсию, как и на пенсию вообще, являются прерогативой законодателя.

Это означает, что пределы ведомственного нормотворчества требуют четкого закрепления. Выходить за эти пределы федеральные органы исполнительной власти не могут. Если в ходе реализации законов о социальном обеспечении выявляются те или иные недостатки, то в силу предоставленного п. 5.1 Положения Министерстве здравоохранения и социального развития РФ<sup>2</sup> данное Министерство вправе внести в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Министерства и подведомственных ему федеральных служб. Самостоятельно принимать решения, явно относящиеся к

---

<sup>1</sup> Изменения, внесенные в ст. 11 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в РФ», вступают в силу 1 января 2010 г. См. ст. 41 Федерального закона № 213 от 24 июля 2009 г.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития РФ» от 30 июня 2004 г. № 321 // СЗ РФ. 2004. № 321. Ст. 2898.

компетенции федерального законодателя, орган исполнительной власти не вправе.

Резюмируя вопрос о юридическом значении и роли ведомственных актов в системе законодательства о социальном обеспечении РФ, заметим, что эти акты не только весьма многочисленны, но и очень разнообразны. При этом их разнообразие явно не способствует системности отраслевого нормативного массива. В литературе справедливо отмечается, что ведомственное нормотворчество нуждается в системном упорядочении, а издаваемые виды ведомственных нормативных актов – в унификации<sup>1</sup>.

Определенный прогресс в этом был достигнут в связи с принятием 13 августа 1997 г. постановления Правительства РФ № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»<sup>2</sup>. А введенная еще в 1992 г. государственная регистрация данной категории актов Министерством юстиции РФ рассматривается как важный способ контроля за законностью актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти<sup>3</sup>.

Вопрос о видах нормативных правовых актов, подлежащих отбору для установления норм, подлежащих включению в кодекс социального обеспечения, был бы неполон без обращения к проблеме кодификации наднационального законодательства. Сближение правовых систем и правотворческого процесса демократических государств ставит перед российским законодателем серьезные задачи, связанные с признанием, ратификацией и исполнением правовых актов наднациональных сообществ и организаций. Это, в свою очередь, поднимает вопрос об отражении международных и европейских актов или их отдельных положений в национальном законодательстве, в том числе в кодексах.

Российская доктрина пока не подвергает эту проблему серьезному анализу, а российский законодатель традиционно ограничивается закреплением в кодексах общей оговорки о приоритете международных

---

<sup>1</sup> См. об этом: *Кобзева С.И.* Источники права социального обеспечения России. С.259-250.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1997. № 33. Ст.3895.

<sup>3</sup> *Систематизация законодательства в Российской Федерации.* С. 135-137.

соглашений. Возможно ли включить международно-правовые нормы непосредственно в текст национального кодекса? И стоит ли это делать? Для российского права социального обеспечения эти вопросы имеют скорее теоретическое, чем прикладное значение, поскольку количество ратифицированных международных соглашений по социальным вопросам крайне мало. Тем не менее, из-за происходящей интернационализации человеческих отношений изучение роли наднациональных норм в развитии национального законодательства, выявление оптимальных способов их имплементации становятся все более насущными.

Французская доктрина выражает, в целом, скептическое отношение к этой проблеме. Но Р.Кабрияк предлагает все же три способа, позволяющие, по его мнению, обойти препятствия и попытаться кодифицировать международные нормы в национальном кодексе. Первый – это закрепление в кодексе указанной выше оговорки о приоритете норм международного права над национальным законодательством. Второй - это прямая отсылка в тексте кодекса к положениям какой-либо международной конвенции. Третий способ - составление дополнений из международно-правовых норм к каждому крупному разделу кодекса. Все эти способы далеко не безупречны и, по оценке уважаемого автора, лишь с большой долей условности могут быть отнесены к кодификации как таковой<sup>1</sup>. Помимо этого, кроме глобальных вопросов попытка такой кодификации столкнется с чисто техническими трудностями, проистекающими из серьезных различий международной (европейской) правовой материи и национальной юридической культуры<sup>2</sup>.

В отечественной правовой науке также сформировалось, в основном, отрицательное отношение к систематизации международных норм в рамках собраний (сводов) национального законодательства, хотя аргументов этому почти не приводится. Так, А.С. Соминский еще в 1969 г. писал: «не включаются в Собрание действующего законодательства международные договоры, соглашения и конвенции, так как они не являются актами

---

<sup>1</sup> Кабрияк Р. Кодификации. С.402-403.

<sup>2</sup> Там же. С. 401.

внутреннего законодательства. Нет смысла помещать в собрание и акты о ратификации международных договоров, соглашений, о присоединении к так называемым открытым конвенциям»<sup>1</sup>. По-видимому, с таким подходом были солидарны И.Н. Кузнецов, А.С. Пиголкин, поскольку не назвали среди актов, подлежащих систематизации, актов наднационального законодательства<sup>2</sup>.

Наверное, стоит согласиться с уважаемыми авторами и признать, что доводов «против» кодификации наднационального законодательства пока больше. Но обозначенная проблема заслуживает более глубокого изучения, причем не столько на отраслевом, сколько на общетеоретическом уровне.

С.В. Поленина и В.М. Баранов анализируя этот вопрос в связи с планировавшейся в конце прошлого столетия подготовкой свода законов РФ (в котором международные акты и договоры систематизировать не предполагалось<sup>3</sup>) также отметили, что невключение в Свод международных договоров «не удивительно», оно «вызвало бы ряд серьезных трудностей структурного и организационного характера» и «в какой-то мере – это дань традициям», поскольку в издававшихся в 80-е гг. сводах законов СССР и РСФСР международные договоры также не помещались<sup>4</sup>. Вместе с тем, - продолжили ученые - в нынешних условиях, учитывая норму ст. 15 Конституции РФ, сложившуюся ситуацию надо менять. И со ссылкой на своды законов ряда европейских стран (Германии, Швейцарии) предложили, все же, включить международные договоры России в Свод законов РФ, но в виде отдельного тома<sup>5</sup>, либо создать, наряду со Сводом, систематическое собрание международных договоров России<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства. С. 149.

<sup>2</sup> Кузнецов И.Н. Основные виды нормативных актов, подлежащих официальной систематизации общесоюзного и республиканского законодательства // Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. С.86-145; Пиголкин А.С. Российское законодательство и общие вопросы его систематизации // Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 58-62.

<sup>3</sup> Имеется ввиду Свод Законов РФ, запланированный к разработке и принятию Указом Президента РФ «О подготовке к изданию свода законов Российской Федерации» от 6 февраля 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 7. Ст. 509. Утратил силу с 28 июня 2005 г. в связи с изданием указа Президента РФ от 28.06.2005 № 736. В настоящее время работа по подготовке свода законов РФ приостановлена.

<sup>4</sup> Баранов М.В., Поленина С.В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. С. 216-217.

<sup>5</sup> Там же. С. 217.

<sup>6</sup> Предлагаются и иные подходы, например, включать законы о ратификации международных договоров в соответствующие тома свода, посвященные тем или иным видам общественных отношений. Там же. С. 217-218.

Последняя из приведенных позиций, пожалуй, наиболее отвечает задачам развития правовой системы России, необходимости соблюдения норм международного права и правил международных договоров, что требует, как минимум, обеспечения возможности судьям, законодателям и иным должностным лицам систематизированного доступа к указанным международным документам<sup>1</sup>. Вместе с тем авторы правы и в том, что на этом пути неизбежны серьезные трудности. Очевидно, что при кодификации, которая подразумевает не просто упорядочение, а существенный пересмотр законодательства, эти трудности станут еще заметнее. Здесь можно выделить три основных проблемы, требующих серьезного теоретического осмысления.

Во-первых, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, за международно-правовыми нормами признается более высокая юридическая сила, чем за федеральными законами. В таком случае: не приведет ли закрепление этих норм во внутреннем российском законодательстве к утрате ими наднационального характера?

Во-вторых, включение международной нормы в текст кодекса будет означать дублирование правовых норм, из которых одна будет иметь более высокую юридическую силу, чем другая, закрепленная в национальном кодексе. Данные нормы, имея, по существу, одинаковое содержание, неизбежно будут различаться в формулировках, а значит в дальнейшем - и в интерпретации. Это может нарушить иерархию источников права и привести к их коллизии.

В-третьих, уместен вопрос о наличии у национального кодификатора каких-либо властных полномочий в отношении международных норм. Ведь кодификация – это законотворческий процесс, в котором законодатель вправе изменять правовые нормы, вводить новые, отменять старые. В отношении международных норм таких полномочий у него не имеется. И в лучшем случае российский законодатель будет выступать в роли официального компилятора ранее изданных наднациональных нормативных предписаний. Последнее

---

<sup>1</sup> См. об этом: *Игнатенко Г.В.* Судебное применение международно-правовых норм: очерк деятельности Верховного Суда РФ // Журнал российского права. 2008. № 1. С. 96-105.

обстоятельство не противоречит нормам российского или международного права, но заставляет сомневаться в практической пользе такого подхода. Кроме этого здесь возникает риск чисто технических ошибок, поскольку изъятие какой-либо части из текста, а главное – из контекста международного акта, может привести к нарушению логики российского закона.

Поэтому более правильным решением на сегодняшний день видится издание всех актов по вопросам социального обеспечения, принятых наднациональными сообществами и имеющих юридическую силу в Российской Федерации, в отдельном сборнике, которому можно придать официальный характер. Официальный характер издания, возможно, позволит лучше контролировать исполнение норм международного права всеми субъектами права, включая и российского законодателя. Об этом, кстати, пишут В.М. Баранов и С.В. Поленина. Проанализировав ряд возможных вариантов (помещение в Свод законов РФ только федеральных законов о ратификации; снабжение текстов национальных законов и иных актов сносками на международный документ и др.) уважаемые авторы пришли к выводу, что «кардинальное решение проблемы возможно только путем создания, наряду со Сводом законов РФ, систематического собрания международных договоров России»<sup>1</sup>.

Проблема учета актов наднационального законодательства важна не только в ракурсе их возможной кодификации, но и в связи с техникой введения этих актов в российскую правовую систему в целом и в российское законодательство, в частности. Хотя этот вопрос не имеет непосредственного отношения к кодификации социально-обеспечительного законодательства, все же, уделим ему некоторое внимание.

Известно, что международное право налагает на любое государство ответственность исполнения принятых на себя обязательств. При этом каждое государство, путем законодательного закрепления соответствующих

---

<sup>1</sup> Ученые подчеркивают: речь должна идти именно о систематическом собрании, а не о Своде международных договоров, поскольку международные договоры не могут быть укрупнены, консолидированы, либо как-то иначе обработаны в одностороннем порядке ни одной из сторон, его подписавших. См. подробнее: *Баранов В.М., Поленина С.В.* Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. С. 214-222.

положений, вправе само решать каким образом применять международно-правовые нормы на своей территории. Первым необходимым шагом в этом направлении является выражение согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора. Такое согласие чаще выражается путем ратификации международного договора Федеральным Собранием РФ. Хотя закон оговаривает и иные способы<sup>1</sup>. Ратифицированный договор подлежит обязательному опубликованию И после этого в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и ч. 3 ст. 5 Закона о международных договорах РФ, он действует на территории Российской Федерации непосредственно. То есть, для введения международно-правового акта в российскую правовую систему достаточно принятия Федерального закона о его ратификации и официального опубликования как ратификационного закона, так и текста самого договора<sup>2</sup>.

Казалось бы, вопрос о юридической силе и действии ратифицированных международно-правовых актов вполне ясен. Такие нормы обладают приоритетом над национальным законодательством (включая федеральные конституционные законы) и должны применяться сразу после их вступления их в силу без каких-либо дополнительных мер по гармонизации законодательств. Б.И. Осминин считает, что смысл указанной конституционной нормы заключается именно в признании возможности прямого действия международных договоров РФ во внутригосударственной сфере, непосредственного применения договорных положений для регулирования внутригосударственных отношений<sup>3</sup>. По мнению А.Л. Маковского для приведения в действие международного договора, содержащего «унифицированные нормы», достаточно их простого

---

<sup>1</sup> Подписание договора; обмен документами, образующими договор; утверждение договора; принятие договора; присоединение к договору; применение любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны. См. ст. 6 Федерального закона № 101 от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

<sup>2</sup> Ратифицированные международные договоры публикуются в Собрании законодательства РФ, в Бюллетене международных договоров, либо в официальных изданиях органов федеральной государственной власти - в зависимости от субъекта, заключившего договор.

<sup>3</sup> Осминин Б.И. Место международных договоров РФ в национальной правовой системе и принцип *pacta sunt servanda* // Юрист – международник. № 4. 2006. С. 3.

санкционирования государством, основной формой которого служит акт принятия им обязательств по договору<sup>1</sup>.

Но в отечественной юридической науке с этим согласны не все. В частности, С. Ю. Марочкин считает, что «автоматическое» применение норм международного права затруднительно хотя бы потому, например, что международное право и национальное - это разные правовые порядки, а акт ратификации не содержит правил, определяющих их соотношение и не устанавливает мер по выполнению международного договора. Автор считает, что после ратификации международного акта необходима еще дополнительная санкция государства на действие норм международного права в своей правовой системе, которая может выражаться в принятии к ним отсылочных или коллизионных (приоритетных) норм<sup>2</sup>.

О необходимости конкретизации общего подхода, касающегося закрепления приоритета общепризнанных норм и принципов международного права и международных договоров, применительно к отдельным отраслям российского права пишет М.В. Лушникова. Автор указывает, что такая конкретизация фактически уже имеет место, и ссылается на формулировку нормы ст. 1 Уголовного кодекса РФ 1996г., свидетельствующую о том, что международно-правовые нормы и международные договоры применяются в сфере уголовного права только через принятие внутригосударственного акта.

Дифференцированный подход к вопросу о соотношении международных норм и национального законодательства - продолжает М.В. Лушникова - необходим и в трудовом праве. По ее мнению этот вывод вытекает из содержания актов МОТ, наиболее распространенных международных документов в сфере труда, в частности, наличия там формулировок типа: «каждая страна определяет характер и форму процедур... принимаются меры, соответствующие условиям страны» и т.п. В результате уважаемая автор предлагает в рамках Трудового кодекса конкретизировать конституционный

---

<sup>1</sup> См., например: *Маковский А.Л.* Международное частное право: современные проблемы. М., 1994. С. 109.

<sup>2</sup> *Марочкин С.Ю.* Техника введения норм международного права в российскую правовую систему // *Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование.* Т. 2. С.17.

принцип приоритета международных стандартов социально-трудовых прав, закрепленных в ратифицированных Конвенциях МОТ, международных договорах РФ, за исключением случаев, когда из этих актов следует, что для их применения требуется издание внутригосударственного акта. В последнем случае не применяется процедура имплементации международных актов, ратифицированных РФ<sup>1</sup>.

Действительно, при внимательном прочтении актов МОТ заметно наличие большого числа формулировок, требующих уточнения в рамках национального законодательства<sup>2</sup>. Но, как думается, это не может служить основанием для каких-либо изъятий из действия общих принципов исполнения международных договоров и применения международно-правовых актов в сфере труда и социального обеспечения. В любом случае формулировки международных актов и национального законодательства будут различаться. Механизм ратификации международных актов посредством принятия федерального закона как раз направлен на гармонизацию внутреннего и международного законодательства.

Согласно п/п «а» п.1 ст. 15 Закона о международных договорах *ратификации* подлежат договоры, исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом. Поэтому необходимость установления соответствия между нормами российского и международного права в данном случае априорна. Законодатель, в свою

---

<sup>1</sup> Лушникова М.В., Лушников А.М., Тарусина Н.Н. Единство частных и публичных начал в правовом регулировании трудовых, социально – обеспечительных и семейных отношений. Ярославль, 2001. С. 129. Подобного подхода придерживается И.К. Дмитриева. По мнению уважаемого автора нормы ратифицированного и официально опубликованного международного договора, который не был инкорпорирован в нормы федеральных законов, могут применяться, если они достаточно конкретны, адресны и способны к регуляции, т.е. относятся к т.н. самоисполнимым нормам. В иных случаях такое применение просто невозможно и следует использовать все возможные меры к инкорпорации международных норм во внутреннее законодательство. См.: Дмитриева И.К. Гарантии трудовых прав граждан Российской Федерации. Применение трудового законодательства // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения. Практика применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении: материалы науч.-практ. конф. / под ред. К. Н. Гусова. М., 2006. С. 25.

<sup>2</sup> См. об этом подробнее: Смирнов Д.А. О некоторых особенностях понятийного аппарата нормативных актов Международной организации труда // Вестник трудового права и права социального обеспечения. Вып. 2. Право на труд и право на социальное обеспечение в системе прав человека / под ред. А.М. Лушниковой, М.В. Лушниковой. Ярославль 2007. С. 124-131.

очередь, должен использовать международно-правовые нормы в законотворческой деятельности, причем для этого ему не нужны никакие дополнительные предписания.

Конституционный Суд РФ в Постановлении № 10-П от 31 июля 1995г. подчеркнул: «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры должны добросовестно соблюдаться, в том числе *путем их учета внутренним законодательством*»<sup>1</sup>. Но в отношении конституционно закрепленных принципов действия норм международного права в российской правовой системе российский законодатель обязан придерживаться единого общего подхода, закрепленного в ст. 15 Конституции РФ и ст. 5 Закона о международных договорах РФ.

Поэтому, при всех возможных практических трудностях, *непосредственное действие ратифицированного акта более отвечает принципам международного права* и, в частности, основному из них –  *Pacta sunt servanda*. Кроме того, этот вывод прямо следует из ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров, согласно которой участник договора не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора<sup>2</sup>. Аналогичная норма закреплена и в ч. 3 ст. 5 Закона о международных договорах: «положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в РФ непосредственно».

Российская Федерация, принимая на себя обязательства по международному договору, обязана обеспечить выполнение этих обязательств, в том числе путем коррекции национального законодательства, если его состояние может привести к коллизии с международным правом. Непосредственное применение международных норм и придание им повышенного статуса в рамках российской правовой системы может также служить дополнительной гарантией их беспрепятственного действия.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

<sup>2</sup> Венская конвенция о праве международных договоров (Заключена в г. Вене 23.05.1969) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLII. М., 1988. С. 171 - 197.

Не углубляясь далее в эти вопросы, резюмируем, что в будущем кодексе социального обеспечения РФ следует воспроизвести общие положения Конституции РФ и Закона о международных договорах относительно места и порядка применения международных правовых актов и международных договоров РФ в системе права социального обеспечения. Какое-либо их приспособление к отраслевому законодательству, в частности, указание на приоритет лишь в отношении ратифицированных международных актов, создаст искусственные препятствия для реализации в системе социально-обеспечительного законодательства международных актов, согласие на обязательность которых получено иными способами (например, путем их подписания, либо обмена документами, образующими договор, и т.п.).

Главные же усилия российского государства в настоящее время должны быть направлены на скорейшую ратификацию базовых для социального обеспечения актов международного и европейского права. Для этого было бы целесообразно *заранее* привести российское законодательство о социальном обеспечении в соответствие с международными стандартами, по крайней мере с теми из них, по которым предполагается ратификация документов<sup>1</sup>.

В первую очередь такая предварительная работа будет необходима при ратификации документов, которые разрабатывались без участия Российской Федерации. Данная проблема поднимается в литературе, чаще всего, в связи с присоединением РФ к актам Совета Европы, в том числе, Европейской социальной хартии. Специалисты отмечают, что в большинстве случаев, в процессе подготовки таких актов не происходила гармонизация международного и российского права, и большинство актов СЕ не имеет даже

---

<sup>1</sup> К сожалению, перед ратификацией Европейской социальной хартии этого сделать не удалось. И положения о достойном уровне социального обеспечения, о предоставлении пожилым людям адекватных ресурсов для активной публичной, социальной и культурной жизни – остались нератифицированными. См. Федеральный закон № 101 от 3 июня 2009 г. «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г. // Российская газета. 2009. 5 июня. В справке к указанному закону причина отказа от ратификации указанных положений Хартии объясняется так: «ратификация этих статей в полном объеме повлечет за собой дополнительные финансово-экономические обязательства и необходимость проведения значительной работы по приведению законодательства РФ в соответствие с нормами международного права». Положения же Хартии, обязательства по которым приняты, не содержат правил иных, чем предусмотренные российским законодательством, «их реализация не повлечет за собой дополнительных расходов из федерального бюджета». См.: *Справка к Федеральному закону «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года // <http://www.kremlin.ru/text/docs/2009/06/217174.shtml> - официальный сайт Президента РФ (2009г. 10 июня).*

аутентичного русского текста<sup>1</sup>. Учитывая это, ратификация документов должна быть тщательно подготовлена, для чего непременным условием должна стать не только коррекция российского законодательства, но и полная лингвистическая экспертиза<sup>2</sup> текстов документов и их перевод, как можно более точно соответствующий аутентичному тексту.

#### ***2.4. Проблема отбора актов, утративших юридическую силу, и актов временного характера***

Третий принцип отбора нормативных правовых актов для кодификации заключается во включении в перечень только *действующих* актов в их последней редакции. Если в ходе подготовительных кодификационных работ окажется, что какой-либо правовой нормативный акт сохраняет свою юридическую силу частично, значит он может быть кодифицирован лишь в той части, которая сохраняет свое значение. В качестве примера можно сослаться на упомянутый ранее Закон РФ 1993 г. «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»<sup>3</sup> в котором 25 из 38 статей утратили свою силу. Это означает, что кодификации должны подлежать правовые нормы, содержащиеся в оставшихся 13 статьях закона. Учитывать при отборе актов те из них, которые официально утратили силу не следует. В юридической литературе этот вопрос сейчас фактически не вызывает споров. Однако в 60-е гг. XX в. по поводу актов и их частей, утративших силу, велась полемика.

В частности, Д.А. Керимов считал, что нельзя механически исключать из собранного для кодификации материала формально отмененные акты. Ученый предлагал не только проверить законность их отмены, но и, тщательно изучив эти акты, определить, не могут ли быть использованы в новых условиях заключенные в них отдельные правовые положения. По его мнению, «нередко

---

<sup>1</sup> Валеев Р.М. Некоторые вопросы юридической техники в международном праве // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Т. 2. С. 27.

<sup>2</sup> См. об этом: Орлова Т.О. Юридическая техника в международных договорах Российской Федерации // Проблемы юридической техники: сб. статей / под. ред. В.М. Баранова. Н.Новгород, 2000. С. 203-205.

<sup>3</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 22.04.1993. N 16. Ст. 551.

практика реализации правовых норм вскрывает, что ранее изданные и впоследствии официально признанные недействующими законодательные акты по сравнению с новыми, не только были составлены удачнее с точки зрения законодательной техники, но и правильнее или более полно регулировали соответствующие общественные отношения<sup>1</sup>.

Не отрицая наличия рационального «зерна» в изложенной позиции, в целом с ней трудно согласиться. Даже если допустить, как предлагает Д.А. Керимов, определенную полезность некоторых из отмененных актов в деле совершенствования действующего законодательства, то как определиться с рамками временно□□го периода, за который необходимо произвести «критическое изучение» таких актов? Должен такой период охватывать эпоху советской власти или постсоветское время, или времена Российской Империи? Ведь, например, Свод законов Российской Империи, подготовленный под руководством графа М.М. Сперанского, является общепризнанным образцом не только высочайшего качества правовой мысли, но и юридико-технической работы<sup>2</sup>.

Кроме того, в данном случае лишает оптимизма объем нормативного материала, который пришлось бы переработать. Возможно, в 60-е гг. прошлого века такая задача представлялась выполнимой, хотя бы и в «течение нескольких лет»<sup>3</sup>, но в современных условиях она способна вызвать проблем намного больше, нежели их решить.

От актов, которые отмены в установленном порядке полностью либо в части, необходимо отличать акты, *фактически утратившие юридическую силу*. Обычно это происходит в тех случаях, когда акты (правовые нормы), не

---

<sup>1</sup> Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. С. 80.

<sup>2</sup> Р. Кабрияк по этому поводу пишет: «Единственное, что заслуживает особого места в череде кодификаций XIX - начала XX в., - это обширная компиляция действующего права, осуществленная в 1832 г. в России. Свод законов собрал в 15 томах более 40 000 статей при первоначальном издании и еще более 100 000 статей в последующих дополнениях. Можно сказать, что всеобщая история права не знает кодификаций, которые по своему размаху и дерзости были бы сопоставимы с русским Сводом». См. Кабрияк Р. Кодификации. С. 78.; По мнению С.И. Раевича, «...Том X Свода законов по своему построению приближается к памятникам институционной системы». См. Раевич С.И. Гражданское право буржуазно-капиталистического мира в его историческом развитии. М., Л. 1929.С. 126.; См. также: Тараборин Р.С. Свод законов Российской Империи 1832 г.: инкорпорация или кодификация? // Юридические исследования. Екатеринбург, 2001. Вып. 2.

<sup>3</sup> Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. С. 81.

будучи формально отмененными, фактически утрачивают свое значение в связи с последующим законодательством и теми изменениями, которые произошли социально-экономической, политической и др. областях общественной жизни. А.С. Соминский считал, что выявление и признание утратившими силу таких актов имеет особо важное значение и является первейшим условием систематизации законодательства. При этом немало актов, утративших свое значение, выявляется уже на стадии отбора нормативного материала<sup>1</sup>. Хотя в целом выявление актов и особенно частей актов, фактически утративших значение, выходит за рамки отбора материалов и, как представляется, должно осуществляться на постоянной основе и не только в связи с предстоящими кодификациями или инкорпорациями.

Законодательство о социальном обеспечении, к сожалению, изобилует примерами актов, фактически утративших силу. Например, до сих пор формально сохраняют свою юридическую силу Закон СССР от 15 июля 1964г. «О пенсиях и пособиях членам колхозов», Закон СССР от 1 августа 1989г. № 313-1 «О неотложных мерах по улучшению пенсионного обеспечения и социального обслуживания населения», Порядок назначения и выплаты пенсий за выслугу лет заслуженным мастерам спорта СССР, мастерам спорта СССР международного класса – членам сборных команд СССР, утвержденный совместным постановлением Госкомтруда СССР 2 февраля 1989г., Госкомспорта СССР 3 февраля 1989г., Секретариатом ВЦСПС 13 февраля 1989г. № 584-МК/09-14/20 и многие другие акты. Причины этого коренятся в поспешности принятия нормативных правовых актов; в недостатках законодательной техники (в частности, отсутствие обыкновения сопровождать вновь принимаемые законы перечнем актов, которые утрачивают в связи с этим силу); в низком уровне систематизации законодательства, порождающем дублирование актов, изданных по одному и тому же вопросу в разное время и т.п.

Известно, что принятие кодифицированного акта обычно (хотя и не всегда) сопровождается нормами о признании утратившими силу ранее

---

<sup>1</sup> *Теоретические вопросы систематизации советского законодательства.* С. 183-184.

действовавших актов по предмету регулирования нового кодекса. В качестве примера можно привести статью 422 Трудового кодекса РФ<sup>1</sup>, которой признаны утратившими силу полностью или в части около 45 законодательных актов, среди которых Законы РСФСР, РФ и Федеральные законы, Указы Президиума Верховного совета РСФСР и постановления Верховного Совета РСФСР.

Принятие базовых законов по социальному обеспечению в ряде случаев также сопровождалось подобными нормами. Так, в 1956 г. принятие Закона СССР «О государственных пенсиях» и Положения о порядке назначения и выплаты государственных пенсий, утвержденного Советом Министров СССР, повлекли отмену свыше 850 изданных в разное время разрозненных актов пенсионного законодательства<sup>2</sup>. Или, в связи с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 10 февраля 1960 г. «Об упорядочении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего севера» и постановлением Совета Министров СССР от 10 февраля 1960 г. № 148 был отменен 181 акт Правительства СССР<sup>3</sup>.

Однако, в последние годы даже очень важные законодательные акты, имеющие значение кодификационных, редко сопровождаются нормами об отмене ранее действовавших нормативных предписаний. Если подобную статью и можно увидеть в тексте отдельных законов или актов о введении закона в действие, то в ней упоминается один или два акта. Так, статьей 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» отменены только Закон РФ № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации» и Федеральный закон № 113 «О порядке исчисления и увеличения

---

<sup>1</sup> Трудовой кодекс РФ: Федеральный закон № 197 от 30 декабря 2001г. // СЗ РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 3.

<sup>2</sup> Закон СССР «О государственных пенсиях» от 14 июля 1956 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 15., Ст. 313; Положение о порядке назначения и выплаты государственных пенсий, утв. постановлением Совета Министров СССР от 4 августа 1956 г. // СП СССР. 1957. № 1. Ст.1. В приведенном примере нормативные акты определялись в специальных постановлениях различных государственных органов. См.: постановления СМ СССР от 29 июня 1957 г. № 808 и от 4 мая 1958 г. № 474 // СП СССР. 1957. № 7. Ст. 79.; СП СССР. 1958. № 8. Ст. 72.; Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 9 июля 1957 г. № 809 // СП СССР. 1957. № 7. Ст. 78. См. об этом также: *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства. С. 16-17.

<sup>3</sup> СП СССР. 1960. № 14. Ст. 118. См. также: *Керимов Д.А.* Кодификация и законодательная техника. С. 82.

государственных пенсий», в то время как число актов, подлежащих отмене было значительно больше<sup>1</sup>.

Но обычно законодатель бывает еще более краток и ограничивается тем, что включает в одну из последних статей весьма расплывчатое положение о том, что с такого-то числа нормативные акты, принятые до вступления в силу данного закона, применяются в части, не противоречащей настоящему закону, а Президенту РФ и Правительству РФ надлежит привести свои нормативные акты в соответствие с настоящим законом. При этом поименного перечня актов не приводится вовсе. Такое положение содержится, например, в п. 2 ст. 19 Федерального закона № 255 от 29 декабря 2006 г. «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»<sup>2</sup>. Этот закон, несмотря на его лаконичность и поспешность в принятии, должен рассматриваться как закон кодификационного типа, поскольку является, по сути, единственным Федеральным законом, определяющим право на указанные виды пособий и общие условия и нормы их предоставления.

Помимо этого, недостатком современного законодательного процесса является неполнота правового регулирования. Вновь принимаемые федеральные законы не включают в полном объеме все имеющиеся нормативные предписания по предмету их регулирования. Так, указанный выше Федеральный закон № 255, к сожалению, не консолидировал норм, устанавливающих особенности обеспечения пособиями некоторых категорий граждан, например, работающих в районах Крайнего севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера или пострадавших от воздействия радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС<sup>3</sup> и др. А это вполне можно было бы сделать в отдельной главе или хотя бы статье закона, ведь

---

<sup>1</sup> Правда, немного позднее Федеральным законом № 109 от 7 июля 2003 г. «О признании утратившими силу некоторых законодательных актов в связи с принятием федеральных законов «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» и «О трудовых пенсиях в РФ» были признаны утратившими силу также 9 постановлений Верховного Совета РФ, 3 закона РФ, 10 федеральных законов // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2878.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 18. Наименование акта приведено по состоянию на 1 января 2010 г. См.: ст. 34 Федерального закона № 213 от 24 июля 2009 г.

<sup>3</sup> См.: критику такого подхода: *Кобзева С.И.* Источники права социального обеспечения России. С. 219-221.

указанные нормы не столь многочисленны, чтобы им не нашлось там места. Внесение изменений в данный закон Федеральным законом № 213 от 24 июля 2009 г. вновь обошло указанные нормы стороной, хотя объем нормативных «включений» в закон оказался очень значительным. По сути осуществлен этап кодификации социально-страхового законодательства, но он вновь оказался неполным.

Подобная законодательная практика влечет за собой немалые проблемы как в правореализации, так и с точки зрения приведения российского законодательства в единую систему, и должна быть прекращена. *Необходимо, чтобы все вновь принимаемые нормативные правовые акты, направленные на непосредственное регулирование общественных отношений, в особенности Федеральные законы, сопровождались указанием нормативных актов, утративших в связи с этим силу (полностью, либо в части). Кроме того, вновь принимаемые законы по предмету своего регулирования должны в максимально полном объеме включать все нормы, сохраняющие юридическую силу.* И дело даже не в том является ли вновь принимаемый закон кодификационным или обычным тематическим законом – полнота и единообразие правового регулирования должны стать нормой законотворчества. Разработка и принятие кодекса социального обеспечения, как думается, может позволить устранить эти недостатки.

Выявление актов (их частей), фактически утративших свою силу обязательно должно предшествовать принятию кодекса социального обеспечения. Такую работу целесообразно проводить совместными усилиями Комиссии по кодификации и теми государственными органами, чьи акты подвергаются ревизии. В результате проведенных мероприятий должен быть составлен перечень актов, подлежащих отмене в официальном порядке. Перечень следует представить соответствующему субъекту нормотворчества для его окончательной проверки и последующей официальной отмены поименованных в нем актов.

В связи с этим практически важным является еще один вопрос - о

систематизации актов временного характера. Должны ли такие акты подлежать отбору? Должно ли отношение кодификатора к решению этого вопроса различаться в зависимости от того, истек или не истек срок действия такого акта? Известно, что законодательство о социальном обеспечении в большом количестве содержит временные акты либо статьи, носящие временный характер. Только в Федеральном законе «О трудовых пенсиях в РФ» можно найти несколько таких статей. Например, норма п.3. ст.27, ограничивавшая право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости на условиях, установленных данным законом, наличием определенной продолжительности специального страхового стажа на день вступления в силу Федерального закона о профессиональных пенсионных системах<sup>1</sup>. Или норма п. 4 ст.31, закрепляющая, что до 1 января 2004 г. при назначении пенсий лицам, признанным инвалидами, применяются I, II и III группы инвалидности, а после этой даты - III, II и I степени ограничения способности к трудовой деятельности<sup>2</sup>. Или п. 1 ст. 32 этого закона, предусматривающий поэтапное введение в действие ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии. Временный характер последней нормы охватывает 12-летний срок и выражается в постепенном увеличении продолжительности ожидаемого периода выплаты.

Временный характер, хотя и в несколько ином ракурсе, имеет норма п.1 ст.27 Федерального закона № 125 от 24 июля 1998 г. «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»<sup>3</sup>, в соответствии с которой данный закон вступает в силу одновременно с вступлением в силу положений другого федерального закона, устанавливающего страховые тарифы, необходимые для

---

<sup>1</sup> Первоначальная редакция нормы п.3. ст.27 Федерального закона № 173 «О трудовых пенсиях в РФ» содержала указание на календарную дату 1 января 2003 г. Норма изменена Федеральным законом от 30 декабря 2008 № 319.

<sup>2</sup> Необходимо заметить, что изменения, внесенные Федеральным законом № 213 от 24 июля 2009г. и связанные с возвратом с 1 января 2010г. к I, II и III группам инвалидности оказались не отражены в п.4 ст. 31. Это плохо, поскольку Федеральный закон «О трудовых пенсиях в РФ» ни в одной из статей не содержит указания на дату возврата к прежним условиям. О том, что это происходит с 1 января 2010 г., можно выяснить только обратившись к Федеральному закону №213 (п. 4 ст. 37). Вряд ли такое способствует доступности пенсионного законодательства.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803

формирования средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Как известно, такой закон был принят 2 января 2000г.<sup>1</sup>, вступил в силу 6 января и с этого момента вступил в силу ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Примером нормативного акта, носящего полностью временный характер, является Федеральный закон № 180 от 22 декабря 2005 г. «Об отдельных вопросах исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, размерах страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2006 году»<sup>2</sup>.

Еще один вариант временных норм содержит Федеральный закон от 30 апреля 2008 г. № 56 «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений»<sup>3</sup>. В п. 1 и 2 ст. 12 «Государственная поддержка формирования пенсионных накоплений» установлено, что право на получение государственной поддержки формирования пенсионных накоплений имеют застрахованные лица, вступившие в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в период с 1 октября 2008 г. до 1 октября 2013 г. А государственная поддержка формирования пенсионных накоплений осуществляется в течение 10 лет начиная с года, следующего за годом уплаты застрахованными лицами дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии. То есть срок действия нормы о государственном софинансировании ограничен 2023 годом.

Перечень нормативных актов и норм временного характера можно было бы продолжить. Но уже сейчас ясно, что правовые положения, закрепленные в

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 10-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2000 г.» //СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 131.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2005. № 52. Ст. 5593.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1943.

таких нормах, существенно отличаются друг от друга. В одном случае отложено во времени вступление акта в силу (Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»), в другом - срок действия закона полностью истек (Федеральный закон «Об отдельных вопросах исчисления и выплаты пособий .... в 2006 году»), в третьем - норма вводится в действие поэтапно (п. 1 ст. 32 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ»), в четвертом – срок действия нормы заранее установлен, но еще не истек (п. 1 ст. 12 Федерального закона «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии...»). Каждый из этих случаев требует к себе особого отношения.

Считается, что акты определенно-длительного действия с истекшим сроком, как, например, Федеральный закон № 180 «Об отдельных вопросах исчисления и выплаты пособий... в 2006 году», не подлежат систематизации, хотя и имеют нормативный характер<sup>1</sup>. В данном случае по прошествии времени, на которое был принят акт, он утрачивает свое значение. А.С. Соминский указывал, что в этом смысле такие акты ничем не отличаются от официально отмененных. «Временный акт по истечении срока, на который он был издан, автоматически прекращает свое действие. Никакой формальной отмены здесь не требуется»<sup>2</sup>. По-видимому, этим объясняется то, что Федеральный закон № 180, действительно, официально до сих пор не отменен, хотя фактически свою силу полностью утратил. Отступления от этого принципа необходимы только в тех случаях, когда предписания временного характера текстуально неотделимы от предписаний постоянных.

Итак, акты, срок действия которых истек, не представляют интереса для кодификации законодательства. Более сложным является вопрос о систематизации временных актов, срок действия которых еще не истек. Здесь

---

<sup>1</sup> См., например: Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. С. 83.; Шебанов А.Ф. Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства // Советское государство и право. 1960. № 7. С.153.; Пиголкин А.С. Отбор нормативных правовых актов для помещения в собрания (своды) законодательства // Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 207.

<sup>2</sup> Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. С. 166.

мнения ученых делятся. Одни авторы, их меньшинство, считают, что такие акты должны подлежать систематизации, поскольку невключение их в собрание законодательства сделает его неполным<sup>1</sup>. Другие, напротив, утверждают, что временные акты, даже если срок их действия не истек, не должны включаться в хронологическое и тем более в систематическое собрание законодательства, создаваемые на долгие годы. Исключения возможны только для актов, имеющих особо важное значение и изданных на сравнительно длительный срок<sup>2</sup>. По мнению Д.А. Керимова систематизация временных актов повлечет за собой то, что собрание или свод в значительной своей части может устареть сразу же после его издания, а возможно и в момент издания<sup>3</sup>.

Представляется, что вторая из приведенных позиций более отвечает целям систематизации законодательства, особенно федеральных актов высшей юридической силы. В то же время решение этого вопроса требует взвешенного подхода. Отсеивать все временные акты и нормы, не оценив предварительно их содержания не следует. Здесь, как думается, нужно исходить из двух взаимосвязанных принципов.

Первый - это достижение стабильности правового регулирования. Любая кодификация всегда направлена на определенное «цементирование» закрепляемого ею права. А продолжительный срок действия кодекса можно расценивать как одно из его основных достоинств, отличающих данный нормативный акт от текущих тематических законов. Кодекс социального обеспечения принимается на длительный период, в течение которого должен сохранять свою регулятивную ценность. Из этого следует, что при отборе актов предпочтение нужно отдавать тем из них, которые такую стабильность обеспечивают. А акты, по которым правовое регулирование периодически подвергается изменениям, является подвижным в силу присущей им специфики, не должны подлежать кодификации. В данной связи потребует

---

<sup>1</sup> Такую точку зрения высказывал, в частности, А.Н. Иодковский. См. об этом подробнее: *Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства*. С. 136-138.

<sup>2</sup> *Соминский А.С.* Отбор актов при систематизации законодательства // *Теоретические вопросы систематизации советского законодательства*. С. 167.

<sup>3</sup> *Керимов Д.А.* Кодификация и законодательная техника. С. 84.

тщательного анализа проблема закрепления в будущем кодексе норм о размерах пенсий, пособий и иных выплат, подлежащих периодической индексации.

Второй принцип, напротив, вытекает из необходимости максимальной полноты помещаемого в кодекс нормативного материала. Ведь кодексом социального обеспечения будут пользоваться не только государственные деятели и профессиональные юристы, но и граждане. Для них он будет главным источником знаний о социально-обеспечительном законодательстве, об их правах и обязанностях в данной сфере. Рассчитанность на граждан - один из важных критериев отбора нормативных актов в будущий Кодекс. В нем должно найти отражение в максимально полном объеме все законодательство, касающееся прав граждан на социальное обеспечение. Поэтому в тех случаях, когда при отборе актов будут возникать сомнения в том, кодифицировать или нет какие-либо акты, которые по своему характеру и состоянию могли бы быть кодифицированы, сомнения должны разрешаться в пользу отбора таких актов в перечень для исследования возможности их последующего размещения в кодексе социального обеспечения.

Итак, отбор актов должен обеспечить формирование стабильного кодекса, регулирующего отношения по социальному обеспечению с необходимой полнотой и отражающего современный уровень развития правовой науки, законодательства и правоприменительной практики России.

Решение этого вопроса было бы неполным без анализа правовых актов, вырабатываемых судебной практикой. Такие акты не признаются нормативными (хотя в науке высказываются и иные суждения), но отрицать их воздействие на развитие системы законодательства невозможно. В особенности, если рассматривать правовые акты высших судебных органов России: Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ, а также решения авторитетного международного судебного органа – Европейского суда по правам человека.

## **Глава 3. Судебная практика и проблемы кодификации законодательства о социальном обеспечении**

### **3.1. Основные подходы к определению понятия судебной практики**

Повышение эффективности юридической и, в том числе, правотворческой практики является одной из важнейших задач современной науки. Необходимость усиления восприимчивости права к изменяющимся социально-правовым ситуациям, объективно существующее противоречие между законодательно установленными нормами и их реальной реализацией, требуют новых подходов к анализу правоприменительной деятельности в аспекте ее воздействия на совершенствование законодательства. Главным образом такое воздействие связано с судебной практикой.

Отечественную правовую науку всегда интересовали проблемы судебной практики, в том числе в связи с развитием и систематизацией законодательства<sup>1</sup>. И хотя решение этих проблем в советский и современный периоды могло различаться весьма существенно, учеными всегда подчеркивалась особая и чрезвычайно значимая роль судебной практики в определении качества правового пространства. Можно ли по-настоящему понять состояние действующего права, получить о нем полное представление, если не принимать во внимание многочисленные положения, привнесенные судебной практикой?

Судебные органы, разрешая конфликты и устанавливая истину, выявляют проблемы в правовом регулировании. В ходе применения законодательства и в ходе аналитической работы по обобщению практики выявляются в огромных масштабах недостатки закона, просчеты законодателя и множество других обстоятельств, характеризующих состояние

---

<sup>1</sup> См., например: *Братусь С.Н.* Постановления пленума Верховного Суда СССР и инструктивные указания Государственного арбитража при Совете Министров СССР как предмет систематизации // Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. С.145-160.; *Венгеров А.Б.* Роль судебной практики в развитии советского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966.; *Судебная практика в советской правовой системе* /под ред. С.Н. Братуся. М., 1975.; *Безина А.К.* Судебная практика и развитие советского трудового законодательства. Казань, 1971. и др.

законодательства. Законодатель не имеет права не знать и не реагировать на выявленные судами в процессе правоприменения недостатки его работы.

Но дело не только в недостатках. Противоречия в праве были, есть и будут всегда, какой бы качественной ни была законодательная деятельность, ведь предусмотреть с исчерпывающей полнотой все отношения, требующие законодательного регулирования, невозможно. Тем более сложно это сделать в период кардинальных изменений правового регулирования, как это имеет место в современной России. В таких условиях роль судебной практики существенно возрастает. А учитывая наделение судебной власти самостоятельными публично-правовыми полномочиями, как независимой ветви государственной власти РФ, возникает закономерный вопрос о том, должна ли эта власть ограничиваться только сферой правоприменения и толкования правовых норм, или она может служить источником правовых норм, рассчитанных на неопределенный круг лиц и имеющих общеобязательный характер?

Этим вопросом в разные времена и в разных странах задавались ученые, государственные деятели, юристы. Еще Ш. Монтескье высказывал опасения, что если судебная власть соединена с законодательной, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем<sup>1</sup>. Напротив, Г. Кельзен, последовательно развивавший теорию разделения властей, и концепцию конституционализма, считал, тем не менее, что в современных государствах нет такого порядка, при котором судебная и административная власти исключались бы полностью из создания общих норм, т.е. из правотворческого процесса, ибо этот процесс осуществляется не только на основе действующих законов, но и непосредственно на базе конституции<sup>2</sup>.

В исследовании вопроса о взаимосвязи судебной практики и кодификации российского законодательства о социальном обеспечении можно выделить два основных аспекта. Первый связан с изучением воздействия

---

<sup>1</sup> Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М., 1955. С. 290-291.

<sup>2</sup> Kelsen H. General Theory of Law and State. N.Y. 1991. P. 270. Цит. по: Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судебское право. М., 2007. С. 16.

судебной практики на законодательную деятельность и последующей интеграцией правоположений судебной практики в содержание законов. Второй касается возможности и целесообразности кодификации самих актов судебной практики, т.е. рассмотрения судебной практики как потенциального объекта кодификации.

Начнем с первого аспекта, который теоретически и методологически представляется более сложным, поскольку он связан с повседневным воздействием судебной практики на законодательную деятельность, и имеет значение для совершенствования законодательства о социальном обеспечении в целом, а не только в связи с его кодификацией. Исследованию этого аспекта в настоящей главе будет уделено наибольшее внимание.

Для того, чтобы выяснить каким образом воздействуют и каким образом учитываются правоположения судебной практики в законодательной деятельности, требуется исследовать ряд непростых вопросов о том, что представляют собой правоположения судебной практики, являются ли они источниками права; вся ли судебная практика имеет равное значение в ракурсе ее воздействия на законодательную деятельность или такое значение больше связано с практикой высших судебных органов РФ; в какой мере решения судебных органов могут претендовать на то, чтобы их учитывали в обязательном порядке; какие основные направления воздействия судебной практики на законодательство можно выявить; имеется ли законодательное закрепление технологии учета правоположений судебной практики в законодательной деятельности. Предваряя исследование напомним, что оно касается, преимущественно, федерального законодательства. Поэтому, при использовании категорий «законодатель», «законодательная деятельность», «законотворчество», «высшие судебные органы» и т.п. будет иметься ввиду соответствующий общедоказательный уровень.

В российской правовой доктрине, несмотря на продолжающуюся много лет полемику, не сложилось единого мнения ни по вопросам, касающимся общенормативного характера судебных решений, ни по вопросам

правомерности и допустимости судебного правотворчества. Законодательно эти вопросы также никогда не были разрешены. Глубоко изучивший проблему М.Н. Марченко<sup>1</sup>, замечает, что основными аргументами противников признания правотворческого характера судебной практики Конституционного Суда РФ и других высших судебных органов России, как и прежде, выступают суждения о том, что с одной стороны, такое признание противоречило бы Конституции РФ и нормам федерального законодательства, а с другой - вступало бы в конфликт с правотворческой деятельностью российского парламента<sup>2</sup>. Уважаемый ученый убежден, что эти суждения не имеют под собой реальной основы.

Дело в том, пишет М.Н. Марченко, что правотворческая деятельность судов настолько существенно отличается от парламентской, что не может ни подменять ее, ни дублировать: ведь судебное правотворчество всегда есть «побочный продукт акта правосудия» и в этом смысле «несамостоятельно», т.к. «привязано» к основной функции судебной власти - осуществлению правосудия; оно осуществляется на основании и в рамках закона; в значительной мере связано с толкованием права и восполнением пробелов в праве; судебные правовоположения вырабатываются судьями только на основе имеющихся норм и принципов, а не на основании их субъективной воли; сами по себе они не могут изменить или отменить закон и т.д. Автор резюмирует: «исходя из сложившейся теории источников права и практики принятия высшими судебными инстанциями решений общенормативного характера последние, как источник права, в обобщенном виде именуется судебной практикой»<sup>3</sup>.

Возможно и не все приведенные здесь аргументы бесспорны, но в целом, позиция М.Н. Марченко вызывает активное приятие, она прогрессивна и рациональна, в том числе в ракурсе настоящей диссертации. Ведь в конечном

---

<sup>1</sup> См.: *Марченко М.Н.* Судебное правотворчество и судейское право. См. также *Марченко М.Н.* Источники права. М., 2008.

<sup>2</sup> *Марченко М.Н.* Об особенностях судебного правотворчества в России // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации. С. 40.

<sup>3</sup> Там же. С. 41-42.

счете не столь важно состоялось официальное признание судебной практики источником права или нет, гораздо важнее и продуктивнее говорить о другом: влиянии судебной практики на развитие законодательства, пределах такого влияния, способах реализации правоположений судебной практики в законотворческой деятельности и, в том числе, в процессе кодификации законодательства.

В том, что указанное влияние имеет место, сомнений не возникает. Своеобразным подтверждением этому может служить «формула» взаимосвязи правотворчества и правоприменения, выявленная В.М. Барановым и С.В. Полениной. По мнению ученых, проблема признания судебной практики источником права упирается в вопрос о *взаимосвязи* в механизме правового регулирования правотворчества и правоприменения. «Вне всякого сомнения судебная практика - часть механизма правового регулирования. Специфика этого механизма состоит в том, что он цикличен. Механизм правового регулирования начинается с правотворчества (выработка идеи и концепции законопроекта, выявление, учет, взвешивание и отражение в законе социальных факторов), затем наступает этап правореализации и правоприменения, материалы которых, в свою очередь дают почву (основание) для нового витка правотворчества»<sup>1</sup>.

Проблема признания судебной практики источником российского права уже несколько десятилетий остается предметом оживленных, а нередко весьма жестких дискуссий, по ней в России имеется большое число глубоких научных работ<sup>2</sup>. Ученые высказывают различные, зачастую, прямо противоположные взгляды. От безусловного отрицания указанного качества за судебной

---

<sup>1</sup> Баранов М.В., Поленина С.В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. С. 179.

<sup>2</sup> Достаточно указать такие фундаментальные исследования последних лет как: Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судейское право.; Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия. Защита прав и свобод человека Конституционным судом РФ. М., 2005.; Кутафин О.Е. Источники конституционного права в Российской Федерации. М., 2002. Имеются серьезные исследования, затрагивающие эту проблему в рамках трудового права и права социального обеспечения: Ершова Е.А. Источники и формы трудового права в Российской Федерации. Дисс... докт. юрид. наук. М., 2008.; Кобзева С.И. Источники права социального обеспечения России. М., 2009.

практикой<sup>1</sup>, до безоговорочного его признания и предложений официально закрепить прецедент как источник российского права<sup>2</sup>, и более компромиссных решений рассматривать судебную практику как «нетипичный источник права», «акт правотворческого толкования», «своего рода судебный прецедент»<sup>3</sup> и т.д. Но мнения авторов расходятся не только в этом. Ученым не удалось пока договориться и об исходном понятии судебной практики, наделяемой качеством источника права.

Неоднозначность трактовки понятия судебной практики в отечественной юриспруденции обусловлена сложностью и многогранностью этого явления, а также разными целями, которые ставят перед собой его исследователи. Можно указать на два основных подхода, определяющих указанное понятие в широком и узком смыслах. В широком смысле еще в советский период судебная практика рассматривалась как синоним судебной деятельности в целом, как часть общественной практики, связанной с деятельностью суда по разбирательству судебных дел, по борьбе с преступностью и правонарушениями; или: как деятельность всех звеньев судебной системы по применению юридических норм и как результат этой деятельности в форме определенных правовых положений, выработанных путем более или менее длительного применения закона всеми судебными органами<sup>4</sup>.

Чуть более уточненное, но сходное с этим определение, предлагают современные исследователи, трактуя судебную практику как «единство

---

<sup>1</sup> См. об этом: *Байтин М.И.* О юридической природе решений Конституционного Суда Российской Федерации // Вопросы теории государства и права. 2006. Выпуск 5 (14). С. 5-15. См. также: *Снигирева И.О.* Толкование норм Трудового кодекса РФ и других актов трудового законодательства // Новый трудовой кодекс российской Федерации и проблемы его применения / под ред. К. Н. Гусова. М., 2004. С. 9.

<sup>2</sup> См., например: *Зорькин В.Д.* Прецедентный характер решений Конституционного суда РФ // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 3-9.; *Витрук Н.В.* Правовые позиции Конституционного Суда РФ: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 95-102.

<sup>3</sup> См.: *Смирнова М.Г.* Правоположения судебной практики как нетипичный источник права // Ленинградский юридический журнал. 2006. № 1(5). С. 60.; *Волленко Н.Н.* Толкование права. Волгоград. 2007. С. 76.; *Овчинников А.И.* Неявное правотворчество в процессах конкретизации юридических норм // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики / под ред. В.М. Баранова. Н.Новгород, 2008. С. 100-112.

<sup>4</sup> Это определение взято из ранних трудов А.К. Безиной, признанного специалиста в области проблем судебной практики и трудового права. См.: *Безина А.К.* Судебная практика и развитие советского трудового законодательства. Казань, 1971. Позднее автор несколько изменила свой подход и сейчас дополнительно включает в приведенную дефиницию «еще не устоявшееся мнение судов о нормах права; правила применения норм права судами, не вносящие новизну в правовое регулирование общественных отношений; правоположения». Таким образом концепция широкого подхода к пониманию судебной сохранена и конкретизирована. См.: *Безина А.К.* Судебная практика по трудовым делам. Казань, 2004. С. 10-11.

судебной деятельности по осуществлению правосудия и опыта этой деятельности, объективированного в форме судебных решений, вступивших в законную силу»<sup>1</sup>. Очевидно, что такое понимание, фактически, отождествляет судебную практику с правоприменением в целом, и в этом смысле содержание судебной практики складывается из деятельности и накопленного опыта всех судебных инстанций, связанных с рассмотрением спорных вопросов и вынесением соответствующих решений. Функциональное назначение судебной практики в этом смысле сводится к тому, что составляет общие («интегрированные») задачи и назначение конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, а именно: укрепление законности, конституционности и правопорядка; защита конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина; предупреждение правонарушений и др.<sup>2</sup>

Более узкий, избирательный, подход к судебной практике подразумевает лишь выработанные в ходе этой практики *правовые положения* т.е. правила, указания, дефиниции, обладающие определенной степенью обобщенности и общепризнанности и (во всяком случае некоторые из них) обязательности<sup>3</sup>. Как справедливо отмечает М.Н. Марченко, это уточнение имеет принципиальное значение для содержания и назначения судебной практики в узком смысле, поскольку «с этим и только с этим связывается приобретение судебной практикой статуса формы, или источника права. Не всякое применение судом правовой нормы как составная часть судебной практики может рассматриваться в качестве источника права, а только то, которое влечет за собой формирование и развитие определенных правоположений»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Соловьев В.Ю. Понятие судебной практики // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 92.

<sup>2</sup> См.: Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судейское право. С. 106-107.

<sup>3</sup> См., например: Боботов С.В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ). М., 1994. С. 108.; Белякова С.В. Правовой статус органов судебной власти в механизме российского государства (общетеоретический аспект): Автореф. дисс...канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 25.

<sup>4</sup> Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судейское право. С. 107. (курсив – М.Н. Марченко).

Следует добавить, что указанные правовые положения (а применительно к деятельности Конституционного Суда РФ - «правовые позиции»<sup>1</sup>), формируются прежде всего высшими судебными инстанциями Российской Федерации в ходе разъяснения и обобщения судебной практики. Поэтому, считают многие авторы, *формой права в России нельзя признавать судебную практику в целом, а только решения высших судов, а также постановления их пленумов, в которых содержатся те или иные правовые положения*<sup>2</sup>. С точки зрения анализа воздействия судебной практики на правотворчество и совершенствование законодательства о социальном обеспечении именно этот подход к определению понятия судебной практики должен быть взят за основу. Разделяя его, конечно же, не будем забывать и о том, что фактическую основу правовых положений, исходящих от высших судебных органов, составляет повседневная деятельность всей судебной системы РФ и все результаты такой деятельности. Тем не менее, в аспекте темы диссертации первостепенный интерес представляют только акты *высших* судебных органов России и содержащиеся в них правовые положения, т.е. судебная практика в узком смысле.

Справедливость предпочтения, отданного актам высших судебных органов России в деле развития и совершенствования законодательства, подтверждается и самим российским законодателем. В Докладе Совета Федерации РФ 2007 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации» указывается, что Конституционный Суд РФ, осуществляя проверку конституционности нормативных правовых актов, но не являясь непосредственным участником законотворческого процесса, своими решениями оказывает существенное влияние на всю правовую систему страны. При этом такая проверка в последней инстанции позволяет не только устанавливать конституционную истину в конкретных правовых конфликтах,

---

<sup>1</sup> См.: *Витрук Н.В.* Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 95-102.

<sup>2</sup> См., например: *Бахрах Д.Н., Бурков А.Л.* Акты правосудия как источники административного права // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 11-18.; *Морозова Л.А.* Еще раз о судебной практике как источнике права // Государство и право. 2004. № 1. С. 19-21.

но и устранять неудовлетворительные результаты работы законодателя, влияющие на стратегию правового развития государства. Верховный Суд РФ, обобщая правоприменительную практику в рамках своих вопросов ведения, инициирует изменение соответствующего законодательства. Высший Арбитражный Суд, укрепляя законодательство в сфере своих вопросов ведения, делает активные шаги по совершенствованию норм, способствующих развитию хозяйственно-экономических отношений в стране<sup>1</sup>.

Вместе с тем, отмечается дальше в докладе, сегодня по различным причинам не удастся обеспечить непрерывное, безусловное использование обобщений правоприменительной практики данных судов в процессе правотворчества. На этот же недостаток обращает внимание Ю.А. Тихомиров, говоря , что в современной России, даже по сравнению с 20-ми гг. XX века, практика судебных органов используется плохо<sup>2</sup>.

### *3.2. Практика Европейского суда по правам человека*

В 1998 г. Российская Федерация ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод и Протоколы к ней, признав тем самым их частью национального законодательства. В ст. 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» от 30 марта 1998 г. РФ признала также обязательной юрисдикцию Европейского суда по правам человека по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О состоянии законодательства в РФ. Законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики в 2007 г.». (Часть четвертая, Глава 1. [§ 1 «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: основные практические итоги пятилетия»](#)) // <http://www.council.gov.ru> – официальный сайт Совета Федерации Федерального собрания РФ.

<sup>2</sup> См.: *Мониторинг* правового пространства и правоприменительной практики. Пятилетние итоги и перспективы конституционного партнерства: материалы V Всероссийской научно-практической конференции 26-27 июня 2007г. (Стенограмма пленарного заседания). М., 2007. С. 51.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54 «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 1514.

В юридической литературе существуют различные оценки роли Европейского суда в деле защиты прав человека. От возвышенных идей о формировании на основе Европейской конвенции системы особого «страсбургского права», до весьма осторожных и сдержанных мнений об ограниченности практики Европейского суда, его политической пристрастности, отражении лишь западного понимания прав и свобод и т.п.<sup>1</sup>.

С одной стороны, широкий резонанс решений Европейского суда и огромный поток обращений в него, причем не только из стран восточной, но и западной Европы, заставляет внимательно и добросовестно изучать все аспекты его практики и принимаемых им решений. С другой стороны, объективная узость поля деятельности Европейского суда, которая обусловлена обслуживанием только одной Конвенции и Протоколов к ней, не позволяет говорить об этом Суде как о единственном или самом главном судебном органе Европе, занятом обеспечением прав человека.

Европейская конвенция, действительно, охватывает довольно ограниченное число прав и свобод. М.Н. Марченко в связи с этим отмечает, что вне поля зрения Суда продолжает оставаться целый ряд весьма важных прав, касающихся как каждого человека, так и коллективов, например право на развитие<sup>2</sup>. Нет среди перечисленных в Европейской конвенции или Протоколах к ней и права на социальное обеспечение. Ни одно из поименованных в этих документах прав не касается, хотя бы косвенно, социальных вопросов. Возможно, лишь ст. 1 Протокола № 1 о защите собственности, в том смысле, что невыплата присужденных истцу денежных сумм (например в возмещение вреда здоровью) нарушает его право на уважение своей собственности.

Поэтому, думается, что в деле совершенствования законодательства о социальном обеспечении и, в частности, его кодификации, практика Европейского суда важна прежде всего своей общей направленностью на уважение прав и свобод человека и необходимостью строгого соблюдения в

---

<sup>1</sup> См. об этом подробнее: *Марченко М.Н.* Судебное правотворчество и судебское право. С. 483-489.

<sup>2</sup> Там же. С. 487.

национальной правоприменительной и нормотворческой деятельности общепризнанных принципов и норм международного права. Помимо этого, решения Европейского суда оказывают несомненное воздействие и на российскую правовую доктрину, включая ее социальный ракурс, а через нее - на фундаментальные правовые конструкции и понятия<sup>1</sup>.

Тем не менее, Европейская конвенция и Протоколы к ней играют важную роль и в деле трансформации российской правовой системы, в целом, к существующим стандартам Европы в области прав человека. Непосредственное применение этих документов вызывает необходимость соответствующих изменений в судебной практике России, в деятельности органов государственной власти и в законотворчестве.

Высшие судебные органы РФ все чаще обращаются к правовым стандартам Европейского суда, подчеркивая их значение для российской правоприменительной практики. Так, Пленум Верховного Суда в постановлении от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общеобязательных принципов и норм международного права и международных договоров РФ» указал, что применение российскими судами положений Европейской конвенции должно осуществляться с учетом практики Европейского суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции<sup>2</sup>. Это указание нашло отражение и в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 35<sup>3</sup>, где в п. 20 сказано о том, что рассматривая дела о выплате «чернобыльцам» сумм возмещения вреда, судам надлежит учитывать «необходимость обеспечения при осуществлении правосудия предусмотренного п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод права каждого на судебное разбирательство в разумные сроки, а также

---

<sup>1</sup> Решения ЕСПЧ, связанные с нарушением ст. 2 Протокола № 1 «защита собственности» Европейской конвенции, инициировали в 2004 -2005 гг. дискуссию о новых аспектах в понятии права собственности, на стыке гражданского права с правом социального обеспечения и с трудовым правом. См. об этом: *Крыжан В.А.* Правовой обычай и судебная практика как источники трудового права (на фоне интеграции отраслей российского права и интеграции Российской Федерации в мировое сообщество государств): Дисс...канд. юрид. наук. Пермь, 2006.С. 158-159.

<sup>2</sup> Бюллетень ВС РФ. 2003. № 12. С. 3.

<sup>3</sup> «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел, связанных с реализацией инвалидами прав, гарантированных Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 14 декабря 2000г. // Бюллетень ВС РФ. 2001. № 2. С. 5.

о том, что сроки судебного разбирательства начинают исчисляться со времени поступления заявления в суд и заканчиваются исполнением судебного акта».

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 5 февраля 2007 года № 2-П отметил, что, ратифицируя Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Российская Федерация признала юрисдикцию Европейского суда обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов. «Таким образом, решения Европейского суда - в той части, в какой ими, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, дается толкование содержания закрепленных в Конвенции прав и свобод...- являются составной частью российской правовой системы, а потому *должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений* и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права»<sup>1</sup> (курсив – Ю.В.).

Глядя на увеличивающееся количество дел, рассмотренных Европейским судом по жалобам, поданным против РФ<sup>2</sup>, было бы логично ожидать значительных изменений в российском законодательстве и правоприменительной практике. Однако с увеличением количества решений, вынесенных в отношении России, качественно ситуация с уровнем защищенности прав человека в нашей стране меняется очень незначительно.

Здесь следует обратить внимание на следующее. Меры, принимаемые государством, в отношении которого Европейский суд вынес постановление, делятся на две основные группы: меры индивидуального характера и меры общего характера. Меры индивидуального характера направлены на устранение последствий нарушений прав и свобод человека, гарантированных Конвенцией, и восстановление, насколько это возможно, ситуации, имевшей место до такого нарушения. К этим мерам относится, в том числе, выплата

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений ряда статей Гражданского процессуального кодекса РФ...» // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 932.

<sup>2</sup> Деменева А. Проблемы исполнения решений Европейского суда в Российской Федерации // Обязательства государств - участников Европейской конвенции о защите прав человека по исполнению постановлений Европейского суда / под ред. Л.М. Чуркиной. Серия «международная защита прав человека» Вып. 5. Екатеринбург, 2005. С. 66.

справедливой компенсации. Можно утверждать, что эти меры Российской Федерацией исполняются неукоснительно и в положенный срок. Для этого в бюджете России даже предусмотрена отдельная строка<sup>1</sup>. Но в отличие от индивидуальных мер, меры общего характера представляют для России немалые трудности. Однако, лишь они способны принципиально и качественно изменить ситуацию с защитой прав и свобод российских граждан.

Меры общего характера - это меры, которые государство обязано принять для предотвращения в будущем новых нарушений, подобных тем, которые Европейский суд констатировал в своем постановлении<sup>2</sup>. То есть *одно из важнейших обязательств, которые приняла на себя Российская Федерация, ратифицировав Европейскую конвенцию, - это обеспечить соответствие национального законодательства и практики его применения положениям Конвенции и Протоколов к ней*. Принятие мер общего характера, выходит за рамки конкретного дела, затрагивает широкий круг лиц и, безусловно, *требует анализа* тех причин, которые привели к нарушению Конвенции. Если нарушение произошло в результате несоответствия Конвенции внутреннего законодательства, то законодательные изменения становятся необходимыми в процессе исполнения данного решения Европейского Суда. Комитет Министров Совета Европы, который в соответствии со ст. 46 Конвенции выполняет функцию слежения и контроля за исполнением решений Европейского Суда, особенно внимательно следит за принятием государственных мер общего характера<sup>3</sup>.

Таким образом, уже сам механизм исполнения решений Европейского суда предопределяет *прямое воздействие судебной практики ЕСПЧ на национальное законодательство*. Однако, за длительный период, прошедший с момента вынесения первого решения Европейского суда по делу *Бурдов против России*, Российская Федерация так и не решила структурной проблемы

---

<sup>1</sup> В частности, в 2005 г. на эти нужды было выделено 60 млн. руб. См.: Федеральный закон от 23 декабря 2004 г. № 173 «О федеральном бюджете на 2005 г.» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч.1). Ст. 5277.

<sup>2</sup> Эти меры выходят за пределы конкретного дела и затрагивают широкий круг лиц. См.: *Абашидзе А.Х., Алисиевич Е.С.* Право Совета Европы. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. М., 2007. С. 149.

<sup>3</sup> См.: *Абашидзе А.Х., Алисиевич Е.С.* Право Совета Европы. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. С. 147-148.

неисполнения в государстве решений национальных судов. Об этом свидетельствует длительное отсутствие по данному делу окончательной резолюции Комитета Министров, но самое главное – постоянно выносимые Европейским судом в отношении России новые решения по этой проблеме<sup>1</sup>. Напомним, что в решении по делу *Бурдов против России* Европейским судом были выявлены нарушения ч. 1 ст. 6 Конвенции о праве на справедливое судебное разбирательство ( в данном случае - в разумный срок) и ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о праве на уважение своей собственности (в связи с невозможностью получить денежные средства, которые гр. Бурдов разумно рассчитывал получить).

Возможно, отчасти, проблема заключается в том, что Европейский суд, в отличие, например, от Конституционного Суда РФ, не дает никаких указаний, тем более обязательных, в отношении национального законодательства. Он выносит решение не по абстрактной проблеме, касающейся совместимости национального закона с положениями конвенции, а по конкретному случаю применения такого закона к заявителю, повлекшему нарушение его прав, гарантированных Конвенцией<sup>2</sup>. Суд не является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к национальным судам и не вправе изменить (отменить) решение, вынесенное национальным судом.

Тем не менее, учитывая, что основную часть постановлений Европейского суда по жалобам российских граждан в связи с нарушениями их прав на социальное обеспечение, составляют постановления, касающиеся *неисполнения* решений национальных судов по выплате денежных компенсаций, можно определить, что одно из наиболее «слабых мест» российского законодательства находится в сфере исполнительного производства. Специалисты подчеркивают, что в нем отсутствует эффективный механизм защиты прав взыскателя, в пользу которого состоялось

---

<sup>1</sup> См. об этом подробнее: *Деменова А.* Проблемы исполнения решений Европейского суда в Российской Федерации. С. 67-69

<sup>2</sup> *Абашидзе А.Х., Алисиевич Е.С.* Право Совета Европы. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. С. 63.

судебное решение, *особенно если его должником оказалась казна или государственный орган*<sup>1</sup>.

Сказанное не означает, что законодательство о социальном обеспечении, особенно в части правил исчисления и индексации денежных сумм, не нуждается в пересмотре. Ведь изначально именно его несовершенство вызывает необходимость обращения граждан в национальный суд. Но формальной причиной обращения с жалобой в Европейский суд служит, все же, *неисполнение решения российского суда*, а формальной причиной удовлетворения Европейским судом жалобы является нарушение ч. 1 ст. 6 Конвенции<sup>2</sup>. В то же время, сам факт постоянных жалоб россиян в Европейский суд следует рассматривать как дополнительный индикатор явных недоработок в социальном законодательстве. Оно должно развиваться не только в сторону сближения с соответствующими международными стандартами, но и в направлении *большей ясности и определенности для правоприменительной практики*. С тем, что бы органы социального обеспечения могли исполнять свои полномочия по предоставлению социальных благ без предварительных судебных разбирательств.

### **3.3. Нормотворческое значение практики Конституционного Суда РФ**

В деятельности Конституционного Суда РФ нормотворческая функция проявляется наиболее ярко. Решения этого Суда в значительной степени влияют на федеральное законодательство. С целью приведения последнего в соответствие с Конституцией Конституционный Суд формулирует общеобязательные правовые позиции. Решения Конституционного Суда и изложенные в них правовые позиции обязательны на всей территории Российской Федерации для всех органов государственной власти. Поэтому и законодатель, принимая тот или иной закон, не вправе осуществлять

---

<sup>1</sup> Указывается также и на неэффективную организацию системы принудительного взыскания, включая формирование государственного бюджета без учета расходов на выплаты индивидам и юридическим лицам, перед которыми государство имеет обязательства по исполнительным документам. См. об этом подробнее: *Деменова А.* Проблемы исполнения решений Европейского суда в Российской Федерации. С. 71-72.

<sup>2</sup> Право на справедливое судебное разбирательство в разумный срок.

регулирование соответствующих правоотношений без учета правовых позиций Конституционного Суда.

Юридическая природа актов Конституционного Суда РФ, их роль в совершенствовании законодательства оживленно обсуждаются в юридической литературе<sup>1</sup>. Что вполне объяснимо, учитывая относительно небольшой срок существования института конституционного правосудия в нашей стране. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»<sup>2</sup> не дает четкого ответа на вопрос о природе его решений. Указывается лишь, что они окончательны, обжалованию не подлежат и вступают в силу немедленно после провозглашения (ч.1 ст. 79). Очевидно, что предоставленное исключительно Конституционному Суду правомочие давать толкование Конституции РФ, предопределяет высшую юридическую силу решений, в которых это толкование содержится, по отношению к любым иным актам толкования и правоприменения. Не может оно быть проигнорировано и в ходе правотворческой деятельности. Как замечает Х. Шейнин, решения Конституционного Суда РФ сыграли большую роль при подготовке новых кодексов и других законодательных актов. Апробированные им нормы и сформулированные правовые позиции существенно продвинули законодательный процесс, помогли насытить принимаемые акты нормами, характеризующимися высокой точностью, гуманностью и справедливостью<sup>3</sup>.

Это утверждение верно и для законодательства о социальном обеспечении, которое попадает в орбиту конституционного правосудия едва ли не чаще других. Жалобы по социальным вопросам занимают по количеству одно из первых мест среди всех обращений граждан в Конституционный Суд<sup>4</sup>. Это, конечно же, закономерно, учитывая насколько существенное

---

<sup>1</sup> *Бондарь Н.С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия : защита прав и свобод человека Конституционным судом РФ. М., 2005.; *Витрук Н.В.* Правовые позиции Конституционного Суда РФ: понятие, природа, юридическая сила и значение.; *Гаджиев Г.А.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3 (28).; *Зорькин В.Д.* Прецедентный характер решений Конституционного суда РФ.; *Баранов В.М., Степанков В.Г.* Правовая позиция как общетеоретический феномен. Н. Новгород, 2003. и др.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1994. N 13. Ст. 1447.

<sup>3</sup> *Шейнин Х.* Защита прав и свобод в Конституционном суде РФ // Конституционное правосудие на рубеже веков: материалы межд. конф. М., 2002. С. 266.

<sup>4</sup> См.: *Зорькин В.Д.* Прецедентный характер решений Конституционного суда РФ С. 4 -5.

конституционное и гуманитарное значение имеют вопросы законодательного регулирования права на социальное обеспечение. С одной стороны в этой сфере затрагиваются жизненно важные интересы государства, связанные с формированием социальных страховых фондов и государственного бюджета, а с другой – конституционные права граждан на социальное обеспечение. Поэтому не будет преувеличением сказать, что социальное обеспечение является одной из самых конфликтных сфер общественных отношений. Это, отражает и практика Конституционного Суда.

Не имея возможности рассмотреть в работе все аспекты деятельности Конституционного Суда, остановимся только на одном из них, в котором правотворческая роль данного органа государственной власти проявляется наиболее отчетливо. Это деятельность, связанная с проверкой конституционности нормативных правовых актов о социальном обеспечении. В большинстве случаев, говоря о «бесспорной» нормотворческой природе решений Конституционного Суда РФ, исследователи имеют ввиду именно осуществление им функции конституционного контроля, и своеобразное качество «негативного законодателя», в котором выступает Суд в случае признания акта неконституционным<sup>1</sup>. По мнению Н.С. Бондаря, нет оснований сомневаться в том, что деятельность Конституционного Суда РФ играет значительную роль в развитии законодательства. Признавая ту или иную норму противоречащей Конституции РФ, Суд лишает ее юридической силы, а значит отменяет ее. Следовательно решение Конституционного Суда не лишено свойств нормативного акта, направленного, как известно, на установление, изменение или отмену правовых норм<sup>2</sup>.

Соглашаясь, в целом, с приведенной позицией, следует отметить некоторую «натяжку» в приравнивании лишения нормы юридической силы и их отмены. По существу, уважаемый правовед, конечно же, прав. Но в действительности, в решениях Конституционного Суда РФ нет положений об

---

<sup>1</sup> См., например: *Лазарев В.В.* Техника учета решений Конституционного Суда Российской Федерации в законодательной деятельности // *Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование.* Т. 1. С. 52.

<sup>2</sup> См.: *Бондарь Н.С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав и свобод человека Конституционным судом РФ. С. 110.

отмене им неконституционных норм, не закрепляет такого полномочия за Судом и законодатель. Суд лишь указывает на противоречие той или иной нормы Конституции России и необходимость приведения их в соответствие. При этом всю необходимую работу, связанную с формальной отменой нормы, должен осуществить законодатель (или иной субъект нормотворчества). Поэтому более точной в данной связи представляется позиция О.С. Хохряковой, считающей, что в случаях признания акта или нормы не соответствующими Конституции РФ, они утрачивают силу, что означает *фактически их устранение из правовой системы*<sup>1</sup>.

Конституционный Суд РФ при проведении конституционного контроля, конечно же не ограничивается только ролью «негативного законодателя». Позитивная правотворческая роль его решений отчетливо проявляется в конституализации отраслевого законодательства, когда отраслевые нормы истолковываются в их соотношении с конституционными ценностями и Суд формулирует свои общеобязательные правовые позиции.

В законодательстве о социальном обеспечении на протяжении всего периода деятельности Конституционного Суда выявлено значительное число норм, не соответствующих Конституции РФ, и сформулировано столь же значительное число правовых позиций, которые постепенно интегрируются в законодательство о социальном обеспечении. Неоднократно в своих решениях по вопросам права социального обеспечения Конституционный Суд указывал на дискреционные полномочия законодателя вносить изменения в ранее установленное правовое регулирование, но при этом уточнял: «изменение законодателем ранее установленных условий должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и *недопустимости внесения произвольных изменений*, а также предоставление гражданам в случае

---

<sup>1</sup> Хохрякова О.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и их значение для применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения. Практика применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении: Матер. межд. науч.-практ. конф. / под ред. К.Н. Гусова. М., 2006. С. 36.

необходимости возможности посредством установления временного регулирования в течение некоего разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям». Таким образом, Суд подчеркивает недопустимость придания обратной силы закону, ухудшающему положение граждан.

Эту правовую позицию, сформулированную Конституционным Судом впервые в Постановлении от 24 мая 2001 г. № 8-П<sup>1</sup>, для права социального обеспечения можно считать краеугольной, она воспроизводится в большинстве наиболее значимых решений Суда. Причины такой востребованности этой позиции обусловлены крайней нестабильностью социальной политики России рубежа XX-XXI вв., бессистемным законодательством, очевидным стремлением государства к достижению в сфере социального обеспечения, прежде всего, экономических, но не гуманитарных целей. Такая политика привела к принятию ряда федеральных законов, содержащих положения, умаляющие ранее приобретенные права граждан на социальное обеспечение<sup>2</sup>.

Указанные недостатки законодательства не преодолены до сих пор. С одной стороны федеральный законодатель исполняет решения Конституционного Суда, но с другой - продолжает вносить в законодательство о социальном обеспечении произвольные изменения, не поясняя при этом своих целей, или маскируя их. И хотя стало уже дурным тоном ругать 122-й Федеральный закон, его упоминание здесь уместно, поскольку он является ярким примером произвольного изменения в законодательстве о социальных льготах. Серьезнейший разворот был предпринят практически без всяких проверок, обоснований и расчетов, без учета общественного мнения и доставил гражданам и государству массу неприятностей.

Дабы избежать желания повторять подобные модернизации, законодатель должен быть связан не только правовой позицией

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 1 и ст. 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой» // Вестник КС РФ. 2001. № 5.

<sup>2</sup> В первую очередь имеется ввиду Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и связанные с ним Федеральные законы «Об обязательном пенсионном страховании в РФ», «О государственном пенсионном обеспечении».

Конституционного Суда, но и нормой Закона. В будущей кодекс социального обеспечения в качестве одного из отраслевых принципов необходимо включить положение о необходимости поддержания стабильности и преемственности правового регулирования отношений по социальному обеспечению, о недопустимости придания обратной силы закону, ухудшающему положение граждан.

В проекте Пенсионного кодекса РФ, разработанного группой ученых в 2008 г., в ч. 2 ст. 4 предлагается закрепить положение следующего содержания: «Если правоотношения возникли до введения в действие настоящего Пенсионного кодекса, то он применяется к тем правам и обязанностям, которые возникают после введения его в действие»<sup>1</sup>. Разделяя такую позицию, считаем, что ее можно конкретизировать, указав также на возможность придания обратной силы правовым нормам, если они улучшают положение граждан. Условие о придании правовым нормам обратной силы может быть прямо закреплено в соответствующем акте.

Кроме указанной правовой позиции, Конституционный Суд неоднократно обращал внимание на необходимость обеспечения равных условий реализации приобретенных социальных прав<sup>2</sup>; на недопустимость неоправданной дифференциации в условиях и нормах социального обеспечения<sup>3</sup>; запрет снижения уровня пенсионного обеспечения граждан<sup>4</sup>, недопустимость существенных диспропорций между платежами на обязательное социальное страхование и предоставляемым страховым

---

<sup>1</sup> В пояснении к статье сказано, что данная статья позволяет применять все условия и нормы ПК РФ к пенсиям, установленным как до введения, так и после введения его в действие, естественно, без ограничения имеющихся ранее прав и снижения достигнутого уровня пенсии. См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Савостьянова В.Б. Пенсионный кодекс Российской Федерации. Проект. С.10.

<sup>2</sup> Постановление от 25 декабря 2007 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в главу 24 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» в связи с жалобами граждан К.А. Катаяна, Л.В. Ревенко и Д.В. Слободянюка» // СЗ РФ 2007. № 53. Ст. 6674.

<sup>3</sup> Постановление от 3 июня 2004 года № 11-П по делу о проверке конституционности положений подпунктов 10, 11 и 12 пункта 1 статьи 28, пунктов 1 и 2 статьи 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2476.

<sup>4</sup> Постановление от 25 декабря 2007 г. № 14-П.

обеспечением<sup>1</sup>, обеспечение беспрепятственного доступа к реализации приобретенных социальных прав<sup>2</sup>, необходимость устанавливать правовое регулирование социально-обеспечительных отношений с учетом соблюдения международноправовых норм<sup>3</sup> и др. Перечисленные позиции Конституционного Суда должны быть восприняты в ходе кодификации социально-обеспечительного законодательства, например, в качестве его общих положений (принципов) или закреплены в преамбуле кодекса. При этом учет этих позиций, как представляется, не потребует большой юридико-технической работы. Высокий профессионализм судей и емкая лаконичность выражаемого ими «ratio decidendi» – «решающего довода», фактически уже образует правовую норму, заключенную в решении Суда<sup>4</sup>.

В то же время не все решения Конституционного Суда способствуют упрочению в законодательстве о социальном обеспечении конституционных начал и международно-правовых стандартов. Одно из таких решений принято Конституционным судом РФ в 2005 г. по жалобе гражданки Енборисовой П.Ф.<sup>5</sup> Заявительница, будучи инвалидом II группы, ветераном труда и тружеником тыла, обратилась в Конституционный Суд с жалобой о неконституционности п. 8 ст. 14 Закона о трудовых пенсиях, в той мере в какой эта норма допускает установление размера трудовой пенсии в сумме ее базовой и страховой частей ниже величины прожиточного минимума. По мнению заявительницы, это законоположение умаляет достоинство личности,

---

<sup>1</sup> Постановление от 22 марта 2007 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования РФ на 2002 год» в связи с жалобой гражданки Т.А. Баныкиной» // СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1742.

<sup>2</sup> Постановление от 10 июля 2007 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 и пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» и абзаца третьего пункта 7 Правил учета страховых взносов, включаемых в расчетный пенсионный капитал, в связи с запросами Верховного Суда РФ и Учалинского районного суда Республики Башкортостан и жалобами граждан А.В. Докукина, А.С. Муратова и Т.В. Шестаковой» // СЗ РФ. 2007. N 29. Ст. 3744.

<sup>3</sup> Определение от 27 июня 2005 г. № 231-О «По жалобе гражданина Галеева К.А. на нарушение его конституционных прав положением подпункта 1 пункта 1 статьи 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 29. Ст. 3097.

<sup>4</sup> Так, в частности, считает Г. А. Гаджиев, предлагая считать источником права именно правовые позиции Конституционного Суда, а не его постановление в целом. См.: *Гаджиев Г.А.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3 (28). С. 82.

<sup>5</sup> Определение от 15 февраля 2005 г. № 17-О «По жалобе гражданки Енборисовой П.Ф. на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 16. Ст. 1479.

фактически лишает ее права на жизнь и тем самым противоречит статьям 15 (часть 4), 18, 20 (часть 1) и 21 (часть 2) Конституции РФ, а также статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Казалось бы, суть жалобы предельно ясна и логична. И в своем Определении Конституционный Суд подтверждает правоту заявительницы, ссылаясь при этом на Международный Пакт, согласно которому Российская Федерация обязана признавать право каждого на достаточный жизненный уровень и на непрерывное улучшение условий жизни, и обязуется принять надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права; на рекомендацию МОТ № 131 о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца, в силу которой национальным законодательством должны устанавливаться минимальные размеры пособий по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца, с тем чтобы гарантировать минимальный уровень жизни. Конституционный Суд также сделал вывод о том, что показатели прожиточного минимума входят в нормативное содержание закрепленного в ст. 39 Конституции РФ права на социальное обеспечение, а стало быть, являются обязательными для законодателя.

Однако в результате всех рассуждений Суд принимает совершенно неожиданное и алогичное решение, определяя, что оспариваемая норма Закона о трудовых пенсиях не противоречит Конституции РФ, поскольку она «предполагает установление минимального размера трудовой пенсии по старости, в сумме ее базовой и страховой части, который *в совокупности с иными мерами социального обеспечения (!)*, с учетом применения механизма своевременной индексации, был бы не ниже величины прожиточного минимума в субъекте РФ».

Но жалоба гр. П.Ф. Енборисовой была основана на несогласии с тем, как законодатель определяет *минимальный размер пенсии*, а не всю совокупность выплат, об этой совокупности речи вообще нет. Очевидно, что вопрос требовал принципиального решения *именно и только* применительно к минимальному размеру пенсии. Почему Суд сделал вывод о том, что п. 8 ст. 14 Закона о

трудовых пенсиях *предполагает* установление размера пенсии *в совокупности* с иными выплатами, неясно. Указанная норма не дает оснований для подобного вывода, она действует непосредственно, вне какой-либо связи с получением либо неполучением лицом иных мер социальной поддержки и вне зависимости от их размеров.

Представляется, что Суд по каким-то причинам не захотел принять принципиальное решение, имеющее крайне важное значение для развития пенсионного законодательства и защиты прав пенсионеров на достойную жизнь. Только мнение судьи Г.А. Гаджиева было особым, он признал, что проблема, поднятая в жалобе гражданки П.Ф. Енборисовой, принятым решением Суда *не снята*.

Не снята она и до сих пор<sup>1</sup>. И возможно причина этого, отчасти, кроется в таком лояльном отношении высокого судебного органа страны к положениям законодательства, явно попирающим достоинство российских пенсионеров. Такое отношение представляется опасным, поскольку Конституционный Суд, по сути, «закрывает глаза» на серьезный структурный недостаток законодательства о пенсионном страховании, которое, как справедливо замечает В.Д. Роик, призвано решать задачи более высокого уровня, чем социальная защита от бедности, а именно - замещение заработной платы в размерах *существенно* выше прожиточного минимума пенсионеров и инвалидов<sup>2</sup>. Нет необходимости говорить о том, что в будущем кодексе социального обеспечения подобные нарушения недопустимы.

Тем не менее, большинство решений Конституционного Суда, принимаемых в ходе осуществления конституционного контроля, играют существенную роль в деле защиты прав граждан на социальное обеспечение. Этим решениям многие ожидают годами и момент вступления решения Суда в силу очень важен. С ним связана не только отмена неконституционных норм, но и реакция законодателя на «законодательное предложение»

---

<sup>1</sup> Введение Федеральным законом № 213 от 24 июля 2009 г. в Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178 «О государственной социальной помощи» категории «социальная доплата к пенсии» не может расцениваться как решение указанной проблемы.

<sup>2</sup> По мнению ученого такое превышение должно составлять два и более раза. См.: Роик В.Д. Социальный бюджет: нормативные и методологические аспекты анализа. М., 2006.С. 51.

Конституционного Суда ввести необходимое правовое регулирование. Поэтому остановимся на этом вопросе подробнее.

Как правило, решения Суда вступают в силу с момента их провозглашения, с этого же момента утрачивают силу соответствующие нормы. Но в конституционном праве этот вопрос вызывает дискуссии, и некоторые ученые настаивают на том, что следует различать вступление в силу решения Конституционного Суда РФ и введение решения КС РФ в действие (под которым и понимается момент утраты юридической силы нормативного правового акта)<sup>1</sup>.

Однако, допуская такое различие необходимо признавать, что между этими двумя моментами может быть значительный временной отрезок, что, как представляется, противоречит норме ч. 1 и 2 ст. 79 Закона о Конституционном Суде, согласно которой решение Конституционного Суда вступает в силу *немедленно* после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Но в действительности есть примеры, в том числе и в сфере социального обеспечения, когда вступление в силу решения Суда и утрата юридической силы нормативного правового акта во времени не совпадают.

Так, в п. 1 резолютивной части Постановления от 22 марта 2007 г. № 4-П<sup>2</sup> признана не соответствующей Конституции РФ норма о максимальном размере пособия по беременности и родам, в той мере, в какой ею несоразмерно ограничивается размер указанного пособия для застрахованных женщин, чей средний заработок превышает предусмотренную в ней предельную сумму. А далее сказано: «данная норма *утрачивает силу по истечении шести месяцев* с момента провозглашения настоящего Постановления».

Получается, что различие между вступлением в силу решения и введением этого решения в действие *может иметь место*, но только если

<sup>1</sup> См. об этом: *Бондарь Н.С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия... С. 155

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда от 22 марта 2007 г. № 4-П «...в связи с жалобой гражданки Т.А. Баныкиной».

Конституционный Суд специально указывает на особенности исполнения своего решения. Такая возможность заложена в п. 12 ст. 75 «Изложение решения» Закона о Конституционном Суде РФ, где оговаривается позиция «порядок вступления решения в силу, а также порядок, сроки и особенности его исполнения и опубликования».

Думается, что такая особенность исполнения решения как отложение его во времени, должна быть продиктована чрезвычайно значимыми обстоятельствами, вытекающими из специфики той сферы общественных отношений, которая попала в орбиту конституционного судопроизводства. Иное противоречило бы смыслу конституционного контроля, направленного на защиту прав и свобод граждан, нарушенных действием неконституционных норм. Наверное, в некоторых случаях немедленное прекращение действия нормативного акта, действительно, может привести к неблагоприятным последствиям. Но тогда в решении обязательно должны быть указаны причины. В Постановлении № 4-П от 22 марта 2007 г. этого не сделано. В то же время из анализа этого Постановления очевидно, что отсрочка на полгода введения решения в действие могла быть вызвана только одним обстоятельством - необходимостью сохранения баланса бюджета Фонда социального страхования РФ, в котором не были заложены средства на выплату пособия по беременности и родам в повышенном размере. Получается, что в сфере социального обеспечения под неблагоприятными последствиями немедленной отмены неконституционных норм Конституционный Суд понимает, прежде всего, угрозу публичным, но не частным интересам.

Этот вывод подтверждается другим решением Конституционного Суда, предусматривающим подобную отсрочку, - Определением от 11 мая 2006 г. №187-О<sup>1</sup>. В данном Определении признаны неконституционными положения п.п. 2 и 3 ст. 3 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» и п. 1 ст. 7 Федерального закона «Об обязательном

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2006 г. N 187-О «По жалобе гражданина Наумчика Вячеслава Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями п.п. 2 и 3 ст. 3 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в РФ»» // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3585.

пенсионном страховании в РФ» в той части, в какой они, распространяя обязательное пенсионное страхование на работающих по трудовому договору военных пенсионеров, не предусматривают гарантии предоставления им соответствующего страхового обеспечения (страховой части трудовой пенсии) с учетом уплаченных сумм страховых взносов, без отказа от получения военной пенсии.

В резолютивной части определения указано, что перечисленные выше нормы утрачивают силу и не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами как не соответствующие Конституции РФ (п.1); федеральному законодателю надлежит предусмотреть правовой механизм, гарантирующий выплату указанным гражданам страховой части трудовой пенсии в срок не позднее 1 января 2007 года (п. 2). В ч. 9 п. 3.2. мотивировочной части определения Суд объясняет чем вызвана отсрочка исполнения решения: «...вступлением в силу настоящего Определения затрагивается расходная часть бюджета Пенсионного фонда РФ на 2006 год, неисполнение которого может привести к недопустимому нарушению прав получателей трудовых пенсий». В связи с этим Конституционный Суд указал «разумный срок» (до 1 января 2007 г.) в течение которого законодателю было необходимо урегулировать соответствующие отношения.

Как известно, этот срок был нарушен весьма существенно. Федеральный закон, которым были внесены необходимые изменения в пенсионное законодательство был принят лишь 22 июля 2008 г.<sup>1</sup> И хотя, согласно п.2 ст. 4 нормы, регулирующие право военных пенсионеров на получение страховой части трудовой пенсии, «распространяются на правоотношения, возникшие с 1 января 2007г.», ситуация, связанная с отсрочкой исполнения решения выявляет, как минимум, три серьезные проблемы.

*Первая* из них касается *обоснованности и достаточности* для отложения исполнения решения такого обстоятельства как возможный (предполагаемый) риск неисполнения бюджета Пенсионного фонда РФ или

---

<sup>1</sup> Федеральный закон № 156-ФЗ от 22 июля 2008 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам пенсионного обеспечения» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3612.

бюджета Фонда социального страхования. Понятно, что бюджеты соответствующих фондов утверждаются заранее исходя из законодательно установленных размеров пенсий, пособий, коэффициентов их индексации и т.п. Но с другой стороны, реализация конституционного права граждан на пенсию, особое значение пенсии для поддержания материальной обеспеченности и удовлетворения основных жизненных потребностей пенсионеров должно иметь первостепенное значение, тем более, в правовом государстве с социально ориентированной рыночной экономикой.

Это подтверждает и сам Конституционный Суд в другом решении: «Обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность... означает необходимость такого правового регулирования соответствующих отношений, которое бы предусматривало *эффективные гарантии* права на трудовую пенсию, адекватные природе, целям и значению данного вида пенсионного обеспечения, исключало возможность *блокирования* реализации приобретенных этими лицами пенсионных прав и позволяло им на основе доступных процедур своевременно и в полном объеме получить полагающуюся пенсию<sup>1</sup>.

Уверены, что *соблюдение этого права не может быть поставлено в зависимость от объема расходной части бюджета ПФР даже на непродолжительный срок*. Тем более, что есть законодательное решение этой проблемы: статьей 4 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165 «Об основах обязательного социального страхования», закреплён принцип исполнения обязательств по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика, а в соответствии со ст. 5 и 16 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам

---

<sup>1</sup> См. п. 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 10 июля 2007 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 и пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и абзаца третьего пункта 7 Правил учета страховых взносов, включаемых в расчетный пенсионный капитал...» // СЗ РФ. 2007. № 29. Ст. 3744.

Пенсионного фонда РФ перед застрахованными лицами, средства его бюджета являются федеральной собственностью.

Поэтому более последовательным и справедливым следует признать выход, найденный Конституционным Судом в Постановлении № 9-П от 10 июля 2007г., также затрагивающем расходную часть бюджета ПФР, но вступившим в силу немедленно, без «периода ожидания». Суд указал: «Впредь до установления законодателем соответствующего правового регулирования - исходя из принципа непосредственного действия Конституции РФ и с учетом особенностей отношений между государством и ПФР и между государством, страхователями и застрахованными лицами - право застрахованных лиц на получение трудовой пенсии при неуплате или ненадлежащей уплате их страхователями страховых взносов в ПФР должно обеспечиваться государством в порядке исполнения за страхователя обязанности по перечислению Пенсионному фонду за счет средств федерального бюджета»<sup>1</sup>.

Таким образом, на вопрос - может ли недостаточность средств бюджетов социальных страховых фондов служить достаточным основанием для отсрочки исполнения решения Конституционного Суда РФ об признании неконституционных норм утратившими силу - нужно ответить отрицательно. Иное с неизбежностью умаляет значимость трудовой деятельности граждан и подрывает их доверие к закону и авторитету государственной власти. Кстати, косвенное подтверждение этой позиции можно найти и в постановлениях Европейского суда по правам человека, вынесенным в связи с неисполнением российским государством решений национальных судов о взыскании с государственных органов денежной компенсации ущерба здоровью. Одна из прецедентных норм, которую Европейский суд использует для защиты прав человека в данных делах, заключается в следующем: «государство не вправе ссылаться на недостаток средств в оправдание неисполнения решения суда»<sup>2</sup>. К этому можно добавить: «а также, и в оправдание отложения исполнения решения суда».

---

<sup>1</sup> Там же. Резолютивная часть, ч.4 п. 2

<sup>2</sup> См. постановление Европейского суда по правам человека *Бурдов против России* от 7 мая 2002 г. (*Burdov v. Russia* от 7 мая 2002 г. ) // Российская газета. 2002. 4 июля.

*Вторая* проблема связана с неясностью вопроса о том с какого момента в случае отсрочки исполнения решения неконституционные нормы утрачивают силу, и как быть в тех случаях, когда установленный Конституционным Судом срок для разработки и введения необходимого правового регулирования законодателем нарушен.

Если сравнить резолютивные части анализируемых Постановления № 4 от 22 марта 2007 г. и Определения № 187-О от 11 мая 2006 г., то заметна разница в том как Конституционный Суд определяет момент утраты юридической силы правовых норм. В первом случае четко указывается: *«Данная норма утрачивает силу по истечении шести месяцев с момента провозглашения настоящего Постановления. Федеральному Собранию... надлежит в течение шестимесячного срока внести в действующее законодательство изменения, вытекающие из настоящего Постановления. Настоящее Постановление ... вступает в силу немедленно после провозглашения».* Во втором случае Суд просто ограничился указанием на то, что *«... нормы утрачивают силу и не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами как не соответствующие Конституции РФ. Федеральному законодателю надлежит предусмотреть правовой механизм..., и обеспечить введение установленного правового регулирования в срок не позднее 1 января 2007 г.».*

В первом примере налицо несовпадение момента утраты юридической силы правовой нормы и момента вступления в силу Постановления. Т.е. в течение шестимесячного срока правовые нормы, признанные неконституционными, продолжали действовать и порождать правовые последствия. Во втором - ясности нет. Из буквального прочтения резолютивной части Определения № 187-О следует, что нормы утратили силу сразу, при принятии определения. И весь период до 1 января 2007 г. и после этого, до вступления в силу ФЗ № 156 от 22 июля 2008 г., правовое регулирование соответствующих отношений вообще отсутствовало. Трудно сказать какой из рассмотренных вариантов предпочтительнее. И пролонгация

действия неконституционных норм, и затянувшийся правовой вакуум влекут неопределенность правового регулирования нарушают право граждан на беспрепятственный доступ к социальному обеспечению.

Т.К. Миронова в связи с этим отмечает, что принимая решения, Конституционный Суд обнадеживает граждан в том, что проблема решена или будет решена в установленные Судом сроки. А поскольку в эти сроки закон чаще всего не принимается, это дискредитирует в глазах граждан все органы власти, в том числе Конституционный Суд. Установление конкретных сроков исполнения решения накаляет социальную обстановку и приводит в целом к негативным результатам. Граждане должны иметь возможность реализовать свои нарушенные неконституционными нормами права сразу после принятия решения Конституционным Судом, а не после долгих мытарств в ожидании реализации такого решения.<sup>1</sup>

Поэтому *возложение на законодателя обязанности принять правовой механизм, как думается, не следует определять заранее установленными сроками.* Тем более, что такое обязывание не имеет под собой нормативного обоснования. Признанные неконституционными нормы должны утрачивать юридическую силу *немедленно* после провозглашения решения, после чего, до принятия нового нормативного акта, непосредственно применяется Конституция РФ (ч. 4 ст. 79 Закона о Конституционном Суде). Законодатель же *в разумный срок* принимает меры по реализации решения Конституционного Суда, в порядке, установленном ст. 80 Закона о Конституционном Суде.

Наконец, *третья* проблема, напрямую затрагивающая вопрос взаимодействия практики Конституционного Суда РФ и законодательной деятельности, касается правомерности высказываемых Судом в адрес Федерального Собрания РФ (или, чаще, более абстрактного адресата – «федерального законодателя») требований принять необходимые нормы. По мнению М.А. Митюкова с процессуальной точки зрения эти «законодательные

---

<sup>1</sup> *Миронова Т.К.* Реализация решений конституционного суда по вопросам обязательного пенсионного страхования // Российская юстиция. 2008. № 1. С. 9.

предложения» есть ни что иное, как «особенности исполнения решения», которые устанавливает Конституционный Суд. Правда, затем уважаемый правовед добавляет, что степень реализации предложений Конституционного Суда во многом зависит от воли субъектов законодательной инициативы трансформировать их в соответствующие законопроекты (или нет), а от палат Федерального Собрания – принять и одобрить их<sup>1</sup>.

Более категоричен в решении этой проблемы В.В. Лазарев. Автор убежден, что формулировки тех решений Конституционного Суда, в которых содержатся апелляции к Федеральному Собранию и его первой палате нуждаются в корректировке, а еще лучше - в отмене. «Государственная Дума не может ущемляться в своем суверенном праве творца законов»<sup>2</sup>. В связи с рассмотрением дел о проверке конституционности нормативных актов Конституционный Суд вправе принимать представления, в которых законодательному органу указывается на выявленные нарушения, но обратиться в Государственную Думу с законодательной инициативой - право строго определенных конституционными законами субъектов. Вменить Государственной Думе в обязанность принять закон - не имеет права никто<sup>3</sup>. С этим солидарна и Т.К. Миронова, считающая, что такая постановка вопроса вообще неправомерна, ибо в ст. 104 Конституции РФ говорится о праве законодательной инициативы, а не об обязанности<sup>4</sup>.

Все эти аргументы имеют под собой весьма серьезное обоснование в виде концепции разделения властей. Если не задаваться неразрешимым, по сути, вопросом о том, какая власть - законодательная или судебная - наиболее эффективна в реализации прав и свобод человека в демократическом обществе то станет очевидным, что каждая из них должна действовать строго в пределах своей компетенции. Это значит, что Конституционный Суд не должен

---

<sup>1</sup> См.: Митюков М.А. Конституция, законодательство, конституционное правосудие: вопросы взаимовлияния в Российской Федерации // Проблемы развития и совершенствования российского законодательства: Сб. ст. Томск, 1999. С. 29

<sup>2</sup> Лазарев В.В. Техника учета решений Конституционного Суда Российской Федерации в законодательной деятельности // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Т. 1. С. 55.

<sup>3</sup> Там же. С. 56.

<sup>4</sup> Миронова Т.К. Реализация решений конституционного суда по вопросам обязательного пенсионного страхования. С. 9.

подменять законодателя, а тем более связывать его обязательными установками, касающимися путей решения той или иной проблемы. Кстати, это отмечает и сам Конституционный суд в своих решениях<sup>1</sup>. Сказанное *ни в коей мере не умаляет правотворческой природы решений Конституционного суда, но переводит ее дальнейшее развитие в плоскость законодательной деятельности парламента*. Как отмечает Н.В. Варламова, восполнение пробелов (Конституционным Судом) является временным и действует только до принятия соответствующего закона<sup>2</sup>. Ведь при любых условиях Конституционный Суд не имеет возможности сам установить надлежащее и развернутое правовое регулирование. Поэтому здесь на первое место и выходит вопрос о взаимодействии Конституционного Суда и российского парламента.

Нет сомнений в том, что действия законодателя и Конституционного Суда в равной мере направлены на развитие и укрепление конституционности российского законодательства. Но не следует думать, что исправление законодательных недостатков осуществляется только по прямому принуждению Конституционного Суда. Если в ходе рассмотрения дела в Конституционном Суде выявляются потребности более полно гарантировать интересы граждан, законодатель может внести соответствующие изменения и дополнения в свои нормативные акты. Нельзя сказать, чтобы это происходило часто, но такие примеры, все же, есть.

Так, законодатель пошел дальше предписания Конституционного Суда, выраженного в резолютивной части Определения от 27 июня 2005 г. № 231-О «По жалобе гражданина Галеева К.А.». Данным определением Суд признал неконституционными положения п/п 1 п. 1 ст. 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ», в той мере, в какой они исключают возможность досрочного назначения трудовой пенсии по старости (наравне с матерями)

---

<sup>1</sup> См., например, Определение Конституционного Суда РФ от 3 октября 2006 г. N 471-О По запросу Курчатовского городского суда Курской области о проверке конституционности пункта 3 статьи 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» и по жалобе гражданки Степановой Ольги Александровны на нарушение ее конституционных прав той же нормой» // СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 679.

<sup>2</sup> См.: Варламова Н.В. Пять лет шестой Конституции России: проблемы реализации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 2 (23). С. 97.

отцам инвалидов с детства, воспитавшим их до достижения восьмилетнего возраста без матерей. Изменения, которые были внесены в п/п 1 п. 1 ст. 28 Закона о трудовых пенсиях, учли не только отцов инвалидов с детства, но и опекунов инвалидов с детства и лиц, являвшихся опекунами инвалидов с детства, воспитавших их до 8-летнего возраста. Есть и другой пример. В Постановлении от 25 декабря 2007 г. № 14-П<sup>1</sup> законодателю было указано на необходимость конкретизации условий и порядка участия застрахованных лиц - мужчин с 1953 по 1966 г.р. и женщин с 1957 по 1966 г.р. в формировании их пенсионных накоплений, поскольку ввиду изменений законодательства с 1 января 2005г. указанные категории застрахованных лиц были исключены из системы накопительного пенсионного страхования (в системе оставались только лица 1967 г.р. и моложе). Хотя с серьезным запозданием, но необходимое правовое регулирование было введено. При этом Федеральный закон № 56 от 30 апреля 2008 г.<sup>2</sup>, установивший условия и порядок формирования пенсионных накоплений для указанных категорий, распространил действие норм и на все остальные категории застрахованных лиц (по их желанию) вне зависимости от их возраста.

В той или иной мере решения Конституционного Суда Государственной Думой реализуются. Но было бы заблуждением считать, что все. До сих пор очень важные области отношений по социальному обеспечению остаются без должного регулирования. Например, не введено правовое регулирование профессиональных пенсий, что блокирует действие целого ряда норм Закона о трудовых пенсиях; не разработан механизм реализации Постановления Конституционного Суда № 9-П от 10 июля 2007г., поэтому пока данное Постановление применяется непосредственно, вызывая на практике немалые сложности; некоторые решения суда, затрагивающие интересы сотен тысяч российских граждан, слишком долго ждут своего исполнения<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2007 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в главу 24 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» ...».

<sup>2</sup> Федеральный закон № 56 от 30 апреля 2008 г. // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1943.

<sup>3</sup> См. о таких решениях: *Кобзева С.И.* Источники права социального обеспечения России. С. 206-209.

В связи с этим в юридической литературе поднимается вопрос об ответственности за неисполнение решений Конституционного суда. Предлагается эту ответственность конкретизировать и усилить<sup>1</sup>. Не возражая, в принципе, против таких предложений, думается, все же, что проблема реализации решений Конституционного суда лежит в другой плоскости. Необходимо конкретизировать не столько конституционную ответственность, сколько *порядок (технология)* реализации решений Конституционного Суда.

Между тем, технология учета решений Конституционного Суда в законодательной деятельности нормативно не определена и никто ее официально не установил. Закон о Конституционном Суде в ст. 79 определил юридическую силу решения Конституционного Суда, как очень высокую, но ни здесь, ни в какой-либо другой статье не установлено право Конституционного Суда давать соответствующие указания законодателю<sup>2</sup>. Получается, что законодатель сам должен пересмотреть признанные неконституционными акты. Норма ст. 81 Закона о Конституционном Суде, которая предусматривает ответственность за неисполнение решения Конституционного Суда, адресована, скорее, к исполнительным и судебным органам, но не к законодателю. Для законодателя признание нормативного акта или отдельных его положений неконституционными является основанием для отмены *в установленном порядке* положений других нормативных актов, основанных на акте, признанном неконституционным (ст. 87). Однако, опять же, обязанность приступить к соответствующей законодательной процедуре ни для кого не установлена. А ведь кто-то должен реализовать право законодательной инициативы.

Т.К. Миронова по этому поводу замечает, что с одной стороны, можно считать, что в ст. 80 Закона о Конституционном Суде субъект законодательной инициативы определен, но в силу целого ряда противоречий между федеральными законами, а также требования самой Конституции РФ в ч. 3 ст.

---

<sup>1</sup> См., об этом подробнее: М.А. Митюков. Конституция, законодательство, конституционное правосудие: вопросы взаимовлияния в Российской Федерации. С. 31-32.

<sup>2</sup> Лазарев В.В. Техника учета решений Конституционного Суда Российской Федерации в законодательной деятельности. С. 63.

104 о необходимости заключения Правительства РФ на законопроекты, предусматривающие расходы за счет средств федерального бюджета, статья 80 в рассматриваемой части «работает» плохо. Кроме того, разработка законопроекта, вне зависимости от того, кем из субъектов права законодательной инициативы он будет вноситься в Государственную Думу, должна осуществляться исходя не из их собственных представлений и понимания проблемы, а исходя из точки зрения Конституционного Суда. А это не так просто сделать, поскольку есть примеры, когда с доводами Конституционного Суда трудно согласиться.

Поэтому, считает автор, наиболее подходящим субъектом, инициирующим законопроект, в данном случае мог бы быть сам Конституционный Суд РФ<sup>1</sup>. Это предложение представляется вполне логичным, тем более, что ст. 104 Конституции РФ называет Конституционный Суд РФ среди субъектов права законодательной инициативы. Данное право отражено и конкретизировано в Регламенте Конституционного Суда<sup>2</sup>. Этот документ предусматривает даже поручение Председателю Суда либо одному из судей принять участие в заседаниях палат Федерального Собрания в связи с прохождением там внесенного Судом законопроекта либо законодательного предложения.

Но и этим взаимодействие Конституционного суда и парламента ограничиться не может. Ценная рекомендация, направленная на своевременную и полную реализацию решений Конституционного Суда, была дана по итогам пятой конференции «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики». Конституционному Суду было предложено обратиться к Федеральному Собранию РФ с посланием о состоянии конституционности законодательства в Российской Федерации<sup>3</sup>. Это позволило бы своевременно и системно реагировать на проблемы

---

<sup>1</sup> Миронова Т.К. Реализация решений конституционного суда по вопросам обязательного пенсионного страхования. С. 9-11.

<sup>2</sup> См. параграф 45 Регламента Конституционного Суда РФ от 01.03.1995 N 2-1/6.

<sup>3</sup> См. об этом: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О состоянии законодательства в РФ» (законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики в 2007 г.)». (Часть четвертая, Глава 1. [§ 1 «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: основные практические итоги пятилетия»](#)).

ненадлежащего законодательного регулирования общественных отношений и устранять выявленные недостатки.

Таким образом, практика реализации решений Конституционного Суда достаточно разноречива. В принципе большинство из них своевременно реализуются. Но немало остается и фактов неоправданного затягивания с их исполнением, неполного учета правовых позиций при приведении законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией.

### ***3.4. Практика Пленума Верховного Суда РФ, его значение для законотворчества и кодификации законодательства***

На правотворческий характер правоположений судебной практики, применительно к постановлениям Пленума Верховного Суда СССР, обращалось внимание еще в советский период. Этот вопрос рассматривался, в том числе, и в связи с задачами систематизации советского законодательства. В частности, И.С. Самощенко писал, что юридическая природа обязательных разъяснений, даваемых Пленумом Верховного Суда СССР на основе обобщения судебной практики по определенной категории судебных дел, существенно отличается от разъяснений, которые даются тем же Пленумом нижестоящим судам в постановлениях по конкретным рассмотренным им делам. Первые имеют общий характер, обязательны для всех судов, составляют *источники* советского права, на которые могут и должны ссылаться суды при решении конкретных дел, а вторые обязательны лишь для данного, конкретного дела, норм права не содержат<sup>1</sup>.

Мысль о том, что постановления (руководящие указания) Пленума Верховного Суда СССР имеют нормативный характер защищалась П.Е. Орловским<sup>2</sup>. А в 1956 г. на страницах журнала «Советское государство и право» развернулась масштабная полемика о юридической природе руководящих указаний Пленума Верховного Суда СССР. Большинство участников дискуссии, а также редакция журнала выступили в защиту того,

---

<sup>1</sup> *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства. С. 82-83.

<sup>2</sup> См.: Орловский П.Е. Значение судебной практики в развитии советского гражданского права // Советское государство и право. 1940. № 8/9. С. 91-97.

что эти указания являются *подзаконными нормативными актами*, содержащими общие положения, обязательные как для судов, так и для граждан и организаций. В редакционной статье был сделан вывод, что руководящие указания Пленума – это источник права независимо от того, содержат ли они новые нормы права<sup>1</sup>.

Близкую к названной позицию занимал Л.С. Явич. Известный правовед признавал возможность судебного правотворчества, но подчеркивал, что судебные акты не могут подменять собой законодательство. По его мнению, судебные органы могут выработать новые общие нормы в результате обобщения судебной практики и вынесения высшими судами указаний, обязательных для нижестоящих инстанций<sup>2</sup>.

В СССР факт достаточно широкого признания правотворческой природы судебной практики во многом объяснялся законодательными положениями, закреплявшими право Пленумов Верховных Судов СССР и союзных республик давать *руководящие* разъяснения судам по вопросам применения законодательства при рассмотрении судебных дел<sup>3</sup>. Именно руководящий характер указанных разъяснений обуславливал их обязательность для всех нижестоящих судов. По замечанию В.М. Жуйкова, судебная практика, выраженная в таких разъяснениях, всегда признавалась источником права, поскольку в судебных решениях *допускались ссылки* на них как на правовую основу разрешения дел. И получалось, что опубликованная практика верховных судов, не будучи признанной официально, фактически всегда учитывалась нижестоящими судами в качестве ориентира в вопросах применения и толкования права<sup>4</sup>.

Нынешние правоведы нередко подвергают это положение критике, поскольку «дача судам обязательных руководящих разъяснений несовместима

---

<sup>1</sup> О юридической природе руководящих указаний Пленума Верховного Суда СССР // Советское государство и право. 1956. № 8. С. 13–21.

<sup>2</sup> См. подробнее: Явич Л.С. Сущность права. Социально-философское понимание генезиса, развитие и функционирование юридической формы общественных отношений. Л., 1985. С. 140.

<sup>3</sup> См., например, ст. 56 Закона РСФСР от 8 июля 1981 г. «О судостроительстве в РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1981. № 28. Ст. 976.

<sup>4</sup> См. об этом подробнее: Жуйков В.М. К вопросу о судебной практике как источнике права // Судебная практика как источник права. М., 2000. С. 16.

с принципом независимости судей и подчинения их не ведомственным разъяснениям, а только закону»<sup>1</sup>. Конституция РФ 1993 г. устранила этот недочет, и в ст. 126 говорит о даче Верховным Судом разъяснений по вопросам судебной практики, но уже без указания на их руководящий характер.

Однако данное обстоятельство не привело к уменьшению числа сторонников нормативного (общеобязательного) характера данной формы судебной практики. В литературе по-прежнему констатируется, что хотя «разъяснения правовых норм, содержащиеся в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ не могут в настоящее время рассматриваться как легальное (т.е. нормативное) толкование, а только как официальное судебное, а значит имеющее лишь ориентирующее значение, ограничиться такой констатацией - значит не сказать всей правды»<sup>2</sup>.

Практическая роль разъяснений правовых норм Верховным Судом РФ распространяется далеко за рамки формально-юридических дефиниций, «такие разъяснения принимаются нижестоящими судами как руководство к действию», поэтому «фактически толкования закона Верховным Судом продолжают играть роль руководящих разъяснений»<sup>3</sup>. Более того, учеными предлагается официально закрепить возможность судов ссылаться на постановления Пленума Верховного суда РФ в мотивировочной части своих решений, так как это сделано в п. 4 ч. 4 ст. 170 Арбитражно-процессуального Кодекса РФ<sup>4</sup>. Можно спорить о правильности такого шага законодателя в отношении судебного решения арбитражного суда, но норма работает не

---

<sup>1</sup> Смирнов А.В., Манукян А.Г. Толкование норм права. М., 2008. С. 21.

<sup>2</sup> Там же. С. 22.

<sup>3</sup> *Гарантия от судебной ошибки.* Интервью с секретарем Пленума ВС РФ В. Демидовым // Российская газета. 2003. 30 сент.

<sup>4</sup> См. об этом: Чуча С.Ю. Судебные акты в системе источников трудового права России: современные тенденции // Современные тенденции в развитии трудового права и права социального обеспечения: Матер. межд. науч.-практ. конф. /под ред. К.Н. Гусова. М., 2007. С. 149-150. Крыжан В.А. Правовой обычай и судебная практика как источники трудового права (на фоне интеграции отраслей российского права и интеграции Российской федерации в мировое сообщество государств. С. 131.

первый год и явного вреда для права пока не принесла. Закреплено, по сути, только то, что уже и так давно сложилось и применялось на практике<sup>1</sup>.

Вне зависимости от того будет или не будет сделан указанный шаг в отношении постановлений Пленума Верховного Суда РФ, есть основания расценивать данные акты как *нормотворческие, хотя и обладающие своеобразием*. В.П. Реутов еще в 1970г. предложил рассматривать содержащиеся в таких актах положения в качестве специфического промежуточного этапа на пути усвоения законодательством правил, сложившихся в процессе юридической практики. Уважаемый ученый указывает, что в процессе правоприменения могут создаваться правила, представляющие собой *прообраз будущей правовой нормы*, либо выявляться факты, свидетельствующие о необходимости принятия нового закона, изменения существующего. Все эти данные, накопленные в ходе юридической практики, при помощи науки трансформируются в правило - *модель новой нормы права*. Применительно к судебной практике такие правила охватываются понятием *правоположения* и находят свое формализованное выражение в разъяснениях Пленумов высших судебных органов и в решениях по наиболее принципиальным конкретным делам<sup>2</sup>.

Позицию В.П. Реутова разделяет С.В. Бошно. По ее мнению для осуществления реального воздействия на законотворчество судебная практика должна объективироваться в какие-либо формы. Устойчивые формы выражения судебной практики содержат вариант решения существующей проблемы (пробела, коллизии и т.п.), имеют вид суждения, примененного при разрешении реальных дел, и в этом смысле несут информацию законодателю о конкретном предложении. Другие виды юридической практики проигрывают

---

<sup>1</sup> Необходимо отметить, что предложения о включении в мотивировочную часть судебных решений ссылки на акты казуального толкования высказывались еще в 70-е гг. В.В. Лазаревым. См.: *Лазарев В.В. Правоположения: понятие, происхождение и роль в механизме юридического воздействия // Правоведение. 1976. № 6. С. 8.* Но с этим не согласны другие ученые, например, А.К. Безина. См.: *Безина А.К. Судебная практика в механизме правового регулирования трудовых отношений. Казань, 1989. С.31-32.*

<sup>2</sup> См.: *Реутов В.П. Стадии воздействия юридической практики на развитие законодательства // Правоведение. № 3. 1970. С. 117-118.*

судебной практике в связи с тем, что нередко они не имеют оболочки, внешней формы, адекватной для ее восприятия законодателем<sup>1</sup>.

Без сомнения, деятельность Пленума Верховного Суда РФ по даче разъяснений обладает большим потенциалом воздействия на законотворчество. По сути дела, в сформулированных там суждениях нередко содержатся уже готовые для восприятия законодателем правила. И, хотя не все из них трансформируются впоследствии в законодательные нормы, процесс влияния судебной практики на законотворчество происходит непрерывно и постоянно.

Богата примерами подобного рода деятельность Пленума Верховного Суда РФ в сфере трудового права. За период существования Пленума Верховного Суда СССР и РФ принято значительное количество постановлений по трудовым вопросам<sup>2</sup>. Последнее, наиболее обширное, постановление Пленума Верховного Суда РФ № 2 от 17 марта 2004 г. «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»<sup>3</sup> содержит значительное число правоположений нормативного характера, подавляющее большинство которых, по мнению специалистов, явилось своевременным и прогрессивным источником совершенствования трудового законодательства и практики его применения<sup>4</sup>. Главным образом, этим постановлением инициировано внесение изменений в Трудовой кодекс РФ в июне 2006 г. В обновленной редакции ТК РФ<sup>5</sup> законодатель учел большинство новых трудовых норм, сформулированных Пленумом<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Бошно С.В.* Влияние судебной практики на законотворчество // Государство и право. № 8. 2004. С.15.

<sup>2</sup> См. *Безина А.К.* Судебная практика по трудовым делам. С. 263-264. С учетом последнего постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами РФ Трудового Кодекса РФ», перечень постановлений, составленный А.К. Безиной, необходимо несколько скорректировать.

<sup>3</sup> Бюллетень ВС РФ. 2004. № 6 (Действует в редакции постановления Пленума от 28 декабря 2006 г. № 63)

<sup>4</sup> См. об этом, например: *Головина С.Ю.* Современные тенденции в трудовом праве России // Современные тенденции в развитии трудового права и права социального обеспечения. С. 35-37.; *Полухина Е.Е.* Судебная практика Верховного Суда как источник трудового права // Право и государство: теория и практика. 2008. № 8. С. 27-30.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 90 «О внесении изменений в Трудовой кодекс РФ, признании не действующими на территории РФ некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) РФ» //СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2878.

<sup>6</sup> См. подробнее: *Полухина Е.Е.* Судебная практика Верховного Суда как источник трудового права. С.27-30.

С.Ю. Головина уверена, что задачей законодателя является своевременное реагирование на выявленные высшими судебными органами недостатки, пробелы и противоречия в трудовом законодательстве и последующая коррекция соответствующих правовых норм. Уважаемая автор отмечает, что многие из действующих ныне понятий и дефиниций трудового права восприняты из постановлений Пленумов Верховного суда РФ разных лет, например, понятие перевода, понятие дисциплинарного проступка и др. С принятием ТК РФ, отмечает С.Ю. Головина, *влияние судебных актов на развитие трудового законодательства стало еще заметнее*<sup>1</sup>.

В сфере права социального обеспечения правотворческая активность Пленума ВС пока невысока и на сегодняшний день есть только два постановления, специально посвященных вопросам применения законодательства о социальном обеспечении. Первое - от 14 декабря 2000 г. № 35 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел, связанных с реализацией инвалидами прав, гарантированных Законом РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>2</sup>; второе - от 20 декабря 2005 г. № 25 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении дел, связанных с реализацией гражданами права на трудовые пенсии»<sup>3</sup>.

Относительно низкая активность Пленума Верховного Суда РФ в этих вопросах объясняется отнюдь не отсутствием проблем в применении законодательства о социальном обеспечении, а совсем иными причинами. Длительное время в СССР защита права на социальное обеспечение осуществлялась только в порядке обжалования незаконных действий должностных лиц в вышестоящий орган (например, исполком районного Совета народных депутатов). Право граждан на судебную защиту впервые

---

<sup>1</sup> Головина С.Ю. Современные тенденции в трудовом праве России. С. 36-37.

<sup>2</sup> В редакции постановления Пленума от 5 апреля 2005 г. № 7, с изменениями и дополнениями, внесенными постановлением Пленума от 11 мая 2007 г. № 23 // Бюллетень ВС РФ. 2001. № 2. С. 5

<sup>3</sup> Бюллетень ВС РФ. 2005. № 6. С.3.

было законодательно закреплено лишь в 1990 г. ст. 129 Закона РФ от 20 ноября 1990г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РФ»<sup>1</sup>.

Возможно, отсутствие длительного судебного опыта в сфере права социального обеспечения объясняет то, что названные постановления Пленума Верховного Суда РФ в сравнении с постановлениями по трудовым делам, «небогаты» новыми правовыми положениями и имеют более «классический» правоприменительный, нежели правотворческий характер. Это, конечно же, нельзя рассматривать как недостаток, поскольку основным назначением судебной практики является, все-таки, применение права.

Значительная часть постановления Пленума ВС РФ от 14 декабря 2000г. № 35 посвящена крайне сложным для судов вопросам, касающимся исчисления сумм в возмещение вреда инвалидам в связи с катастрофой на Чернобыльской АЭС, в том числе: выбора периода работы, за который определяется заработная плата; правилам осовременивания номинальной величины заработка; применения минимальных гарантированных сумм заработка для определения размера возмещения вреда; последующей индексации этих размеров и т.п. Пленум Верховного Суда дал подробные поэтапные рекомендации для правильного применения соответствующих положений законодательства применительно к разным временным периодам, когда менялось нормативное регулирование. Трудности в применении судами законодательства в данной области часто были вызваны тем, что в большинстве случаев, нормативные акты, которыми вносились изменения в действующие правила, не оговаривали условий их действия во времени (самое главное – в отношении прежних периодов).

Так, в законодательстве до сих пор внятно не урегулирован вопрос о порядке исчисления размера возмещения вреда лицам, пострадавшим от аварии на ЧАЭС, но обратившимся за возмещением вреда *впервые* после 2 марта 1996 г. - даты вступления в силу Федерального закона от 24 ноября 1995

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351. (Утратил силу).

г. № 180<sup>1</sup>. В частности, не имеет четкого нормативного закрепления механизм осовременивания заработка, из которого исчисляются суммы возмещения вреда, а именно: должен ли этот заработок подлежать повышению на коэффициенты 6 и 3 (соответственно: до 1 января 1991г., и с 1 января 1991г. до 31 января 1993г.), или же к нему должен применяться только механизм индексации, установленный действовавшим в тот период (до 31 декабря 1993г.) законодательством, при исчислении заработка для назначения пенсии.

В правоприменительной деятельности органов социальной защиты сложилась практика отказа «чернобыльцам», впервые обратившимся за получением сумм возмещения вреда после введения в силу Федерального закона № 180, в дополнительном повышении заработка на указанные коэффициенты 6 и 3. Долгое время этот вопрос был предметом многочисленных судебных разбирательств, которые, в конечном итоге, достигли Европейского суда по правам человека<sup>2</sup>. Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении № 35 «урегулировал» эту проблему, указав в ч.2 и 3 п. 13, что «во всех случаях, когда для определения среднего месячного заработка учитывается работа до 1 января 1991 г. либо в периоде с 1 января 1991 г. до 31 января 1993 г., суммы заработка должны увеличиваться соответственно в шесть либо в три раза независимо от времени предъявления иска». Кроме того, необходимо иметь в виду, что при исчислении судами размера возмещения вреда после введения в действие Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 180 и до признания утратившими силу Правил возмещения работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием или иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей<sup>3</sup> при определении

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 180 «О внесении изменений и дополнений в нормативные акты по вопросам возмещения работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием или иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей» // СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 4562.

<sup>2</sup> Первое решение, вынесенное Европейским судом в отношении Российской Федерации, - решение по делу Бурдов против России от 7 мая 2002 г., как раз касалось нарушения права гр. Бурдова на получение компенсации в возмещение вреда здоровью в связи с аварией на чернобыльской АЭС.

<sup>3</sup> Постановление Верховного Совета РФ от 24 декабря 1992 г. № 4214-1 «Об утверждении Правил возмещения работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием

общей суммы заработка для исчисления сумм возмещения вреда *впервые*, все суммы, учитываемые в составе заработка инвалида, подлежат индексации в порядке, установленном действовавшим в указанный период законодательством, при исчислении заработка для назначения пенсии.

Думается, что правовоположения, выработанные судом по этому вопросу вполне можно считать источником права, поскольку они заложили механизм исчисления размера сумм возмещения вреда гражданам, которые, получив повреждение здоровья в прошлом, не имели ранее возможности обратиться за таким возмещением. Этот механизм исчисления заработка для определения размера возмещения вреда инвалидам, пострадавшим от аварии на Чернобыльской АЭС, применяется судами при рассмотрении споров и в настоящее время. Правда законодательного урегулирования означенный вопрос не получил до сих пор.

Еще один пример, также связанный с размерами возмещаемого вреда, касается правил их индексации. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 35 этому посвящены семь из двадцати одного пункта постановления. Социальная значимость своевременной и полноценной защиты сумм возмещения вреда от инфляции, как представляется, не требует особых доказательств. Тем не менее ясного законодательного закрепления и этот механизм не имеет. При индексации сумм возмещения вреда инвалидам вследствие чернобыльской аварии, в зависимости от временного периода, применяются то коэффициенты повышения минимального размера оплаты труда, то индекс роста величины прожиточного минимума, то индексы, установленные Правительством РФ, то коэффициенты, закрепленные в Федеральных законах бюджете РФ на очередной финансовый год. Все это дополнительно усугубляется тем, что в большинстве случаев из-за несвоевременного применения этих индексов или отказе в их применении, образовались значительные задолженности по платежам, которые тоже необходимо индексировать.

---

или иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 71. (Утратило силу).

Пленум Верховного Суда сформулировал правоположение, позволяющее, в определенной мере, урегулировать проблему. В п.16 установлено: «Учитывая, что задержка выплаты назначенных сумм возмещения вреда, нанесенного здоровью вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в связи с инфляцией причиняет имущественный вред истцу, суд вправе удовлетворить его требование об индексации названных сумм с учетом *индекса роста потребительских цен, рассчитанного государственными органами статистики РФ*». В постановлении есть и иные положения, способные улучшить правовое регулирование в данной сфере.

Тем не менее, следует признать абсолютно справедливым упрек, высказанный уполномоченной по правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзляковой на пятой Всероссийской конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики». Уважаемая омбудсмен сказала: «некоторые законодательные акты настолько плохи, что по ним бессильны что-либо предпринять и судебные органы, но когда они все-таки принимают решения в пользу граждан, как это происходит повсеместно с «чернобыльцами», то решения судов не исполняются. А почему так происходит? А потому что сам закон о Чернобыле сделан так, что за индексацией человек должен каждый раз обращаться в суд. И за столько лет закон не исправлен как следует. Очень много чернобыльцев, по-прежнему, обращаются в Европейский суд. Ну, поправьте вы закон, и не будет этого позора и того, чтобы нас уговаривали: вы уж, пожалуйста, не пишите про чернобыльцев!»<sup>1</sup>.

Второе постановление Пленума Верховного суда № 25 от 20 декабря 2005 г., в целом, значительно облегчило судам применение непростого и специфического пенсионного законодательства. Это касается, например, вопросов конвертации ранее приобретенных пенсионных прав (п. 13, 18); порядка включения женщинам в стаж работы по специальности периода нахождения в отпуске по уходу за ребенком при досрочном назначении пенсии

---

<sup>1</sup> См.: *Мониторинг* правового пространства и правоприменительной практики. Пятилетние итоги и перспективы конституционного партнерства: материалы V Всероссийской научно-практической конференции 26-27 июня 2007г. М., 2007. (Стенограмма заседания четвертой секции). С. 113-115.

по старости (п. 15); правил назначения досрочной пенсии по старости работникам образования и здравоохранения (п.10-12), исчисления выслуги лет и назначения пенсий летному составу гражданской авиации (п.16, 17); выплаты неполученных сумм пенсии в связи со смертью пенсионера (п. 8) и др.

В тоже время не все положения этого постановления бесспорны. В их числе - п. 9, в котором Пленум дает разъяснение о том, что при разрешении спора о включении в специальный стаж (для досрочного назначения трудовой пенсии по старости) тех или иных периодов работы, вопрос о *тождественности* выполняемых истцом функций, условий и характера деятельности тем работам (должностям, профессиям), которые дают право на досрочное назначение пенсии, *должен решаться судом* исходя из конкретных обстоятельств каждого дела, установленных в судебном заседании. Возражения, в частности, вызывает то, что в данном случае имеется законодательное регулирование вопроса о том, кто и в каком порядке вправе такую тождественность устанавливать. Согласно ч.2 п.2. Постановления Правительства РФ от 11 июля 2002 г. № 516<sup>1</sup> Министерство труда и социального развития РФ<sup>2</sup> по представлению федеральных органов государственной власти и по согласованию с Пенсионным фондом РФ устанавливает тождество профессий, должностей и организаций, предусмотренных ст. 27 и 28 Закона о трудовых пенсиях, а также списками работ, профессий, должностей<sup>3</sup>, с учетом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости, тем же профессиям, должностям и организациям, имевшим ранее иные наименования.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 11 июля 2002 г. № 516 «Об утверждении правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьями 27 и 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2872.

<sup>2</sup> С 2004 г. Министерство здравоохранения и социального развития. См. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития РФ» от 30 июня 2004 г. № 321 // СЗ РФ. 2004. № 321. Ст. 2898.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 18 июля 2002 г. № 537 «О списках производств, работ, профессий и должностей, с учетом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости в соответствии со статьей 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ», и об утверждении правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости работникам летного состава гражданской авиации в соответствии со статьей 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» // СЗ РФ. 2002. № 29. Ст. 2975.

Можно заметить, что в первом и втором случаях есть различие в формулировках правомочий по установлению тождественности, влияющее на объем этих правомочий. Очевидно, что у судов, согласно п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 25, правомочия оказались значительно шире, поскольку данным пунктом не конкретизируется причина установления тождественности (официальное изменение наименования профессии, ее неправильное местное наименование и т.п.). Получается, что суд может самостоятельно решить вопрос о тождестве профессий по любому спорному основанию. Вряд ли такое положение можно признать обоснованным и законным. Ведь Правительство РФ, наделяя Министерство труда и социального развития правом устанавливать тождество профессий, исходило из того, что это федеральный орган государственной власти, в функции которого входит выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере труда и социального развития.

В частности, Министерство вправе самостоятельно принимать акты об установлении тождества профессий, должностей и организаций (структурных подразделений), работа в которых засчитывается в стаж для досрочного назначения трудовой пенсии по старости, тем же профессиям, должностям и организациям (структурным подразделениям), имевшим ранее иные наименования<sup>1</sup>.

Кроме того, разрешение вопросов, связанных с видами работ, квалификационными характеристиками, наименованиями должностей и т.п. составляет *непосредственную* компетенцию Министерства, является одним из «профильных» направлений в его деятельности. Министерство, устанавливая тождество профессий, в том числе путем издания нормативных правовых актов<sup>2</sup>, распространяет действие этих правил на неопределенный круг лиц, т.е. решает проблему *комплексно*. Основной недостаток этого порядка – в его длительности. Установление тождества в ходе судебного разбирательства

---

<sup>1</sup> См. п. 5.2.62 Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития РФ.

<sup>2</sup> См., например, Постановление Министерства труда и социального развития РФ от 1 апреля 2003 г. № 15 «Об установлении тождества профессий рабочих, работа в которых дает право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии с подпунктами 1,2,4,5 и 7 пункта 1 статьи 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» // Российская газета. 2003. 24 апр.

может оказаться быстрее, а возможно, и проще для заявителя. Но следует иметь в виду, что *такое решение, принятое в ходе казуального толкования, касается только лиц, участвующих в деле, и не носит общеобязательного характера. Это означает, что при возникновении аналогичной ситуации, спор вновь придется разрешать в суде.* Очевидно, что подобные точечные «попадания» при всей их социальной значимости, вряд ли содействуют повышению качества правового регулирования. А наличие конфликта между постановлением Правительства РФ № 516 и постановлением Пленума Верховного Суда № 25 – тем более. Думается, что это как раз тот случай, когда правомерно ставить вопрос о *пределах* судебного нормотворчества, которое ни при каких условиях не должно подменять собой действующее законодательство или противоречить ему<sup>1</sup>.

На основании даже краткого анализа постановлений Пленума Верховного Суда РФ по трудовым и социальным вопросам можно сформулировать главные направления воздействия этой формы судебной практики на законодательство в сфере труда и социального обеспечения. В их числе: выявление и восполнение пробелов в законодательстве; устранение в нем внутренних противоречий; содействие единству и унификации трудового и социально-обеспечительного законодательства; формулирование правоположений, содержащих прообразы законодательных дефиниций; конкретизация правовых норм. Приведенные примеры иллюстрируют бесспорное воздействие судебной практики на развитие трудового законодательства РФ и, в частности его дальнейшую кодификацию. Законодательство о социальном обеспечении также испытывает на себе это влияние, хотя здесь оно пока и менее ощутимо, чем в сопредельной отрасли.

Завершая данный параграф укажем, что также, как и в случае с реализацией решений Конституционного Суда РФ, *эффективное взаимодействие Верховного Суда РФ и российского парламента невозможно*

---

<sup>1</sup> Необходимо заметить, что на практике наделение суда правомочием устанавливать тождество профессий рассматривается положительно. См. об этом: *Василевская В.П.* О практике рассмотрения судами гражданских дел, связанных с досрочным назначением гражданам трудовых пенсий в связи с занятостью на работах с вредными и тяжелыми условиями труда // *Российское правосудие.* 2008. № 3 (23). С. 87-88.

без разработки и нормативного закрепления соответствующего правового механизма. Один из таких механизмов уже существует - это право законодательной инициативы, предоставленное судебным органам статьей 104 Конституции РФ. Однако специалисты находят, что определить баланс между законотворческой и правоприменительной деятельностью суда бывает непросто. И данный правомерный и прямой способ воздействия практики на законодателя не получил необходимого развития<sup>1</sup>. Поэтому восприятие законодателем судебной практики не может быть ограничено только этим механизмом.

Должно быть налажено взаимное движение судебных и законодательных органов навстречу друг другу в целях совершенствования законодательства. А этого пока не наблюдается. Существующее взаимодействие данных органов государственной власти далеко от совершенства. Это касается всех его аспектов, в том числе и организационных контактов. *Реализация правоположений судебной практики в законодательной деятельности не регламентирована и фактически полностью зависит от усмотрения законодателя*, от его стремления развивать демократические основы российского законодательства.

С.В. Бошно в связи с этим замечает, что из-за недостаточности обработки и учета судебной практики для целей законотворчества, отсутствия субъекта процесса взаимодействия, несистематичности этой деятельности определить параметры влияния судебной практики на законотворчество довольно затруднительно<sup>2</sup>. Обеспокоенный этой проблемой Совет Федерации РФ в ближайшее время планирует перевести работу по учету и использованию правоприменительной практики высших федеральных судов на системную основу и обеспечить ее *регламентарное регулирование*, а также рассмотреть возможность создания института полномочных представителей федеральных судов в палатах Федерального Собрания РФ. Последнее предложение является

---

<sup>1</sup> С.В. Бошно указывает, что количество законопроектов, внесенных высшими судебными органами, не превышает 1% общего объема инициатив, и большая их часть носит учредительный характер в области судебной системы. См. об этом подробнее: *Бошно С.В.* Влияние судебной практики на законотворчество. С. 17.

<sup>2</sup> Там же. С. 16.

рекомендацией Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики».

В отличие от постановлений Пленума ВС РФ, практику Верховного Суда РФ в качестве суда первой или второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам нельзя рассматривать в качестве правотворческой. Хотя в последние годы именно судебную практику высших судов РФ по конкретным делам, а равно соответствующую деятельность нижестоящих судов общей юрисдикции, все чаще предлагают признать источником права, придав ей силу прецедента. Однако такое решение, применительно к современной российской правовой действительности, вряд ли имеет под собой серьезное научное и практическое обоснование. Решения суда по конкретным делам имеют не нормативный, а строго индивидуальный характер, и не рассчитаны на многократность применения как это имеет место в прецедентном праве. Что же касается обязательности этих актов, то она несомненна, но касается только определенных лиц<sup>1</sup>.

Потому более правильной представляется позиция тех исследователей, которые, в данной связи, предлагают говорить не о судебном прецеденте в смысле применения права, а о «прецеденте судебного толкования» или о «прецедентном значении актов официального казуального толкования»<sup>2</sup>. Развивая эту мысль, Н.Н. Вопленко пишет, что такое толкование означает интерпретацию смысла правовых норм компетентным органом или должностным лицом по конкретным делам. Будучи официальным оно является обязательным только для понимания правовой природы и регулирования конкретного жизненного случая. Его нельзя механически переносить и распространять на другие жизненные обстоятельства. В то же время при определенных условиях значение актов официального казуального толкования может выходить за сферу индивидуального регулирования, и оказывать существенное влияние на юридическую практику, например, служить

---

<sup>1</sup> См.: *Марченко М.Н.* Судебное правотворчество и судебское право. С. 430

<sup>2</sup> *Байтин М.И.* О юридической природе решений Конституционного Суда Российской Федерации. С.12.; *Вопленко Н.Н.* Толкование права. С. 68.

материалом для официальных разъяснений общего характера. Но в любом случае это будет прецедент толкования, а не прецедент применения права<sup>1</sup>.

Высказываются в литературе и справедливые опасения того, что законодательное закрепление судебной практики по конкретным делам в качестве источника права путем придания ей силы прецедента может породить весьма опасный и по сути своей неправовой симбиоз законодателя и судьи в одном лице<sup>2</sup>.

Оставляя дальнейшие рассуждения на эту тему, ограничимся выводом о том, что в отличие от постановлений Пленума Верховного Суда, имеющих общенормативный характер, позволяющий расценивать их в качестве источника права, решения этого же суда по конкретным делам являются индивидуальными актами правоприменения и не могут быть признаны источником права (в том числе в форме прецедента). Что же касается воздействия этих актов на законотворчество, то оно, безусловно имеет место, но осуществляется опосредованно – через обобщение судебной практики, выявление наиболее типичных проблем правоприменения и выработку на основании этого правоположений, которые в сконцентрированном виде находят свое выражение в постановлениях Пленума ВС РФ<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Вопленко Н.Н.* Толкование права. С. 66-69. Отметим, что констатация данного факта видится справедливой по отношению к актам официального казуального толкования всеми судами, но кроме Конституционного Суда РФ. Такие же акты Конституционного суда отнюдь не ограничиваются разовым значением, а оказывают существенное влияние на всю юридическую практику и, сформулированные в виде правовых позиций, служат источником будущих правовых норм.

<sup>2</sup> См. об этом: *Нерсесянц В.С.* Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право // Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 41. Следует заметить, что подобные опасения высказывались учеными еще в дореволюционной России. Так, Н.М. Коркунов, будучи сторонником признания судебной практики источником права, тем не менее, выражал беспокойство: не будет ли такой шаг означать признание за судом права «судить не по закону или обычаю, а по своему усмотрению» и не возведет ли это «в общее правило судейский произвол». См.: *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. (Переизд.) СПб., 2003. С. 359.

<sup>3</sup> Справедливости ради необходимо заметить, что есть, все же, и примеры того, как индивидуальное решение становилось основой будущих норм, формировало *прообраз* новых правил. Одно из самых известных таких определений - по делу Марцинюка по иску к Дзержинской железной дороге о возмещении вреда, понесенного истцом в результате его добровольного участия в тушении пожара, возникшего в поезде (1940г.). Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда СССР указала, что хотя Гражданский кодекс и не предусматривает ответственности в таких случаях, однако истец действовал не в личных интересах, а в интересах государственной социалистической собственности. Поэтому понесенный истцом вред ответчик должен возместить. Аналогичное решение вынесла коллегия Верховного Суда СССР в 1949 г. по иску Бычковой-Гончаренко к обществу «Динамо». Эта практика судебных органов позднее была узаконена в ст. 95 Основ гражданского законодательства (1961 г.) и в ст.472 Гражданского кодекса РСФСР (1964 г.), согласно которым вред, понесенный гражданином при спасении социалистического имущества от угрожающей ему опасности, должен быть возмещен той организацией, имущество которой спасал потерпевший. См. об этом, подробнее: *Вердников В. Г., Кабалкин А. Ю.* О возмещении вреда, понесенного

### 3.5. К вопросу о кодификации актов судебной практики

Как указывалось ранее, исторически нет оснований рассматривать кодификацию только как способ упорядочения исключительно законодательных (нормативных) актов. Уже приводились примеры кодификаций обычаев (кутюмов) в средневековой Франции, судебных решений – в кодексе Хаммурапи, доктринальных мнений юристов в Римском *Corpus juris civilis* (своде гражданских законов). Однако в Российской Федерации, как и в большинстве иных стран романо-германской системы права господствует принцип верховенства закона. И не учитывать это обстоятельство нельзя. Отсюда возникает закономерный вопрос: могут ли акты судебной практики выступать объектом кодификации в РФ, и есть ли в этом необходимость?

Если подойти к решению этого вопроса с более широких позиций, и взглянуть на судебную практику как на объект *систематизации* нормативных предписаний, то и в российской и в советской истории можно найти об этом некоторые сведения. Свод Законов Российской Империи, подготовленный в середине XIX в. под руководством выдающегося юриста графа М.М. Сперанского, первоначально включал в себя два крупных раздела: 1) Полное Собрание законов (применяя современную терминологию - хронологическое собрание законодательства); 2) Свод законов (систематическое собрание действующего законодательства). Планировался и третий раздел – Уложение, который по замыслу М.М. Сперанского, должен был стать собранием кодифицированных актов, но это намерение не было реализовано<sup>1</sup>.

Полное Собрание законов отличалось от Свода тем, что оно включало в себя все акты изданные высшими и центральными органами управления со времен Соборного Уложения 1649 года и до Манифеста от 12 декабря 1825 г. о

---

гражданином при спасании социалистического имущества // Советское государство и право. 1963. № 1. С. 102 – 107.

<sup>1</sup> Сперанский М.М. Обзор исторических сведений о Своде Законов. С. 63. Впоследствии в Свод Законов вносились многочисленные дополнения (Продолжения), и система Свода, хотя и оберегаемая, по возможности, тем не менее, подверглась очень значительной коррекции. См. об этом: Шебанов А.Ф. Опыт составления и издания систематического собрания законодательства в дореволюционной России // Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства. С. 27-48.

восшествии на престол Николая Первого (всего было издано сорок томов). При этом, по мнению М.М. Сперанского, в Собрание должны быть «вмещены по порядку времени все постановления, ко всегдашнему исполнению от верховной власти или именем ее от учрежденных ею мест и правительств, происшедшие по всем частям государственного управления без всякого изъятия, причем не должно делаться различия между законами действующими и отмененными»<sup>1</sup>. Кроме того, в него должны были включаться также и *отдельные судебные решения*, в том числе по конкретным делам, а именно: те из них, «сила которых распространена в самом их изложении на все случаи, им подобные»; которые «являясь в начале решениями частными, были приняты примером, образцом и таким образом сделались общими»; те, в которых «сделано изъяснение закона общего», установлен точный смысл его<sup>2</sup>.

Заметно, что приведенная в цитате характеристика судебных решений, требующих систематизации, сходна с характеристикой судебной практики в ее современном проявлении, особенно когда речь идет о судебной практике как источнике права. А именно: в первом случае имеется ввиду такое судебное решение, за которым может быть признано значение судебного прецедента; второй пример свидетельствует об обобщении судебной практики и распространении сделанных на основе этого разъяснений на неопределенных круг лиц; третий случай связан с толкованием закона, которому, по-видимому, был придан общеобязательный характер.

Следует заметить, что Полное Собрание законов Свода Законов Российской Империи не было источником права в его современном формально-юридическом значении. Это было хронологическое собрание, необходимое, в первую очередь для того, чтобы сослаться на помещенные туда акты, при составлении второго раздела – Свода законов. Поскольку полные тексты были доступны именно в Собрании законов<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Сперанский М.М. Обзорение исторических сведений о Своде Законов. С. 138.

<sup>2</sup> Там же. С. 138-140.

<sup>3</sup> М.М. Сперанский по этому поводу писал: «Собрание необходимо для разрешения сомнений в истинном смысле какой-либо статьи Свода. Буквальный смысл должен быть главным основанием решений, но таковой не всегда может быть понят без уяснения причин, на которых был основан закон. Эти причины не обозначены в статьях Свода, их надлежит искать в самих источниках, в самих текстах, из которых статьи

Во второй раздел (собственно Свод законов) включались уже не все нормативные акты, а только действующие, кроме того, они входили туда в извлечениях и компоновались по предметному признаку. Свод Законов получил юридическое признание источника права - нового закона, отменившего действие всех прежних<sup>1</sup>. Поэтому можно без сомнения говорить о том, что в указанный период российская правовая доктрина отдавала должное роли судебной практики в развитии и правильном понимании законодательных актов, придавала определенным судебным решениям общеобязательный характер, т.е. распространяла их на неопределенных круг случаев и лиц, хотя и не признавала за ними свойства источника права. Скорее всего именно этим объясняется то, что судебные решения во втором разделе Свода Законов не значились.

В советский период развития юридической науки также поднимались вопросы систематизации актов судебной практики. В фундаментальной работе 1962 г. «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства» этой проблеме посвящена отдельная четвертая глава<sup>2</sup>. Важно иметь в виду, что в этой главе как потенциальный предмет систематизации при составлении Систематического собрания действующего законодательства СССР (и союзных республик) рассматривались исключительно постановления Пленума Верховного Суда СССР и инструктивные указания Государственного арбитража при Совете Министров СССР. Иные акты судебных органов во внимание не принимались.

---

(Свода) составлены. Таким образом, между статьями Свода и первоначальным текстом закона существует и всегда должна существовать неразрывная связь. Это две формы одного и того же законодательства. Свод – как закон буквальный, как основание решений, а текст Собрания – как руководство к лучшему и полнейшему познанию законов». *Сперанский М.М.* Обзор исторических сведений о Своде Законов. С. 154-156.

<sup>1</sup> В действительности суждение о Своде Законов как о новом законе не было единственным. А.Ф. Шебанов указывает, что это мнение было главенствующим и его поддерживали, в частности, Г.Ф. Шершеневич, Л.И. Петражицкий и П.П. Цитович. Однако, Н.М. Коркунов считал, что Свод Законов не новый закон, а лишь новая форма прежних законов. См. об этом: *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. (Переизд.) СПб., СПб., 2003. С. 402. Современные исследователи, в основном, придерживаются позиции о том, что Свод законов – образец систематизации законодательства в форме инкорпорации (Полное собрание законов) и консолидации (Свод законов). См.: *Баранов В.М., Демичев А.А.* Правовая природа Свода законов Российской империи в свете истории и теории систематизации нормативных актов // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С. 46, 49-50

<sup>2</sup> *Теоретические вопросы систематизации советского законодательства.* С. 145-160.

Как уже указывалось в работе, в этот период в советской юридической науке доминировала позиция о признании нормативной природы только за постановлениями Пленума Верховного Суда СССР и указаниями Государственного арбитража. Применительно к проблемам систематизации законодательства указанные акты высших судебных инстанций СССР (а вслед за этим и высших судебных инстанций союзных республик) рассматривались как подзаконные нормативные акты, которые должны издаваться судебными органами только в рамках закона и не должны ему противоречить<sup>1</sup>.

С.Н. Братусь в связи с этим писал: «если указанные акты имеют нормативный характер, то они могут быть предметом систематизации в тех случаях когда систематизируются ведомственные и приравненные к ним акты. Кроме того, они могут включаться и в различного рода сборники нормативных актов, т.е. быть предметом неофициальной систематизации»<sup>2</sup>. Таким образом, советская правовая доктрина допускала как официальную, так и неофициальную систематизацию правоположений судебной практики высших судебных органов страны. В то же время, А.С. Соминский уточнял, что хотя указанные правоположения судебной практики и могут быть предметом систематизации, но она должна проводиться отдельно от систематизации законодательных материалов. Причем этой работой должны заниматься Верховный Суд СССР и Государственный арбитраж самостоятельно<sup>3</sup>.

Что же касается возможности помещения правоположений судебной практики в кодифицированные акты, то отечественная правовая наука об этом умалчивает. Более того, весь опыт кодификации законодательства в СССР и РФ свидетельствует, что отбору для последующего включения в кодексы подвергались только нормативные правовые акты, но никогда - акты судебных органов<sup>4</sup>. Даже признавая за последними свойства нормативности, российская правовая доктрина не рассматривает их как предмет кодификации. По-видимому, в этом и нет необходимости.

---

<sup>1</sup> Там же. С. 153

<sup>2</sup> Там же. С. 149.

<sup>3</sup> *Подготовка* и издание систематических собраний действующего законодательства. С. 133.

<sup>4</sup> См., например: Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника.; *Развитие* кодификации советского законодательства. М., 1968.; *Систематизация* законодательства в Российской Федерации.

И дело здесь не только в том, что это не соответствует правовой системе РФ или «не принято». Дело в том, что включение правоположений судебной практики в кодифицированный акт (даже в качестве приложений к статьям или ссылок) неизбежно повлечет изменение их правовой природы, *превращая из актов правоприменительных в законодательные нормы*. Как замечает Р.Кабрияк, включить в закон правило, ранее существовавшее исключительно в судебной практике, значит изменить его юридическое значение, поскольку в таком случае смещается граница между тем, что предопределено парламентом и что входит в компетенцию судьи при толковании правовых норм<sup>1</sup>. Разделяя такое опасение, резюмируем, что закрепление в кодифицированном акте правоположений судебной практики должно осуществляться иначе - *посредством их учета в законотворческой деятельности и последующей интеграции в статьи кодекса*. В этом случае кодифицируемое положение независимо от своего первоначального источника приобретает законодательную силу.

---

<sup>1</sup> Кабрияк Р. Кодификации. С. 399. Известный французский правовед ссылается здесь на литературу по поводу французских «непрерывных кодификаций права», под которыми понимаются, в первую очередь, кодификации - компиляции (т.е. составление официальных систематических собраний), Тем не менее, приведенная цитата полностью применима и в данном контексте.

## **Раздел II. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ**

### **Глава 1. Общая характеристика состояния российского законодательства о социальном обеспечении**

#### **1.1. Определение понятия законодательства о социальном обеспечении. Соотношение его с категорией «социальное законодательство»**

Социально-экономические преобразования в России ставят сложные вопросы о современной роли права и законодательства в жизни государства и общества. Стремление российского государства к соответствию заявленным в Конституции РФ принципам правового и социального государства вызывают повышенный интерес к исследованию законодательства о социальном обеспечении.

За последние 15 лет это законодательство существенно обновилось. В нем появились новые институты и подинституты, принято значительное число законодательных актов. Стало заметным повышение роли закона в правовом регулировании отношений по социальному обеспечению, закон постепенно занимает ведущее положение в отраслевом нормативном массиве. И хотя в последние годы это свойственно всем отраслям российского законодательства, для социального обеспечения в этом есть особый смысл, поскольку длительное время (фактически - весь советский период) данная отрасль не могла похвастать наличием большого числа законов в своем отраслевом нормативном массиве. По существу, до 1990г., кроме Кодексов законов о труде, которые включали в себя положения, либо главы о государственном социальном страховании<sup>1</sup>, было принято всего два сугубо отраслевых закона: Закон СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях»<sup>2</sup> и Закон СССР от 15 июля 1964 г. «О пенсиях и пособиях членам

---

<sup>1</sup> Все КЗоТы, начиная с 1918 г. и до 1971 г. в той или иной мере регулировали эти вопросы. В КЗоТ РФ 1971г. Гл. XVI «Государственное социальное страхование» состояла из 12 статей и весьма детально регулировала отношения обеспечению рабочих и служащих в РФ государственными пенсиями и пособиями. Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007. (Утратил силу с 1 февраля 2002г.).

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 15. Ст. 313.

колхозов»<sup>1</sup>. В тоже время подзаконное, в особенности ведомственное нормотворчество, было весьма развитым и, по сути, подменяло собой законодательное регулирование.

Однако, несмотря на то, что большинство отношений в сфере социального обеспечения теперь урегулировано законодательно, число подзаконных актов от этого не уменьшилось. По-прежнему имеют место попытки заместить, «исправить» такими актами нормы федеральных законов. Некоторые из этих многочисленных примеров были приведены выше<sup>2</sup>. Это одна из серьезных проблем, негативно влияющих на качество и эффективность социально-обеспечительного законодательства.

Но законодательные сложности не ограничиваются указанным обстоятельством. Главная проблема, сдерживающая полноценное развитие отраслевого нормативного массива, - бессистемный и часто хаотичный процесс принятия актов разного уровня, в том числе и законов. Законы нередко принимаются там, где мог быть принят подзаконный нормативный акт, вновь принимаемые законы не обеспечены механизмом их реализации, далеко не всегда в отраслевом законодательстве удается воплотить конституционные принципы, сохраняются коллизии между федеральными и региональными актами и т.п.<sup>3</sup> Отсутствие системности законодательства нарушает его внутреннюю логику, размывает границы отдельных отраслей, провоцирует конфликты между отраслями законодательства и законодательными актами.

Помимо этого, в отечественной правовой системе явно недостаточно применяются концепции развития законодательства, включая как общий, так и отраслевой аспекты. Концептуальный подход позволил бы более планомерно и целенаправленно решать вопросы формирования и реализации законодательства, а не форсировать его количественные показатели, как это имеет место в последнее время. Но концепций развития законодательства в сфере социального обеспечения было немного и появились они впервые

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 29. Ст. 340.

<sup>2</sup> См.: раздел I параграф 2.3. – о видах нормативных правовых актов, подлежащих отбору.

<sup>3</sup> См. подробнее: *Кобзева С.И.* Источники права социального обеспечения России. С.187-263.

только во второй половине 90-х гг. XX в. В то же время глубокий системный социально-экономический кризис, вызванный распадом СССР и сменой экономического курса, требовал серьезного планирования социальной политики еще в начале 90-х гг.

Как отмечают М.В. Лушникова и А.М. Лушников в этот сложный период у российских «реформаторов» отсутствовала системная концепция социальной политики в переходный период и проблемы решались по ходу их возникновения. Формирование новой системы социального обеспечения шло сложно, со значительными социальными издержками, не всегда эффективными и последовательными социальными реформами. В отличие от этого, в ряде стран бывшего социалистического лагеря, переживавших сходные процессы, подобные специальные программы принимались<sup>1</sup>.

Недооценка системных основ законодательства вообще и в сфере социального обеспечения в частности, ослабляют эффективность действия последнего и мешают его реализации. Известный Федеральный закон от 12.01.1995г. № 5-ФЗ «О ветеранах»<sup>2</sup>, не обеспеченный необходимой для его функционирования «инфраструктурой» подзаконных нормативных актов, не согласованный в части бюджетных обязательств между федеральным центром и регионами, неадекватный имевшимся в тот период финансовым возможностям государства, так и не был реализован в полном объеме<sup>3</sup>. То же самое можно сказать о Федеральных законах «Об основах социального обслуживания населения», «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» и некоторых иных актах «урожайного» на социальные законы предвыборного 1995 года.

---

<sup>1</sup> В частности, уважаемые авторы указывают, что в 1990 г. в Венгрии в Программу перестройки и развития экономики был включен раздел «Защита и развитие человеческих ценностей» с подробным анализом проблем и методов их решения в сфере занятости, социального обеспечения, здравоохранения. В этот же период в Чехословакии был принят Сценарий социальных преобразований на переходный период. См. подробнее: *Лушникова М.В., Лушников А.М.* Курс права социального обеспечения. С. 218-219. См. также: *Соколова Т.В.* Социальное реформирование в странах Центральной и Восточной Европы: проблемы и опыт // Труд за рубежом. 2002. № 1. С. 36.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

<sup>3</sup> Имеется ввиду первоначальная редакция этого закона, до внесения в нее изменений Федеральным законом № 122 от 22 августа 2004 г.

Принимаемый закон должен находиться в системной связи не только с уже действующими отраслевыми законами, но и законами других отраслей российского законодательства. При этом такие системные связи не должны ограничиваться лишь координацией между нормами одной или разных отраслей законодательства, а предполагать их сочетание. Например, в сфере права социального обеспечения необходимо взаимодействие отраслевых норм и норм бюджетного и налогового законодательства. Разработка и утверждение государственных социальных стандартов невозможны без учета требований бюджетного законодательства, а введение механизмов формирования социальных прав на добровольных началах и (или) за счет негосударственных источников будет эффективнее при соответствующем установлении налоговых льгот. Именно таким путем пошел законодатель, когда одновременно с принятием Федерального закона № 56 от 30 апреля 2008 г. «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионного капитала» были внесены изменения в семь других федеральных законов, включая Налоговый кодекс РФ<sup>1</sup>.

В то же время, качество законодательства нельзя отождествлять с качеством законодательного процесса, понимаемого как подготовка и принятие законов, хотя это его отправная позиция. Закон должен быть понятным доступным и действенным. Он должен обладать механизмом реализации и обеспечивать режим законности, что понимается, в первую очередь как верховенство закона, соблюдение в нем конституционных принципов и прав граждан.

Рассматривая состояние законодательства о социальном обеспечении через призму его возможной кодификации основное внимание надлежит уделить следующим взаимосвязанным вопросам: определению понятия законодательства о социальном обеспечении, выяснению его соотношения с

---

<sup>1</sup> См. Федеральный закон № 55 от 30 апреля 2008 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений»//СЗ РФ. 2008. № 18. Ст.1942.

понятием «социальное законодательство»; выявлению места законодательства о социальном обеспечении в системе межотраслевых связей; анализу отражения в законодательстве о социальном обеспечении положений Конституции РФ и норм международно-правовых актов о социальном обеспечении).

Понятие законодательства о социальном обеспечении является составной частью понятия российского законодательства в целом и одного из его крупных блоков – социального законодательства в частности. Поэтому характеристика указанного понятия не может быть дана в отрыве от его исходных категорий. Начнем с того, что при весьма желательном единообразии в понимании термина «законодательство», в правовой литературе и нормативных правовых актах обнаруживается целый ряд весьма различных его трактовок: от наиболее широкого понимания законодательства как совокупности всех законов и подзаконных нормативных правовых актов<sup>1</sup> до самой узкой концепции, понимающей законодательство как упорядоченную совокупность собственно законов<sup>2</sup>. Между этими позициями есть промежуточные. Так, например, С.В. Поленина понимает под законодательством не всю систему нормативных правовых актов, а только те, которые принимаются высшими органами государственной власти и управления<sup>3</sup>. И еще существует позиция об отнесении к законодательству тех актов, которые принимаются парламентом, как законодательным органом власти<sup>4</sup>.

Необходимо заметить, что разность понимания термина «законодательство» может объясняться целым рядом причин как нормативного, так и идеологического характера. Говоря о советском периоде,

---

<sup>1</sup> См., например: *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права: хрестоматия М., 1998. С. 182.; *Юридический энциклопедический словарь* / под ред. А.Я. Сухарева. С. 130-131.

<sup>2</sup> Сторонником этой концепции в последние годы является Ю.А. Тихомиров. См.: *Концепции развития российского законодательства*. С. 11.

<sup>3</sup> См.: *Поленина С.В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства. М., 1979. С. 4-5. Здесь необходимо заметить, что введение института Президента в РФ расширило круг нормативных актов, составляющих понятие законодательства в данной трактовке, включив в него указы Президента РФ.

<sup>4</sup> В частности, Р.З Лившиц считал, что законодательством являются только законы и другие законодательные акты (постановления), принимаемые парламентом. См.: *Лившиц Р.З.* Теория права. М., 1994. С.112.

авторы нередко ссылаются на то, что трактовать категорию «законодательство» расширительно вынуждала существовавшая в те годы практика, когда правительственными актами регулировались обширные сферы отношений. Законов принималось крайне недостаточно, должного контроля за соответствием актов правительства законам в стране не существовало. В этих условиях правительство издавало первичные нормативные предписания, имеющие общегосударственное значение и заполняющие значительные не охваченные законом сферы правового регулирования, и это сближало нормативные акты правительства с законами, и позволяло их объединять общим понятием законодательства<sup>1</sup>.

Исходя из аналогичного критерия, но говоря уже о современном этапе, специалисты критикуют широкий подход к понятию «законодательство», поскольку при нехватке законов с этим можно было мириться, при их избытии – нет. «Законодательство в узком, точном смысле этого слова – это структурированная, упорядоченная система законов»<sup>2</sup>. Или утверждают, что широкий подход к указанной категории ведет к подмене законного регулирования подзаконным, к ситуации, когда подзаконные акты имеют большую фактическую силу, чем законы<sup>3</sup>, что «широкая» трактовка снижает роль закона, создает почву для его подмены управленческими решениями, что неприемлемо для правового государства, путь к которому лежит через возрастание роли закона<sup>4</sup>. В результате в современной теории права все чаще предлагается понимать под термином «законодательство» только совокупность собственно законов, «что будет способствовать повышению их роли в правовом регулировании»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Каратеев П.Ю. Законодательство: его вчерашние и сегодняшние трактовки // Ленинградский юридический журнал. 2005. № 1(2). С. 87.

<sup>2</sup> Общая концепция развития российского законодательства : разработка Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ / подгот. Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. 1999. № 1. С. 13–30.

<sup>3</sup> См., например: Котелевская И.В. Закон и подзаконный акт // Журнал российского права. 2000. № 1. С.34.; Марченко М.Н. Теория государства и права. М., 1997. С. 348.

<sup>4</sup> Худойкина Т.В. Законодательные ошибки: на примере законодательной деятельности субъекта РФ // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Т. 1. С 423.

<sup>5</sup> См.: Каратеев П.Ю. Законодательство: его вчерашние и сегодняшние трактовки. С. 89.

Указанные аргументы резонны, но при этом нетрудно заметить, что основаны они, скорее, на эмоциональном, нежели рациональном настрое ученых. Очевидно, что повышение роли закона в правовом регулировании отношений, а равно и строгое соблюдение принципа законности, необходимы, но они вряд ли могут зависеть от определения понятия законодательства. Прямое действие закона, его высшая юридическая сила должны обеспечиваться государством и соблюдаться субъектами правоприменительной практики при любом понимании законодательства. Главное формально-юридическое требование, предъявляемое к системе законодательства – его внутренняя согласованность и непротиворечивость. Последовательная реализация этого требования делает неактуальным спор о подходах к определению данного понятия, поскольку полностью охватывает проблему соотношения закона и подзаконного нормативного акта, а также позволяет дать комплексную характеристику всей системы отраслевого законодательства<sup>1</sup>.

Позиция законодателя в решении рассматриваемого вопроса непоследовательна, хотя некоторые авторы отмечают, что в последние годы он все чаще прибегает к узкой трактовке понятия «законодательство». Например, в соответствии со ст. 5 Трудового кодекса РФ трудовое законодательство (включая законодательство об охране труда), состоит из настоящего Кодекса, иных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права<sup>2</sup>. Но в то же время законодателем используется и широкий подход. В частности, в соответствии со ст. 5 Жилищного кодекса РФ жилищное законодательство

---

<sup>1</sup> См. об этом, например: *Толстик В.А.* Проблема понимания термина «законодательство» в контексте систематизации нормативных правовых актов // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С. 322. Можно добавить, что некоторые авторы (например, А.С. Пиголкин) весьма «спокойно» относятся к смыслу, который вкладывается на практике и в литературе в анализируемое понятие, предупреждая лишь, что то или иное его понимание должно быть заранее оговорено. См.: *Проблемы общей теории права и государства* / под ред. В.С. Нерсесянца. М., 2001. С. 340.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст.3. Аналогичный подход использован, например, при определении гражданского и уголовно-исполнительного законодательства. Так, согласно ст. 3 ГК РФ гражданское законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. Таким же образом определено уголовно-исполнительное законодательство в ст. 2 УИК РФ// СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

состоит из настоящего Кодекса, принятых в соответствии с настоящим Кодексом других федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Аналогично определяется воздушное и градостроительное законодательство<sup>2</sup>. Если обратиться к федеральным законам в сфере права социального обеспечения, регулирующим значительные группы общественных отношений, то чаще можно встретить именно широкий подход. Так, в частности, определяется законодательство РФ об обязательном пенсионном страховании, которое, согласно ст. 2 Федерального закона № 167 от 15 декабря 2001 г., состоит из Конституции РФ, настоящего Федерального закона, законодательства РФ о налогах и сборах, иных федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов Российской Федерации<sup>3</sup>. Как совокупность федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ определяется законодательство РФ о социальном обслуживании населения, о социальной защите инвалидов, об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве, об охране здоровья граждан и др.<sup>4</sup>

Думается, что ни широкий, ни узкий подход законодателя в определении понятия законодательства не могут гарантировать соблюдения принципа законности. Это в гораздо большей мере зависит от других аспектов законодательной деятельности, в частности, от степени конкретизации норм закона, от необходимости их детализации в подзаконных нормативных актах и, в конечном счете, от качества самого закона

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2005. № 1. Ч.1. Ст. 14.

<sup>2</sup> Ст. 2 Воздушного кодекса РФ // СЗ РФ. 1997. №12. Ст. 1383.; Ст. 3 Градостроительного кодекса РФ //СЗ РФ. 2005. № 1. Ч. 1. Ст. 16.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

<sup>4</sup> См., например: ст. 2 ФЗ от 10 декабря 1995г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в РФ» // СЗ РФ.1995. № 50. Ст. 4872.

(отсутствия в нем противоречий, пробелов и т.п.). Очевидно также и то, что подзаконное регулирование необходимо. Правила законодательной техники не позволяют бесконечно детализировать закон, принимать законы по мелким, незначительным вопросам. Конкретизация общих правовых норм закона в нижестоящих нормативных актах является объективным требованием, без которого невозможно применять и реализовывать в индивидуальных ситуациях те общие и абстрактные правила поведения, которые содержатся в законах. В этих случаях, считает Р.А. Ромашов, конкретизация закона, осуществляемая путем подзаконного нормотворчества, является обязательной стадией правотворческого процесса<sup>1</sup>.

Что же касается социально-обеспечительного законодательства, то оно вообще не сможет «работать» без подзаконных нормативных актов. Ведь все без исключения отраслевые федеральные законы снабжены указаниями на необходимость принятия определенных перечней, списков, правил и т.п. в обеспечение норм закона. Своеобразной спецификой отраслевого массива является необходимость детального учета различного рода особенностей: условий труда, профессии, климата, социального положения и т.п. Дифференциация правового регулирования отношений по социальному обеспечению признана одним из общеотраслевых принципов. Другое дело, что делегирование права на принятие того или иного акта органу исполнительной власти должно быть обоснованным, соответствовать компетенции правотворческого органа. Имеет значение и количество отсылок к подзаконным нормативным актам – оно не должно быть большим, иначе действенность закона будет ослаблена, а число правовых коллизий может возрасти.

Кроме этого, данное право должно реализовываться не параллельно с законодательным регулированием, а «внутри» него, в указанных в законе целях. Нельзя мириться с тем, что подчас Правительству РФ даются на откуп такие социально значимые вопросы, как, например, определение условий

---

<sup>1</sup> Ромашов Р.А. Проблема соотношения понятий «конкретизация» и «конкретность» законодательства // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики. С. 130.

назначения пенсий по государственному пенсионному обеспечению отдельным категориям граждан (п. 3 ст. 1 ФЗ № 166 от 15 декабря 2001г. «О государственном пенсионном обеспечении в РФ»<sup>1</sup>). И уж, конечно, необходимо четко определить пределы ведомственного нормотворчества, которое должно ограничиваться регулированием специальных вопросов и процедур, например, медицинского характера (о методах профилактики заболеваний, диагностики, лечения и т.п.), и не должно затрагивать права граждан на социальное обеспечение.

Резюмируя проблему определения понятия «законодательства» и соглашаясь с тем, что «отсутствие его единого нормативного закрепления создает не только теоретические, но практические трудности»<sup>2</sup>, заметим, что широкий подход к определению рассматриваемого понятия, как совокупности не только законов, но и иных нормативных правовых актов, более других отвечает цели формирования согласованной системы источников отраслевого законодательства. Как справедливо указывает В.А. Толстик, негативным следствием «узкого» подхода является необходимость вместе с термином «законодательство» использовать какие-либо дополнительные категории, объединяющие иные виды нормативных правовых актов. В результате налицо отсутствие единой, обобщающей все источники отраслевого массива категории. И это не так безобидно как может показаться на первый взгляд, и в конечном счете может привести к ослаблению внутрисистемных связей в действующем законодательстве. По мнению ученого методологически важным является системное видение законодательства, а не его узкие трактовки<sup>3</sup>.

*Поэтому, до тех пор пока наукой не обоснована другая категория, позволяющая охватить всю систему нормативных источников права*

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831. См. также п.3 ст. 1 ФЗ № 173 от 15 декабря 2001 г. «О трудовых пенсиях в РФ» // СЗ РФ. 2001. № 52. Ч. 1. Ст. 4920.

<sup>2</sup> Худойкина Т.В. Законодательные ошибки: на примере законодательной деятельности субъекта РФ. С.423.

<sup>3</sup> Толстик В.А. Проблема понимания термина «законодательство» в контексте систематизации нормативных правовых актов. С. 321.

*социального обеспечения, следует воспринимать в таком качестве именно категорию «законодательство».*

В ракурсе задач кодификации законодательства о социальном обеспечении можно предложить подробное и четкое определение в соответствующей статье кодекса перечня актов, признаваемых источниками права социального обеспечения, т.е. тех актов, в которых могут содержаться нормы права социального обеспечения, примерно так, как это сделано в ст. 5 Трудового кодекса РФ (за исключением, разумеется само́й «узкой» трактовки законодательства о труде). Вместе с этим следует закрепить иерархию правовых нормативных актов, решить вопросы разграничения нормотворческих полномочий между субъектами правотворческой деятельности, в особенности между законодательными и исполнительными органами<sup>1</sup>.

Становление в России социального и правового государства, признание приоритета прав и свобод человека и гарантирование этих прав государством во многом зависят от качества и эффективности законодательства о социальном обеспечении. Вторая половина XX века и начало XXI века отмечены небывалым расширением социальной сферы общества и повышенным вниманием всех развитых демократических государств к обеспечению прав человека и высокого уровня жизни граждан.

Это процесс характерен и для России, что подтверждается интенсивным развитием отраслей законодательства «социального блока» и явно выраженными приоритетами в социальной политике нашего государства. Достаточно напомнить о «запуске» в 2006 г. крупной национальной программы по системной модернизации здравоохранения, образования и жилищной сферы, главная цель которой - инвестиции в человека, повышение качества жизни. В современных условиях, как считает

---

<sup>1</sup> Следует указать, что применительно к пенсионному законодательству подобную идею высказал в 2003 г. В.С. Аракчеев. Уважаемый автор предложил закрепить в нормах общей части пенсионного права перечень источников отрасли и указание о том, какие из элементов отраслевых правоотношений регулируются законами, какие - подзаконными нормативными актами. По его мнению это позволило бы упорядочить пенсионное законодательство и предупредить возможные противоречия между актами различной юридической силы. См. подробнее. *Аракчеев В.С.* Пенсионное право России. СПб., 2003. С. 136.

С.М. Миронов, эффективность и качество государственного управления необходимо оценивать по таким показателям, как продолжительность жизни, здоровье, качество питания, медицинского обслуживания и т.п.<sup>1</sup> Такое понимание роли государства в жизни общества предполагает формирование и реализацию соответствующей доктрины социального государства с четко определенными приоритетами, системой социальных гарантий для граждан и механизмом их обеспечения.

Эти и некоторые иные обстоятельства вызывали объективный процесс интеграции отраслей российского законодательства социального блока: социально-обеспечительного, трудового, семейного, образовательного и др., вместе с которым возник и исследовательский интерес к социальной сфере в целом. Появились работы, посвященные указанной проблематике<sup>2</sup>.

Т.К. Миронова, проанализировав значительный массив нормативных предписаний в сфере социального обеспечения и социальной защиты населения, пишет, что «разрозненность норм о социальной защите, содержащихся в различных отраслях права тревожит умы ученых и периодически порождает идеи о возможной консолидации этих норм в рамках единой отрасли не только законодательства, но и права». После чего следует вывод об имеющей место в настоящее время внутриотраслевой трансформации права социального обеспечения, позволяющей говорить о перспективах становления на базе этой отрасли нового отраслевого образования - социального права<sup>3</sup>.

Сходную позицию занимает М.И. Лепихов, когда утверждает, что законодательство о социальной защите населения как система

---

<sup>1</sup> См. об этом: *Роик В.Д.* Социальный бюджет: нормативные и методологические аспекты анализа. М., 2006. С. 3.

<sup>2</sup> См., например: *Социальное законодательство: научно-практическое пособие.*; *Социальное законодательство России и Великобритании.* См. также: *Миронова Т.К.* Право и социальная защита. С. 172-207.

<sup>3</sup> *Миронова Т.К.* Право и социальная защита. С. 207, 243. Важно заметить, что позднее уважаемая автор несколько скорректировала свою позицию, указав, что необходимость регулирования отношений в сфере социальной защиты нормами разных отраслей права не свидетельствует о том, что все эти нормы следует объединять в рамках одной (комплексной) отрасли. «На современном этапе развития российской правовой науки нет достаточных оснований для кардинального изменения системы отраслей права в части, касающейся правового регулирования общественных отношений, связанных с осуществлением социальной защиты». См. об этом: *Миронова Т.К.* Право социального обеспечения и современные тенденции правового регулирования отношений в сфере социальной защиты. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. М., 2008. С.12-13.

взаимосвязанных законодательных актов, регулирующих данную сферу правоотношений, трансформируется в самостоятельную отрасль права – социальное право<sup>1</sup>. Не акцентируя внимания на различных наименованиях данной отрасли права (или законодательства), признаем, что повышенное внимание к социальному законодательству в современной России вполне обоснованно. Ведь от качества и эффективности социального законодательства зависит соблюдение и гарантирование прав человека в демократическом обществе<sup>2</sup>.

Вместе с тем, в ракурсе кодификации проблема социального законодательства как некоего автономного нормативного массива, обладающего собственным предметом регулирования, представляется малопродуктивной и, в значительной мере, искусственной. Ведь в данном случае речь идет не об отрасли законодательства, а о совокупности отраслей, имеющих, в известной степени, общие цели, задачи и принципы, вытекающие из доктрины социального государства. Многие из отраслей, образующих эту совокупность, являются давно признанными самостоятельными отраслями права и законодательства.

Так, непосредственно в Конституции РФ, в ст. 72 упоминаются трудовое, семейное и жилищное законодательство. Вряд ли можно признать продуктивным подход, нивелирующий специфику данных самостоятельных отраслей. Они, хотя и направлены на достижение общих целей социальной политики, но располагают для этого разными средствами. Другие «составляющие» социального законодательства, например, законодательство о здравоохранении, об образовании, о культуре пока не имеют строгой отраслевой обособленности, хотя тенденции к этому выявляются<sup>3</sup>. Объективный процесс интеграции отраслей законодательства социального

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Лепихов М.И.* Конституционно-правовые основы деятельности Российской Федерации по социальной защите населения. С.76-79. Далее социальное право определяется автором как комплексная отрасль права. Там же. С. 82.

<sup>2</sup> *Поленина С.В., Баранов В.М.* Формирование правового пространства России в условиях глобализации: состояние и технико-юридические проблемы совершенствования законодательства // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации. С. 7.

<sup>3</sup> См, например: *Федорова М.Ю.* Образовательное право. М., 2004.

блока не означает размывания предметов их регулирования, а способствует выявлению и упрочению между ними системных связей.

Поэтому, невзирая на то, что социальная сфера в целом отличается целевой ориентацией и органической связью ее элементов (отраслей законодательства), *вести речь о социальном законодательстве можно лишь в условном, собирательном смысле*, как допустимо говорить, например, и об экономическом законодательстве. Без укрепления традиционных отраслей законодательства развитие и эффективное применение социального законодательства невозможно.

С этих позиций оптимальным представляется подход к исследуемой проблеме специалистов Института законодательства и сравнительного правоведения. В коллективном исследовании, посвященном правовому регулированию социальной сферы<sup>1</sup>, авторы постарались выявить свойственные отраслям законодательства социального блока тенденции, признаки и системные межотраслевые связи. В качестве одной из главных тенденций названа тенденция сближения указанных правовых массивов. При этом дана независимая и обстоятельная характеристика отдельных отраслей: пенсионного, жилищного, образовательного, законодательства в сфере науки, физкультуры и спорта, культуры и здравоохранения. К сожалению в этот перечень не попали иные институты законодательства о социальном обеспечении, например, о социальном страховании, социальном обслуживании, об оказании государственной социальной помощи и др. Но сама идея интегрированного исследования отраслей социального законодательства, без «прицела» на формирование на этой основе новой отрасли российского права, должна быть поддержана.

Тем более, что социальная направленность российской государственной политики становится все более очевидной и свидетельствует о стабильном и долгосрочном намерении развивать социальную сферу. Для этого принимаются нормативные акты, выделяются финансовые ресурсы, перестраивается система управления. Масштабы задач, решаемых в этой

---

<sup>1</sup> Социальное законодательство: научно-практическое пособие.

сфере, подтверждают правоту предположения Ю.А. Тихомирова о формировании наряду с частным и публичным правом третьей «правовой семьи», которую уважаемый автор называет гуманитарным, или социальным, правом<sup>1</sup>. По мнению ученого, таковы тенденции развития права не только в России, но и в странах Совета Европы. С подобным пониманием социального права есть все основания согласиться.

*И если рассматривать социальное законодательство (право) как интегрированную правовую категорию, в него допустимо включать законодательство о социальном обеспечении - как самостоятельную отрасль. Но все иные подходы, подразумевающие трансформацию законодательства о социальном обеспечении в законодательство о социальной защите населения, или поглощение его социальным правом, недопустимы. Они понижают значение данной самостоятельной отрасли законодательства, лишены практического смысла и методологически ошибочны, поскольку ведут к нарушению системности российского законодательства, опирающуюся, прежде всего, на отраслевую структуру.*

## **1.2. Место законодательства о социальном обеспечении в системе межотраслевых связей**

Выявление межотраслевых связей законодательства о социальном обеспечении и определение его места в системе таких связей является одним из главных условий, необходимых для решения кодификационных задач. Если рассматривать законодательство о социальном обеспечении в ракурсе межотраслевого взаимодействия, в его структуре можно выделить три группы нормативных правовых актов: сугубо отраслевые акты, прямо и непосредственно регулирующие отношения, возникающие в связи с социальным обеспечением граждан; межотраслевые (комплексные) акты, направленные на социальную защиту населения; акты иных отраслей

---

<sup>1</sup> См.: *Концепции* развития российского законодательства. С. 11. Обращаем внимание на то, что Ю.А. Тихомиров использует в данном случае именно термин «правовая семья».

законодательства, включающие в себя отдельные важные нормы права социального обеспечения.

Вывод о существовании в структуре законодательстве о социальном обеспечении трех названных групп нормативных правовых актов позволяет сделать анализ структуры Классификатора правовых актов, утвержденного указом Президента РФ № 511 от 15 марта 2000г.<sup>1</sup> Детальный анализ Классификатора правовых актов и, в частности, его раздела «070.000.000 - Социальное обеспечение и социальное страхование», будет сделан позднее. Здесь укажем лишь некоторые отправные моменты.

Классификатор правовых актов 2000г. заменил Общеправовой классификатор отраслей законодательства<sup>2</sup>, действовавший в РФ с 1993 г. Несмотря на то, что новый акт не содержит в своем наименовании указания на отрасли законодательства, его структура основана на предметном принципе, т.е. на отраслях законодательства, соответствующих традиционным отраслям права, и комплексных отраслях (массивах) законодательства. В этом, например, убеждены известные ученые А.И. Абрамова и Т.Н. Рахманина, по мнению которых Классификатор в основных своих параметрах соответствует реально существующей структуре действующего законодательства и отражает нормативный материал с учетом тенденций и перспектив развития конкретных отраслей, подотраслей и институтов законодательства<sup>3</sup>. Поэтому Классификатор правовых актов 2000г., вполне может рассматриваться не только как стандарт в области классификации правовой информации, но и как ориентир для отнесения правовых актов к той или иной отрасли законодательства.

Концепция Классификатора, в котором выделяется основной раздел, как правило, соответствующий отрасли законодательства, и вместе с тем даются ссылки к иным разделам, позволяет выявить главные межотраслевые законодательные связи. Если следовать логике Классификатора, то сугубо

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.

<sup>2</sup> Указ Президента от 16 декабря 1993 г. № 2171 «Об общеправовом классификаторе отраслей законодательства // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4936. (Утратил силу).

<sup>3</sup> *Систематизация законодательства в Российской Федерации.* С. 175.

отраслевые нормативные правовые акты формируют самостоятельный раздел «070.000.000 - Социальное обеспечение и социальное страхование». Через систему отсылок этот раздел взаимодействует с другими, например, с законодательством о финансах, о местном самоуправлении, о здравоохранении, о статусе военнослужащих и др., и позволяет выявить нормативные правовые акты, имеющие межотраслевой характер и акты иных самостоятельных отраслей российского законодательства, содержащие также и нормы права социального обеспечения.

Такая схема позволяет получить достаточно четкое представление о социально-обеспечительном законодательстве как о самостоятельной отрасли, и определить его место в системе иных отраслей и нормативных комплексов. А создаваемая с помощью Классификатора системность расположения имеющегося нормативного массива в перспективе позволит определить оптимальный состав (структуру) кодифицированного закона, установить его соотношение с иными отраслевыми актами и актами других отраслей права.

Выявление в отраслевом законодательстве указанных групп нормативных правовых актов в ракурсе кодификации имеет еще одно важное значение. *А именно: позволяет максимально широко подойти к отбору нормативных правовых актов, с тем, что бы в нем участвовали не только акты, составляющие фундамент законодательства о социальном обеспечении, но и иные акты, содержащие отдельные важные нормы права социального обеспечения.*

Итак, первую группу нормативных правовых актов о социальном обеспечении составляют специальные, сугубо отраслевые нормативные правовые акты, формирующие ядро правового регулирования отношений в сфере права социального обеспечения. *Отраслевые нормативные предписания составляют основное содержание таких актов.* За последние 15 лет здесь произошли существенные изменения, благодаря которым система источников права социального обеспечения в значительном объеме

пополнилась законами. Напомним, что до начала 90-х гг. XX в. этот вид правовых актов в отраслевом нормативном массиве был явлением единичного порядка.

Более того, многие из ныне действующих федеральных законов можно отнести к числу *базовых* отраслевых актов, имеющих кодификационное значение. Это, например, федеральные законы: «Об основах социального обслуживания населения в РФ» (1995г.), «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (1995 г.), «Об основах обязательного социального страхования» (1999г.), «О государственной социальной помощи» (1999г.), «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» (2001г.), «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» (2001г.) и др.

Кодификационное значение перечисленных законов подтверждается, в первую очередь, тем, что в них законодатель закрепляет общие положения законодательства о социальном обеспечении (хотя и в усеченном виде): цели, принципы, дефиниции, вопросы соотношения законов с иными правовыми нормативными актами. Эта тенденция свидетельствует не только о стремлении законодателя к систематизации нормативного материала в сфере права социального обеспечения, но и к *формированию в структуре отраслевого законодательства общей части*, что немаловажно для проведения последующих кодификационных работ.

Это подтверждает Л.Ф. Апт, говоря, что законодатель закрепляет большую часть дефиниций как раз в базовых (кодифицированных) и укрупненных актах<sup>1</sup>. Понятие «укрупненный акт», используемое в теории систематизации законодательства, можно трактовать в его широком понимании как любой значительный по объему акт сводного характера, и в более узком, если сопоставлять его с такой категорией, как кодификационный акт<sup>2</sup>. Конечно, далеко не все из вышеперечисленных федеральных законов можно назвать укрупненными с точки зрения их объема. Законы в сфере права социального обеспечения редко превышают три десятка статей. Но в

---

<sup>1</sup> *Апт Л.Ф.* Базовые дефиниции отечественного законодательства // Источники права: проблемы теории и практики: Матер. конф. / отв. ред. В.М. Сырых. М., 2008. С. 262.

<sup>2</sup> См. об этом подробнее: *Рахманина Т.Н.* Кодификация законодательства. С. 37 - 38.

ракурсе кодификационного значения, укрупненный характер этих актов не вызывает сомнений.

Кроме того, указанные законы являются системообразующими, их общие положения подлежат конкретизации в иных законах и подзаконных нормативных актах. Например, в соответствии со ст. 1 Федерального закона № 165 от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования» конкретные виды обязательного социального страхования должны быть установлены отдельными федеральными законами.

В действительности, при формировании отраслевого массива не всегда удается соблюсти требования системного подхода, и подчас роль базовых законов становится трудноопределимой, поскольку, к примеру, последовательность принятия базового и обычного тематического закона может быть нарушена. Так случилось и с указанным выше Федеральным законом «Об основах обязательного социального страхования», который был принят позднее специального Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (1998 г.) и Закона РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (1991 г.). В результате нормативные акты оказались не согласованы по многим основополагающим категориям, их понятийный аппарат противоречив<sup>1</sup>. Тем не менее, сам факт появления в системе федерального законодательства о социальном обеспечении целого ряда базовых законов является значительным шагом вперед на пути укрупнения отраслевых нормативных правовых актов, их систематизации и последующей кодификации.

Ко второй группе актов, формирующих законодательство о социальном обеспечении, следует отнести многие правовые акты, имеющие комплексный, межотраслевой характер. Уже в 90-е годы в юридической литературе стали обращать внимание на стабильное развитие нормативных комплексов<sup>2</sup>, в том числе в сфере социального законодательства, и, в особенности – в

<sup>1</sup> Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. С.103.

<sup>2</sup> См., например: *Российское законодательство: проблемы и перспективы*. М., 1995. С. 85-89.; *Проблемы общей теории права и государства* / под ред. В.С. Нерсесянца. С. 330.

законодательстве о здравоохранении<sup>1</sup>. Сугубо отраслевых (социально-обеспечительных) нормативных предписаний в этих актах может быть не так уж много: глава, раздел, иногда - отдельные статьи. Но исходя из целей принятия этих актов, поставленных в них задач, характера их связи с актами первой группы, а порой – даже из наименования актов, можно сделать вывод о том, что они в значительной мере составляют законодательство о социальном обеспечении, а значит должны быть приняты во внимание при проведении кодификации.

В качестве примеров таких актов можно привести многочисленные законы и подзаконные акты о социальной защите и социальных гарантиях: Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (1991г.), Указ Президента РФ «О социальных гарантиях для народных депутатов Российской Федерации созыва 1990 - 1995 годов» (1993 г.), Федеральные законы «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» (2002г.), «О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием» (2000г.), и др.

К этой же подсистеме законодательства о социальном обеспечении следует отнести и иные комплексные Федеральные законы: «О негосударственных пенсионных фондах» (1998г.), «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в РФ» (2002г.), «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (2009г.) и др.

Все эти акты, вне зависимости от объема содержащихся в них норм права социального обеспечения, объединяет общая цель - *гарантировать*

---

<sup>1</sup> Социальное законодательство: научно-практическое пособие. С. 8.; Федорова М.Ю. Медицинское право. М., 2003. С. 9-14.; Милушин М.И., Твердова Т.В. Влияние глобализации на рост комплексных межотраслевых образований законодательства на примере законодательства о здравоохранении и законодательства об образовании РФ // Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции: теория и практика / отв. ред. С.В. Поленина. М., 2006. С. 291-313.

реализацию конституционных прав граждан на социальное обеспечение и защиту посредством исполнения государством его социальных обязательств. Например, в ст. 1 закона «О социальной защите граждан подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» указано, что он направлен на защиту прав и интересов, а также определяет государственную политику в области социальной поддержки граждан РФ, оказавшихся в зоне влияния неблагоприятных факторов, возникших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 года, либо принимавших участие в ликвидации последствий этой катастрофы. То есть, несмотря на то, что указанный закон помимо мер социальной поддержки регулирует вопросы природопользования, экологические, организационные и др., главная его цель – социальная защита пострадавших от радиации граждан. Что позволяет с полным правом причислить данный закон к актам, формирующим законодательство о социальном обеспечении, и требующим внимания при проведении работ по отбору актов для кодификации.

Резюмируя обзор нормативных правовых актов, составляющих вторую группу отраслевых актов, укажем, что в структуре Классификатора правовых актов эта подсистема охватывается как собственно разделом 070.000.000, так и иными разделами классификатора, в частности, «150.000.000 -Оборона», «140.000.000 - Здравоохранение. Физическая культура и спорт. Туризм» и др. Добавим также, что помимо собственно законов (основные из которых были указаны выше), в нее входят указы Президента РФ, нормативные правовые акты Правительства РФ и акты федеральных органов исполнительной власти. Кроме этого, учитывая, что Конституцией РФ законодательство о социальном обеспечении отнесено к совместному ведению России и ее субъектов, в указанную подсистему надлежит включать также нормативные правовые акты, принимаемые в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Последние не будут учитываться в ходе отбора актов для кодификации российского законодательства о социальном обеспечении, но наличие в

данной сфере совместной нормотворческой компетенции должно быть отражено в нормах планируемого кодекса социального обеспечения РФ.

Что же касается третьей группы нормативных правовых актов, то здесь имеются ввиду те из них, в чьи цели не входит регулирование отношений в сфере социального обеспечения, но которые включают в себя отдельные важные нормы права социального обеспечения. Примером актов подобного рода является, например, Закон РФ «О занятости населения в РФ» (1991г.), в ч. 2 ст.32 которого закреплено право безработных граждан на досрочное назначение трудовой пенсии по старости. Здесь же содержится отсылочная норма к соответствующим положениям закона «О трудовых пенсиях в РФ». Иной пример: норма, закрепленная ст. 10 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» (1996 г.), согласно которой лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, выплачивается социальное пособие на погребение. А также: нормы ст.ст. 10 и 11 Закона РФ «О донорстве крови и ее компонентов» (1993г.) - о мерах социальной поддержки доноров и граждан, награжденных знаком «Почетный донор России»; ст. 16 Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» (1991г.) - о мерах социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий; п. 3 ст. 26 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (1994 г.) о досрочном назначении пенсии по старости; ст. 98 Уголовно-исполнительного кодекса РФ - о государственном социальном страховании и пенсионном обеспечении лиц, осужденных к лишению свободы и др.

Перечисленные законы призваны регулировать, главным образом, отношения, не связанные с социальным обеспечением. Указанное обстоятельство, а также то, что они содержат отсылочные (к законодательству о социальном обеспечении) нормы, не позволяет причислять их к двум первым, основным, группам нормативных правовых актов. В то же время, они играют большую роль в процессе реализации

отдельными категориями граждан их социальных прав. И хотя эти акты занимают свое собственное место в структуре Классификатора, формирование системы законодательства о социальном обеспечении не может происходить без их участия.

Выделение в законодательстве о социальном обеспечении указанных групп нормативных правовых актов имеет, помимо отмеченного выше методологического и прикладного значения, так же и теоретическое, поскольку согласуется с выявленным в отраслевой науке двойственным характером воздействия права социального обеспечения на общественные отношения, в котором выделяется «твердое ядро» - предмет отрасли и «мягкая оболочка» - пограничные с другими отраслями области, составляющие в совокупности сферу действия права социального обеспечения<sup>1</sup>. Можно предположить, что нормативные правовые акты первой группы обеспечивают регламентацию отношений, составляющих предмет права социального обеспечения, а двух других – сферу действия права социального обеспечения, «которая может довольно легко корректироваться нормативными актами различной отраслевой принадлежности»<sup>2</sup>.

Структурирование законодательства о социальном обеспечении, разумеется, не ограничивается выделением в нем трех рассмотренных групп нормативных актов. Оно может быть осуществлено, например, с позиций федеративного устройства российского государства, юридической силы нормативных правовых актов и, вероятно, иных, представляющих теоретический и практический интерес критериев, но их анализ выходит за пределы настоящего исследования.

### *1.3. Проблема отражения в законодательстве о социальном обеспечении положений Конституции РФ и международно-правовых актов о социальном обеспечении*

---

<sup>1</sup> Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. С. 488.

<sup>2</sup> Там же. С. 488-489.

Характеристика актуального состояния законодательства о социальном обеспечении может включать в себя несколько аспектов. Правоведы предлагают различные подходы к определению качества законодательства, включающие в себя все этапы его бытия: от законодательного процесса до реализации законодательных актов и судебной практики. Таким путем пошел и Совет Федерации в 2007 г., впервые включив в ежегодный отчет о состоянии законодательства помимо законотворческих вопросов (концепция программы законопроектной деятельности, планирование и экспертиза законопроекта, досье закона и т.д.), также анализ качества законодательства по итогам деятельности органов судебной власти.

Если обратиться к доктринальным источникам, то и там спектр вопросов, требующих своего рассмотрения при оценке состояния российского законодательства, весьма широк. Например, Ю.А. Тихомиров предлагает в этих целях учитывать: меру отражения в законодательстве конституционных принципов; наличие базовых законов; равномерность развития отраслей законодательства; соответствие принципам международного права; адекватность решаемым задачам экономического, социального и политического развития, обеспечения прав граждан; открытость и доступность и др.<sup>1</sup>.

Очевидно, что рассмотрение всех проблем социально-обеспечительного законодательства может стать предметом отдельного исследования. В настоящей работе остановимся лишь на двух взаимосвязанных проблемах, которые должны быть учтены в процессе кодификации отраслевого законодательства в первую очередь - это отражение в законодательстве о социальном обеспечении положений Конституции РФ и соответствие отраслевого законодательства актам международного права.

а) Обеспечение верховенства Конституции РФ в российском законодательстве, соблюдение принципа конституционной законности – неперенные условия эффективного формирования российского законодательства. Конституция является мощным правообразующим и

---

<sup>1</sup> См. *Концепции* развития российского законодательства. С. 8-9.

нормативно – ориентирующим фактором в процессе законотворчества, составляющим основу и для развития законодательства о социальном обеспечении.

Для права социального обеспечения и соответствующей отрасли законодательства важным является значительное расширение в действующей Конституции РФ перечня конституционных прав и свобод человека и гражданина. Исходными здесь являются положения ст.2 Конституции РФ о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанностью государства; и ст. 7, определяющая Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В последующих статьях Конституции эти положения развиваются применительно к отдельным сферам общественных отношений и создают тем самым основу для их дальнейшей реализации в отраслевом законодательстве.

Однако в правотворчестве и правоприменении указанные положения Конституции реализуются далеко не полностью. Законодательная практика в сфере права социального обеспечения свидетельствует о частых нарушениях конституционной законности, несоблюдении требования иерархичности при формировании отраслевого нормативного массива, отклонении от конституционных принципов. Специалисты не раз обращали внимание на то, что в отраслевом законодательстве игнорируется конституционный принцип равенства прав граждан (особенно в пенсионном обеспечении), поскольку принимаются нормативные акты, закрепляющие привилегированные пенсионные системы<sup>1</sup>; в обход конституционного положения об установлении государственных пенсий только законом, они вводятся указами Президента РФ и постановлениями Правительства<sup>2</sup>; по-прежнему,

---

<sup>1</sup> См.: Тучкова Э.Г. Формирование системы пенсионного обеспечения России (правовые проблемы)// Трудовое право и право социального обеспечения. Актуальные проблемы. С.296-297.

<sup>2</sup> См. подробнее: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. С. 348-350.

допускается произвольное изменение норм социального законодательства к худшему<sup>1</sup>.

Причины указанных негативных явлений разнообразны и коренятся они не только в отраслевом нормотворчестве, но отчасти - и в самой Конституции РФ, нечеткости и неполноте ее норм, неоднозначности формулировок.

Непосредственно социальному обеспечению и развитию положений ст. 7 посвящена ст. 39 Конституции РФ, говорящая о гарантиях на социальное обеспечение. Формулировка этой статьи, по мнению ряда авторов, позволяет сделать вывод, что реальных гарантий осуществления права на социальное обеспечение, не говоря уже о более широком понятии права на социальную защиту в ней не содержится. Так, М.И. Левина считает, что когда речь идет о других правах и свободах человека, то Конституция содержит целый ряд гарантий различного уровня, к которым относится ряд «инструментальных» прав: право на доступ к судебному разбирательству, процессуальные права, право на свободу слова, закрепление принципа равенства всех перед законом, принцип запрета дискриминации, перечень прав, которые не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах<sup>2</sup>.

Действительно, п. 1 ст. 39 сформулирован следующим образом: «Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом», т.е. в нем отсутствуют слова «право на социальное обеспечение». К примеру, п. 3 ст. 37 Конституции закрепляет именно право на труд<sup>3</sup>, причем в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены. В статье говорится о гарантиях минимальной оплаты труда, о праве на забастовку. Что же касается ст. 39 Конституции РФ, то по мнению Т. К. Мироновой, в ней недостаточно закрепить только право на

---

<sup>1</sup> См.: *Савостьянова В.Б.* Роль государства в реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение и социальные льготы // *Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения. Практика применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении.* С. 525-526.

<sup>2</sup> *Левина М.И.* Анализ законов о социальной защите уязвимых групп населения (1995 - 1999 гг.). С.20-21.

<sup>3</sup> Хотя специалисты считают, что и здесь имеются основания для неоднозначного толкования. См. об этом подробнее: *Бугров Л.Ю.* О праве на труд в России и за ее рубежом // *Современные тенденции в развитии трудового права и права социального обеспечения.* С. 163.

социальное обеспечение, должно быть закреплено право на различные его виды, поскольку право социального обеспечения регулирует отношения, возникающие в результате предоставления гражданам отдельных видов обеспечения. Поэтому «право на социальное обеспечение» не может быть единым как статутное право человека и гражданина<sup>1</sup>.

Обращает на себя внимание, что в ст. 39 Конституции РФ не получил закрепления принцип установления размеров пенсий, пособий и иных социальных выплат нетрудоспособным гражданам на уровне, достаточном для удовлетворения их основных жизненных потребностей, или хотя бы в размере не ниже величины прожиточного минимума<sup>2</sup>. В Конституции не приводится и понятия «достойная жизнь», на обеспечение которой должна быть направлена политика российского государства<sup>3</sup>. Если обратиться к вопросу о достойной оплате труда, то и здесь нет четких гарантий. Ст. 37 закрепляет лишь положение о том, что заработная плата не может быть ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, но не говорит чему должен соответствовать сам этот размер.

Конечно, отсутствие в основном законе страны этих важных категорий и гарантий не означает, что государство не должно обеспечивать надлежащие условия жизни своим гражданам. В данном случае государство связано нормами международного права, в первую очередь, Всеобщей декларации прав человека (1948 г.), ее ст. 22, устанавливающей, что каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития

---

<sup>1</sup> См.: *Миронова Т.К.* Развитие законодательства о социальном обеспечении: новые подходы // Государство и право, 1995. № 2. С. 44.

<sup>2</sup> Можно напомнить, что Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая постановлением Верховного Совета РСФСР № 1920-1 от 22 ноября 1991 г. включала в себя ряд норм, ориентированных на минимальные социальные стандарты. В ст. 26 Декларации, в частности, закреплено, что пенсии, пособия и другие виды социальной помощи должны обеспечивать уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума. Данные нормы не были реализованы в законодательной практике.

<sup>3</sup> Попытка обоснования этой категории предпринята в Концепции формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества (СНГ) 2007 г., где под достойной жизнью человека понимается «его материальная обеспеченность на уровне стандартов современного развитого общества, доступ к ценностям культуры, гарантированность прав личной безопасности, а под свободным развитием человека - его физическое, умственное и нравственное совершенствование».

См.: *Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств.* 2007. № 40. С. 153-154.

его личности прав в экономической, социальной и культурной областях<sup>1</sup>, и ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966г.), закрепляющей право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни<sup>2</sup>.

В то же время, отсутствие четких конституционных ориентиров в данной области *требует проявления повышенной социальной ответственности от федерального законодателя* при разработке и принятии соответствующих законов и, в основном, *негативно отражается на качестве отраслевого законодательства*. Кроме того изменить федеральные законы значительно проще, нежели внести поправки в Конституцию РФ. А значит всегда возможна отмена ранее закрепленных стандартов, минимальных гарантий и обязательств, установленных федеральными законами, по финансовым или политическим соображениям.

Так случилось и с Федеральным законом № 134 от 24 октября 1997 г. «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»<sup>3</sup>. Этот закон частично восполнил отсутствующие в Конституции гарантии минимальных размеров пенсий, пособий, заработной платы, стипендий. Первоначальная редакция Закона в п. 1 ст. 5 устанавливала: «Величина прожиточного минимума... является основой для установления минимального размера оплаты труда, минимального размера пенсии по старости, а также для определения размеров стипендий и других социальных выплат». Обращает на себя внимание, что в рассматриваемом Законе не закреплялось жесткой зависимости между размерами социальных выплат и величиной прожиточного минимума, хотя и говорилось (п. 2 ст. 5) о поэтапном повышении минимального размера оплаты труда и пенсии по старости до указанной величины.

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека. Принята 10 декабря 1948г. Генеральной Ассамблеей ООН // Российская газета. 1995. 5 апр.

<sup>2</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят 16 декабря 1966г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. Вступил в силу для СССР 3 января 1976 г. // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

В законодательстве о социальном обеспечении данные положения были реализованы лишь однажды, в Законе РФ «О государственных пенсиях в РФ» от 20 ноября 1990 г., где содержалось положение о том, что размер минимальной пенсии по старости устанавливается на уровне прожиточного минимума. Но уже к 1992 г. эта норма была изменена и размер минимальной пенсии стал соответствовать минимальному размеру оплаты труда, а позднее минимальная пенсия определялась Правительством РФ вообще вне «привязки» к каким-либо социальным стандартам.

Что же касается Федерального закона «О прожиточном минимуме...», то ст. 5 этого Закона была полностью признана утратившей силу Федеральным законом № 122 от 22 августа 2004 г. Таким образом, в настоящий период в российском законодательстве о социальном обеспечении нет гарантий минимального размера пенсий, других социальных выплат, нет и ответственности государства за неспособность создать условия, обеспечивающие достойную жизнь граждан<sup>1</sup>.

Изменения, внесенные в Федеральный закон «О прожиточном минимуме...» и «О государственной социальной помощи в РФ» Федеральным законом № 213 от 24 июля 2009 г.<sup>2</sup>, как думается не исправили этого положения, а только усугубили его. Введение в первый закон наряду с категорией «прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам» еще и «прожиточного минимума пенсионера для определения размера федеральной социальной доплаты к пенсии», по существу, гарантирует физическое выживание, а не минимальный размер пенсии, и уж тем более - достойный уровень жизни.

В связи с констатацией данного факта интересно привести бытующее в юридической науке суждение о том, что ст. 7 Конституции РФ это некий

---

<sup>1</sup> Между тем, в Определении № 17-О от 15 февраля 2005 г. «По жалобе гражданки Енборисовой П.Ф....» Конституционный Суд РФ указал, что показатели прожиточного минимума, обуславливая объем экономических обязательств государства перед гражданином при установлении государственных пенсий и социальных пособий, должны рассматриваться как элемент нормативного содержания конституционного права на социальное обеспечение по возрасту. Исключение категории ... «прожиточный минимум»... расценивается как нарушение законодателем требования, вытекающего из конституционного принципа уважения и охраны человеческого достоинства...».

<sup>2</sup> См.: ст.14 и ст. 22 Федерального закона № 213 от 24 июля 2009г. // Российская газета. 2009. 29 июля.

идеал, «программа на вырост» для нашей страны, которая может быть реализована лишь в перспективе. Например, Л.С. Мамут считает, что положения ст. 7 могут быть востребованы только через несколько лет и даже десятилетий. И в этом смысле Конституция неизбежно выходит за пределы настоящего (сущего) и устремляется в будущее<sup>1</sup>. С ним согласен Г.И. Муромцев, по мнению которого провозглашение России демократическим, социальным и правовым государством при отсутствии в ней гражданского общества, представляет ни что иное, как попытку признать желаемое за действительное. В интересах дела – продолжает ученый – следовало бы придать этим положениям программный характер. Тем более, что мировой опыт уже имеет здесь неплохие технические наработки. К примеру, Конституция Индии 1950 г. включает раздел «Основные принципы политики государства», нормы которого не применяются в судах, но являются ориентиром при законотворчестве. Опыт прошедших десятилетий свидетельствует об их положительной роли в достижении целей, провозглашенных Конституцией<sup>2</sup>.

Можно отметить еще одно обстоятельство, препятствующее реализации анализируемых положений Конституции РФ в сфере права социального обеспечения. После принятия Конституции РФ 1993 г. российское законодательство о социальном обеспечении во многом продолжало основываться на прежних принципах, заложенных еще в СССР. В связи с чем прогрессивные положения Конституции РФ долго не находили в нем своего воплощения. По сути, инерция старого мышления нейтрализовала действие Конституции. Эта ситуация хорошо описана Г.И. Муромцевым при рассмотрении особенностей законодательной техники в «переходном обществе». Ученый пишет: «Можно «с сегодня на завтра» издать правотворческий акт, но адекватная социальная и культурная среда порой создается десятилетиями и даже столетиями. Это противоречие нередко ведет

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Мамут Л.С.* Конституция и реальность // Конституция как фактор социальных изменений. М., 1999. С. 44, 45.

<sup>2</sup> *Муромцев Г.И.* О некоторых особенностях законодательской техники и методологии ее исследования в современной России // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Т. 1. С. 79.

к «пробуксовке» даже технически совершенных правотворческих актов. Главная причина здесь чаще всего в том, что закон и «среда его обитания» исторически неадекватны друг другу и в силу этого взаимно отторгаются»<sup>1</sup>.

Попытки снять это противоречие все же предпринимались, но в основном, за счет населения страны, путем перевода на рыночные механизмы всей социальной сферы, включая социальное обеспечение. В практическом плане это выразилось в реформировании законодательства о здравоохранении, в результате которого уже в начале 90-х гг. XX в. система медицинского страхования фактически перешла на коммерческие рельсы. Затем последовали изменения в пенсионном законодательстве 2001-2002 гг., направившие развитие пенсионной системы в либеральное русло и легализовавшие интерес государства к получению экономической выгоды от действия накопительного механизма, в противовес ослаблению гарантий достойного уровня жизни пожилых граждан. Далее последовал этап монетизации льгот, социально-политические результаты которого хорошо известны. Маловероятно, чтобы все эти изменения были вызваны стремлением отразить в социально-обеспечительном законодательстве положения Конституции РФ. Многочисленные случаи признания неконституционными положений законов о социальном обеспечении лишь подтверждают такие сомнения.

Следует, однако, отметить, что бурные протестные действия со стороны населения, связанные с принятием Федерального закона № 122 от 22 августа 2004 г., заставили усилить внимание руководства страны к проблемам социальной сферы и к социальному законодательству в целом. Как уже говорилось, в 2005 г. было принято решение о запуске ряда первоочередных национальных проектов в сфере жилья, здравоохранения, демографии и образования, во многом направленных на смягчение неблагоприятных последствий социальных реформ. Предметы этих проектов взаимосвязаны и должны внести свой вклад в реализацию положений ст. 7 Конституции РФ. Если российское государство продолжит и далее намеченную социальную

---

<sup>1</sup> Там же. С. 78.

стратегию, то создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, наверное, сможет перейти из идеального состояния в реальное.

Движение в этом направлении потребует значительной работы в сфере правотворчества. По мнению С.В. Полениной такая работа должна вестись на федеральном и региональном уровнях и включать не только создание новых законов, но и корректировку в сторону повышения социальной защиты населения в целом и наиболее уязвимых его слоев – детей, пожилых граждан и инвалидов – ныне действующих законов и кодексов<sup>1</sup>. Разработка и принятие кодекса социального обеспечения, в котором будут учтены и конкретизированы отправные конституционные положения о праве на социальное обеспечение, о недопустимости его произвольного ограничения, собраны воедино все гарантии этого важнейшего конституционного права – станет важным шагом на пути формирования в России законодательства социального государства.

б) Российское законодательство тесно взаимодействует с принципами и нормами международного права. Такое взаимодействие является основной чертой российской правовой системы в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и отражает общемировую тенденцию к глобализации проблем человеческого сообщества. Проявления этой тенденции - постоянное расширение сферы применения принципов и норм международного права, активное внедрение их в национальное законодательство, формирование механизмов международного судебного контроля и защиты прав и свобод личности. Российское право социального обеспечения не стоит в стороне от этих процессов, хотя степень проникновения международных норм в смысл и содержание национальных отраслевых актов пока явно недостаточна.

Известно, что Российская Федерация ратифицировала крайне мало международных актов в сфере социального обеспечения. Если рассматривать общемировой уровень, то это Международный пакт об экономических,

---

<sup>1</sup> Поленина С.В. Каким хотелось бы видеть Свод законов Российской Федерации как социального государства // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С. 312.

социальных и культурных правах 1966г., Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г.<sup>1</sup>, Конвенция МОТ № 103 1952 г. об охране материнства. В 2009 г. ратифицирована (не в полном объеме) Европейская социальная хартия<sup>2</sup>. Нормы законодательства о социальном обеспечении и нормы иных отраслей законодательства (семейного, трудового, жилищного) соответствуют этим актам (статьям актов).

Уже много лет говорится о необходимости ратификации основополагающей в социальной сфере Конвенции МОТ № 102 1952 г. о минимальных нормах социального обеспечения, и не менее важного регионального акта Европейского кодекса социального обеспечения, принятого Советом министров Совета Европы в 1964г. и пересмотренного в 1990 г. Анализ состояния российского законодательства с учетом названных документов показывает, что многие их положения российским законодательством выполняются<sup>3</sup>. Это касается степени охвата занятого населения системами социального страхования, правилами выплаты пособий, ограничениями по участию застрахованных лиц в финансированию таких систем и др.

Вместе с тем, в итоге специалисты приходят к неутешительному выводу – в ближайшем будущем говорить о возможной ратификации Конвенции № 102 нет достаточных оснований<sup>4</sup>. Основанием для столь пессимистической оценки служат, главным образом, положения российского пенсионного законодательства о размерах пенсий. Это касается как минимальных гарантий, так и размеров, соотносимых со стажем и заработком. В действующем российском законодательстве категория

---

<sup>1</sup> Вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г. См.: Международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М., 1993. С. 274 - 294.

<sup>2</sup> См. Федеральный закон № 101 от 3 июня 2009 г. «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г.» // Российская газета. 2009. 5 июня.

<sup>3</sup> См. об этом, например: *Васильева Ю.В.* Пенсионное право Российской Федерации. Пермь, 2006. С. 45-51.; *Эченикэ Е.В.* Международные нормы как важнейший ориентир развития систем социального страхования в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. № 5. 2005. С. 75-81.

<sup>4</sup> *Мачульская Е.Е.* Перспективы ратификации Россией международных актов в сфере социального обеспечения // Новый Трудовой кодекс Российской Федерации и проблемы его применения. С.439.; *Крылов К.Д.* Правовые новации МОТ по преодолению бедности и развитию социального обеспечения // Роль социального обеспечения в преодолении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения: Матер. межд. науч.-практ. конф. / под ред. Э.Г. Тучковой. М., 2004. С. 61.

«минимальный размер пенсии» вовсе отсутствует, а реальные размеры пенсий не отвечают даже самым скромным потребностям пенсионеров. В соответствии со ст. 66 Конвенции № 102 после 30 лет уплаты взносов или работы по найму или же 20 лет проживания в стране *минимальная* пенсия (по терминологии МОТ - пособие) по старости должна составлять не менее 40% от зарплаты<sup>1</sup>. В Российской Федерации даже «высокие» пенсии не достигают 30% заработной платы, получаемой застрахованным лицом до назначения пенсий<sup>2</sup>. Таким образом, современное российское законодательство не соответствует международно-правовым стандартам пятидесятилетней давности.

Такое положение нетерпимо. Несмотря на то, что данные базовые нормы международного права официально не являются обязательными для Российской Федерации, в законодательстве они должны быть учтены в первую очередь. В действующих пенсионных законах, а в перспективе – в кодексе социального обеспечения необходимо закрепить понятие минимального размера пенсии, установить этот размер на уровне не ниже величины прожиточного минимума (поскольку пока именно категория прожиточного минимума служит для федерального законодателя критерием определения меры социальной поддержки нуждающихся лиц). Указанные требования к законодателю вытекают из международных актов, признанных РФ, в частности: Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Обязательства, налагаемые участием России в этих актах, требуют не только признания, но и фактического обеспечения права каждого на достаточный жизненный уровень, необходимый для поддержания достоинства и свободного развития

---

<sup>1</sup> Напомним, что это нормы 1952 года. Впоследствии МОТ неоднократно повышала стандарты пенсионного обеспечения. Согласно Конвенции № 128 1967 г. о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца минимальный размер пенсии по старости составляет 45% от заработной платы. Еще более высокий уровень пенсии – 55% определяет одноименная Рекомендация № 131. Кроме того, Рекомендация № 131 устанавливает, что минимальный размер пособия по старости должен гарантировать *минимальный уровень жизни*. Европейский кодекс социального обеспечения (пересмотренный в 1990 г.) повышает размер пособия лицам, имеющим иждивенцев, до 65%.

<sup>2</sup> Причем указанный коэффициент замещения верен для работников со средней заработной. Для высокооплачиваемых работников (по определению МОТ «квалифицированного рабочего мужского пола») коэффициент замещения еще ниже, поскольку при определении налогооблагаемой базы, на которую начисляются страховые взносы в Пенсионный фонд РФ, применяется регрессивная шкала.

личности. Кстати, Конституционный Суд РФ расценил как нарушение со стороны федерального законодателя исключение из законодательства о социальном обеспечении категории «минимальный размер пенсии по старости» без закрепления иного объективного критерия, гарантирующего лицу нормальную жизнедеятельность<sup>1</sup>.

Кроме законодательного закрепления минимальных стандартов, не менее важно пересмотреть нормы, регулирующие порядок определения размеров трудовых пенсий, превышающих минимальный. Ведь пенсия преследует две основные цели – предоставление минимального уровня жизни (защита от бедности) и возмещение доходов (компенсация утраченного заработка)<sup>2</sup>. Указанный выше коэффициент замещения в 30% неслучаен, он обусловлен действующими правилами расчета пенсии из суммы поступивших в Пенсионный фонд РФ взносов. Этот порядок неоднократно был объектом заслуженной критики<sup>3</sup>. Конвенция МОТ № 102 подобных правил не содержит. Согласно ст. 65-67 Конвенции размер пенсии определяется в процентном отношении к заработной плате, что позволяет гораздо более эффективно и внятно гарантировать надлежащий коэффициент замещения заработка в размере пенсии.

В данной связи ценными представляются рекомендации М.Ю. Федоровой, утверждающей, что категория «прожиточный минимум» как социальный стандарт пригодна только для сферы социальной помощи. В системе же социального страхования, которое связано с личным трудовым и (или) финансовым участием гражданина должен действовать более высокий уровень стандартов, например, минимальный потребительский бюджет (по оценкам специалистов он выше прожиточного в три-четыре раза). Если сегодня российское государство не может обеспечить соотносимость

---

<sup>1</sup> См. п. 4.2. Определения КС РФ № 17-О от 15 февраля 2005 г. // СЗ РФ. 2005. № 16. Ст. 1479.

<sup>2</sup> См. об этом: *Груа Ж.-В.* Принципы и адекватность социального обеспечения // К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм. М.: Издание Бюро МОТ. 2001. С. 12.

<sup>3</sup> См., например: *Захаров М.Л.* Пенсионная реформа в России и проблемы преодоления крайней бедности // Роль социального обеспечения в преодолении проблемы бедности... С. 24-26.; *Васильева Ю.В.* Об относительной бедности пенсионеров по старости // Роль социального обеспечения в преодолении проблемы бедности... С. 146-152.

социально-страховых выплат с минимальным потребительским бюджетом, то следует закрепить это в законодательстве в качестве ориентира<sup>1</sup>.

Неполноценная ратификация Европейской социальной хартии, также связана с несовершенством правового регулирования российским законодательством размеров социальных выплат. Ст. 23 Хартии, устанавливающая право пожилых граждан на социальную защиту, требует принятия мер, направленных на обеспечение гражданам пожилого возраста возможности оставаться полноценными членами общества, в частности, посредством предоставления им *адекватных ресурсов*, позволяющих вести достойную жизнь и играть активную роль в публичной, социальной и культурной жизни<sup>2</sup>. В данном случае имеются ввиду пенсионные выплаты, которые должны гарантировать лицам пожилого возраста право на достойный, независимый образ жизни.

Неготовность РФ ратифицировать нормы п.п. 2 и 3 ст. 12 о поддержании системы социального обеспечения на удовлетворительном уровне и ее последовательном совершенствовании опять объясняется тем же обстоятельством. Ведь соблюдение минимальных норм в отношении уровня пенсий и пособий, закрепленных в Конвенции № 102 1952 г. и ЕКСО 1964г., является необходимым условием для реализации данных положений Хартии. Европейский комитет социальных прав при правовой оценке соответствия национальных систем социального страхования положениям Хартии подчеркивает, *что государство, не обеспечивающее вышеуказанных минимальных стандартов, не выполняет и требования п. 3 ст. 12 Хартии* (об обеспечении более высокого уровня защиты), даже если оно предприняло усилия по повышению уровня своей системы социального обеспечения<sup>3</sup>.

Таким образом, достижение минимальных международных стандартов в отношении уровня пенсий и пособий является базовым параметром

---

<sup>1</sup> См. об этом подробнее: Федорова М.Ю. Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования. Омск, 2003. С. 312.

<sup>2</sup> Статья 23 не вошла в перечень положений, в отношении которых Российская Федерация приняла на себя обязательства.

<sup>3</sup> Эченикэ Е.В. Международные нормы как важнейший ориентир развития систем социального страхования в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2005. № 5 (257). С. 78.

формирования политики в области социального обеспечения, без опоры на который осуществление эффективных, социально приемлемых реформ в этой сфере невозможно.

Взаимодействие российского законодательства о социальном обеспечении и международных актов не должно ограничиваться только соотношением основных условий и гарантий социального обеспечения. Неотъемлемые, естественные права человека должны получить в нормах российского права свое четкое и конкретное воплощение. Несмотря на то, что нормы международных актов, как и нормы Конституции РФ, являются непосредственно действующими, наиболее значимые из них следует закрепить в российском законодательстве о социальном обеспечении. Это позволит формализовать (в положительном смысле) базовые социальные гарантии и сделать отраслевое законодательство более доступным для граждан. Существенное значение в деле сближения национального и международного права имеет унификация понятийного аппарата, что особенно важно при кодификации отраслевого законодательства. Базовые дефиниции законодательства о социальном обеспечении, закрепленные в кодексе, должны соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права, положениям международных договоров, заключенных Российской Федерацией и закрепленным в них понятийным категориям.

## **Глава 2. Система права социального обеспечения: факторы, определяющие структуру и общая характеристика**

### **2.1. Общетеоретические подходы к систематизации российского права и законодательства**

В наиболее общем виде система права – это внутреннее строение действующего в государстве права, отражающее единство составляющих его элементов и их разграничение на отрасли, подотрасли и институты права. Нормативный характер права как одно из его главных свойств и наиболее существенный признак, раскрывает содержательную сторону понятия права. В сочетании с системными свойствами нормативное содержание получает формальную определенность, представленную в строении, структуре права. Формальная определенность означает выражение содержания права как системы юридических норм в реальной действительности. Способом такого внешнего выражения (оформления) права служит закрепление норм права в юридических источниках. Таким образом, совокупность источников права в их специально-юридическом смысле и есть форма права<sup>1</sup>. В реальной действительности форма и содержание права не существуют обособленно друг от друга: бесформенное содержание права так же немислимо, как и его бессодержательная форма<sup>2</sup>.

В российской правовой системе основным источником внешнего оформления правовых норм является упорядоченная совокупность нормативно-правовых актов, обобщенно именуемая системой законодательства. Система законодательства обладает структурой – взаимосвязанным расположением составляющих его элементов, к которым относятся законы и основанные на них подзаконные нормативные акты. С позиций философского подхода, всякой системе вообще, независимо от составляющих ее объектов, свойственна структура, т.е. относительно

---

<sup>1</sup> Байтин М.И., Петров Д.Е. Взаимосвязь системы права и системы законодательства // Вопросы теории государства и права. Вып. 6 (15). 2007. С. 6.

<sup>2</sup> См.: Шебанов А.Ф. Форма советского права. М., 1968. С. 24-25.; Он же: Система законодательства как научная основа кодификации // Советское государство и право. 1971. № 12. С. 31.

устойчивое единство элементов, способ связи элементов целого, отношения элементов в рамках определенного целого, показывающие их включенность в целое<sup>1</sup>. Не обладает структурой лишь совокупность элементов, именуемая в философии «суммативным целым» или неорганизованной совокупностью.<sup>2</sup> Структура придает целостной системе новые свойства, не присущие элементам в отдельности, что делает систему не просто суммой объектов, а их совокупностью, обладающей интегративными свойствами<sup>3</sup>. «Структура – каркас (скелет), при помощи которого организуется, упорядочивается содержание данного явления»<sup>4</sup>.

Системный подход, зародившись в философии и естественных науках,<sup>5</sup> постепенно перерастает в общенаучный, универсальный метод исследования, который все чаще применяется в отечественной юриспруденции<sup>6</sup>. По мнению ведущих российских правоведов системность должна стать одним из главных направлений теоретических исследований свойств российского права и законодательства<sup>7</sup>. Эффективность и практическая роль системного подхода в праве очевидны, ведь право относится к числу сложноорганизованных объектов. Поэтому системность является атрибутивным свойством права и его отраслей: благодаря этому свойству «юридически разнородные правовые нормы способны регулировать общественные отношения системно, т.е. в комплексе, взаимосвязанными методами, обеспечивая дифференциацию и вместе с тем единое, согласованное воздействие на общественные отношения»<sup>8</sup>. Значимость системного подхода отчасти обусловила и то

---

<sup>1</sup> Свидерский В.И. О диалектике элементов и структуры в объективном мире и познании. М., 1962. С. 18.

<sup>2</sup> См.: Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973. С. 177.

<sup>3</sup> Жилин Д.М. Теория систем: опыт построения курса. М., 2004. С. 47.

<sup>4</sup> Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 313.

<sup>5</sup> См., например: Жилин Д.М. Указ. соч.; Свидерский В.И. Указ. соч.; Аверьянов А.Н. Система: философская категория и реальность. М., 1976.; Острейковский В.А. Теория систем. М., 1997.; Петрушенко Л.А. Единство системности, организованности и самодвижения. М., 1975.

<sup>6</sup> Это касается как теории права, так и отраслевых юридических наук. См., например: Черданцев А.Ф. Системность норм права // Сб. науч. тр. СЮИ. Свердловск, 1970. Вып. 12.; Молодцов М.В. Система советского трудового права и система законодательства о труде. М., 1985.; Рычагова О.Е. Системообразующие факторы права. Томск., 2003.; Ермакова Т.С. О системе советского финансового права // Правоведение. 1975. № 2.; Заец А.П. Система советского законодательства (проблема согласованности). Киев, 1987.; Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности: методология и теория. СПб., 1991.

<sup>7</sup> Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. С. 60.

<sup>8</sup> Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 72.

обстоятельство, что исследование отраслевой дифференциации и интеграции в праве на основе изучения категорий системы права и системы законодательства, сложилось в самостоятельную проблему правовой науки и практики<sup>1</sup>.

Вместе с тем, вопросы строения действующей системы правовых норм, деления их на структурные элементы, выявления связей между ними остаются до сих пор крайне спорными. И автор, конечно же, не ставит перед собой задачу найти их окончательное решение, тем более, что в рамках отраслевой юридической науки это и вряд ли возможно. Обращение в диссертации к указанным проблемам вызвано необходимостью поиска *научных основ систематизации и кодификации законодательства о социальном обеспечении*. Поскольку, как справедливо отмечает С.С. Алексеев, диалектика взаимосвязи структуры права и системы законодательства, заключается в том, что система законодательства выражается главным образом в составе, соотношении и внутреннем строении кодифицированных нормативных актов<sup>2</sup>. Это означает, что *разработка структуры кодекса о социальном обеспечении не может происходить вне учета ее связи с системой права социального обеспечения*.

Достижение обозначенной цели предполагает анализ, как минимум, трех основополагающих проблем: 1) о соотношении системы права социального обеспечения и системы законодательства о социальном обеспечении; 2) о факторах, определяющих структуру отрасли права социального обеспечения и соответствующую ему структуру законодательства (которая должна быть выражена в сводном кодифицированном акте отрасли); 3) о роли Классификатора правовых актов в формировании структуры отраслевого законодательства.

Известно, что в отечественной юриспруденции вопросам систематизации права уделялось большое внимание. За советский период развития юридической науки состоялись три широкомасштабные

---

<sup>1</sup> См.: *Проблемы общей теории права и государства* / под ред. В.С. Нерсесянца. С. 331.

<sup>2</sup> *Алексеев С.С.* Структура советского права. С. 62.

специализированные дискуссии по системе советского права: в 1938-1940 гг., в 1956 г. и в 1982 г. В ходе них были выявлены основные критерии структуризации норм права и были высказаны суждения о соотношении (взаимодействии) системы права и системы законодательства, которые впоследствии неоднократно освещались в монографической и учебной литературе по теории права<sup>1</sup>, на страницах журнала «Советское государство и право»<sup>2</sup>.

Основными результатами состоявшихся дискуссий можно считать два фундаментальных и взаимосвязанных вывода: *о разграничении системы права и системы законодательства* и *об определяющем влиянии на формирование структуры права (в ее отраслевом аспекте) таких критериев как предмет и метод правового регулирования*. Указанные положения, относятся к наиболее традиционным, они представлены в большинстве учебных пособий по общей теории права и служат основой для написания разделов по системе права в учебниках по отраслевым юридическим наукам. Нет надобности повторять их еще раз. Напомним лишь некоторые ключевые моменты, необходимые для дальнейшего исследования.

Итак, еще в советской юридической науке сложилось представление о принципиальном отличии системы права от системы законодательства. До сих пор эти понятия обычно рассматриваются как однопорядковые, но не тождественные, выражающие соответственно структуру *содержания* и *формы* позитивного права. Указывается, в частности, что структура права не может быть с достаточной полнотой и точностью раскрыта, если не видеть ее органического единства с внешней формой права – с системой

---

<sup>1</sup> См., например: *Реутов В.П.* Функциональная природа системы права. Пермь, 2002. С. 105-119.; *Проблемы общей теории права и государства*. С. 333-339.; *Бобылев А.И.* Современное толкование системы права и системы законодательства // *Государство и право*. 1998. № 2. и др.

<sup>2</sup> *Система советского права и перспективы ее развития*. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» // *Советское государство и право*. 1982. № 6 (начало) С. 80-110.; № 7 (продолжение) С. 100-120.; № 8 (окончание) С. 49-70.

законодательства, но при этом подчеркивается: невзирая на общие черты, данные системы имеют ряд существенных отличий<sup>1</sup>.

Принято полагать, что одно из таких отличий коренится в несовпадении системы права и законодательства по объему. Считается, что система права *шире*, поскольку система законодательства хотя и основная, но, все же, лишь одна из существующих форм выражения права, наряду с нормативными договорами, правовыми обычаями, а в странах англосаксонской (общей) правовой семьи – правовыми прецедентами<sup>2</sup>.

Второе отличие проистекает из разных критериев структурирования системы права и законодательства. Структура системы права чаще всего рассматривается только в «горизонтальном» аспекте, как деление правовых норм по отраслям права в зависимости от сфер общественных отношений. Структура же законодательства кроме общего «горизонтального» имеет еще и «вертикальный» аспект, отражающий иерархию нормативных правовых актов в зависимости от их юридической силы; дифференциацию и взаимодействие федерального законодательства с нормативными правовыми актами субъектов РФ<sup>3</sup>. Кроме того, в горизонтальном аспекте помимо традиционной отраслевой структуры выделяется еще и так называемая вторичная структура, состоящая из *комплексных отраслей (массивов)* законодательства. В данном случае процесс отраслевой дифференциации норм права уступает место интеграции разнородных норм для целей согласованного регулирования той или иной сферы деятельности общества (области хозяйствования, управления и т.п.)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: *Проблемы общей теории права и государства* / под ред. В.С. Нерсесянца. С. 327.; *Алексеев С.С.* Структура советского права. С. 58-59, 66.; *Баранов В.М., Поленина С.В.* Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. С. 55-56.

<sup>2</sup> *Байтин М.И., Петров Д.Е.* Указ соч. С. 6. Следует заметить, что высказывались и противоположные суждения. См. об этом: *Шебанов А.Ф.* Система отраслей законодательства: основания построения // *Правоведение.* 1976. № 4. С. 16.

<sup>3</sup> *Шебанов А.Ф.* Система законодательства как научная основа кодификации // *Советское государство и право.* 1971. № 12. С. 33.; *Баранов В.М., Поленина С.В.* Система права, система и систематизация законодательства... С. 44-45.

<sup>4</sup> См., например: *Проблемы общей теории права и государства.* С. 329-330.; *Алексеев С.С.* Структура советского права. С. 27-30.; *Поленина С.В.* Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // *Государство и право.* 1999. № 9. С. 7-8.; *Реутов В.П.* Функциональная природа системы права. С. 107-108.

Третье отличие анализируемых систем по мнению большинства исследователей состоит в том, что системе права присущ *объективный* характер, обусловленный типом общественных отношений, их системой, а законодательство – это «логическая» система, во многом определяемая *субъективной* волей законодателя<sup>1</sup>.

Главным критерием познания и построения системы права и законодательства, а равно и определения их структуры служит предмет правового регулирования. Это объективный, производный от специфики вида общественных отношений, и лежащий вне права критерий разделения его на части: отрасли, подотрасли и институты права<sup>2</sup>. Наряду с предметом многие авторы предлагают дополнительный системообразующий признак – метод правового регулирования. Вместе с тем попытки доказать наличие у каждой отрасли права своего специального метода в ряде случаев оказались несостоятельными<sup>3</sup>. В связи с чем далеко не все правоведы считали и считают метод обязательным условием признания самостоятельности той или иной отрасли права<sup>4</sup>.

Таковы (очень кратко) базовые тезисы о системе права в советской и, в значительной мере, российской юридической науке. Думается, что сложившиеся в этой области основные положения и аргументы в их поддержку оправдали себя и во многом сохранили свое значение. Вместе с тем, указанными тезисами взгляды правоведов на систематизацию российского права, конечно же, не ограничиваются. Развитие теории права предлагает и иные подходы к решению данных важнейших вопросов, которые существенно дополняют первые, а в ряде случаев отличаются от них

---

<sup>1</sup> См. *Явич Л.С.* Общая теория права. С. 131-135.; *Проблемы общей теории права и государства*. С. 333.

<sup>2</sup> *Проблемы общей теории права и государства*. С. 329.

<sup>3</sup> *Киримова Е.А.* Система современного российского права: понятие и проблемы развития // *Правоведение*. 1997. № 4. С. 166.

<sup>4</sup> Не вдаваясь в дискуссию по этому поводу укажем, что еще в 70-е гг. XX в. на этот счет высказывались серьезные сомнения. В частности, отмечалось, что поиск собственного метода для каждой отрасли права, как мерила ее самостоятельности, неминуемо заводит исследователей в тупик, поскольку «толкает к выводу о существовании только двух отраслей права (в соответствии с двумя имеющимися известными методами правового регулирования)». Поэтому нельзя требовать от отраслей права того, чтобы составляющие их нормы всегда выражали различные методы. См.: *Чхиквадзе В.М., Ямпольская Ц.А.* О системе советского права // *Советское государство и право*. 1967. № 9. С. 32–40.; Подробно критическую оценку существующих концепций см.: *Реутов В.П.* Функциональная природа системы права. С. 109-114.

принципиально. Некоторые из них, наиболее важные в ракурсе диссертации, будут рассмотрены ниже.

## 2.2. О соотношении системы права социального обеспечения и системы законодательства о социальном обеспечении

Без решения вопроса о соотношении системы права и системы законодательства о социальном обеспечении проблематично осуществить качественную кодификацию отраслевого законодательства. Решение этого вопроса предполагает также оценку роли субъективного фактора в формировании системы права. Поэтому указанные вопросы будут анализироваться сообща.

В советской юридической доктрине качеством субъективности наделялась обычно лишь категория *системы законодательства*. Теоретические исследования последних лет выявили более осторожную и, как представляется, более взвешенную, чем ранее, оценку субъективного фактора и в формировании *системы права*<sup>1</sup>. В частности, Н.И. Матузов считает, что законодатель может вносить в систему права известные коррективы, изменения, например, выделить, *осознав потребность в этом*, ту или иную отрасль права или, напротив объединить их, установить тот или иной институт, принять те или иные нормы, акты и т.д.<sup>2</sup> О наличии определенной *заинтересованности (потребности)* в правовом регулировании общественных отношений для выделения соответствующей группы норм в самостоятельную отрасль права писали и значительно раньше,<sup>3</sup> причем не только в теории права, но и в отраслевых науках.

Например, профессор В.С. Андреев еще в 1971 г. указывал: «Советское государство систематически принимало нормативные акты, улучшающие обеспечение престарелых и нетрудоспособных, что говорит о *заинтересованности* государства в развитии и совершенствовании

<sup>1</sup> См. *Реутов В.П.* Функциональная природа системы права. С. 105.

<sup>2</sup> *Теория государства и права* / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2000. С. 395.

<sup>3</sup> См., например: *Рыбин А.В.* Система советского социалистического права // Учен. зап. Перм. ун-та. 1959. Т. XIV. Кн. 4. Ч.1. С. 31.; *Пискотин М.И.* Выступление на «Круглом столе» журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1982. № 6. С. 80.

общественных отношений в сфере социального обеспечения, составляющих предмет данной отрасли права»<sup>1</sup>. И далее: «Совокупность норм, регулирующих социальное обеспечение, сложилась в систему, отвечающую всем признакам отрасли права: особый предмет, специфический метод, *заинтересованность* общества в развитии данной отрасли»<sup>2</sup>. Видно, что известный ученый не разрывал систему права социального обеспечения и систему отраслевого законодательства, которые в единстве регулируют соответствующие отношения. К сожалению, тогда эти идеи не получили своего развития, может быть, в силу идеологических причин, а возможно – из-за «размытости» самого понятия заинтересованности государства, критерии которого трудно определить однозначно.

Спустя некоторое время по этому поводу высказался А.В. Мицкевич. В ходе дискуссии по системе права, состоявшейся в Звенигороде в 1982 г., известный ученый назвал бесперспективным стремление представить систему права как нечто независящее от законодателя, в отрыве системы законодательства от системы права, в отсутствии критериев перехода отрасли системы законодательства в отрасль системы права<sup>3</sup>. С ним солидаризировались другие участники дискуссии. В частности, В.Б. Исаков подтвердил, что «трудно оправдать разрыв, который существует в настоящее время между системой права и системой законодательства: в известной мере это разрыв между теорией и практикой»,<sup>4</sup> а С.Н. Братусь указал, что установление правильного соотношения между системой права и системой законодательства – теоретическая и практическая задача, которая может найти оптимальное решение, если система законодательства будет находиться в точном соответствии с системой права<sup>5</sup>.

Немного позднее А.В. Мицкевич развил свое суждение. По его мнению «понятие «система права» относится к числу доктринальных выводов

---

<sup>1</sup> Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР. М., 1971. С. 22.

<sup>2</sup> Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР. С. 22.

<sup>3</sup> Система советского права и перспективы ее развития. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1982. № 6. С. 87-88.

<sup>4</sup> Там же. С. 101.

<sup>5</sup> Система советского права и перспективы ее развития. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1982. № 7. (Продолжение). С. 93.

юридической науки, что не снижает его практического значения, влияния на законодательство»<sup>1</sup>. Решение вопроса о соотношении анализируемых систем уважаемый автор видел в признании системы права «доктринальным выражением и научной основой системы законодательства», что в перспективе открывает возможность признания правовой доктрины в качестве одного из особых источников права»<sup>2</sup>. Не отрицая в целом объективной природы системы права, ученый подчеркивал: она не может рассматриваться вне научного осмысления, волевых намерений и действий, направленных на познание объективной сущности системы права. И чем правильнее, точнее выявлена эта система, тем более она будет соответствовать системе закрепляемых ею общественных отношений. В свою очередь, законотворческая практика и система законодательства должны следовать (хотя далеко не всегда следуют) системе права<sup>3</sup>.

Следует заметить, что доктринальный подход нередко используется при анализе системы права социального обеспечения. Например, ученые Санкт-Петербургского университета не сомневаются в наличии системы права социального обеспечения и указывают, что обычно классификация норм проводится в нормативном акте, являющемся основным источником отрасли права и содержащем все основные нормы или их значительную часть. «Нормы же права социального обеспечения не кодифицированы – продолжают ученые – тем не менее, в качестве *результата научного анализа* подобная классификация вполне возможна».<sup>4</sup> Аналогичный подход можно встретить и в иных изданиях<sup>5</sup>.

Глубоко изучивший этот вопрос В.П. Реутов отмечает, что на неоправданность разрыва между системой права и законодательства в разные

---

<sup>1</sup> *Проблемы общей теории права и государства*. С. 337.

<sup>2</sup> *Там же*. С. 339. Можно добавить к этому, что говоря о сущности позитивного права в его формально-юридическом значении, западные авторы, видимо, не без оснований именуют его «аналитическим правом». См. об этом подробнее: *Марченко М.Н.* Источники права. С. 63.; См. также: *McLeod I.* *Legal Theory*. L., 1999. P. 12.

<sup>3</sup> *Проблемы общей теории права и государства*. С. 337.

<sup>4</sup> *Доброхотова Е.Н., Филиппова М.В., Янтураева М.А.* Советское право социального обеспечения. СПб., 1992. С. 22.

<sup>5</sup> См., например: *Шайхатдинов В.Ш.* Право социального обеспечения Российской Федерации. Вып. 1. Екатеринбург, 1996. С. 62.

годы указывали многие ученые. И хотя их позиции в объяснении причин, вызывающих противопоставление названных систем существенно различались, одним из важных итогов дискуссии 1982 г. оказался «факт признания ненормальности раздельного существования системы права и системы законодательства значительным количеством авторитетных и уважаемых ученых»<sup>1</sup>.

Конечно, если различать анализируемые системы по признаку объективности-субъективности, то, очевидно, что строение системы законодательства гораздо сильнее детерминировано субъективными причинами. В то же время, законодатель, выявляя объективные закономерности строения системы права, и отражая их в системе нормативных правовых актов, разве не оказывает «обратного» влияния на систему права?<sup>2</sup> Ведь право в его позитивном смысле – это содержание законодательства (или иных источников позитивного права в их формально-юридическом значении). И если исходить из концепции единства содержания и формы права, которые в реальности неразделимы, то сложно найти веские аргументы тому, что системы права и законодательства существуют рядом, но принципиально не совпадают.

Это подтверждают отраслевые юридические исследования. Известный цивилист Е.А. Суханов, анализируя историю кодификации законодательства о вещном праве, пишет: «принципиальной новеллой Основ 1991 г.<sup>3</sup> стало обособление в их структуре общего раздела II «Право собственности. Другие вещные права», который знаменовал законодательный переход от свойственного прежнему правопорядку «всеобъемлющего» института права собственности к полноценной подотрасли гражданского права – вещному

---

<sup>1</sup> Реутов В.П. Функциональная природа системы права. С. 117.

<sup>2</sup> О том, что на систему права влияет законодательная деятельность известно давно. А.Ф. Шебанов в свое время писал: «на систему права влияет законодательная деятельность, политика государства, уровень развития права и другие субъективные факторы». См.: *Шебанов А.Ф.* Система отраслей законодательства: основания построения // Правоведение. 1976. № 4. С. 17.; См. также: *Лантев В.В., Шахматов В.П.* Цели правового регулирования и система права. Там же. С. 30-33.

<sup>3</sup> Имеются ввиду Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик от 31 мая 1991 г. // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 26. Ст. 733.

праву».<sup>1</sup> И далее: «новый ГК РФ закрепил вещное право в качестве самостоятельной подотрасли гражданского права»<sup>2</sup>. Возможно, говоря о закреплении нового структурного элемента в системе гражданского права как о результате соответствующих изменений в гражданском законодательстве, уважаемый ученый исходил лишь из удобства изложения материала. Однако примечательно то, что при этом он использовал общий подход к анализу системы права и законодательства, при котором выделение структурного элемента основано на *едином для этих двух систем предметно-функциональном критерии*.

Думается, на этом же основании известный специалист в трудовом праве Г.С. Скачкова делает вывод о том, что «общие положения Трудового кодекса РФ, закрепляя в ст. 1 общие начала трудового законодательства, характеризуют *сферу действия трудового права* в современных условиях»<sup>3</sup>. Очевидно что этот вывод подразумевает предметно-функциональную общность и взаимодействие названных систем. Не случайно далее уважаемый автор пишет: «для ее (*сферы действия трудового права*) определения обратимся прежде всего к целям и задачам трудового законодательства»<sup>4</sup>. Как известно цели и задачи определяют функции правового регулирования<sup>5</sup>, а они вряд ли могут быть различными для отрасли права и соответствующей ей отрасли законодательства.

Нередко различая систему права и законодательства об этой предметно-функциональной общности как будто забывают, и делают акцент на том, что первичным элементом системы права является норма права, а системы законодательства – правовой нормативный акт (статья акта). Это бесспорно так, если ограничиться анализом структуры законодательства лишь в ее «вертикальном» аспекте, т.е. в зависимости от формы акта, юридической силы, федеративного устройства. Если же рассматривать структуру

---

<sup>1</sup> Суханов Е.А. Кодификация законодательства о вещном праве // Кодификация российского частного права/ под ред. Д.А. Медведева. М., 2008. С. 78.

<sup>2</sup> Там же. С. 79.

<sup>3</sup> Скачкова Г.С. Расширение сферы действия трудового права и дифференциация его норм. М., 2003. С. 223.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> См. Реутов В.П. Функциональная природа системы права. С. 135.

законодательства и права по единым «горизонтальным» основаниям, таким как сфера регулирования (предмет), цели и задачи, то различия между ними перестают быть существенными<sup>1</sup>. И уж тем более невозможно их противопоставлять.

Противопоставление анализируемых систем для права социального обеспечения может иметь весьма негативные последствия. Сначала оно затруднит систематизацию нормативных актов, для которой не будет найдено четкого ориентира (каковым может выступить структура соответствующей отрасли права), а затем приведет к дроблению отрасли права на отдельные группы норм, не имеющие между собой структурных связей, общих целей и задач. Развитие законодательства пройдет по пути усиления комплексности, и право социального обеспечения постепенно «растворится» в конгломерате норм и институтов так называемого «социального права». В условиях отсутствия единого кодифицированного акта о социальном обеспечении и не затихшего до конца спора о самостоятельности отрасли права социального обеспечения, такая нежелательная перспектива вполне реальна.

Например, Ю.А. Тихомиров уже предлагает объединить существующие в разных отраслях социального законодательства нормы об оказании услуг в рамках одного комплексного института публичных услуг. В этот «отправной институт», по мнению ученого, следует включить услуги, оказываемые населению в сферах здравоохранения, жилья, коммунального обслуживания, почтовой связи, образования, социального обслуживания и т.п. Предлагается установить единое нормативное понятие социальной услуги (как публичной услуги оказываемой государственными, муниципальными и частными учреждениями и лицами), порядок ее оказания, нормативы, меры

---

<sup>1</sup> В полной мере сказанное относится к так называемым самостоятельным отраслям права и законодательства, в число которых входит и право социального обеспечения. Комплексные образования в системе законодательства, интегрирующие в своем содержании нормы различной отраслевой принадлежности, не «обеспечены» соответствующими отраслями права. Поэтому важно, чтобы нормы, входящие в такие образования, подчинялись нормам соответствующих самостоятельных отраслей права. См. *Киримова Е.А.* Система современного российского права: понятие и проблемы развития // *Правоведение.* 1997. № 4. С. 168. Иначе подходит к решению этого вопроса С.С. Алексеев. По его мнению комплексному законодательству соответствуют и комплексные образования в системе права. См. *Алексеев С.С.* Структура советского права. С. 27-28.

ответственности<sup>1</sup>. Неизвестно сохраняют ли нормы о социальном обслуживании при таком подходе свою основную юридическую «прописку» в отрасли права социального обеспечения.

*Поэтому, наиболее верным решением вопроса о соотношении системы права социального обеспечения и системы его законодательства представляется исходить из их принципиального совпадения (не отрицая отмеченной выше определенной автономности данных систем), и стремиться к тому, чтобы система отрасли законодательства о социальном обеспечении находилась в возможно более точном соответствии с системой отрасли права.*

Вывод о принципиальном совпадении анализируемых систем не означает, что между ними полностью исключаются любые расхождения. В действительности этого не происходит, по меньшей мере, в силу двух причин. Во-первых, изменений в общественной жизни, на которые законодательство реагирует быстрее, опережая (иногда не без изъятий) развитие не столь мобильной системы права. Во-вторых, ввиду исторических (генетических) особенностей права социального обеспечения. Одна из наиболее известных таких особенностей связана с наличием в отраслевом нормативном массиве регламентаций целого ряда финансовых вопросов. Своеобразное вторжение законодательства о социальном обеспечении в сферу финансового права, которое при этом происходит, представляется абсолютно оправданным законодательным решением.

Тем не менее генеральная линия на согласованное развитие системы права и системы законодательства о социальном обеспечении должна быть выдержана. Для науки и практики российского права социального обеспечения такое решение крайне важно, поскольку до настоящего времени ясных критериев построения его структуры нет. В связи с чем временами можно встретить суждения о том, что отрасль права социального обеспечения есть, а следовательно есть и ее система, а соответствующей ей отрасли

---

<sup>1</sup> Социальное законодательство: Научно-практическое пособие. С. 17-22.

законодательства – нет<sup>1</sup>. Однако, исходя из того, что «создание права происходит одновременно, в единстве его содержания и формы»,<sup>2</sup> такое положение в практической жизни вряд ли возможно. Ссылка же на то, что действующий в этой сфере нормативный материал имеется, но он не кодифицирован и рассредоточен по различным правовым актам<sup>3</sup>, отнюдь не означает отсутствия отрасли законодательства и ее системы, а лишь свидетельствует о том, что эта система недостаточно развита, несовершенна. Интегрирующие факторы в ее структуре выявлены не полностью.

Главным среди таких интегрирующих факторов обычно называют наличие в структуре отрасли права нормативных обобщений в виде общей части. Известно, что общие институты, посвященные определению предмета отрасли, ее задачам, принципам, понятийному аппарату, образуют специфическое объединение, выражающее единство отрасли права и ее целостность. Согласно российской правовой доктрине, в значительной степени именно наличие общей части подтверждает самостоятельность отрасли права<sup>4</sup>.

Считается, что в праве социального обеспечения формирование общей части еще не завершено<sup>5</sup>. Наверное, это действительно так, но аналогичную ситуацию нетрудно заметить и в ряде других, в том числе кодифицированных отраслей права, например: семейном, жилищном, административном<sup>6</sup>. В праве социального обеспечения представления о структуре общей части получили пока только свое доктринальное выражение, хотя и весьма единообразное. Вместе с тем, очень желательно, что бы они получили также и свое легальное закрепление, ведь, как справедливо заметил А.С. Пиголкин,

---

<sup>1</sup> *Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2001. Т. 2. С. 339.*

<sup>2</sup> *Ушаков А.А. Методологические основы и законодательный метод в советском правотворчестве // Ученые записки Пермского государственного университета (юрид. науки). Пермь, 1966. № 147. С. 136.*

<sup>3</sup> *Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. С. 339.*

<sup>4</sup> *Алексеев С.С. Структура советского права. С. 167-168.; Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. С. 22.*

<sup>5</sup> *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. С. 100.; Право социального обеспечения России / под ред. К.Н. Гусова. М., 2004. С. 30.*

<sup>6</sup> См., например: *Михеева Л.Ю. Развитие кодификации семейного права // Кодификация российского частного права. С. 198-199.*

предмет отрасли права, а равно и иные общие положения определялись ранее и определяются сейчас в кодексах, основах законодательства<sup>1</sup>.

Более того, по мнению С.С. Алексеева, развитие правовой системы, формирование новых отраслей права без кодифицированных актов *невозможно*. Уважаемый ученый уверен в том, что даже профилирующие отрасли, образующие обязательную часть, ядро правовой системы и потому, в принципе, складывающиеся и без кодифицированных актов, становятся без них в какой-то степени *рыхлыми, лишенными четкой отраслевой окраски*. И приводит в пример административное право, которое ввиду отсутствия кодекса (1975 г. – Ю.В.) оказывается лишенным той степени качественной правовой определенности, которая свойственна ему в принципе, по логике системы права. Не потому ли – спрашивает ученый – в науке административного права необходимость научного анализа юридического своеобразия этой отрасли (метода, принципов и др.) до сих пор не получила всеобщего признания и административное право трактуется скорее в качестве обширной сферы регулирования, нежели юридически особого подразделения структуры права<sup>2</sup>.

Получается, что отсутствие в законодательстве о социальном обеспечении кодифицированного акта отрицательно сказывается на процессе формирования общей части отрасли права. Возникает замкнутый круг: отсутствие кодекса не позволяет легализовать *объективно существующую и выявленную отраслевой наукой общую часть права социального обеспечения*, а отсутствие формального закрепления этой общей части (и ее структуры) мешает системному, единообразному развитию отраслевого законодательства и его кодификации. Это противоречие, конечно же может и должно быть преодолено. Тем более, что тенденция к закреплению в базовых отраслевых законах общих положений обозначилась достаточно явно.

В то же время заметим, что другая крайность, при которой признание автономности отрасли законодательства напрямую связывается с наличием

---

<sup>1</sup> *Проблемы общей теории права и государства* / под ред. В.С. Нерсесянца. С. 342.

<sup>2</sup> *Алексеев С.С. Структура советского права*. С. 223-224.

кодифицированного акта и закреплением в нем общей части (общих положений), также является ошибкой. Если продолжить эту мысль далее, то неизбежен вывод о том, что если есть кодекс – есть и отрасль права. Но и это – заблуждение, которое уже не раз подвергалось обоснованной критике за излишне упрощенный подход к систематизации права, когда принятие одного – двух законов, в особенности кодифицированных, дает отдельным исследователям повод признать появление соответствующей отрасли права<sup>1</sup>.

Дело в том, что решение о принятии или непринятии кодекса обусловлено не только объективными процессами, едва ли не в большей степени оно зависит от усмотрения законодателя, от выявленной им потребности в единообразном регулировании той или иной области общественных отношений. В немалой степени такое решение может быть продиктовано политическими и идеологическими причинами. Ведь известно, например, что периоды революций и смены общественного строя нередко знаменовались кодификациями<sup>2</sup>. При этом пришедшими к власти новыми институтами часто не принимались во внимание ни наличие объективной обусловленности принятия кодекса, ни даже его качество, главное – подтвердить свое право на власть и продемонстрировать свою политическую дееспособность<sup>3</sup>.

Таким образом, можно предположить, что *отсутствие системы социально-обеспечительного законодательства (о котором иногда пишут), а в действительности - низкий уровень его кодификации, обусловлены не столько объективными, сколько субъективными обстоятельствами, главное среди которых – отсутствие политической (законодательной) воли.* По-видимому, российское государство пока не готово решать вопросы правового регулирования отношений по социальному обеспечению системно, а не по

---

<sup>1</sup> Концепции развития российского законодательства. 1998. С. 10.

<sup>2</sup> Это обстоятельство подмечают и российские и зарубежные ученые. Кодификации Наполеона имели целью закрепить успех его завоевательных походов; в Советском, а затем в Российском государстве волны кодификаций соответствовали коренным изменениям социального строя и способа управления. См. об этом: Кабрияк Р. Кодификации. С. 146-147, 237-239, 264-265.; См. также: Ветютнев Ю.Ю. Социокультурные функции юридической систематизации // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С. 337.

<sup>3</sup> Ветютнев Ю.Ю. Указ. соч. С. 337.

принципу «латания дыр». Все последние годы мы видим, что требующие значительного финансового обеспечения и, как правило, затратные социальные законы принимаются крайне неохотно. Это происходит либо «под нажимом» судебной власти (гораздо реже - общественности), либо в период предвыборных кампаний (тоже под нажимом, но другого рода), и чаще всего - в спешном порядке. Ясно, что создать качественный сводный отраслевой нормативный акт в таких условиях невозможно.

А ведь, в 80-90-е гг. XX в. о возможности кодификации законодательства о социальном обеспечении, хотя бы и поэтапной (частичной), рассуждали всерьез.<sup>1</sup> К сожалению, последовавшие затем социально-экономические и политические преобразования сначала затормозили, а затем и вовсе свели на нет исследования этой важной проблемы. Переход к рынку, его негативные социальные последствия резко снизили интерес правоведов к «нерыночной» социальной сфере. В итоге возникла довольно странная ситуация: в социальном и правовом государстве право социального обеспечения - не вполне «полноценная» отрасль.

Все это заставляет более внимательно относиться к оценке субъективного фактора в формировании системы российского права социального обеспечения (как и системы права в целом). Представляется, что *системообразующая роль этого фактора очевидна и проявляется двояко. Во-первых, через усмотрение законодателя при принятии им тех или иных законодательных решений, способных повлиять на структуру права (таковым может стать решение о принятии кодифицированного акта) Во-вторых, посредством развития правовой доктрины, создания научных основ систематизации права и кодификации законодательства.* Несомненно, что эти аспекты взаимосвязаны. Текущее, каждодневное законодательство само по себе, без специального научно-практического обоснования в правовой

---

<sup>1</sup> См., например: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Кодификация законодательства о социальном обеспечении – актуальная проблема // Вопросы социального обеспечения. Сб. науч. трудов. Вып. 14. М., 1983.; Виноградова З.Д. Кодификация законодательства о социальном обеспечении // Вопросы социального обеспечения. Сб. науч. трудов. Вып.14. М., 1983.; Шайхатдинов В.Ш. Вопросы кодификации законодательства о социальном обеспечении в СССР // XXVI съезд КПСС и проблемы гражданского и трудового права, гражданского процесса: Сб. статей. ИГиП АН СССР. М., 1982.

доктрине, будет развиваться бессистемно и быстро превратится в путаный массив плохо работающих нормативных актов. Во избежание этого и проводятся систематизации и кодификации законодательства.

Сказанное не означает отрицания объективного характера системы права, но свидетельствует о том, что рассматривать ее как нечто вообще не зависящее от воли законодателя, было бы некоторым преувеличением. Роль законоотворчества в установлении системных связей в праве не стоит недооценивать. И.Г. Муромцев, анализируя особенности техники законоотворчества в современной России, высказался по этому поводу предельно точно. По его мнению в переходном обществе, особенно при «догоняющей» модели развития, законотворческая техника (равно как и само законотворчество в целом) есть средство преобразования самого права, изменения его типологической природы, а порой (как в России) *также его системы и структуры*. Значит традиционное понимание техники только как способов и приемов издания совершенных правотворческих актов здесь уже недостаточно, поскольку не менее важной становится задача *построения новой правовой системы*<sup>1</sup>.

По-видимому, такое понимание роли законотворчества (и его техники) в современных условиях, следует всецело поддержать. В то же время структурообразующее значение законотворчества налагает на законодателя повышенную ответственность. Каждое его решение должно быть адекватно преобразованиям, происходящим в обществе и планируемыми в праве. Иначе закон и «среда его обитания» будут взаимно отторгаться как исторически чуждые друг другу.

Известный британский философ Г. Спенсер еще в 1884 г. рекомендовал законодателю: «прежде, чем вмешиваться в социальные процессы, тщательно их изучить»<sup>2</sup>. Но, увы, российский законодатель нередко пренебрегает этим дельным советом, когда при помощи издания правовых актов пытается

---

<sup>1</sup> Муромцев Г.И. О некоторых особенностях законотворческой техники и методологии ее исследования в современной России // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Т. 1. С. 76-77.

<sup>2</sup> Спенсер Г. Грехи законодателей / пер. с англ. С.А. Москвина // Социологические исследования. 1992. № 2. С. 134.

решить проблемы, которые еще «не созрели» для правового оформления, не имеют адекватного юридического выражения. Это может касаться как экономической, так и социальной сферы, когда, например, в правовые формы облекаются волюнтаристские идеи и предложения, или когда в законах пытаются отразить разного рода чаяния и пожелания, которые не обеспечены экономическими возможностями и ресурсами<sup>1</sup>.

Например, не возникает сомнений в том, что введение в 2002 г. накопительного механизма формирования трудовой пенсии не было обусловлено объективными причинами, не отвечало социально-экономической обстановке в России тех лет (как не отвечает им и сейчас). Неблагоприятная демографическая ситуация, которую чаще всего приводят как аргумент «объективной» невозможности сохранения прежних правил формирования пенсии, в действительности, никогда не была основным аргументом. Кроме того, специалисты отмечают, что демографические проблемы нельзя решить лишь с помощью накоплений и инвестирования, поскольку рисков для пенсионной системы здесь возникает гораздо больше<sup>2</sup>. Вряд ли ошибемся, если назовем главной целью, побудившей Правительство РФ внести в Государственную Думу соответствующие законопроекты, желание снизить затраты и получить экономическую выгоду от функционирования системы обязательного пенсионного страхования<sup>3</sup>. При этом не исключено, что аккумуляция значительных финансовых ресурсов за счет средств застрахованных лиц проводилась отнюдь не в интересах последних<sup>4</sup>. Социальные последствия этого решения еще предстоит оценить.

Структурные изменения в отрасли права социального обеспечения, связанные с принятием Федеральных законов «О трудовых пенсиях в РФ», а

---

<sup>1</sup> Реутов В.П. Функциональная природа системы права. С. 71-72.

<sup>2</sup> См. подробнее: Дегтярев Г.П. Пенсионные реформы в России. М., 2003. С. 234.; Роик В.Д., Степанов Б.Г., Эченикэ Е.В. Зарубежный опыт организации и модернизации пенсионных систем: уроки для России. М., 2007. С. 149-157, 299-303.

<sup>3</sup> К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм / Изд. Бюро МОТ. М., 2001. С.6.; См. также об этом: Васильева Ю.В. Пенсионное право Российской Федерации. Пермь, 2006. С. 69-70.

<sup>4</sup> Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Пенсионная реформа в России. Экспертное заключение. М., 2002.С.16.; Лакишина Е. Концепция изменилась, пенсионеры оплатят внешний долг страны // Российская газета. 2003. 6 марта.; Кузнецова В. Искусство внутреннего займа, Минфин надеется на пенсионеров ...// Время новостей. 2003. 6 марта. См. также: <http://www.government.ru/content/presscenter/pressroundup/archive/2003/03/05> - Официальный Интернет-портал Правительства РФ. Обзор СМИ за 6 марта 2003г.

затем - «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в РФ», выразились в снижении роли института общего трудового стажа, его замещении страховым стажем, выделении нового структурного элемента, который условно можно назвать институтом «формирования и инвестирования пенсионных накоплений» и др.

Другим примером весьма произвольного законодательного решения, повлиявшего на структуру права социального обеспечения, послужил Федеральный закон № 122 от 22 августа 2004 г., в части норм о «монетизации льгот». В данном случае причина, побудившая власти начать реформу, объективна: институт натуральных льгот, порожденный социалистической моделью государственного социального обеспечения, оказался не адекватен его современной рыночной модели. Нет сомнений в том, что этот институт нуждался в трансформации. Но учитывая известные сложности преобразований (широта охвата населения, крайне запутанное законодательство) были необходимы, во-первых, четкая концепция реформы, во-вторых, переходный период, который позволил бы гражданам адаптироваться к изменениям. Ничего этого сделано не было. Реформа была осуществлена настолько непродуманно и в такие сжатые сроки, что специалисты, реализующие такие же программы за рубежом, просто «впали в ступор»: как можно так дергать рычаги государственного управления, не понимая к чему это приведет и как это на гражданах отразится?<sup>1</sup> Отразилось, конечно, самым негативным образом.

Структура права социального обеспечения также претерпела существенные изменения. Институт натуральных льгот, традиционно выделявшийся в структуре особенной части права социального обеспечения, фактически, прекратил свое существование. Право граждан на натуральные льготы заменено правом на получение ежемесячных денежных выплат и набора социальных услуг (по желанию). Реализация этих прав теперь обеспечивается нормами сразу двух институтов права социального

---

<sup>1</sup> См. *Мониторинг* правового пространства и правоприменительной практики. Пятилетние итоги и перспективы конституционного партнерства: материалы V Всероссийской научно-практической конференции 26-27 июня 2007 г. (Выступление В.Б. Исакова). С. 156.

обеспечения: институтом пособий и компенсационных выплат, и институтом государственной социальной помощи. Последнее обстоятельство с позиций системно-структурного подхода вызывает серьезные возражения.

Институт государственной социальной помощи, обособился в структуре права социального обеспечения как совокупность норм, регулирующих отношения по материальной поддержке малоимущих граждан, после установления факта их нуждаемости (бедности). Введение в Федеральный закон «О государственной социальной помощи» новой главы (второй), направленной на оказание социальных услуг отдельным категориям граждан (бывшим льготополучателям) без учета их материального положения, не только расстроило структуру закона, но нанесло ущерб системности права социального обеспечения.

Непременным условием существования системы как единого целого является выполнение каждым ее элементом своей собственной роли, взаимосвязанной с ролями иных элементов системы. Иными словами, каждый элемент может существовать в системе лишь специализируясь, выполняя особые функции, необходимые для эффективного функционирования всей системы в целом<sup>1</sup>. Наделив институт государственной социальной помощи не свойственными ему функциями, законодатель, по существу, совершил системную ошибку.

Право граждан на льготы в сфере социального обеспечения (в какой бы форме они ни выражались), как правило, заслужено, заработано предшествующим трудом, в силу чего оно не может быть поставлено в один ряд с оказанием социальной помощи малоимущим гражданам. Трансформация института льгот была необходима, но ее следовало осуществлять в рамках традиционной для него организационно-правовой формы – государственного социального обеспечения.

Таким образом, воздействие субъективных факторов на формирование структуры права социального обеспечения очевидно, хотя, к сожалению, не всегда конструктивно. Выше были приведены, скорее, отрицательные

---

<sup>1</sup> *Аверьянов А.Н.* Система: философская категория и реальность. С. 143.

примеры произвольных законодательных решений, не согласованных с выводами правовой науки и объективными процессами в экономике и социальной жизни. Остается верить, что закрепление в Конституции России прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности, использование международных стандартов в области прав человека, опора на правовую доктрину создадут, наконец, фундамент для последовательных и системных законодательных решений в данной сфере.

### *2.3. Факторы, определяющие структуру системы права социального обеспечения*

Когда говорят о факторах, определяющих структуру права, в первую очередь имеют в виду предмет и метод правового регулирования. Наряду с этим указываются и дополнительные причины, воздействие которых в большей или меньшей степени тоже стоит учитывать. Это, например, показанный выше субъективный критерий формирования системы права, наличие общественной заинтересованности в обособленном регулировании группы отношений, наличие достаточного объема законодательства, генетические связи элементов системы права и др. Но предметный подход до сих пор называют главным критерием познания и построения структуры права и способов ее выражения в законодательстве,<sup>1</sup> который «не утратил своего эвристического значения»<sup>2</sup>. Структурообразующее значение придается предмету не только в системе права в целом (при разграничении отраслей права), но и в рамках отдельной отрасли права – при выделении в ней структурных элементов.

Считается, в частности, что на динамику структуры отрасли права (появление новых норм и институтов, их слияние или разделение) воздействуют изменения в предмете правового регулирования<sup>3</sup>. Не станем возражать, но зададимся вопросом: возникают ли эти изменения в предмете «сами по себе», или же они вызваны действием внешних факторов? Не может

---

<sup>1</sup> *Проблемы общей теории права и государства*. С. 331.

<sup>2</sup> *Лушникова М.В., Лушников А.М.* Курс права социального обеспечения. С.488

<sup>3</sup> См., например: *Право социального обеспечения России* / под ред. К.Н. Гусова. С.30-31

ли быть так, что динамика предмета правового регулирования, а вслед за ней и динамика структуры отрасли обусловлены не столько появлением новых видов общественных отношений, сколько возникновением новых целей и задач, которые должна решать отрасль права (право в целом) по отношению к этим общественным отношениям? Ведь на первых порах бывает весьма трудно определить к предмету какой именно известной отрасли права должны относиться те или иные вновь возникшие отношения.

Кроме того, известно, что в действительности нет ни одной группы общественных отношений, которые регулировались бы нормами только одной отрасли права. Предметы разных отраслей права в реальной жизни пересекаются. Это означает, что замыкаясь в рамках предметного подхода исследователь неизбежно столкнется с трудностями практической систематизации права<sup>1</sup>. Казалось бы, выходом из создавшейся ситуации могла стать идея о существовании комплексных отраслей законодательства<sup>2</sup> (по мнению ряда ученых подобные образования возникают и в системе права<sup>3</sup>), которые образуют так называемую вторичную структуру права<sup>4</sup>. Однако, как резонно замечает В.П. Реутов, идея выделения в структуре права комплексных образований также не решает проблемы систематизации права по существу, ибо комплексные отрасли права, создаваемые на основе обособившихся отраслей законодательства, не имеют какого-либо объективного критерия для размежевания<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Следует заметить, что еще на конференции по системе права в г. Звенигороде в 1982 г. было замечено, что представление о системе права, в частности, понимание предмета и метода правового регулирования, которое используется как основа систематизации права, *не может претендовать на абсолютную истинность*. См. Система советского права и перспективы ее развития. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1982. № 8. С. 52. Известный исследователь системных связей в праве Л.Б. Тиунова также указывает на ограниченность предметно-методного подхода в деле систематизации права. См.: Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности: методология и теория. СПб., 1991. С.95.

<sup>2</sup> См. например: Поленина С.В. Теоретические проблемы соотношения системы права и системы советского законодательства // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. М., 1974. С. 142.; Проблемы общей теории права и государства. С. 330.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Структура советского права. С. 27-29.

<sup>4</sup> Там же. С. 28.

<sup>5</sup> Реутов В.П. Функциональная природа системы права. С. 108. Ученый отмечает, что с момента своего возникновения и по сей день эта идея остается в высшей степени спорной, с чем соглашаются даже активные ее сторонники. Нет единодушия в наименовании этих образований (то это комплексные отрасли, то правовые институты, то нормативные массивы и др.). Нет согласия и по существу. Так, «одни ученые полагают, что комплексными являются отрасли (или сферы) законодательства, но не отрасли права, другие, напротив, полагают, что существуют и комплексные отрасли права и комплексные отрасли

Уважаемый правовед, глубоко изучивший вопросы строения структуры права, утверждает: «единый предмет – не основание для выделения отрасли, ибо он может быть у самых разных совокупностей норм, выделяемых в том числе и по чисто случайным обстоятельствам. Главное – в возникновении у права функции, которая становится самостоятельной, вырастает до уровня других». По его мнению, проблему структуры системы права и законодательства нельзя решать в отрыве от анализа функций права. Возникновение новых отраслей, изменение соотношения между ними – все это можно анализировать лишь с учетом выполняемых правом функций. И далее: «новые отрасли права появляются в «местах наибольшего напряжения», где возникающая новая функция права в той или иной сфере общественной жизни пересекается со спецификой правового воздействия, реализацией специальных юридических функций»<sup>1</sup>. Этот вывод подтверждается при исследовании структуры отдельных отраслей права, в том числе, структуры права социального обеспечения.

Сам факт появления в XIX в. «рабочего законодательства», права «социального призрения», а в дальнейшем – права социального обеспечения объясняется возникновением у права новых функций по отношению к данной сфере общественной жизни. В частности, необходимость *политической стабилизации*, связанной с защитой общественного порядка от безрассудных действий неимущих, обусловило формирование у права соответствующей функции и явилось причиной принятия законов о бедных и введения системы общественного призрения<sup>2</sup>. Позднее политическая ситуация, связанная с ростом рабочего движения, потребовала государственного вмешательства в организацию систем социального страхования в Европе. Результатом стали известные законы о государственном социальном страховании, принятые в Германии в конце XIX в. по инициативе О.Бисмарка.

---

законодательства, а третьи - что не существует ни тех, ни других». См. об этом подробнее: *Реутов В.П.* Указ. соч. С. 107-108.

<sup>1</sup> *Реутов В.П.* Функциональная природа системы права. С. 73, 128, 134-135.

<sup>2</sup> См.: *Якушев Л.П.* Социальная защита: Учебное пособие. М., 1998. С.42.

Но необходимость правового регулирования в данной сфере объяснялась не только политическими мотивами. Достижение *экономических целей* капитализма требовало вмешательства государства в управление производственными процессами, занятостью и процессом воспроизводства рабочей силы. Обособляется функция, связанная с *регулированием размеров резервной армии труда и условий воспроизводства рабочей силы*<sup>1</sup>. Очевидно, что помимо сугубо трудово-правовых мер, в частности, сокращения рабочего времени, реализация этой функции предполагает и введение мер социального обеспечения, которые вплоть до настоящего времени остаются эффективным инструментом улучшения воспроизводства рабочей силы и регулирования рынка труда.

В дальнейшем развитие общественных отношений в сфере социального обеспечения вызывало постоянное развитие и усложнение функций права по отношению к ним. Вместе с появлением соответствующих функций права возникли и теоретические учения, обосновывающие и обогащающие специфику правового регулирования в сфере труда и социального обеспечения<sup>2</sup>.

Выявление всех функций права социального обеспечения, анализ их влияния на структуру отрасли и ее предмет является достаточно сложным делом, требующим самостоятельного серьезного исследования. В диссертации такая цель не ставится. В ракурсе заявленной темы представляется необходимым показать, что *функции и структура права социального обеспечения находятся во взаимодействии*, и попытаться продемонстрировать механизм такого взаимодействия на примере ряда *функций, выделяемых по сферам общественной жизни*.

Влияние на структуру права социального обеспечения именно функций в сфере экономики, политики, социальной жизни, т.п. представляется наиболее очевидным. В то же время в отраслевой литературе есть мнение, что поскольку указанные функции в той или иной мере проявляются во всех

---

<sup>1</sup> Якушев Л.П. Социальная защита. С. 46-50.

<sup>2</sup> См. об этом например: Лушников А.М. Становление и развитие науки трудового права и науки права социального обеспечения в России. Ярославль, 2001.

отраслях права, то при исследовании функций права социального обеспечения их можно упустить, а сосредоточить внимание на специфических отраслевых функциях<sup>1</sup>. С этим можно согласиться лишь отчасти. Действительно, выделение функций по сферам общественной жизни связано с конкретизацией *общесоциальной* функции права в целом и осуществляется всеми отраслями российского права. Вместе с тем, *применительно к каждой отрасли права такая конкретизация как нельзя более полно учитывает особенности предмета правового регулирования и проявляется в его характеристике*. При этом наличие специфических отраслевых функций вовсе не отрицается, но их существование, в любом случае, связано с особенностями реализации функций, выделяемых по сферам общественной жизни. Отказ от исследования этих функций обедняет представление о праве и выполняемой им глобальной функции социального регулирования.

Вообще, классификация функций проводится по различным основаниям. Так, выделяются функции права (правового регулирования) и функции правовой системы (правового воздействия). Объектом влияния первых выступает общественная жизнь, а вторых – вся социальная действительность. Функции правовой системы рассматриваются как более широкая категория и включают в себя воспитательную, познавательную, информационную функции, которые воздействуют не только на общественные отношения, но и на личность, ее интересы, правовое сознание. Эти функции конкретизируются в функциях правового регулирования. Последние, в свою очередь, могут быть разделены на специально-юридические функции (регулятивную и охранительную) и на функции права по отношению к сферам общественной жизни, их еще называют общесоциальными (экономическую, политическую, в сфере духовной жизни и т.д.). Кроме того, функции права делятся на общеправовые, межотраслевые,

---

<sup>1</sup> См.: Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. С. 453. Нетрудно заметить, что выделяемые уважаемыми авторами две основные функции права социального обеспечения: защитно-компенсационная и социально-адаптационная, действительно специфичны для данной отрасли права, но они есть проявление (своеобразная комбинация) функций права социального обеспечения, выделяемых по сферам общественной жизни: экономики, политики, социальной сферы.

отраслевые, правовых институтов и норм права. Отмечается, что каждая вышестоящая функция конкретизируется в функции более низкого уровня<sup>1</sup>.

Итак, есть основания полагать, что роль функций в динамике структуры отраслей права, появлении новых норм и институтов является определяющей. Причинами изменений в структуре отрасли, предмете ее правового регулирования могут служить изменения в целях и задачах а, следовательно, в функциях, реализуемых в рамках отрасли.

В 90-е годы XX века произошли коренные изменения во всех основных сферах общественной жизни России и в эти же годы изменилась система фактических отношений, регулируемых правом социального обеспечения (ее предмет), в значительной мере – и структура отрасли<sup>2</sup>. Как связаны с указанными процессами функции права социального обеспечения? Рассмотрим это вопрос на примере действия экономической и социальной функций.

В науке права социального обеспечения экономическая функция обычно выделяется в числе основных, но при этом ее реализация на протяжении уже многих лет видится преимущественно в перераспределении ВВП в целях выравнивания личных доходов граждан<sup>3</sup>, в оказании материальной поддержки гражданам в трудной жизненной ситуации, в содействии развитию общественного производства<sup>4</sup> и т.п. Такая, в целом верная, характеристика экономической функции, представляется не вполне достаточной – поскольку не позволяет увидеть существенных различий в ее содержании под воздействием разных социально-экономических условий и задач, стоящих перед правом социального обеспечения в этих условиях.

А между тем, изменения именно в экономической функции права социального обеспечения вызвали наиболее заметные структурные

---

<sup>1</sup> См. об этом: *Реутов В.П.* Функциональная природа системы права. С. 15-16.; *Радько Т.Н.* Основные функции социалистического права. Волгоград, 1970. С. 105-108.

<sup>2</sup> Отметим, что функции права являются более динамичными, а определяемая ими структура – более консервативной. Поэтому изменения в структуре отрасли права социального обеспечения и в ее предмете не могут происходить также быстро, как появление новых функций. Это означает, что структурные изменения в отрасли не закончены. В известной мере, это постоянный процесс.

<sup>3</sup> *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. С. 37.

<sup>4</sup> *Право социального обеспечения России / под ред. К.Н. Гусова.* С.12.

преобразования в отрасли. В 90-е годы XX в. среди направлений правового воздействия четко обозначились две ключевые цели: гарантия возмещения утраченного дохода и гарантия удовлетворения основных потребностей (составной частью которой является также защита от бедности)<sup>1</sup>. В советском праве социального обеспечения указанным целям (с определенной долей условности) корреспондировала задача материально-бытового обеспечения престарелых и нетрудоспособных граждан, которая решалась, в основном, за счет установления пенсий, пособий и малочисленных натуральных услуг<sup>2</sup>. В то время невозможно было выявить различий между возмещением утраченного дохода и гарантией достаточного уровня жизни. Фактически одно определяло другое. Ведь отдельной системы помощи бедным в Советском Союзе, как известно, не существовало. После распада СССР ситуация изменилась коренным образом. Проблема бедности, так остро проявившаяся в новых экономических условиях, потребовала новых правовых решений. Результатом стало появление в структуре права социального обеспечения самостоятельного правового института – адресной социальной помощи. В системе законодательства ему соответствует Федеральный закон № 178 от 17 июля 1999г. «О государственной социальной помощи».

Цель возмещения утраченного дохода в условиях рыночной экономики тоже получила свое новое разрешение. Теперь утраченный доход возмещается не только за счет действия традиционных для советского периода обеспечительных принципов, но также и за счет современных - страховых, в соответствии с которыми возмещение не должно ограничиваться удовлетворением основных потребностей, а приближаться к заработку застрахованного лица. При естественном сужении роли государства в экономике и одновременном росте количества социальных рисков для экономически активного населения, закономерным стало

---

<sup>1</sup> Эксперты МОТ называют эти цели основными в современных системах социального обеспечения в мире, включая Россию. См.: *К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм*. МБТ. М., 2001. Вып. 1. С. 6.

<sup>2</sup> *Советское право социального обеспечения* / под ред. А.Д. Зайкина. М., 1982. С.48.

появление в структуре права социального обеспечения еще одного нового института – обязательного социального страхования. В системе законодательства этому соответствует целый ряд правовых нормативных актов, основной среди которых – Федеральный закон № 165 от 16 июля 1999г. «Об основах обязательного социального страхования».

Таким образом, результатом реализации только двух названных целей российского права социального обеспечения и соответствующих им проявлений экономической функции, явились весьма заметные изменения в структуре отрасли. Право социального обеспечения стало эффективно сочетать три основные организационно-правовые формы: традиционное для страны государственное социальное обеспечение и новые: обязательное социальное страхование и государственную социальную помощь.

В те же годы постепенно обрели свое нормативное закрепление все основные виды обязательного социального страхования, была создана правовая основа для функционирования его добровольных форм (прежде всего медицинского и пенсионного). Применительно к особенной части отрасли это позволяет сделать следующий вывод. Особенную часть уже недостаточно, как ранее, делить на структурные элементы только в зависимости от видов социального обеспечения, необходимо учитывать организационно-правовые формы. Поскольку одни и те же виды обеспечения могут предоставляться как в связи с уплатой взносов, так и в порядке социальной помощи, либо как вознаграждение за длительный срок службы.

Не взирая на, казалось бы, очевидное воздействие экономических факторов на структуру предмета права социального обеспечения, долгое время истинная экономическая природа социального обеспечения вуалировалась, а сущность социального страхования и вовсе была искажена. Основная причина этого – в доминировавшем в советское время постулате о безвозмездном (алиментарном) характере отношений в праве социального обеспечения, при котором государство содержит нетрудоспособных без каких-либо финансовых обязательств с их стороны. Считалось, что

социальное страхование, как основанное на началах возмездности и эквивалентности, не соответствует экономической природе отношений в праве социального обеспечения, а плановое хозяйствование не оставляет даже возможности для возникновения социального страхового риска. Последний вообще долгое время расценивался как враждебный социальный институт и не упоминался ни в нормативных актах ни в литературе по праву социального обеспечения<sup>1</sup>.

Сейчас уже никому не нужно доказывать трудовую природу средств, выделяемых на цели социального обеспечения. А сущность социального страхования, как наиболее надежной системы коллективной взаимопомощи работающих, представляется неизменной как при рыночной, так и при плановой организации экономики. Социальное страхование, кроме того, позволяет реально оценить стоимость рабочей силы и верно рассчитать затраты на ее восстановление, а это – одна из главных задач в эпоху рыночных преобразований.

Что подтверждается еще одним изменением в экономической функции права социального обеспечения. Речь идет о создании дополнительных, частных форм социального обеспечения (как коллективного, так и индивидуального характера). Дополнительные формы социального обеспечения, создаваемые на предприятиях, с одной стороны предоставляют работникам таких предприятий более высокие социальные гарантии, а с другой - позволяют работодателю закрепить рабочую силу, повысить эффективность труда, что в свою очередь положительно сказывается на производстве, ведь известно, что трудоспособность находится в прямой зависимости от состояния здоровья. Кроме того, наличие хорошо отлаженной дополнительной системы социального обеспечения снижает нагрузку на

---

<sup>1</sup> Формально социальное страхование присутствовало в системе социального обеспечения СССР, но в искаженном виде. Советскому социальному страхованию были присущи все те же черты, которые характеризовали советскую модель социального обеспечения в целом (за исключением, пожалуй, уплаты взносов в фонд социального страхования): безэквивалентность, уравнительность, обеспечительный характер. От многих последствий этой модели отечественное социальное страхование не может оправиться до сих пор. См. об этом, например: *Якушев Л.П.* Социальная защита. С.83.; *Роик В.Д.* Формирование институциональной базы социального страхования // *Пенсионные фонды и инвестиции.* № 2. 2004. С.12.; *Роик В.Д.* Система социального страхования и проблемы ее реформирования // *Социальная политика* / под ред. Н.А. Волгина. М., 2004. С.297-298.

государственный сектор, что так же является одной из заметных целей российского государства на современном этапе его развития.

Эти изменения экономической функции отражаются на структуре отрасли, вызывая обособление в ней института негосударственного (дополнительного) социального страхования. Это обособление идет медленно, сталкиваясь неприятием со стороны юридической науки. Вопрос об отношениях в сфере негосударственного социального страхования остается одним из наиболее спорных в отраслевой науке: должны или нет таковые входить в предмет права социального обеспечения? Мнения ученых расходятся весьма серьезно<sup>1</sup>.

По-видимому, решение этого вопроса должно быть положительным. Указанные отношения уже заняли свое место в праве социального обеспечения и будут развиваться далее. Хотя пока этому способствует не столько рост благосостояния граждан (как это происходит за рубежом<sup>2</sup>), сколько недостатки существующей государственной системы социального обеспечения, вынуждающей людей прибегать к платным услугам из-за низкого качества или недоступности бесплатных. Но так или иначе – проблема есть и она нуждается в адекватном правовом опосредовании.

При всем этом, *роль государственного социального обеспечения должна оставаться приоритетной*. Природе отношений, регулируемых правом социального обеспечения, имманентен публично-правовой характер, а дополнительные формы обеспечения должны решать задачу повышения уровня жизни граждан за счет негосударственных источников. Во избежание ненужной в этих отношениях коммерции правовое регулирование не должно основываться на нормах Гражданского кодекса. В науке права социального обеспечения уже предлагаются некоторые юридические конструкции, позволяющие совместить частноправовые начала и специфику, задачи и

---

<sup>1</sup> См., для сравнения: *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения. Перспективы развития. С.40.; *Лушикова М.В., Лушиков А.М., Тарусина Н.Н.* Единство частных и публичных начал в правовом регулировании трудовых, социально – обеспечительных и семейных отношений. С. 336.; *Федорова М.Ю.* Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования. С.144-153.; *Федорова М.Ю.* Понятие и виды дополнительного социального страхования // Актуальные проблемы юридической науки и практики: Матер. науч.-практ. конф. Ч.1. Пермь, 2004.С.236.

<sup>2</sup> См. об этом: *Якушев Л.П.* Социальная защита. М., 1998. С.37-38.

функции права социального обеспечения, и урегулировать, тем самым, спорные отношения отраслевыми нормами<sup>1</sup>.

Развитие социальной функции права социального обеспечения в конце XX в.- начале XXI в. было во многом предопределено появлением у отрасли новой цели - обеспечения беспрепятственного и широкого доступа населения к системам медицинского и социального обслуживания<sup>2</sup>. В советском праве социального обеспечения (вновь с определенным допущением) данной цели соответствовала задача по охране здоровья граждан и частично уже упомянутая выше - по материально-бытовому обеспечению престарелых и нетрудоспособных. Решались эти задачи преимущественно путем предоставления престарелым гражданам и инвалидам бесплатных медицинских услуг и стационарного обслуживания за счет средств бюджетной системы.

Известно, что в СССР социальные услуги не были достаточно развитыми. Расширение системы социальных служб и спектра оказываемых ими услуг в постсоветской России было вызвано потребностью защиты от негативных последствий действия экономических реформ, имущественного расслоения населения, усиления вероятности попасть в трудную жизненную ситуацию. В 1995 г. принимаются сразу два Федеральных закона, направленных на поддержание лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию: «Об основах социального обслуживания населения в РФ» и «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов». Соответственно в структуре отрасли в этот же период времени обособился институт социального обслуживания.

Особенности проявления социальной функции определили становление в особенной части права социального обеспечения института комплексной реабилитации инвалидов. От еще недавно весьма ограниченной сферы его применения (только вопросами социально-трудовой реабилитации<sup>3</sup>), на

---

<sup>1</sup> См. об этом, например: Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. С. 461-484.

<sup>2</sup> См.: *К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм*. МБТ. М., 2001. Вып. 1. С.8

<sup>3</sup> *Советское право социального обеспечения* / под ред. А.Д. Зайкина. С.48

рубеже веков этот институт начинает занимать совершенно иное место в структуре отрасли. Основное влияние здесь, как думается, оказывает новая цель правового воздействия, направленная на обеспечение *гарантии социальной интеграции*<sup>1</sup>. Это прогрессивное направление постепенно находит свое развитие в науке права социального обеспечения и практической жизни.<sup>2</sup> Реабилитация лиц с ограниченными возможностями должна гарантировать им возможность реального включения во все сферы жизнедеятельности общества – от бытовой до политической. Что послужит важным условием для стабильного социального мира, основанного на соблюдении и осуществлении прав человека.

Кроме перечисленных, на структуру права социального обеспечения воздействуют и иные функции: политическая и идеологическая<sup>3</sup>, функции правовой системы (воспитательная, познавательная и др.), а также специально-юридические функции права. Их соотношение и особенности реализации в различных исторических условиях определяют специфику отрасли.

Например, неразвитость охранительной функции права социального обеспечения проявляется в фактически полном отсутствии в его структуре запрещающих (негативных) норм, содержащих санкции за то или иное правонарушение. Конечно, в праве социального обеспечения, главным образом проявляется регулятивная функция права, которая выражается в нормах двух разновидностей: обязывающих и управомочивающих. В то же время позитивное регулирование, которое ими осуществляется, было бы значительно более эффективным, если бы его охраняли отраслевые запрещающие нормы.

---

<sup>1</sup> Такая цель обозначена, в частности, в Конвенции МОТ № 159 и Рекомендации № 168 О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (1983 г.).

<sup>2</sup> См. *Ясырева И.Н.* Право социального обеспечения о комплексной реабилитации инвалидов: Дисс... канд. юрид. наук. Пермь, 2007.

<sup>3</sup> См. об этом: *Васильева Ю.В.* О функциональном подходе к предмету права социального обеспечения // *Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения: Матер. Межд. науч.-практ. конф.* / под ред. К.Н. Гусова. М., 2006. С.596-602.

Проблематика функций права социального обеспечения не обойдена вниманием специалистов, но пока она не рассматривалась в связи со структурой отрасли права. В то же время, есть основания полагать, что в ряде случаев авторы, все же, отмечают такую взаимосвязь, хотя и не называют факторы, влияющие на изменения в отрасли, функциями. Например, М.В. Лушникова и А.М. Лушников, говоря о новом облике отрасли права социального обеспечения в современных условиях, указывают на ряд *социально-экономических и политико-правовых факторов*, обуславливающих трансформацию отрасли права социального обеспечения. Среди них: плюрализм и равенство форм собственности, утрата государством всеобъемлющей экономической власти, развитие рыночных отношений, реализация принципа федерализма и др.<sup>1</sup>

Нет сомнений в том, что перечисленные факторы определяют новый облик отрасли, но, как думается, не сами по себе, а именно в связи с появлением у права социального обеспечения новых задач и функций в экономической, социальной и политической сферах, часть из которых была рассмотрена выше. Подтверждением этому может служить, в частности, вывод уважаемых авторов, что «...в условиях рыночной экономики возрастает не только роль обязательного социального страхования, но и необходимость в активной защите лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Государство призвано обеспечить социальную защиту населения от негативных последствий, вызванных условиями рынка...».<sup>2</sup> Очевидно, что в данном случае речь идет о новых задачах правового регулирования в сфере социального обеспечения, которые, в свою очередь, определяют и новые функции права.

В другом случае, когда ученые пишут о модификации природы отрасли права социального обеспечения, которая «все более приобретает частно-публичную природу»<sup>3</sup>, также можно предположить влияние функций, на этот

---

<sup>1</sup> Лушникова М.В., Лушников А.М., Барышникова Т.Ю. Теория права социального обеспечения: прошлое и настоящее. Ярославль, 2008. С. 108-119.

<sup>2</sup> Там же. С. 110.

<sup>3</sup> Там же. С. 108-109.

раз - специально-юридических. Вряд ли ошибемся, если скажем, что усиление в отрасли частных начал обусловлено изменениями в реализации *регулятивной* функции права социального обеспечения. Как указано, эта функция выражается в обязывающих и управомочивающих нормах. Их соотношение и определяет приоритет либо частных, либо публичных начал. Большинство специалистов в теории права уверены: сочетание этих норм имеет место практически во всех отраслях права и законодательства, и лишь в силу преобладания того или иного начала их «по преимуществу» можно отнести к частноправовым или к публично-правовым.<sup>1</sup>

Не углубляясь в эту проблему заметим, что усиление частных начал в правовом регулировании отношений по социальному обеспечению во многом объективно обусловлено, но их чрезмерная экспансия в социальную сферу вряд ли будет отвечать интересам граждан. Право, выполняя общесоциальную функцию гармонизации общественных отношений, должно не только сочетать частные и публичные начала, но и обеспечивать их *баланс* в каждой отрасли права. А возможно, даже и защиту публичным правом интересов человека, гражданского общества и государства. По-видимому, пока этого достичь не удастся, и «активизация» частных начал, обозначившаяся в конце прошлого века в правовом регулировании целого ряда имущественных отношений (социально-обеспечительных, земельных, трудовых и т.д.), вызывает обоснованное беспокойство специалистов<sup>2</sup>.

Этим ограничим исследование проблемы функций и структуры отрасли права социального обеспечения. Проведенный анализ показал, что *изменения структуры права социального обеспечения, а также и ее предмета, в значительной мере имеют функциональную природу*. Изменения в экономической, социальной и др. функциях влекут структурные изменения в

---

<sup>1</sup> См. например: *Яковлев В.Ф.* О взаимодействии публичного и частного права // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики: Матер. Всерос. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 1999. С. 4-5. (См. также иные работы в этом сборнике); *Концепции развития российского законодательства*. С. 10-11.

<sup>2</sup> См., например: *Баранов В.М., Поленина С.В.* Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. С. 32-35.

законодательстве и в системе отрасли права, позволяя адекватно решать задачи, стоящие перед правом в современных условиях.

Подчеркнем еще раз, что отмеченная взаимосвязь не отрицает влияния на структуру права социального обеспечения иных причин, в том числе: предмета правового регулирования, субъективных факторов, закономерностей исторического развития, генетических связей между элементами структуры права (в том числе отраслями права), наличия достаточного объема законодательства и известного уровня его совершенства. Вместе с тем, функциональный подход позволяет во многом по-новому взглянуть на процесс структурообразования в праве социального обеспечения и способствовать решению проблем, связанных с систематизацией законодательства о социальном обеспечении.

Значительную помощь в этом может оказать Классификатор правовых актов, при подготовке которого была учтена большая часть известных науке критериев систематизации права и законодательства.

#### ***2.4. Роль Классификатора правовых актов в формировании структуры отраслевого законодательства***

Деятельность по совершенствованию и упорядочению законодательства требует научно обоснованной классификации нормативных правовых актов. Этому должно способствовать принятие федерального закона о нормативных правовых актах (но он задерживается уже очень давно) и использование прикладного классификатора правовой информации, необходимого для структурирования, поиска и дальнейшего системного развития нормативного массива. Во втором случае основу составляет Классификатор правовых актов, утвержденный указом Президента РФ № 511 от 15 марта 2000г.<sup>1</sup> Классификатор был разработан совместными усилиями Главного

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1260. (Далее – Классификатор). См. об этом также: Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. С. 189.

государственно-правового управления Президента РФ (ГППУ), Российского фонда правовых реформ (РФПР) и компании «Консультант Плюс».<sup>1</sup>

Этот акт отменил действие Общеправового классификатора отраслей законодательства 1993 г., соединив в себе одновременно концептуальную преемственность и новые тенденции в развитии права и правовой системы России. Ранее уже отмечалось, что Классификатор не содержит в своем наименовании указания на отрасли законодательства, но его структура основана на предметном принципе, т.е. на отраслях законодательства, соответствующих традиционным отраслям права, и комплексных отраслях (массивах) законодательства. Поэтому данный акт вполне может рассматриваться не только как стандарт в области классификации правовой информации, но и как ориентир для отнесения правовых актов к той или иной отрасли законодательства. Хотя в юридической науке с этим согласны не все. Например, М.В. Баранова и Ю.В. Черячукин считают, что «использование классификатора в качестве определения критериев отнесения правовых вопросов к той или иной отрасли законодательства является недопустимым»<sup>2</sup>.

Отчасти эти возражения можно принять. Ведь, на самом деле, основная цель классификатора – это поиск правовой информации. Но, в то же время, расположение этой информации, предоставляющее реальное удобство для такого поиска, не может быть оторвано от других целей классификации – учета и систематизации правовых актов. В свою очередь, систематизация законодательства наиболее эффективна тогда, когда осуществляется именно по предметному признаку. А.И. Абрамова и Т.Н. Рахманина убеждены: структура Классификатора в основных своих параметрах должна соответствовать реально существующей структуре действующего законодательства и отражать

---

<sup>1</sup> Отметим, что в работе над Классификатором принимали участие такие видные российские ученые как З.А.Кондратьева (раздел «Социальное обеспечение и социальное страхование»); А.М.Куренной (раздел «Труд и занятость населения»); М.С. Студеникина (раздел «Основы государственного управления»); С.А. Авакьян (раздел «Конституционный строй») и др. Руководил коллективом профессор А.Л.Маковский. См.: *Классификатор* правовых актов одобрен президентом России // <http://www.consultant.ru> – официальный сайт СПС «Консультант-Плюс».

<sup>2</sup> Баранова В.М., Черячукин Ю.В. Техничко-юридические проблемы систематизации и кодификации законодательства о рекламе // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Т. 1. С. 452.

нормативный материал с учетом тенденций и перспектив развития конкретных отраслей, подотраслей и институтов законодательства<sup>1</sup>.

Подчеркнем: *именно в основных параметрах*, поскольку в действительности добиться полного соответствия невозможно и, думается, в этом нет необходимости. Ведь в условиях динамично развивающегося законодательства Классификатор должен быть восприимчив к происходящим изменениям, иначе он станет бесполезен. Однако, на имеющее место расхождение некоторые специалисты обращают пристальное внимание. Так, М.О. Буянова, анализируя раздел Классификатора «070.000.000-Социальное обеспечение и социальное страхование», замечает, что он закрепляет такую систему законодательства о социальном обеспечении, которая в полной мере не соответствует системе этой отрасли<sup>2</sup>. Это действительно так, но указанное несоответствие не должно вызывать беспокойства, поскольку специфические «поисковые» цели Классификатора не позволяют механически воспроизводить всю структуру отраслей права и законодательства.

Определенная ориентированность Классификатора на интересы пользователей, облегчение поиска и учета правовых актов, оправдывает некоторые отступления от чисто научной классификации при создании его системы<sup>3</sup>, например, выделение в ряде случаев какого-либо раздела не на основе строго научного подхода, а именно для удобства поиска информации. Думается на этом основано помещение в упомянутый раздел некоторых институтов, не включаемых обычно в систему права социального обеспечения, в частности: негосударственного пенсионного обеспечения, негосударственного социального обслуживания, финансирования социального обеспечения и страхования. Кроме того, рубрицирование Классификатора зависит от наличия достаточного массива нормативных предписаний, поэтому те или иные темы, не обладающие требуемым объемом законодательства, могут лишь на этом основании не выделяться в самостоятельные рубрики.

---

<sup>1</sup> *Систематизация законодательства в Российской Федерации*. С. 175.

<sup>2</sup> *Буянова М.О.* Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики (теоретико-правовой аспект). Дисс. д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 115.

<sup>3</sup> *Систематизация законодательства в Российской Федерации*. С. 166.

Но в любом случае, структура Классификатора заслуживает внимательного изучения, поскольку *задача упорядочения нормативного материала, которую решает кодификация, неотделима от поиска оптимально удобного его расположения для правоприменителей и граждан.*

Таким образом, с одной стороны, прикладная направленность Классификатора предоставляет удобства в поиске информации, а с другой стороны, предметный подход, положенный в основу его концепции, приближает структуру Классификатора к структуре отраслей права и позволяет ориентироваться на него при выявлении структуры права социального обеспечения. Специалисты убеждены, что Классификатор должен быть максимально приближен к общепризнанным традиционным отраслям права<sup>1</sup>. В свою очередь, структура отрасли права не будет с достаточной полнотой и точностью раскрыта, если не видеть ее органического единства с внешней формой права – с системой законодательства, внутренними подразделениями в нормативных актах<sup>2</sup>.

Применительно к кодификации законодательства о социальном обеспечении это позволяет сделать следующие выводы. При создании структуры будущего кодекса социального обеспечения надлежит опираться, как минимум, на три взаимосвязанных фактора.

Во-первых, на достижения правовой доктрины, сформировавшей ряд подходов к определению системы и структуры права социального обеспечения. Т.е., кодификация законодательства о социальном обеспечении должна производиться с учетом своеобразия строения права социального обеспечения, его деления на определенные структурные части, которые выявлены и обоснованы отраслевой наукой<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Реутов В.П. Функциональная природа системы права. С. 137.

<sup>2</sup> См. Алексеев С.С. Структура советского права. С. 18, 59.

<sup>3</sup> Заметим, что на взаимозависимость теории права и системы законодательства обращал внимание еще М.М. Сперанский. Рассуждая о структуре Свода Законов, он писал: «порядок разделения законов, принятый в Своде, соотносится с порядком учебного их разделения. Каждый закон занимает то место, которое ему предназначено в теории: за Основными законами следуют Законы установлений, за ними Уставы управления Государственных сил и потом Законы о состояниях...». Сперанский М.М. Обзорение исторических сведений о Своде Законов. С. 126.

Во-вторых, структура кодекса должна учитывать состояние действующего социально-обеспечительного законодательства: наличие в нем структурного ядра в виде базовых федеральных законов, определенный уровень его кодификации, основные межотраслевые законодательные связи, исторические особенности и развития и т.п.

В-третьих, результаты работ по кодификации законодательства будут более успешными если план кодекса будет опираться на структуру Классификатора правовых актов. В данном случае Классификатор станет необходимым связующим звеном между абстрактной теоретической конструкцией и конкретными правовыми реалиями.

Ни одно из этих обстоятельств, взятое по отдельности, не позволит осуществить кодификацию с необходимой полнотой и точностью. При этом *важно, чтобы план, а затем и структура будущего кодекса социального обеспечения опирались на структуру Классификатора правовых актов, но не воспроизводили ее полностью.*

Показательно, что В.М. Баранов и С.В. Поленина, рассуждая о схеме Свода законов РФ, отметили, что «схема Свода должна быть максимально приближена к структуре законодательства, в свою очередь, базирующейся на структуре права»<sup>1</sup>. Полностью разделяя такой подход, укажем еще раз, что полного совпадения между структурой права и структурой законодательства о социальном обеспечении, а равно и структурой раздела 070.000.000 Классификатора быть не может. Можно указать, по меньшей мере, на одно существенное отличие, которое не позволяет до конца «свести» воедино эти системы.

Речь идет о закреплении в правовых актах о социальном обеспечении нормативных предписаний по финансированию социальной сферы. Эту особенность, которая, в отраслевой науке подмечена уже давно, отражает и Классификатор, включая в раздел «070.000.000 - Социальное обеспечение и социальное страхование», рубрику «070.030.000 - Финансирование

---

<sup>1</sup> Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. С. 224.

социального обеспечения и социального страхования». Ни в каком ином разделе Классификатора такой рубрики не имеется, поскольку охватываемые ею вопросы относятся к собственно разделу «080.000.000 - Финансы».

Указанная особенность стала уже традицией отраслевого законодательства. Г.М. Комаровский, анализируя содержание раздела «Социальное обеспечение и социальное страхование» Систематического собрания действующего законодательства СССР, также включавшего финансовые вопросы, объяснял, что такое решение было вызвано «особенностями системы финансирования государственного социального страхования и обеспечения, своеобразием образования бюджета государственного социального страхования, особыми условиями исполнения этого бюджета и т.д.»<sup>1</sup>. Отраслевая наука всегда поддерживала такую законодательную специфику, в чем легко убедиться просмотрев хотя бы учебную литературу по праву социального обеспечения<sup>2</sup>. Абсолютное большинство специалистов считает необходимым раскрыть, в той или иной мере, вопросы финансирования социальной сферы. Вместе с тем, подчеркивается, что в предмет права социального обеспечения финансовые отношения не включаются<sup>3</sup>. В данном случае предмет права социального обеспечения и предмет планируемого кодекса будут различаться. Предмет регулирования кодекса будет шире, определяя *сферу действия* права социального обеспечения.

Думается, что отмеченная специфика законодательства о социальном обеспечении, учитывая имущественный характер отраслевых правоотношений, закономерна и ее стоит сохранить. Известно, что в советский период недооценка значимости вопросов финансирования социальной сферы нередко приводила к значительным перекосам как в теории, так и в практике

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Комаровский Г.М.* Вопросы систематизации законодательства по государственному социальному страхованию и социальному обеспечению // Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства. С. 295.

<sup>2</sup> См.: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. С. 59-70.; *Право социального обеспечения* / под ред. К.Н. Гусова. С. 34-64.; *Федорова М.Ю.* Социальная защита населения в Российской Федерации. Омск, 1999. С. 32-55.

<sup>3</sup> За редкими исключениями. См., например: *Ковалевский С.М.* Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве (Правовые вопросы). М., 2004. С. 74-75.

социального обеспечения. Когда, например, порядок финансирования расходов на социальное обеспечение рассматривался вне связи с трудовым вкладом работника; когда вуалировалась трудовая природа средств, выделяемых на эти цели; когда источники финансирования превращались в всеобъемлющий котел, в котором обезличивались и затраты и результаты труда отдельных работников и целых коллективов<sup>1</sup>. Вряд ли ошибемся, если предположим, что именно отсутствие связи в вопросах образования и расходования средств на эти цели породило в свое время идею об алиментарном характере социального обеспечения в СССР, отвергающем его трудовую природу.

Лишь в 80-90-е гг. XX столетия начался процесс осмысления причин, вызвавших глубокие деформации системы социального обеспечения, и от которых она не избавилась окончательно до сих пор. Зарождение в эти же годы рыночных отношений заставило по-новому взглянуть на проблему взаимосвязи (эквивалентности) обязательств по финансированию, права на социальное обеспечение и трудового вклада работника. Позднее развитие отношений по социальному страхованию, в рамках которых формирование права граждан на страховое обеспечение стало неотделимым от их участия в финансировании системы социального страхования, привело не только к законодательному закреплению эквивалентности в качестве принципа социального страхования<sup>2</sup>, но и к фактической жесткой зависимости размера выплат (главным образом, пенсий) от суммы взносов, уплаченных в Пенсионный фонд РФ<sup>3</sup>.

Законодательные новации в системе обязательного пенсионного страхования РФ однозначно свидетельствуют о правомерности закрепления в отраслевых актах регламентаций ряда финансовых вопросов: тарифа страховых взносов, порядка их уплаты, правил формирования пенсионного капитала и пенсионных накоплений, способов их осовременивания и защиты и др. В планируемом кодексе социального обеспечения соответствующие

---

<sup>1</sup> Якушев Л.П. Социальная защита. С. 97-105.

<sup>2</sup> Ст. 4 Федерального закона № 165 от 16 июля 1999г. «Об основах обязательного социального страхования» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.

<sup>3</sup> См. ст.ст. 14, 15, 16 Федерального закона № 173 от 17 декабря 2001 г. «О трудовых пенсиях в РФ».

нормы также должны найти свое место<sup>1</sup>. Эта мера, кроме прочего, послужит защитой от произвольных изменений финансирования социальной сферы.

Вместе с тем, регламентация финансовых вопросов со стороны кодекса социального обеспечения должна быть предельно взвешенной и корректной, исключаящей, по возможности, дублирование норм налогового и бюджетного законодательства. И, конечно же, ясно, что отнюдь не все вопросы финансирования социальной сферы могут быть урегулированы законодательством о социальном обеспечении. И это с очевидностью следует из ссылок Классификатора. А именно: рубрика «070.030.000 - Финансирование социального обеспечения и социального страхования» ориентирует пользователя на необходимость обратиться за поиском правовых актов, как минимум, еще и к рубрике «080.080.020 - Государственные внебюджетные фонды» раздела «Финансы».

Есть и другие отличия между системой права социального обеспечения и структурой законодательства о социальном обеспечении, отраженной в Классификаторе, но они носят скорее технический, нежели сущностной характер и объясняются главным образом тем, что изменения, происходящие в системе российского законодательства, не находят своевременного отражения в Классификаторе. Например, нетрудно заметить, что в наименовании, а главное – в содержании раздела «070.000.000 Социальное обеспечение и социальное страхование», не нашла своего закрепления новая форма социального обеспечения – государственная социальная помощь<sup>2</sup>. Возможно, дело в том, что в период разработки и принятия Классификатора законодательство о государственной социальной помощи находилось в стадии своего формирования<sup>3</sup>. Может быть причина в другом: не всеми учеными поддерживается выделение государственной социальной помощи

---

<sup>1</sup> Проект пенсионного кодекса РФ, разработанный группой специалистов в 2008 г. также включает в себя разделы о финансовых основах обязательного (государственного) пенсионного страхования и государственного пенсионного обеспечения (второй и четвертый). См.: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Савостьянова В.Б.* Пенсионный кодекс Российской Федерации. Проект. С. 15-35; 86-87.

<sup>2</sup> *Лушникова М.В.* Право социального обеспечения. Общая часть. Ярославль, 1997. С. 10-11.; *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения в условиях рыночной экономики: теория и практика правового регулирования: Дисс... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 17-18.

<sup>3</sup> Федеральный закон № 178 «О государственной социальной помощи» был принят лишь 17 июля 1999г. // СЗ РФ. 1999. №. 29. Ст. 3699.

как самостоятельной организационно-правовой формы социального обеспечения.<sup>1</sup>

Так или иначе, но законодательство о государственной социальной помощи вообще не отражено в структуре анализируемого раздела, а равно и других разделов Классификатора, с ним связанных. Между тем, объем нормативного материала в данной сфере, как представляется, вполне достаточен для выделения соответствующей рубрики в анализируемом разделе. Кроме базового Федерального закона «О государственной социальной помощи» здесь действует еще целый ряд федеральных законов и подзаконных актов. В их числе: Федеральный закон от 5 апреля 2003г. № 44 «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи», от 31 марта 2006 г. № 44 «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации», от 24 октября 1997 г. № 134 «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 20 августа 2003 г. № 51 «О перечне видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи» и др. Обширная нормативная база по государственной социальной помощи имеется в субъектах РФ.

Вряд ли следует полагать, что нормативный массив, регулирующий отношения по оказанию государственной социальной помощи, может быть распределен по рубрикам Классификатора о пособиях, компенсационных и иных социальных выплатах. Эти рубрики не могут в полной мере отразить специфику правового регулирования в сфере оказания социальной помощи, одним из основных признаков которого является адресность, основной категорией охватываемых лиц - малообеспеченные граждане, а главным условием предоставления - проверка нуждаемости. Подавляющее большинство существующих ныне пособий и иных социальных выплат предоставляются вне

---

<sup>1</sup> Например, М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова указывают лишь на две формы – социальное страхование и государственное социальное обеспечение. См. *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. С. 59-60.

зависимости от перечисленных требований. Поэтому выделение самостоятельной рубрики, которая охватывала бы законодательство об оказании государственной социальной помощи, видится необходимым шагом поддержания Классификатора в актуальном состоянии<sup>1</sup>.

Есть еще одна проблема, связанная с Классификатором правовых актов, неожиданно ставшая актуальной в последнее время. Ранее уже указывалось, что построение Классификатора предусматривает систему отсылок между разделами, выявляющих ключевые межотраслевые законодательные связи. Нельзя сказать, что бы все такие связи, имеющие место в действительности, были в нем обозначены, но в этом, по-видимому и нет необходимости поскольку в известной мере все отрасли российского права взаимодействуют. Вместе с тем удивительно то, что в разделе «Социальное обеспечение и социальное страхование» не оказалось отсылок к разделу «060.000.000 - Труд и занятость населения».

Нет необходимости доказывать генетическую связь этих отраслей законодательства, которые длительное время развивались сообща. В реальных юридических отношениях во многих случаях до сих пор невозможно отчетливо разграничить эти отрасли. Например, перекрещиваются интересы трудового и социального законодательства при регулировании отношений по поводу трудового (страхового) стажа, безработицы, трудоустройства инвалидов и др. Новое звучание этой теме сообщили изменения, внесенные в ТК РФ в июне 2006 г. Ст. 1 Кодекса «Цели и задачи трудового законодательства» была дополнена указанием на то, что *отношения по обязательному социальному страхованию (в числе других отношений, непосредственно связанных с трудовыми), подлежат регулированию трудовым законодательством.*

Законодатель, признавая необходимость и полезность регулирования той или иной области общественных отношений нормами двух и более отраслей российского права вправе закрепить соответствующие положения. Но

---

<sup>1</sup> Есть и иные недостатки, перечисление которых потребовало бы немало места. Один из наиболее заметных – сохранение в Классификаторе подрубрики «070.040.040 - непрерывный трудовой стаж», в то время как с 1 января 2007 г. этот вид трудового стажа утратил юридическое значение.

желательно, чтобы такие положения имели реальную регулятивную ценность. В ТК РФ установить эти важные параметры не получилось. Расширение состава отношений, регулируемых Трудовым кодексом РФ, за счет отношений по обязательному социальному страхованию, оказалось в значительной мере формальным. По сути дела, введенные в ТК РФ отсылочные нормы служат напоминанием о том, что работодатель обязан осуществлять обязательное социальное страхование<sup>1</sup>.

С другой стороны конкретизация правового регулирования данных отношений в рамках ТК РФ тоже была бы нецелесообразна, это бы привело к переполнению ТК РФ нормами, не имеющими прямого отношения к сфере трудовых отношений, дублирующими нормы законодательства о социальном обеспечении. Поэтому, выбирая между отсылкой и дублированием, законодатель принял верное решение. Хотя практическая ценность внесенных в ТК РФ изменений оказалась невысока, они лишь подтвердили тесную связь, даже частичное совпадение предметов регулирования двух данных отраслей российского законодательства.

В заключение отметим, что создаваемая с помощью Классификатора системность расположения имеющегося нормативного массива позволяет определить оптимальный состав наиболее важных актов (в том числе кодификационных), их соотношение и, в конечном счете, выработать программу законотворческой деятельности. Как считают специалисты, принимавшие участие в разработке Классификатора, «стабильная общеизвестная система классификации может стать важным организующим фактором законотворческой деятельности, ориентиром для законопроектных работ. В частности, такая система классификации не может не оказывать влияние в процессе законотворчества на распределение нормативного материала между актами, а внутри акта - по главам, разделам, то есть на юридическую конструкцию (структуру) акта»<sup>2</sup>. Поэтому отметим еще раз, что

<sup>1</sup> См.: ст. 21, 22, 216, 219, 255, 256 и др. ТК РФ.

<sup>2</sup> См.: *Маковский А.Л., Новиков Д.Б., Силкина А.В., Симбирцев А.Н.* Концепция системы классификации правовых актов // <http://www.consultant.ru> – официальный сайт СПС «Консультант-Плюс». 1999 г. 29 сент. Проверено 30 января 2009г.

разработка структуры кодекса социального обеспечения должна в значительной степени опираться на структуру Классификатора правовых актов.

При этом важно иметь ввиду, что изменения, происходящие в законодательстве, требуют поддержания Классификатора в актуальном «рабочем» состоянии. Об этом говорится и в самом Указе Президента РФ «О классификаторе правовых актов» от 15 марта 2000 г. Пункт 3 Указа содержит норму, возлагающую на Государственно-правовое управление Президента РФ обязанность по развитию Классификатора правовых актов на базе обоснованных предложений, вносимых органами государственной власти, органами Прокуратуры и органами местного самоуправления. Неясно, почему перечень субъектов, имеющих право внесения предложений, ограничен только перечисленными органами. Но так или иначе, за восемь лет своего существования Классификатор ни разу не пересматривался по существу<sup>1</sup>. В связи с этим следует поддержать высказанное в науке пожелание о периодическом (не реже одного раза в пять лет) официальном уточнении Классификатора. Причем, этому должно предшествовать широкое обсуждение предполагаемых изменений, позволяющее максимально полно учесть все разумные предложения и точки зрения, и, напротив, избежать политических или иных конъюнктурных влияний и пристрастий<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Изменения в Указ Президента РФ № 511 «О классификаторе правовых актов» вносились дважды: в 2002 и в 2005 гг., но были несущественными. В первом случае в связи приведением актов президента РФ в соответствие с Трудовым кодексом РФ из позиции «060.020.060 –Трудовой договор (контракт)» было исключено слово «контракт». Во втором случае в п. 3 Указа № 511 из словосочетания «Главное государственно-правовое управление Президента РФ» было исключено слово «Главное». См. соответственно: Указ Президента РФ от 5 октября 2002 г. № 1129 «О приведении актов Президента РСФСР и Президента РФ в соответствие с Трудовым кодексом РФ»; Указ Президента РФ от 28 июня 2005 г. № 736 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента РФ».

<sup>2</sup> *Реутов В.П.* Функциональная природа системы права. С. 137.

### **Раздел III. ПОДГОТОВКА КОДЕКСА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РФ: ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ, СТРУКТУРА, ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ**

#### **Глава 1. Цели и принципы кодификации законодательства о социальном обеспечении**

##### **1.1. Цели кодификации законодательства о социальном обеспечении**

Проблема целей кодификации не относится к числу достаточно изученных. Юридическая наука свидетельствует, что даже в наиболее крупных научных трудах она, как правило, «выпадает» из анализа. В значительной мере это связано со сложной логико-гносеологической природой категории «цель», хотя есть и немало иных философских, политических и практических причин, объясняющих стремление исследователей обойти эту проблему<sup>1</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<sup>2</sup> или в связи с идеей телеологического толкования<sup>3</sup>, то первые – почти не исследуются. Из фундаментальных юридических трудов последнего времени, пожалуй, только в цитируемой работе французского правоведа Р. Кабрьяка наиболее глубоко и детально рассмотрены цели кодификации<sup>4</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

---

<sup>1</sup> См.: Баранов В.М., Краснов Д.Г. Кодификационное пространство государства. Вместо предисловия // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Матер. Межд. науч.-практ. конф. / под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. Н.Новгород, 2009. С. 16-17. (Вступительная статья к сборнику материалов конференции, состоявшейся 25-26 сентября 2008г. в Нижнем Новгороде).

<sup>2</sup> См., например: Головина С.Ю. Кодификация трудового законодательства России // Кодификация российского частного права. С. 266.

<sup>3</sup> См, например: Насырова Т.Я. Телеологическое (целевое) толкование советского закона. Казань, 1988. С.44.

<sup>4</sup> См. Кабрьяк Р. Кодификации. С. 214-281. (Раздел первый. Глава вторая «Цели кодификации»).

достижения. Ведь, известно, что 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 на вырост» для нашей страны, которая может быть реализована лишь в перспективе<sup>1</sup>. Вместе с тем, если не ставить целей, требующих развития и совершенствования права, ограничиваясь лишь тем, что достижимо в данный момент времени в данных правовых и социальных условиях, то приступать к кодификации, наверное, и не стоит, поскольку с решением текущих задач вполне может справиться «текущее» законотворчество.

Кодификация же призвана решать более глобальные и перспективные задачи, давать толчок развитию отраслевого законодательства, по возможности надолго закреплять соответствующее правовое регулирование. В этом смысле устремленность в будущее ее целей вполне объяснима. Однако, указанное обстоятельство не должно послужить поводом для принятия декларативного кодекса, в котором стремление к правовым идеалам современного общества подменяется демагогическими обещаниями.

Цели кодификаций многообразны и зависят от целого ряда исторических, национальных и правовых факторов. Можно выделить цели, которые преследует любая кодификация в любой временной отрезок, и цели, которые возникают лишь в отдельных случаях. Р. Кабрияк, обобщив большой исторический и сравнительно-правовой материал, выявил три главные цели, которые, по его мнению, имманентны всякой кодификации: юридико-технические, социальные и политические<sup>2</sup>. Первая цель направлена на обеспечение большей правовой определенности источников права<sup>3</sup>; вторая - на закрепление новых социальных отношений или унификацию населения<sup>4</sup>; третья проявляется в том, что кодекс, чаще всего, служит определенному

---

<sup>1</sup> См. *Мамут Л.С.* Конституция и реальность // Конституция как фактор социальных изменений. М., 1999. С.44, 45.

<sup>2</sup> *Кабрияк Р.* Кодификации. С. 214.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же. С. 234.

политическому лидеру, укрепляя его авторитет, либо служит определенной идеологии<sup>1</sup>.

Предложенный французским правоведом подход может быть взят за основу при исследовании 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 возрастать или снижаться (либо утрачиваться вовсе), могут возникать и другие цели. Кроме того, содержание одних и тех же целей кодификации может определяться по-разному. Как различалось, к примеру, содержание политической цели кодификации российского трудового законодательства в 1918 г. и в 2001г. Если в первом случае эта цель доминировала (было необходимо закрепить новый политический строй и соответствующий ему трудовой правопорядок), то во втором ее влияние уже менее заметно (усматривается, преимущественно, в отражении в ТК РФ конституционного принципа федерализма), а социальные и даже экономические цели вышли на передний план<sup>2</sup>.

Кодификация законодательства о социальном обеспечении, в идеале, должна преследовать следующие цели: обеспечить системность и стабильность законодательства (техничко-юридическая цель); содействовать социальной сплоченности российского общества и повышению престижа социальной сферы общества (социальная цель); обеспечить реальную возможность получения (повышения уровня) знаний о социальных правах широкому кругу лиц, стимулирование научных исследований в данной области общественных отношений и отрасли права (познавательная цель). Что же касается политических целей (о них чуть позже), то их влияние в процессе кодификации отраслевого законодательства должно быть минимальным, ограничиваясь лишь решением необходимых в данной области задач

---

<sup>1</sup> Там же. С. 249. Последнее блестяще показано на примерах кодификаций законодательства в Турции при К.Ататюрке в 20-х гг. XX в., в Пруссии XVIII в., Квебеке и Луизиане в XIX в., первых кодификаций Советской России и стран Центральной и Восточной Европы периода социализма и др.

<sup>2</sup> См. например: Головина С.Ю. Кодификация трудового законодательства России // Кодификация российского частного права. С. 241, 266.

разграничения полномочий между федеральным центром и регионами, определением направлений социальной политики и т.п.

Итак, главная цель любой кодификации – технико-юридическая. Приоритет этой цели признается фактически всеми отечественными<sup>1</sup> и зарубежными исследователями<sup>2</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>3</sup>. Примечательно, что даже в определении понятия законодательной техники<sup>4</sup> легко «читается» описание кодификации: «под законодательной техникой 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>5</sup>.

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

---

<sup>1</sup> См.: *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства. С. 11-13.; *Систематизация* законодательства в Российской Федерации. С. 142-146.; *Подготовка* и издание систематических собраний действующего законодательства. С. 6-8. и др. Техническая цель кодификации выявлена и в отраслевых исследованиях. См.: *Рыбаков А.Ю.* Теоретические проблемы кодификации в трудовом праве России: Дисс... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 46-47.

<sup>2</sup> «Необходимость в кодификации возникает, прежде всего там и тогда, где имеется кризис источников права, вызывающий потребность в правовой определенности». См.: *Кабрияк Р.* Кодификации. С. 214-215, 393.

<sup>3</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>4</sup> Законодательная техника обычно рассматривается как разновидность правотворческой техники, которая, в свою очередь, является разновидностью юридической техники (наряду с интерпретационной и правоприменительной). См.: *Соловьев О.Г.* О видах юридической техники // *Юридическая техника.* № 2. 2008. С. 69.

<sup>5</sup> Определение дано А.С. Пиголкиным. См.: *Проблемы общей теории права и государства* / под ред. В.С. Нерсесянца. С. 322.

соответствующем оформлении процесса объединения правовых норм, в обособлении этих норм в некую «общность» на определенной функциональной основе»<sup>1</sup>.

На *интегрирующую* роль кодексов в соответствующих отраслях и сферах законодательства указывает Ю.А. Тихомиров<sup>2</sup>. Подтверждение интегрирующей роли кодексов можно найти и в них самих. В частности, кодекс может содержать норму о включении в него всех новых федеральных законов, регулирующих отношения, входящие в предмет кодекса. Наиболее строгой в этом плане является норма ч. 1 ст. 1 УК РФ<sup>3</sup>, но и некоторые иные кодексы 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<sup>4</sup>. 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 четвертой части ГК РФ<sup>5</sup>, вобравшей в себя в полной мере нормы действовавших законов о правах на интеллектуальную собственность<sup>6</sup>, свидетельствует об этом.

Некоторые авторы рассматривают кодификацию как средство конвергенции права, увеличение степени его связанности и согласованности. В частности, указывается, что внутренняя конвергенция способствует близости норм права, их консолидации, а также способствует системности и стабильности общественных отношений в России<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Рахманина Т. Н. Кодификация и системное развитие права // Кодификация законодательства: теория, практика, техника... С. 91.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Теория кодекса // Кодификация законодательства: теория, практика, техника... С. 42.

<sup>3</sup> «Уголовное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса. Новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в настоящий Кодекс». Уголовный кодекс РФ: Федеральный закон № 63 от 13 июня 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>4</sup> Гражданский кодекс РФ (часть первая): Федеральный закон № 51 от 30 ноября 1994г. // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. Аналогичную норму закрепляет в ст. 5 Трудовой кодекс РФ. См.: Трудовой кодекс РФ: Федеральный закон № 197 от 30 декабря 2001г. // СЗ РФ. 2002. № 1. (ч. 1). Ст. 3.

<sup>5</sup> Гражданский кодекс РФ (часть четвертая): Федеральный закон № 230 от 18 декабря 2006г. // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496.

<sup>6</sup> Медведев Д.А. Новый Гражданский кодекс Российской Федерации : вопросы кодификации // Кодификация российского частного права. М., 2008. С. 18.

<sup>7</sup> Третьякова О.Д. Кодификация как средство конвергенции права // Кодификация законодательства: теория, практика, техника... С. 180.

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 привело, в частности, к тому, что процессы дифференциации в праве социального обеспечения возобладали над процессами унификации<sup>1</sup>. Преувеличение только одной стороны права в противовес другой – это *техническое несовершенство*, недостаток, который вредит праву и тормозит его развитие. Данный недостаток вредит также качеству общественных отношений, которые составляют предмет права социального обеспечения, ведя к неоправданным различиям в них и, как следствие, – к социальной разобщенности. Поэтому необходимость интеграции законодательства нельзя объяснить лишь требованиями юридической техники, интеграция имеет и социальную детерминанту. Думается именно это полагает Ю.Ю. Ветютнев, когда называет юридическую систематизацию социокультурным феноменом. Уважаемый автор считает, что 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>2</sup>.

В действительности такого единства мы, к сожалению, пока не находим. Множественность видов социального обеспечения, их различная юридическая регламентация, искусственное форсирование процесса региональной дифференциации правового регулирования ведут к дроблению данной отрасли права, ослаблению её единых начал. Очевидно, что эти обстоятельства обуславливают сложности с формированием *общей части* данной отрасли права и законодательства. Усугубляет ситуацию и то, что общеотраслевые принципы, призванные интегрировать все остальные нормативные предписания, никогда не имели своего легального закрепления, а принципы

---

<sup>1</sup> См. об этом, например: *Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда и социального обеспечения*: Матер. межд. науч.-практ. конф. / под ред. К.Н. Гусова. М., 2009.

<sup>2</sup> См.: *Ветютнев Ю.Ю.* Социокультурные функции юридической систематизации // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С.336.

отдельных институтов лишь понемногу стали закрепляться в нормах федеральных законов в последнее десятилетие. Интеграция законодательства о социальном обеспечении, являясь *неотъемлемым* элементом отраслевой кодификации, приведет к балансу общих и особенных нормативных предписаний (нормативных актов) и обеспечит тем самым единство отраслевого законодательства.

Другая технико-юридическая задача – *стабилизация законодательства* – также практически неотделима от самой идеи кодификации<sup>1</sup>. Известно, что излишний динамизм противопоказан правовой системе. Слишком частый пересмотр законов 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<sup>2</sup>. Возможно поэтому Солон, утвердив афинские законы, отправился на десять лет в путешествие, чтобы ничего не менять, запретив при этом афинянам вносить в них изменения во время своего отсутствия<sup>3</sup>.

Конечно стабильность законодательства должна быть разумной, не превращаться в застой, сохранение действенности закона любой ценой. Вместе с тем кодексы как системообразующие отраслевые акты следует по возможности ограждать от частых изменений. Думается, надо признать рациональность высказываемых в отечественной литературе пожеланий о введении более строгой процедуры пересмотра кодексов по сравнению с обычными законами<sup>4</sup>. Ведь, несмотря на то, что такая процедура официально

---

<sup>1</sup> Заметим, что если первая из анализируемых задач – *интеграции* законодательства – фактически в равной мере свойственна как кодификации, так и иным способам систематизации законодательства, то задача *стабилизации* в гораздо большей мере решается именно в ходе кодификаций, а для инкорпорации является второстепенной. Известно, что Собрания законодательства хотя и преследуют цель закрепить и свести воедино разрозненные нормативные правовые акты, все же более приспособлены к изменениям в праве. Достаточно вспомнить о практике их формирования на разъемных листах для своевременного обновления. Во Франции инкорпорация (компиляция) законодательства вообще является «непрерывной», обеспечивая тем самым гибкость и постоянное развитие права. См. об этом: *Систематизация законодательства в Российской Федерации* / под ред. А.С. Пиголкина. С. 255, 361.

<sup>2</sup> См. об этом подробнее: *Бондарев А.С.* Правовая антикультура в правовом пространстве общества. Пермь, 2006. С.77-79.

<sup>3</sup> *Кабрияк Р.* Кодификации. С. 200. По другим источникам законы Солона, выбитые на деревянных досках (числом не менее 16-ти), должны были действовать сто лет. См. об этом: *Омельченко О.А.* Всеобщая история государства и права. В 2 т. Т. 1. М., 1999. С. 120.

<sup>4</sup> *Тихомиров Ю.А.* Теория кодекса... С. 42.

не закреплена, фактически изменение кодексов происходит не столь часто как изменение обычного закона и, как правило, не сразу после их принятия. Например, первые *значительные* изменения в Трудовой кодекс РФ (2001г.) были внесены только в июне 2006г. специальным федеральным законом<sup>1</sup>. Первая часть Гражданского кодекса, введенная в действие с 1 января 1995 г., сохранялась в почти неизменном виде до 2001 г.<sup>2</sup>, часть третья ГК РФ, вступившая в силу с 1 марта 2002 г., – в течение четырех лет и т.д. Конечно, есть примеры обратного, но так или иначе, кодификация служит сдерживающим фактором правотворческой активности, возможно силой своего авторитета приостанавливая на некоторое время безудержный рост числа нормативных актов. Можно сказать, что форма кодекса крепче удерживает содержание законодательства, чем форма обычного закона, стабилизируя его и обеспечивая, тем самым, долговечность.

Признавая приоритет технико-юридических целей кодификации, очевидно, что ограничиться ими нельзя. Кодификация - вершина правотворческой техники, но дело не только в этом. В результате приведения правовых норм в форму кодекса, эти нормы становятся единым целым, приобретают новое содержание. Необходимость в таком концептуальном обобщении законодательства не может диктоваться лишь техническим несовершенством последнего, есть и другие мотивы.

Например, уже отмечалось, что в 1918 г. в РСФСР впервые в отечественной и мировой истории был принят Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве РСФСР. Очевидно, что принятие этого кодекса не было вызвано техническим несовершенством отраслевого законодательства, которого в условиях полного

---

<sup>1</sup> Федеральный закон № 90-ФЗ от 30 июня 2006 г. «О внесении изменений в Трудовой кодекс РФ, признании не действующими на территории РФ некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) РФ» // СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2878. Для сравнения: в известный Федеральный закон № 122 от 22 августа 2004 г. 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.: *Васильева Ю.В.* Недостатки законодательной техники в российском законодательстве о социальном обеспечении // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2009. № 1 (3). С. 98.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 16 апреля 2001г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский кодекс РФ и в Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса РФ»».

обновления права 1918 г. просто не могло быть. Не было тогда даже самостоятельной отрасли семейного законодательства – соответствующие нормы входили в состав гражданского законодательства. Но учитывая новые социальные потребности советского государства и общества (закрепление равенства прав мужчины и женщины в семейных отношениях, гражданской процедуры регистрации брака и др.), решение о кодификации данных норм было принято и, по оценкам специалистов, дало мощный толчок формированию не только отрасли законодательства, но самостоятельной области юридического знания – семейного права<sup>1</sup>. В результате молодая отрасль получила быстрое признание и развитие.

Поэтому мощным катализатором кодификации, в том числе и в сфере права социального обеспечения, следует признать *социальные цели*. Р.Кабрияк заметил: «кодифицировать означает цивилизовывать»<sup>2</sup>. Эта глубоко верная мысль основана на том, что право находится в центре любого человеческого общества и кодекс, как наиболее символичное проявление права, не может не отражать ценностей общества, которое приняло этот кодекс, и которые он же (кодекс) утверждает.

Если перейти от общих планов к российской правовой политике, то ее социальная направленность в последние годы явно возросла. Это заметно по выбору первоочередных национальных проектов, по стремлению к гармонизации российского законодательства о социальном обеспечении и международных (европейских) стандартов в данной сфере. Тон в этом направлении задает, конечно же, Конституция РФ 1993 г., провозгласившая Россию правовым социальным государством, а также общемировой глобализационный процесс, в основе которого заложена идея утверждения во всех странах и на всех континентах принципов демократического правового

---

<sup>1</sup> Л.Ю. Михеева отмечает, что самостоятельная кодификация семейного законодательства в России – явление, имеющее сугубо исторические причины. Принятие кодекса 1918 г. было 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>2</sup> *Кабрияк Р.* Кодификации. С. 230.

государства, уважения и защиты прав человека<sup>1</sup>. Немало внимания социальным аспектам современного российского правотворчества уделяет отечественная правовая доктрина<sup>2</sup>. Социальное назначение называют сутью, основой права социального обеспечения, фактором, *предопределяющим судьбу отраслевого законодательства*<sup>3</sup>.

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, ставит кодификацию законодательных актов в центр законодательного процесса<sup>4</sup>. Поэтому закономерным решением здесь стало принятие национальных и наднациональных кодифицированных актов в сфере социального обеспечения. Среди них важнейшие: Конвенция МОТ № 102 о минимальных нормах социального обеспечения (1952г.), разработанный на ее основе Европейский кодекс социального обеспечения (1964г.), Европейская социальная хартия (1965г.). Некоторые европейские государства, например, Германия, Франция приняли национальные кодексы законов о социальном обеспечении.

Международные, в том числе, 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 1997г. И уже на протяжении, по меньшей мере десятилетия, используется 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

---

<sup>1</sup> Поленина С.В., Баранов В.М. Формирование правового пространства России в условиях глобализации: состояние и технико-юридические проблемы совершенствования законодательства (вместо предисловия)// Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации. С. 7.

<sup>2</sup> См., например: *Социальное законодательство: Научно-практическое пособие.*

<sup>3</sup> См.: Лушников А.М., Лушникова М.В., Барышникова Т.Ю. Теория права социального обеспечения: прошлое и настоящее. С. 128-129.

<sup>4</sup> Давид Р. Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / пер. с фр. В.А. Туманова. М., 1998. С. 21, 38, 49-51.

повестку дня в качестве важнейшего направления работы в условиях новых реалий, особенно тех, что связаны с глобализацией<sup>1</sup>.

В 2009 г. концепция социальной сплоченности достигла России, где 26-27 февраля 2009г. состоялась первая Конференция министров социального блока государств-членов Совета Европы под лозунгом «Инвестировать в социальную сплоченность - инвестировать в стабильность и благополучие общества». В результате работы конференции 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>2</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 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 РФ. Положения Конституции РФ, определяющие Россию как правовое социальное государство, предполагают формирование на

---

<sup>1</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.). Специальная группа назначена Комитетом министров СЕ в исполнение решения, принятого на Варшавском саммите Совета Европы в 2005 г. // Официальный сайт Минздравсоцразвития РФ/ <http://www.minzdravsoc.ru> (20 апреля 2009г.) Суть социальной сплоченности обозначена в Докладе следующим образом: общественное благополучие, гармоничные и стабильные социальные отношения - как неотъемлемая составляющая социально-экономического прогресса и мирного сосуществования, что подразумевает не только включенность и участие всех в экономической, социальной, культурной и политической жизни, но и чувство солидарности и принадлежности к обществу, основанное на эффективном использовании гражданских прав и демократии (Раздел 1 «Социальная сплоченность как идея и направление политики»).

<sup>2</sup> См.: Декларация Конференции министров государств-членов Совета Европы, ответственных за социальную сплоченность «Инвестировать в социальную сплоченность - инвестировать в стабильность и благополучие общества» (27-27 февраля 2009 г. г. Москва) // Официальный сайт Минздравсоцразвития РФ / [www.minzdravsoc.ru/social/social/86/Deklaraciya](http://www.minzdravsoc.ru/social/social/86/Deklaraciya) (20 апреля 2009 г.). См. также: *Невинная И.* Европа разлюбила рынок. Экономический рост, не подкрепленный решением социальных задач, усиливает общественную нестабильность // Российская газета. 2009. 27 февраля.

всей территории страны единого социального пространства и единого социально-правового статуса индивида. При условии должной централизации правового регулирования отношений по социальному обеспечению в рамках предполагаемого кодекса, закрепления в нем единых для всего населения страны социальных стандартов, гарантирования достойного уровня обеспечения (как в отношении минимальных норм, так и связанных с трудовым вкладом), кодекс социального обеспечения может стать кодексом социального согласия. Напротив, децентрализация правового регулирования в данной сфере, оцениваемая известными российскими учеными как недостаток российской системы законодательства в целом<sup>1</sup>, а тем более - в условиях неравномерного и недостаточного уровня социально-экономического развития большинства субъектов РФ<sup>2</sup> - чревата нарушением конституционного принципа равенства прав и свобод российских граждан.

Конечно, при всей важности проблемы социальной сплоченности российского общества, нельзя преувеличивать здесь возможности кодификации, которая в первую очередь решает правовые задачи и на чудеса не способна. Кроме того, как отмечено в литературе, кодификация объединяет только ту нацию, которая находится на пути к объединению, но она с тем же успехом разъединяет общество, находящееся в процессе распада<sup>3</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, которые пока еще далеки от идеалов правового социального государства.

Тем не менее, решение поставленной задачи будет результативным, если процесс кодификации с самого начала будет на него ориентирован. Стирание

---

<sup>1</sup> А.С. Пиголкин писал: «...тенденция к децентрализации правового регулирования, в принципе, нужна, но лишь в определенных границах. Учитывая потребность создания в нашей стране сильного федеративного государства, с едиными целями, задачами, конституционной основой не стоит ею увлекаться, а следует проводить постепенно и в ограниченных пределах. Ослабление централизованного регулирования ведет к возникновению разногласий между отдельными частями единого федеративного государства, противоборству центра и мест». См.: *Систематизация законодательства в Российской Федерации*. С. 25.

<sup>2</sup> См.: *Поленина С.В.* Кодификация законодательства во временном и пространственном разрезе // *Кодификация законодательства: теория, практика, техника...* С. 56-57.

<sup>3</sup> *Кабрияк Р.* Кодификации. С. 241.

экономических и социальных барьеров внутри общества с целью сделать его более сплоченным, а значит более справедливым и устойчивым не произойдет враз, после принятия каких-либо программ и деклараций. Не случится этого автоматически и после принятия кодекса социального обеспечения. Но если процесс его разработки и принятия будет максимально демократичным, позволяющим многим социальным институтам участвовать в нем, а обществу – его обсудить, результаты могут быть совершенно иными. Заметим, что значимость общественного обсуждения законопроектов в отечественном правоведении подчеркивалась всегда. Причем в советский период развития юридической науки и правотворчества это даже практиковалось и результаты оценивались достаточно высоко<sup>1</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<sup>2</sup>.

Вопрос обсуждения законопроекта это еще и вопрос об учете общественного мнения, которое в последние годы, похоже, вообще отсутствует при принятии законов. А если оно и заявляет о себе, допустим, резко отрицая какую-либо законодательную идею, его игнорируют<sup>3</sup>. Всем известно как сопротивлялось общественное мнение Федеральному закону № 122 от 22 августа 2004 г., но закон был принят. Известно также насколько быстро и келейно были приняты пенсионные законы 2001 г. Эти акты радикально перестроили пенсионную систему России, но никакой кампании не только по обсуждению, но даже по разъяснению их непростых норм не было.

---

<sup>1</sup> Например, проект Основ законодательства Союза ССР о браке и семье (1968 г.) перед его окончательной доработкой был опубликован 9 апреля 1968 г. для всенародного обсуждения. См. об этом: *Развитие кодификации советского законодательства*. С. 178.; Можно привести и более свежий пример. В 1994 году в «Российской газете» для широкого обсуждения и учета мнения всех заинтересованных субъектов (профсоюзов, работодателей, работников) был опубликован первоначальный проект Трудового кодекса РФ. См.: *Российская газета*. 1994. 26,27 октября.

<sup>2</sup> См. п. 6 ст. 119 Регламента Государственной Думы. Принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-III ГД // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 108.

Кстати, в целях информирования граждан и учета их мнения при доработке законопроекта в 2001 г. в «Парламентской газете» был опубликован проект Земельного кодекса. См. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 4 июля 2001 г. № 1746-III ГД // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2979.

<sup>3</sup> Так считает уполномоченная по правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзлякова. См.: *Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики. Пятилетние итоги и перспективы конституционного партнерства: материалы V Всероссийской научно-практической конференции 26-27 июня 2007г.* (Стенограмма заседания четвертой секции). С. 113-114.

Не стала иной процедура принятия Федеральных законов от 24 июля 2009 г. № 212 «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования» и № 213 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»<sup>1</sup>, в очередной раз встряхнувших пенсионную систему нашей страны.

Очевидно, что с подобным невниманием к общественному мнению социальной сплоченности не достигнуть. Вряд ли такое положение дел вообще отвечает задаче формирования в России правового социального демократического государства. К тому же, в Концепции формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества (СНГ)<sup>2</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»<sup>3</sup>.

Другой задачей, определяемой социальными целями кодификации должно стать *повышение престижа* социальной сферы, подразумевающее: адекватную оценку труда специалистов, в ней занятых; повышение авторитета права социального обеспечения в системе российского права; усиление образовательных требований к изучению данной дисциплины в юридических учебных учреждениях и факультетах. Нет сомнений в том, что решение этой задачи напрямую зависит от качества отраслевого законодательства, внимания

---

<sup>1</sup> Российская газета. 28, 29 июля 2009 г.

<sup>2</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 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ.

<sup>3</sup> *Информационный бюллетень*. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 40. С. 153 - 193.

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>1</sup>. Такое понимание формируется постепенно под воздействием многих факторов, и едва ли не главную роль в этом играет отношение государства, его законодательных органов к регулированию социальной сферы. Если такое регулирование осуществляется бессистемно, без должного финансового обоснования, преследуя временные и популистские цели,<sup>2</sup> то и в обществе формируется подобное отношение.

Очевидно, что принятие кодекса не уладит всех скопившихся здесь за долгие годы проблем, но без сомнения – значительно продвинет их разрешение. Уже говорилось о том, как часто принятие того или иного кодекса дает толчок к развитию отрасли права, стимулирует научные исследования в соответствующей области, поднимает ее авторитет в глазах общественности. Упорное нежелание кодифицировать источники российского права социального обеспечения способно спровоцировать серьезные функциональные недостатки социальной сферы. Причем, это проблема не только законодателя или правоприменителей, как может показаться на первый взгляд, у нее более широкий радиус действия. Можно утверждать, что вследствие именно этой причины данная область знаний не имеет должного (в социальном государстве) признания, а соответствующая юридическая дисциплина даже не входит в обязательный минимум содержания основной

---

<sup>1</sup> См.: Левина М.И. Анализ законов о социальной защите уязвимых групп населения (1995 - 1999 гг.). С. 56.

<sup>2</sup> Можно привести немало примеров, когда федеральные законы принимаются на один год, когда с их помощью решаются разовые задачи повышения рождаемости, пополнения средств пенсионной системы. См. соответственно: Федеральный закон № 180 от 22 декабря 2005 г. «Об отдельных вопросах исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, размерах страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2006 году» // СЗ РФ. 2005. № 52. Ст. 5593.; Федеральные законы: «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» № 256 от 29 декабря 2006г. // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 19 и «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» № 56 от 30 апреля 2008г. // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1943.

образовательной программы подготовки юриста<sup>1</sup>. В ряде вузов право социального обеспечения вообще не изучается<sup>2</sup>. Не надо объяснять, что при таком подходе ожидать высокого качества знаний выпускников, а затем и специалистов в сфере права социального обеспечения, не приходится.

Третью цель кодификации законодательства о социальном обеспечении можно определить как *познавательную*. Считается, что эта цель (или функция) реализуется всей системой права в целом<sup>3</sup>. Это, без сомнения, так. Но 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 весь процесс его создания в наибольшей мере подпитывают правовую науку, вызывая всплеск исследовательского интереса. Кроме того, кодификация позволяет лучше узнать закон и широким массам населения, поскольку кодекс - наиболее доступный для понимания гражданами вид нормативного акта.

Множественность и противоречивость нормативных правовых актов в сфере социального обеспечения, сложность их стилистики (языка) не могут обеспечить их понимания и принятия гражданами. Тем более, что среди них немало людей с ограниченными возможностями, а длительный поиск нужной нормы в многостраничных текстах разрозненных между собой актов – непростое дело даже для специалистов. Большинство граждан вынуждено прибегать к помощи юристов, в то время как законодательные положения о доступности и бесплатности юридической помощи<sup>4</sup>, а равно о доступности

---

<sup>1</sup> Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования . Специальность - 021100 Юриспруденция. Квалификация - Юрист. Регистрационный номер 260гум/сп. Утв. Мнобразования РФ 27 марта 2000 г.

<sup>2</sup> Либо входит в учебную дисциплину «Трудовое право». См.: *Шестеряков И.А., Шестерякова И.В.* Пенсионное законодательство и некоторые проблемы обучения студентов-юристов // Роль социального обеспечения в преодолении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения. С. 205-207.

<sup>3</sup> См., например: *Реутов В.П.* Функциональная природа системы права. С. 15, 39-41.

<sup>4</sup> Например, в ст. 8 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124 «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» содержалась норма об оказании квалифицированной юридической помощи детям, находящимся в трудной жизненной ситуации. Федеральным законом № 122 от 22 августа 2004 г. она была признана утратившей силу. Согласно ст. 12 Федерального закона № 122 от 2 августа 1995 г. «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» указанные граждане, проживающие в стационарных учреждениях социального обслуживания, вправе рассчитывать на бесплатную помощь адвоката. Механизм реализации данной нормы отсутствует.

информации<sup>1</sup> бездействуют. Такое положение дел влечет многие отрицательные последствия: правовой нигилизм, сопротивление населения проводимым реформам (нередко - ввиду их непонимания), социальную напряженность, страх быть обманутыми государством<sup>2</sup> и т.п. Если кодификация в достаточной мере будет ориентирована на граждан<sup>3</sup>, она сможет упростить и качественно улучшить процесс восприятия ими законодательства о социальном обеспечении. А планируемый кодекс станет для населения России важнейшим источником знаний о своих социальных правах и о праве социального обеспечения в целом.

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>4</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. Т.Н. Рахманина отмечает, что кодификация способствует исследованию концептуализации права. По ее мнению факт проведения крупных законодательных кодификационных работ может и должен рассматриваться в качестве специфического критерия научности юриспруденции<sup>5</sup>.

Слабость кодификации законодательства о социальном обеспечении обуславливает недостаточную разработанность, а в большинстве случаев –

---

<sup>1</sup> См., например, ст. 14 Федерального закона № 181 от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

<sup>2</sup> См., например: *Угодников К.* Пенсионеры станут инвесторами // Российская газета. 2001. 7 июля.; *Вишневский Б.* Как нас обманывают с пенсией // Новая газета. 2001. 13 марта.; *Лакшина Е.* Льготы заменят деньгами // Российская газета. 2004. 25 мая.

<sup>3</sup> Ориентированность на граждан – сложная категория, определяемая, главным образом, правилами юридической техники: спецификой языка закона, наличием в нем дефиниций, количеством отсылочных норм и др. приемов, упрощающих или, напротив, затрудняющих его непосредственное восприятие.

<sup>4</sup> См. об этом: *Скурко Е.В.* Кодификация и принципы права // Кодификация законодательства: теория, практика, техника... С. 115.; См. также: *Строгович М.С.* Избранные труды: В 3 т. М., 1990. Т. 1. Проблемы общей теории права. С. 77.

<sup>5</sup> *Рахманина Т.Н.* Кодификация и системное развитие права // Кодификация законодательства: теория, практика, техника... С. 100.

полное отсутствие соответствующих отраслевых научных исследований. Например, работ, посвященных исследованию проблем юридической техники в праве социального обеспечения, нет вообще<sup>1</sup>. Хотя технических дефектов в действующем законодательстве – с избытком. Проблематика кодификации и правотворчества в целом – это особое направление юридической науки, также почти не затронутое 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>2</sup>.

Соглашаясь с этим заметим, что познание права не должно сводиться к массовым советам законодателю 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 совершенном кодексе.

Как уже было сказано, что кодификация законодательства о социальном обеспечении не должна быть ориентирована на достижение *политических* целей. Во всяком случае, они не должны доминировать в этом процессе. Известно немало отрицательных примеров, когда принятие отраслевых законов диктовалось политическими или иными конъюнктурными мотивами. Серия законов 1995г., принятых в самый «горячий» в новейшей истории Государственной Думы РФ предвыборный период, была обусловлена исключительно желанием сохранения политической власти, привлечением в

---

<sup>1</sup> В сопредельной науке их также немного, но, все же имеются. См.: Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права. Екатеринбург, 1997.; Жильцов М.А. Устранение дефектов трудового права средствами юридической техники // Юридическая техника. 2008. № 2. С. 102-105.

<sup>2</sup> Ушаков А.А. Методологические аспекты советского правотворчества. Государство. Право. Законность // Учен. зап. Перм. гос. ун-та. № 199. Пермь, 1968. С. 280-281.

этих целях голосов избирателей. Ни один из тех законов не имел под собой должного финансового, организационного и научного обоснования<sup>1</sup>.

Да и сейчас перед выборами партии по-прежнему щедрны на пустые обещания, которые, к счастью, не всегда находят свое воплощение в законопроектах. Тем не менее, В.М. Баранов считает, что даже попытки продвижения утопических, неисполнимых идей в закон, отнюдь не безобидны: «они представляют собой опасную разновидность политико-юридической демагогии»<sup>2</sup>. Более того, они приближают право к политике и отдаляют от нравственности. С.Э. Либанова, например, именно в этом усматривает основную глобальную проблему кодификации всего российского законодательства. По ее мнению, кодификация более других форм законотворчества должна способствовать тому, чтобы отделить политические акты от юридических. Автор даже предлагает рецензировать все правовые акты с точки зрения их соответствия конституционному принципу соблюдения и защиты прав и свобод человека<sup>3</sup>.

Вместе с тем, кодификация законодательства о социальном обеспечении не может не учитывать действующих ныне в России политических факторов (например, федеративного устройства РФ, разграничения предметов ведения между органами государственной власти), и того обстоятельства, что сама возможность осуществления кодификации – это политический акт, почти целиком зависящий от решения главного политического органа страны – российского парламента. Поэтому выстраивание отношений между парламентом и кодификатором (кодификационной комиссией) - важнейший вопрос, способный как ускорить кодификацию, так и, напротив, существенно ее замедлить. Здесь возможны некоторые решения, выходящие за рамки рассмотрения целей кодификации, но практически важные. Например,

---

<sup>1</sup> Левина М.И. Анализ законов о социальной защите уязвимых групп населения (1995 - 1999 гг.). С. 51-53.

<sup>2</sup> См.: Баранов В.М. Идея законопроекта // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 37. Согласимся с уважаемым автором: насколько сложно, да и возможно ли реализовать в законодательной практике, например, предвыборное предложение партии «Справедливая Россия: Родина / Пенсионеры / Жизнь» об установлении доли максимально допустимых расходов граждан на оплату жилых помещений и коммунальных услуг не более 10% совокупного дохода семьи. Там же. С. 36.

<sup>3</sup> Либанова С.Э. Взаимодействие кодексов профессиональной этики и кодексов действующего законодательства // Кодификация законодательства: теория, практика, техника... С. 689.

введение в состав кодификационной комиссии парламентариев; либо «заказ» проекта кодекса и определение сроков его разработки федеральным законодателем; либо делегирование разработки кодекса непосредственно Правительству или Президенту РФ. Новейшая пенсионная история наглядно демонстрирует, насколько быстро «проходят» через парламент законопроекты, внесенные в Государственную Думу высшей исполнительной властью.

## *1.2. Принципы кодификации законодательства о социальном обеспечении*

Принципы кодификации составляют основу кодификационного процесса, определяют его сущность. Эти принципы взаимосвязаны с принципами права и законодательства, но не тождественны им. Принципы кодификации законодательства о социальном обеспечении имеют большее прикладное значение нежели принципы права социального обеспечения, поскольку они определяют как следует выражать (формулировать) нормы права социального обеспечения в законодательстве, чтобы получить максимальную правовую эффективность. В результате качество реализации принципов права социального обеспечения будет зависеть от того насколько были соблюдены принципы кодификации отраслевого законодательства. Вообще же, принципы кодификации наиболее близки к общим принципам правотворчества, что объясняется спецификой кодификации, представляющей собой одновременно и форму юридической систематизации, и разновидность правотворчества.

Принципы правотворчества достаточно подробно исследованы в юридической науке<sup>1</sup>. Основными среди них называют, как правило, принципы: народного характера правотворчества, демократизма, законности, научности<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: *Ушаков А.А.* Методологические аспекты советского правотворчества. Государство, право, законность // Учен. зап. Пермского. гос. ун-та. № 199. Пермь, 1968.; *Нашиц А.* Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974.; *Правотворчество в СССР.* М., 1974.; *Ковачев Д.А.* Механизм правотворчества социалистического государства. М., 1977. и др.

<sup>2</sup> См.: *Бабаев В.К.* Лекция 13. Правотворчество // *Общая теория права: Курс лекций / под ред. В.К. Бабаева.* Н.Новгород, 1993. С. 305-308.

По мнению А.С. Пиголкина, правотворческая деятельность цивилизованных государств осуществляется на базе семи принципов: демократизма, законности, гуманизма, научного характера, профессионализма, тщательности и скрупулезности подготовки проектов, технического совершенства принимаемых актов<sup>1</sup>. Несомненно общие принципы правотворчества должны соблюдаться в ходе кодификации законодательства о социальном обеспечении, с учетом дополнения их более частными принципами, свойственными собственно процессу кодификации, и его виду – отраслевой кодификации законодательства о социальном обеспечении.

Вопрос о принципах кодификации поднимался и в отраслевых исследованиях<sup>2</sup>. Например, А.Ю. Рыбаков, различая принципы трудового законодательства (Трудового кодекса РФ) и принципы его кодификации, предлагает рассматривать в качестве последних «правовые принципы, выработанные научным путем: законности; федерализма; плановости; системности; научности; гласности и информационной открытости»<sup>3</sup>. Не оспаривая значения приведенных автором принципов, трудно согласиться с тем, что он сводит их, по сути, только к доктринальным принципам («принципы, выработанные научным путем»). Может быть это означает то, что данные принципы не получили закрепления в нормах позитивного права, а возможно автор имеет ввиду, что большинство из принципов права («правовые принципы») *изначально* выработаны доктринальным путем. Второй вариант был бы более приемлемым, хотя и он не полон, поскольку известно, что правовые принципы могут быть сформированы также в ходе практической деятельности (главным образом, судебной практики)<sup>4</sup>.

В связи с чем более убедительной представляется позиция В.Н. Карташова и В.М. Баранова, рассматривающих принципы кодификации как

---

<sup>1</sup> *Общая теория права* / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1995. С. 201-202.

<sup>2</sup> См., например: *Лопашенко Н.А.* Принципы кодификации уголовно-правовых норм. Саратов, 1989.

<sup>3</sup> *Рыбаков А.Ю.* Теоретические проблемы кодификации в трудовом праве России. Дисс. канд. юрид. наук. С.99-100.

<sup>4</sup> В частности, в постановлении Пленума Верховного Суда СССР № 9 от 30 июня 1964 г. «О мерах по улучшению систематизации и судебной практики в судебных органах» закреплены принципы *системности* и *доступности* правосистематизирующей практики // Бюллетень ВС СССР. 1964. № 4. В настоящее время этот вопрос приобретает особую значимость в связи с деятельностью Конституционного Суда РФ.

стратегический компонент технологии кодификации,<sup>1</sup> и включающих в него три группы принципов: собственно *принципы права* – как исходные (базовые) нормативно-правовые требования (императивы, субимперативы и т.п.) легально выраженные в законах или иных формах права; *доктринальные принципы* – как исходные юридические идеи, сформулированные учеными-юристами; *практически-прикладные принципы*, как обязательные для адресатов правовые руководящие начала, сформированные в практической деятельности (часть юридического опыта)<sup>2</sup>. Ученые подчеркивают: в технологии юридической кодификации необходимо учитывать принципы позитивного права во всем их многообразии<sup>3</sup>, однако, особое внимание должно быть уделено *специальным* для данной практики правовым, доктринальным и практически-прикладным требованиям: научности, профессионализма, сочетания коллегиальности и единоначалия, системности, законности, демократизма, плановости, полноты, оперативности, непрерывности, концептуальной целостности, доступности, экономичности, гласности, целесообразности, ответственности<sup>4</sup>.

Приведенный пример, как представляется, удачно отражает специфику процесса кодификации законодательства, в ходе которого нельзя ограничиться лишь принципами позитивного права или доктриной, необходимо учитывать и практический опыт, в первую очередь, выраженный в актах высших судебных органов государства<sup>5</sup>. Вместе с тем, следует иметь в виду, что в анализируемом примере рассматривается *юридическая кодификация* – категория значительно более широкая и обобщенная, нежели *кодификация отраслевого законодательства*, поэтому в ходе последней некоторые из перечисленных принципов могут остаться не востребованными, либо не будут иметь

---

<sup>1</sup> Равно и иной формы юридической систематизации. См.: *Карташов В.Н.* Правосистематизирующая технология // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С. 285.

<sup>2</sup> *Баранов В.М., Карташов В.Н.* Юридические принципы технологии правовой кодификации // Кодификация законодательства: теория, практика, техника. С. 64-68.

<sup>3</sup> А именно: принципы отраслей, подотраслей и институтов права, межотраслевые и общие для национальной системы права принципы, принципы международного (общего и регионального) права, а также общепризнанные принципы и нормы международного права.

<sup>4</sup> Там же. С. 68-69.

<sup>5</sup> См. выше: в разделе I о роли судебной практики в кодификации законодательства о социальном обеспечении.

решающего значения. Например, предложенный авторами принцип непрерывности кодификации. Думается, этот принцип вообще-то более свойственен процессу инкорпорации законодательства, которая направлена на то, чтобы поддерживать его в актуальном состоянии. Либо речь идет о «непрерывной кодификации права»<sup>1</sup> – специфической национальной разновидности кодификации-компиляции, хорошо описанной Р. Кабрияком. Говорить же о непрерывности кодификации применительно к российскому законодательству (даже в принципиальном плане) пока явно преждевременно. Хотя российский законодатель и стал придавать кодификации особенное значение в последние годы<sup>2</sup>.

Вряд ли стоит акцентировать внимание на принципе оперативности. Известно что, оперативность не всегда служит залогом качества, в то время как неспешная кодификация дает отстояться идеям, и благоприятствует демократической разработке кодекса, предоставляя возможность каждому участнику политической жизни внести в нее свой вклад<sup>3</sup>. Очевидно, что затягивание кодификационных работ не желательно, но и искусственное их форсирование в целях соблюдения заявленного принципа вредно. Поэтому вряд ли есть необходимость специально говорить об оперативности процесса кодификации, это требование логично вытекает из иных предложенных учеными принципов: профессионализма, плановости, ответственности.

Оставляя дальнейшую полемику констатируем, что число принципов кодификации законодательства, выделяемых отдельными авторами, может оказаться весьма значительным, а основания их систематизации -

---

<sup>1</sup> Имеется в виду практика непрерывной компиляции правовых норм в современной Франции, не имеющая целью изменения их по существу. См.: Кабриак Р. Кодификации. С. 289.; См. об этом также: Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 355-373.

<sup>2</sup> По словам С.Миронова, «важнейшим элементом обеспечения качества законодательства должна стать система мер по его кодификации». См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О состоянии законодательства в РФ» (законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики в 2005 г.). (Часть пятая, § 3. «Рекомендации по стратегии правового развития Российской Федерации») // Официальный сайт Совета Федерации ФС РФ / <http://www.council.gov.ru> (2009. 12 мая).

<sup>3</sup> Кодификация российского гражданского законодательства продолжалась 12 лет, а работа над Трудовым кодексом РФ заняла около 10 лет. Это не сказалось отрицательно на их качестве. См. соответственно: Медведев Д.А. Новый Гражданский кодекс Российской Федерации: вопросы кодификации // Кодификация российского частного права. С. 16.; Головина С.Ю. Кодификация трудового законодательства России. Там же. С. 254-255.

разнообразными. Можно предложить дифференцировать принципы кодификации на три группы в зависимости от объема сферы действия.

Первую группу составят *принципы правотворчества*, являющиеся общими для любой его разновидности, в том числе и для кодификации: законности, демократизма, научности, гласности и др. Эти принципы в наибольшей степени носят объективный характер и приближены к принципам права. Во вторую группу войдут собственно *принципы кодификации*, являющиеся общими для любой кодификации вне зависимости от специфики ее форм и видов: плановости, системности, целесообразности, концептуальной целостности, доктринальности др. И наконец, третью группу составят *принципы кодификации законодательства о социальном обеспечении*: полноты, федерализма, преемственности правового регулирования, учета международного и зарубежного опыта кодификации законодательства о социальном обеспечении, соответствия системы законодательства системе права.

В каждой группе принципы будут представлены в своем многообразии: легально закрепленные принципы позитивного права, доктринальные и практически-прикладные. В то же время принципы, вошедшие в две последние группы, менее объективно обусловлены, поскольку выбор принципов кодификации в значительной мере осуществляется осознанно, с учетом конкретных политических условий, идеологических установок государства, общественного правосознания. Кроме того, кодификационные работы, как правило, находятся в исторической преемственности с предыдущими этапами кодификации, испытывают влияние традиций, зависят от уровня развития правовой науки. Поэтому содержательное наполнение этих групп обеспечивают, в основном, доктринальные и практически-прикладные требования.

Очевидно, что провести четкую грань между вышеуказанными группами принципов вряд ли удастся. Например, большинство из тех, которые мы определили как «*собственно принципы кодификации*» - плановости,

системности, целесообразности и др. - будет совсем не лишне соблюдать в правотворческой деятельности в целом. В идеале они должны определять не только проведение крупных кодификационных работ, но и текущую законодательную деятельность.

Что же касается «*принципов кодификации законодательства о социальном обеспечении*», то и они могут включаться в первые, более общие по отношению к ним, группы, но это уже не обязательно. В частности, принцип федерализма необходимо учитывать если объектом кодификации (или текущего законотворчества) является область отношений совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Очевидно, что при кодификации уголовного или гражданского законодательства этого не требуется.

Предложенная классификация не претендует на полноту и завершенность, но позволяет очертить круг принципов, на которых должна основываться кодификация законодательства о социальном обеспечении. Остановимся на них подробнее.

а) *Полнота* - один из базовых принципов любой кодификации, в особенности ее отраслевой разновидности. Его следовало бы отнести к общим принципам кодификации вообще, но мы намеренно акцентируем на нем внимание, поскольку нередко именно невозможность исчерпывающей кодификации в данной сфере расценивается как главное препятствие к ее осуществлению.

Само понятие отраслевой кодификации как деятельности по укрупнению нормативных актов, устранению их множественности, объединению разрозненных нормативных предписаний в одном сводном акте, который значительно упрощает пользование и делает обозримым отраслевое законодательство – свидетельствует о том, что всякая отраслевая кодификация стремится к полноте, к тому, что бы вобрать в себя если не все нормативные акты, регулирующие соответствующую область отношений, то большую их часть. Однако в действительности это удается далеко не всегда, а точнее –

почти никогда. Уже отмечалось, что даже Уголовный кодекс РФ не охватывает всего уголовного законодательства, хотя такое требование следует из его первой статьи. Другие российские кодексы тем более не являются законченными источниками права в своих областях. То же самое можно сказать и о зарубежных кодексах<sup>1</sup>.

И это нормально, поскольку создать законченный кодекс – значит лишить его возможности развиваться, отражать требования времени. Поэтому не следует ожидать от всякого кодекса того, что с его принятием отпадет необходимость в иных источниках права, в том числе в иных федеральных законах. Для права социального обеспечения такое понимание очень важно, поскольку кодифицировать все предписания данной отрасли права и законодательства не удастся. Действующая отраслевая нормативная база объемна, разобщена и нестабильна, и очевидно, что некоторые из ее институтов уже изначально не стоит включать в кодекс, дабы не пришлось изменять его сразу после принятия. Например, законодательство о натуральных льготах, несмотря на его модернизацию, явно не подходит для кодификации. Этот некогда традиционный институт все заметнее «теряет в весе» и, по-видимому, скоро совсем прекратит свое существование.

Вероятная неполнота планируемого кодекса социального обеспечения не должна расцениваться как его функциональный недостаток и тем более - как повод для отказа от кодификации. История российских и зарубежных кодификаций свидетельствует о том, что самодостаточность и автономность кодекса, которые возможны в первое время после его принятия, отнюдь не являются залогом его последующей эффективности. А сам по себе признак полноты охвата нормативных предписаний, без соблюдения иных принципов отраслевой кодификации, не гарантирует того, что кодификация окажется успешной.

---

<sup>1</sup> См., например: *Уголовный кодекс Голландии* / науч. ред. Б.В. Волженкин. Пер. с англ. И.В. Мироновой. 2-е изд. СПб., 2001.; О стремлении к полноте кодекса и одновременно невозможности его окончательного достижения на примере французских и иных национальных кодексов. См.: *Кабрияк Р.* Кодификации. С. 167-182.; О философском отношении к категории полноты кодекса см.: *Гегель Г.Ф.* Философия права // Философское наследие. Т. 113. М., 1990. С. 254.

б) Совместная нормотворческая компетенция Российской Федерации и субъектов РФ в сфере социального обеспечения требует учета принципа федерализма при подготовке кодекса социального обеспечения РФ. Здесь возможны два основных подхода. Первый – это предлагаемая некоторыми авторами кодификация законодательства в субъектах РФ, при которой кодификация на федеральном уровне не проводится, либо проводится в форме основ законодательства (законов об общих принципах)<sup>1</sup>. Некоторые аргументы против этого подхода были изложены ранее<sup>2</sup>. К ним можно добавить, что положения Конституции РФ, определяющие Россию как правовое социальное государство, предполагают формирование на всей территории страны единого социального пространства и единого социально-правового статуса индивида. В условиях преобладания в РФ «депрессивных» территорий, когда из 88 субъектов РФ только 14 не являются дотационными<sup>3</sup>, а остальное большинство зависит от финансовой поддержки федерального центра, возлагать на органы власти субъектов РФ основную ответственность за реализацию государственных стандартов и обеспечение единого социального пространства вряд ли разумно. Очевидно, что это не может обеспечить гарантированности конституционных прав граждан, проживающих на территории России.

Важно не забывать и о том, что Россия представляет собой уникальное по пространственной протяженности государство, характеризующееся беспримерными контрастами (по уровню урбанизации, площади территории, численности населения, уровню дохода и т.п.) между равными по конституционному статусу субъектами РФ. В основе этой дифференциации лежат различные причины, и далеко не все они носят объективный характер (как, например, природно-климатический), большинство, увы, вызвано неудачными социально-экономическими преобразованиями последних лет.

В связи с чем, как справедливо отмечается в литературе, каждый отдельный субъект РФ не может существовать как обособленное социально-

<sup>1</sup> См.: *Концепции* развития российского законодательства. М., 1998. С. 12.

<sup>2</sup> См.: раздел I параграф 1.2. - о выборе формы кодифицированного акта.

<sup>3</sup> Данные приведены по состоянию на июль 2006 года. См.: *Экономика и жизнь*. 27 июля 2006.

экономическое образование, лишь совокупность регионов потенциально может обеспечить гражданам России достойный уровень жизни. Это доказывает опыт СССР, когда централизованное государство перераспределяло дифференциальную ренту, и когда впервые в мире была изобретена и реализована эффективная транснациональная корпорация<sup>1</sup>.

Поэтому нормотворческие усилия в социальной сфере должны быть направлены не на форсирование децентрализации правового регулирования, *а на внедрение эффективных механизмов взаимодействия между регионами и федеральным центром по вопросам социального обеспечения, включая как управление данной сферой, так и нормотворчество*. Немаловажно помнить при этом, что предметы совместного ведения отнесены Конституцией РФ к таковым именно потому, что по ним Россия и ее субъекты *совместно* ответственны за состояние дел. В этих сферах государственная деятельность в полной мере не может осуществляться отдельно ни федерацией, ни ее субъектами.

К сожалению, данные сложные вопросы не получили пока выверенных решений ни в теории, ни на практике. Как известно, процесс разграничения полномочий был активизирован Федеральным законом № 122 от 22 августа 2004 г., но этот процесс ориентирован именно на уточнение предметов ведения различных уровней власти, на устранение между ними конкуренции. Проблема же взаимодействия не решена. Это может привести к нарушению принципа федерализма в части равенства прав и ответственности РФ и ее субъектов в пределах предметов их ведения. Ведь Конституция РФ, относя ряд сфер к совместному ведению, тем самым предполагает как раз взаимодействие уровней власти, а не их разграничение, т.к. они не могут стать только региональными или только федеральными<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См. об этом подробнее: *Норкин К.Б.* Федеративное демократическое государство – императив устойчивого развития России // *Открытое общество и устойчивое развитие: местные проблемы и решения*. М., 2003. Вып. XIII. С. 11.; *Лепихов М.И.* Конституционно-правовые основы деятельности Российской Федерации по социальной защите населения. С.195.

<sup>2</sup> *Лепихов М.И.* Конституционно-правовые основы деятельности Российской Федерации по социальной защите населения. С. 196-197.

Поэтому более правильным способом реализации принципа федерализма будет проведение кодификации законодательства о социальном обеспечении на уровне Российской Федерации, но при условии *ограниченного* «вторжения» федерального кодекса в сферу социальных вопросов, составляющих компетенцию субъектов РФ. При этом, по предметам совместного ведения *федеральные органы государственной власти должны осуществлять основную массу регулятивных полномочий, федеральным регулированием должны «перекрываться» все предметы совместного ведения*<sup>1</sup>.

Глубину такого регулирования должен определять сам федеральный законодатель, руководствуясь принципом «разумной сдержанности», согласно которому он не должен регулировать те отношения, которые без ущерба для качественного осуществления задач публичной власти может урегулировать субъект РФ<sup>2</sup>. Это позволит учесть специфику региональных условий, имеющийся там опыт, и не ограничит самостоятельность органов государственной власти субъектов РФ в социальной сфере.

Если переводить вопрос в практическую плоскость, то в планируемом кодексе социального обеспечения РФ в одной из первых статей надлежит закрепить перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере отношений по социальному обеспечению, примерно так, как это сделано в ст. 6 Трудового кодекса РФ. Должен быть выделен круг вопросов, отнесенных исключительно к ведению федеральных органов государственной власти. Что же касается предмета ведения субъектов РФ, то здесь возможны варианты: закрепление полного круга вопросов, им предоставленных (что довольно проблематично, учитывая динамику отношений), либо применение остаточного принципа, как

---

<sup>1</sup> На приоритет федерального регулирования применительно к трудовым правоотношениям (также входящим в сферу совместной компетенции) указывает А.Ф. Нуртдинова. По мнению уважаемого автора, в ст. 6 ТК РФ, в целом, адекватной традициям разграничения полномочий, федеральное законодательство выступает основным регулятором, а для регионального законодателя остается лишь возможность учета местных особенностей в организации и использовании несамостоятельного труда. Автор указывает позиции, которые должны составлять правотворческую компетенцию субъектов РФ. Их будет полезно учесть и в праве социального обеспечения. См. подробнее: *Трудовое право России* / отв. ред. Ю.П. Орловский, А.Ф. Нуртдинова. М., 2008. С. 64-66.

<sup>2</sup> См. об этом: *Хабриева Т.Я.* Кодификация российского законодательства в условиях федеративного государства // *Кодификация законодательства: теория, практика, техника...* С. 33-34.

это сделано в анализируемой статье ТК РФ, либо сочетание первого и второго вариантов<sup>1</sup>.

В целом, принцип федерализма, пронизывающий всю правовую систему Российской Федерации, требует дальнейшего научного осмысления. Целый ряд объективных причин и законодательных решений не дают пока возможности его последовательной реализации в том числе и в сфере законодательства о социальном обеспечении<sup>2</sup>.

в) Принцип *преемственности* правового регулирования можно назвать имманентным кодификации законодательства о социальном обеспечении<sup>3</sup>. Известно, что традиции играют существенную роль в развитии систем социального обеспечения, не позволяя институтам власти чересчур активно вмешиваться в эту сферу. Специалисты МОТ настаивают на том, что один из базовых принципов социального обеспечения, принцип солидарности, необходимо сохранять, несмотря на растущий во всем мире интерес к приватизации социальной сферы и на такие ценности постиндустриального общества, как индивидуализм и личная социальная ответственность<sup>4</sup>.

Сфера социального обеспечения достаточно инерционна по своей сути, в нее вовлечены огромные по численности массы населения и столь же значительные финансовые ресурсы. Права граждан на социальное обеспечение формируются годами и не могут подвергаться ревизии без веских оснований и

---

<sup>1</sup> Такой подход закреплен в части второй пункта 2 статьи 3 Семейного кодекса РФ. Там сказано: «Законы субъектов РФ регулируют семейные отношения, которые указаны в статье 2 настоящего Кодекса, по вопросам, отнесенным к ведению субъектов РФ настоящим Кодексом, и по вопросам, непосредственно настоящим Кодексом не урегулированным». Семейный кодекс РФ: Федеральный закон № 223 от 29 декабря 1995 г. // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

<sup>2</sup> См., например: Баранов М.В., Поленина С.В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. С. 49-50.

<sup>3</sup> Хотя этот принцип указывается и в связи с кодификацией в других отраслях российского законодательства, в частности, уголовно-правового. См.: Лопашенко Н.А. Принципы кодификации уголовно-правовых норм. Саратов, 1989. С. 35-36.; О необходимости преемственности в праве как об актуальной проблеме всего российского права и правовой науки, переживших только в XX в. две методологические революции, пишет С.В. Липень. См.: Липень С.В. 100-летие Кодекса Наполеона и развитие теории кодификации гражданского права в юридической науке дореволюционной России // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С. 109.

<sup>4</sup> «Тот факт, что сфера социальной защиты становится открытой для влияния рыночных механизмов, вызывает известные возражения ... особенно эти возражения касаются выяснения вопроса будет ли защита, осуществляемая таким образом, надежной и эффективной как с точки зрения гарантий для наиболее уязвимых групп, так и с точки зрения замены дохода или компенсации затрат». См.: Груа Ж.-В. Принципы и адекватность социального обеспечения // К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм. С. 7.

законодательного закрепления гарантий сохранения приобретенных прав. По этой проблеме четко обозначил свою позицию Конституционный суд РФ<sup>1</sup>.

В.Д. Зорькин убежден, что в данной сфере законодатель не может действовать радикально, поскольку социальные права имеют значение политического стабилизатора, обеспечивая возможность поступательного общественного развития без эксцессов и революционных потрясений. Должна быть гарантирована преемственность в развитии правового регулирования, его эволюционное преобразование<sup>2</sup>.

Как уже была возможность убедиться, кодификация законодательства не связана всякий раз с коренной ломкой прежнего правопорядка. Даже в тех случаях, когда принятие кодексов знаменует утверждение нового политического строя, или обусловлено глубокой трансформацией социально-экономических отношений, кодификация не всегда означает полный разрыв с прошлым. Специалисты утверждают, что первые кодексы РСФСР, принятые после событий 1917 г., не смогли порвать с прежним законодательством, во многом на нем основывая новый правовой порядок<sup>3</sup>. То же самое можно сказать о российских кодификациях, последовавших за распадом Советского Союза<sup>4</sup>.

В праве социального обеспечения меньше опыта подобного рода, но и здесь ученые отмечают, например, сохранение фактического действия норм Закона от 23 июня 1912 г. «Об обеспечении рабочих на случай болезни» в советский период, об их несомненном влиянии на советскую систему социального страхования<sup>5</sup>. Из более современных примеров можно привести Федеральный закон от 29 декабря 2006г. № 255 «Об обязательном социальном страховании по временной нетрудоспособности и в связи с материнством», который в большинстве своих положений сохранил преемственность

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 1 и ст. 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» // Вестник КС РФ. 2001. № 5.

<sup>2</sup> Зорькин В.Д. Конституция и права человека в XXI веке. М., 2008. С. 174.

<sup>3</sup> См., например: Головина С.Ю. Кодификация трудового законодательства России // Кодификация российского частного права. С. 239-241.; Михеева Л.Ю. Развитие кодификации российского семейного права. Там же. С. 197.

<sup>4</sup> См.: Кабрияк Р. Кодификации. С. 153-154.

<sup>5</sup> Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. С. 159.

прежнему регулированию, а ст.17 фактически напрямую продлила действие прежних норм обеспечения в зависимости от срока поступления гражданина на работу и приобретенных к этому времени прав<sup>1</sup>.

В то же время, стремление к сохранению прежнего правового регулирования должно иметь пределы и не мешать развитию права. В законодательстве о социальном обеспечении до сих пор нет должных гарантий достойной жизни пенсионеров, пожилых граждан и других категорий населения. Это означает, что в вопросе повышения уровня их социального обеспечения кодификация не может ограничиться плавным развитием, а должна сделать существенный шаг вперед. Для чего весьма желательна ратификация базовых международных актов о социальном обеспечении.

Не имеет смысла принимать кодекс социального обеспечения, в котором не найдут закрепления гарантии минимальных норм социального обеспечения, соответствующие принятым в Европе и мире социальным стандартам<sup>2</sup>. Долгожданная ратификация Россией Европейской социальной хартии, к сожалению, не продвинула решение этих проблем, поскольку положения о достойном уровне социального обеспечения остались нератифицированными<sup>3</sup>. Остается надеяться, что законодательная инициатива по развитию пенсионной системы РФ, предусматривающая в краткосрочной перспективе (в 2010г.) доведение среднего размера трудовой пенсии по старости до уровня, обеспечивающего основные потребности пенсионера (2,5 прожиточного минимума пенсионера), а в долгосрочной перспективе (с 2015г.) установление

---

<sup>1</sup> О правомерности последнего обстоятельства можно и поспорить, поскольку данная норма по сути продлила «жизнь» всем принятым в советский период нормам, установила два режима обеспечения данным пособием в зависимости от срока устройства на работу, но при этом, введя максимум пособия, одновременно ограничила ранее предоставленные права. Вместе с тем, тезис о преемственности кодификации подтверждается и в этом случае.

<sup>2</sup> В первую очередь имеется ввиду Конвенция МОТ № 102 1952 г. о минимальных нормах социального обеспечения, закрепляющая самый низкий из существующих уровень пенсионного обеспечения лица, имеющего требуемый стаж работы (уплаты взносов) – не менее 40% от заработной платы. Впоследствии были приняты более высокие стандарты. См. об этом подробнее: *Васильева Ю.В.* Пенсионное право Российской Федерации. Пермь, 2006. С. 48-49.

<sup>3</sup> Соответственно: п. 2 ст. 12 и ст. 23 Хартии. См.: Федеральный закон № 101 от 3 июня 2009 г. «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г. // Российская газета. 2009. 5 июня.

размера такой пенсии на уровне 40% утраченного заработка, позволит достичь приемлемого в социальном государстве уровня пенсионного обеспечения<sup>1</sup>.

Таким образом, кодификация может быть преемственной, сохраняя лучшее, что есть в действующем законодательстве, что уже прошло апробацию временем и практикой. Это послужит залогом успеха кодификации, при которой не порывается связь с прошлой традицией, а напротив, на ее основе гармонично развивается настоящее и будущее правовое регулирование.

г) *Принцип учета международного и зарубежного опыта* кодификации законодательства о социальном обеспечении служит продолжением предшествующего принципа, поскольку кодификация в социальной сфере должна быть, с одной стороны, основана на отечественных традициях, а с другой – использовать лучшее, что есть в мировых образцах. Любые общественные отношения, попадающие под правовое регулирование, и уж тем более, в орбиту кодификации, нуждаются в исследовании с позиций имеющегося опыта регулирования сходных отношений в законодательстве зарубежных стран и в рамках международного права. На необходимость компаративного подхода обращал внимание Р. Давид. Известный ученый писал, что если гражданское право служило образцом, отправной точкой, объединявшей романо-германскую правовую семью в вопросах построения отраслей частного права, то при создании и развитии отраслей публичного права гораздо сильнее ощущалась необходимость учитывать опыт других стран, в том числе опыт кодификаций<sup>2</sup>.

Особое значение этого принципа усматривается для тех отраслей законодательства, в которых отсутствует свой «отечественный» опыт кодификаций. Вместе с тем, следует избегать механического заимствования международных и зарубежных норм. Эти нормы являются ориентирами, стандартами, принятыми большинством развитых стран, таковыми они должны стать и для России. Непосредственный перенос зарубежных правовых моделей на неподготовленную для этого российскую почву чрезвычайно

---

<sup>1</sup> Соловьев А. Долгосрочный прогноз развития пенсионной системы России // Пенсионные фонды и инвестиции. № 6 (42). 2008. С. 71-76.

<sup>2</sup> Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. С. 65.

вреден, в чем уже не раз была возможность убедиться (хотя бы на примере пенсионной реформы 2001-2002 гг.)<sup>1</sup>.

Неслучайно, что подобные заимствования вызывают у некоторых правоведов немало разочарования и они все чаще призывают ориентироваться на свое, российское<sup>2</sup>. Это, безусловно, так. И в процессе кодификации законодательства о социальном обеспечении надлежит учитывать имеющийся в этом плане опыт дореволюционной и советской России, а равно изучать опыт кодификации смежной отрасли - трудового законодательства, поскольку длительное время две эти отрасли развивались сообща. Вместе с тем, закрепление в Конституции РФ идеалов и принципов демократического социального государства *обязывает* законодателя использовать передовой опыт современных развитых стран и международного сообщества. Тем более, что мировой опыт после второй мировой войны вырабатывался отнюдь не без участия СССР и России<sup>3</sup>.

При подготовке кодекса социального обеспечения РФ международный и зарубежный опыт должен интересовать законодателя, главным образом по двум основным причинам. Во-первых, как опыт непосредственно кодификации норм права социального обеспечения. В этом плане особый интерес представляет структура имеющихся кодифицированных актов, определение круга регулируемых ими отношений, степень их детализации и т.п. Во-вторых, как ориентир для закрепления в планируемом кодексе общепризнанных минимальных норм.

В первом случае круг исследуемых источников может ограничиваться базовыми международными кодифицированными актами, такими как: Конвенция МОТ № 102 (1952 г.) о минимальных нормах социального обеспечения, Европейский кодекс социального обеспечения 1964 г. (пересмотренный в 1990г.); из зарубежных образцов представляют интерес, прежде всего: Кодекс социального обеспечения Французской Республики и

---

<sup>1</sup> См. об этом, например: *Дегтярев Г.П.* Пенсионные реформы в России. С 323-234.

<sup>2</sup> *Проблемы общей теории права и государства* / под ред. В.С. Нерсесянца. С. 341.

<sup>3</sup> Там же. С. 341. Напомним, также, что Российская Федерация с 1934 г. (с перерывом с 1940 по 1954 гг.) является членом МОТ. Все документы, принятые Организацией за это время, разрабатывались с учетом предложений, вносимых СССР и Россией.

Социальный кодекс ФРГ. Системы социального обеспечения этих государств по праву рассматриваются как эталонные модели<sup>1</sup>, а опыт становления обязательного социального страхования в Германии (XIX в.) является образцом не только для России, которая в свое время немало здесь заимствовала<sup>2</sup>, а для большинства стран мирового сообщества.

Во втором случае перечень источников должен быть гораздо шире за счет его дополнения, как минимум, Рекомендацией МОТ № 67 (1944г.) о сохранении дохода, Конвенцией МОТ № 117 (1962 г.) об основных целях и нормах социальной политики, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах ( 1966 г.), Европейской социальной хартией (1961г., пересмотрена в 1996г.), Копенгагенской декларацией о социальном развитии (1995 г.)<sup>3</sup> и др. В данном случае можно не ограничиваться образцами романо-германского права, поскольку речь идет о содержательной составляющей, не зависящей от наличия или отсутствия в стране кодификаторских традиций.

Наиболее важными параметрами, которые быть учтены в процессе кодификации российского законодательства о социальном обеспечении, являются индивидуальный коэффициент замещения в системе пенсионного страхования и минимальный размер пенсий и пособий, необходимый для покрытия расходов на основные жизненные нужды<sup>4</sup>. Без законодательного закрепления этих стандартов будет невозможно выполнить требования п.п. 2, 3 ст. 12 Европейской социальной хартии (о предоставлении удовлетворительного уровня социального обеспечения) ст. 23 о

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Истомина Е.А.* Пенсионная система Французской Республики (правовые вопросы). С. 4.

<sup>2</sup> А.М. Лушников по этому поводу отмечает, что число публикаций в России конца XIX – начала XX в., посвященных германскому законодательству, прежде всего страховому, превышало все остальные (других стран) многократно. См.: *Лушникова М.В., Лушников А.М., Тарусина Н.Н.* Единство частных и публичных начал в правовом регулировании трудовых, социально - обеспечительных и семейных отношений. С. 73-74.

<sup>3</sup> Принята Всемирной встречей на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6-12 марта 1995 года. Полностью текст на русском языке см.: <http://www.un.org/russian/conferen/socsum/copdecl.htm> - официальный сайт ООН.

<sup>4</sup> Установлены в Конвенции МОТ № 102 о минимальных нормах социального обеспечения и в ЕКСО 1964 г. См. об этих параметрах: *Груа Ж.-В.* Основные принципы социального обеспечения и их отражение в международных нормативных актах. С. 25.

предоставлении пожилым людям адекватных ресурсов для достойной жизни) и двигаться вперед.

д) *Принцип соответствия системы законодательства системе права.* О важности сближения системы права и системы законодательства о социальном обеспечении говорилось выше<sup>1</sup>. Принципиальное значение этой идеи для кодификации отраслевого законодательства выражается в адекватности структуры кодифицированного акта структуре системы права. Это обеспечит единство содержания и формы права, даст необходимый ориентир при разработке схемы кодекса, согласует теоретическое и эмпирическое познание в юриспруденции. В практическом плане это позволит также опереться на структуру Классификатора правовых актов 2000г., которая разрабатывалась ведущими отечественными правоведами в непосредственной взаимосвязи со структурой основных отраслей российского права<sup>2</sup>.

Рассмотренные выше принципы не исчерпывают всех требований, предъявляемых к кодификации законодательства о социальном обеспечении, их перечень может быть продолжен и конкретизирован. Вместе с тем, взятые в совокупности, они способны обеспечить целостный, непротиворечивый и устойчивый результат кодификации, необходимый для развития данной отрасли права и для создания всеобъемлющего социального обеспечения, что является глобальной проблемой российского государства и неотъемлемым правом каждого, предусмотренным в ст. 22 Всеобщей декларации прав человека.

---

<sup>1</sup> См. выше: раздел II глава 2 - о системе права социального обеспечения.

<sup>2</sup> См.: *Маковский А.Л., Новиков Д.Б., Силкина А.В., Симбирцев А.Н.* Концепция системы классификации правовых актов // <http://www.consultant.ru> – официальный сайт СПС «Консультант-Плюс». 1999 г. 29 сент. Проверено 30 января 2009г.

## **Глава 2. О структуре кодекса социального обеспечения РФ и его соотношении с иными нормативными правовыми актами**

### **2.1. Преамбула кодекса социального обеспечения**

Прежде чем приступить к рассмотрению вопроса о преамбуле кодекса социального обеспечения, отметим несколько важных положений, касающихся структуры кодекса в целом. Начнем с того, что структура кодекса неотделима от самой идеи совершенствования права, представляя собой, в идеале, не механический набор норм и институтов, а упорядоченное изложение определенной, четко обозначенной области правовых отношений. Вне всякого сомнения, закрепленная в кодексе последовательность составляющих его элементов определяет и качество кодекса и последующее развитие всей отрасли законодательства и права. Строение будущего кодекса социального обеспечения, правильное распределение правового материала - условие его эффективности и жизнеспособности.

Структура (лат. *structura*) означает взаиморасположение и связь составных частей чего-либо; строение<sup>1</sup>. Структура свойственна любым системным образованиям<sup>2</sup>, она позволяет удерживать в единстве и взаимосвязи множественность присущих им элементов. В теории российского права вопрос о структуре кодифицированного акта обычно рассматривается в связи с анализом структуры конкретных кодифицированных актов (часто - в историческом аспекте)<sup>3</sup>, либо в связи с проблематикой правотворчества – в рамках более общего вопроса о концепции законопроекта (частью которой является структура законопроекта). В.М. Баранов называет освещение структуры будущего закона центральным и самым крупным по объему элементом подготовки концепции законопроекта. Чем полнее очерчена структура планируемого законопроекта, тем, по мнению ученого, легче

<sup>1</sup> *Словарь иностранных слов*. 15-е изд., испр. М., 1988. С. 477.

<sup>2</sup> За исключением неорганизованной совокупности или «суммативного целого». См.: *Блауберг И.В., Юдин Э.Г.* Становление и сущность системного подхода. С. 177.

<sup>3</sup> См., например: *Развитие кодификации советского законодательства*.

впоследствии будет составить проект законодательного акта<sup>1</sup>. Так же считает Н.А. Власенко. В своем учебном пособии уважаемый автор включает вопрос о структурировании законопроекта в главу под названием «Подготовка текста законопроекта»<sup>2</sup>. В коллективной монографии по систематизации законодательства 1962 г., вопрос о структуре кодексов рассматривается в рамках общего параграфа о структуре нормативных актов<sup>3</sup>.

Место (этап) структурирования законопроекта в ходе правотворчества определяется российскими учеными по-разному. Предлагается разрабатывать структуру акта после того как уточнены предмет и цели будущего акта<sup>4</sup>, либо даже после того как будут сформулированы ключевые понятия и категории<sup>5</sup>, либо одновременно с вышеперечисленными операциями. Н.А. Власенко считает, что выделение этого этапа как самостоятельного элемента в технологии создания законопроекта достаточно условно, но вместе с тем предупреждает: пренебрежение специальными мыслительными действиями по обоснованию структуры акта, его элементов, недостаточное внимание к структурированию негативно отразится на технической стороне качества закона<sup>6</sup>.

В зарубежной литературе обстоятельный анализ структуры кодексов дан в фундаментальном труде Р. Каброяка. Французский правовед рассматривает проблему структурирования кодексов в разделе о технике кодификации, во всевозможных аспектах: историческом, тематическом, техническом<sup>7</sup>. Предлагаемые им подходы разнообразны и интересны, многие могут быть учтены в российской правотворческой практике. Однако, при этом важно не забывать о специфике французской непрерывной кодификации объединяющей всю совокупность приемов и средств приведения разрозненных актов в единое целое.

---

<sup>1</sup> Баранов В.М. Концепция законопроекта: понятие, элементы, виды, проблемы реализации // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Т.1. С. 105-111.

<sup>2</sup> См. также: Власенко Н.А. Законодательная технология (Теория. Опыт. Правила). С. 28-29, 45-46.

<sup>3</sup> Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. С. 199-208.

<sup>4</sup> См.: Баранов М.В., Поленина С.В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. С. 132-133.

<sup>5</sup> Власенко Н.А. Законодательная технология (Теория. Опыт. Правила). С. 45.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Каброяк Р. Кодификации. С. 345-387.

В отраслевых исследованиях проблема структурирования кодифицированных актов анализируется редко, в основном, «попутно» с другими аспектами кодексов (их техническим уровнем, взаимодействием с иными нормативными актами и т.п.) и как правило ей не уделяется большого внимания<sup>1</sup>. В праве социального обеспечения попытки разработать и предложить структуру кодифицированного акта предпринимались не единожды, но почти всегда без объяснения критериев, положенных в основу структурирования<sup>2</sup>.

Между тем, очевидно, что кодификация, как одно из главных средств совершенствования законодательства, неотделима от поиска оптимально удобного его расположения для правоприменителей и граждан. В этом смысле структура планируемого кодекса становится едва ли не главным элементом, закрепляющим систему институтов, вокруг которых впоследствии будет строиться вся совокупность отраслевых норм. Здесь все имеет значение: приоритет тех или иных норм и институтов, последовательность их расположения, способ рубрикации кодекса, наличие в нем особых атрибутов.

Структурирование кодекса предполагает решение ряда вопросов, связанных с построением кодифицированного акта и с установлением внутренней взаимосвязи между его структурными элементами. Перечень этих вопросов является открытым, он предлагается, в основном, доктриной и зависит от уровня решаемых задач, вида проектируемого нормативного акта и, в значительной мере от усмотрения законодателя (кодификатора). Подходы к структуре законопроекта могли бы получить и свое нормативное закрепление – в федеральном законе «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», но пока этого сделать не удалось<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: *Кодификация* российского частного права. С. 259.

<sup>2</sup> См.: например, *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения. Перспективы развития. С. 131-142.; *Истомина Е.А.* Пенсионная система Французской Республики (правовые вопросы).; *Усс А.В., Толоконский В.А., Иванков В.И., Лисица В.Н.* Социальный кодекс РФ: проблемы кодификации законодательства о социальном обеспечении. С.53-54, 418-424.

<sup>3</sup> Проект указанного федерального закона был впервые внесен в Государственную Думу еще в 1997 г. и тогда же был принят в первом чтении. В 2006 г. Советом Федерации было принято решение о подготовке этого проекта в режиме доработки и была образована рабочая группа, которая значительно усовершенствовала первоначальный вариант. Законопроект нацелен на урегулирование законодательной процедуры, предусматривает концепцию законопроекта (как самостоятельный документ), в которую

Можно выделить ряд вопросов, анализ которых поможет в разработке структуры кодекса социального обеспечения: 1) нужна ли кодексу преамбула и если нужна, то какая; 2) о структурных элементах кодекса (части, разделы, главы, примечания, дополнения, ссылки и др.); 3) о распределении нормативного материала в соответствии со структурой кодекса.

Сразу же оговоримся, что данный перечень - примерный, его можно дополнять и конкретизировать. А вот сужение круга исследуемых вопросов нежелательно. Тем более, что применительно к структуре законопроекта в целом, правовая наука предлагает еще более широкий их перечень. Так, В.М. Баранов полагает, что в структуре законопроекта, помимо указанных выше вопросов, должны найти отражение основные понятия и определения, доминирующий метод регулирования, перечни нормативно-правовых, интерпретационных актов, подлежащих отмене и изменению, сроки введения в силу планируемого к изданию закона и др.<sup>1</sup> Сомневаться в значении указанных вопросов для работы над законопроектом не приходится, но в то же время, часть из них (например, составление перечней актов) выходит за рамки собственно структурирования и успешнее будет решаться в ходе иных этапов законотворчества.

Важно не забывать, что кодификация отличается от текущего правотворчества, предметом которого могут стать отношения, не имевшие ранее нормативно-правового опосредования. Кодекс же редко создается с «чистого листа». Даже в тех случаях, когда в какой-либо отрасли законодательства кодификация проводится впервые, кодекс выступает результатом соединения и переработки уже действующих нормативных актов. Это означает, что при кодификации число актов, подлежащих отбору и последующей отмене, скорее всего, будет существенно превышать число отменяемых актов при текущем законотворчестве. Будет отличаться и объем работы по ревизии и расчистке нормативного материала. Поэтому отбор актов,

---

включен раздел о структуре законопроекта. Закон принят не был. См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2006 г. «О состоянии законодательства в РФ» (Часть IV. Глава 1. Параграф 2 «Правовое обеспечение процесса совершенствования законодательства») // <http://www.council.gov.ru> – официальный сайт Совета Федерации РФ.

<sup>1</sup> Баранов В.М. Концепция законопроекта: понятие, элементы, виды, проблемы реализации. С. 110.

подлежащих включению в кодекс, и составление перечней актов, подлежащих изменению или отмене, справедливо рассматриваются в методологии кодификации отдельно от структуры кодекса - как этапы подготовительных работ<sup>1</sup>.

Другое дело - статья о перечне актов, утративших силу в связи с принятием кодекса. Структура кодекса может предусматривать наличие подобной статьи или главы<sup>2</sup>. Хотя, учитывая объем перечня (который может оказаться весьма внушительным), возможно более правильным будет другое решение – принятие специального закона о введении кодекса в действие, закрепляющего, в том числе, и указанный перечень<sup>3</sup>.

Итак, первое, что предстоит выяснить: нужна ли кодексу социального обеспечения преамбула и если нужна, то какой направленности? Фактически, на первую часть этого вопроса уже был дан ответ<sup>4</sup>. Есть веские основания настаивать на том, чтобы планируемый кодекс был снабжен развернутой преамбулой с закреплением в ней политико-правовых и социальных обязательств российского государства по регулированию отношений в сфере социального обеспечения. Поскольку кодификация в данной сфере общественных отношений предполагается впервые, а сам кодекс мыслится не только юридическим актом, но и актом социального согласия, включение в его структуру преамбулы не просто целесообразно, а политически необходимо<sup>5</sup>.

Однако, большинство ныне действующих в России кодексов преамбулы не имеет. Исключением являются только Бюджетный и Воздушный кодексы РФ, в которых незначительные по объему и содержанию преамбулы устанавливают круг вопросов, на решение которых направлено соответствующее законодательство. Все остальные кодексы начинаются

---

<sup>1</sup> См.: *Свод законов советского государства. Теоретические проблемы.* С. 150.; См. также материал выше: раздел I глава 2 – о принципах отбора актов для кодификации.

<sup>2</sup> См., например, ст. 422 Трудового кодекса РФ.

<sup>3</sup> Например, часть четвертая Гражданского кодекса РФ была введена в действие Федеральным законом от 18 декабря 2006г. № 231-ФЗ «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации», где в ст. 2 закреплена перечень актов, утрачивающих силу, а другими статьями внесены изменения в законодательные акты // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч.1). Ст. 5497.

<sup>4</sup> См. выше: раздел I, параграф 2.2. – определение объекта кодификации.

<sup>5</sup> См.: *Лучихина И.Ф., Хачатурова Л.К.* Преамбула кодекса : юридическая необходимость или политическая целесообразность? // Кодификация законодательства: теория, практика, техника... С. 374 - 380.

вводными разделами, главами или статьями, обозначенными как «общие положения», «основные начала», «основные положения».

Вводные положения имеют определенное сходство с преамбулой и в некоторых случаях могут ее заменять. При этом между ними есть и существенное различие: если нормативность преамбулы пока спорна, то «общие положения» однозначно являются нормами позитивного права. Этим, по-видимому, и объясняется склонность российского законодателя к закреплению в кодексах именно «общих положений». Тем не менее, наличие в кодифицированном акте вводных положений отнюдь не означает что преамбула становится не нужна. Мощная политическая и педагогическая роль этого элемента кодекса была отмечена еще в древности<sup>1</sup>, значительное внимание ему уделялось в Европе XVIII - XIX вв., а в XX в. преамбулы широко использовались кодификаторами в социалистических странах<sup>2</sup>.

В преамбуле могут разъясняться задачи, стоящие перед кодификатором, обосновываться тот или иной его выбор, при необходимости излагаться процесс разработки кодекса. Тем самым преамбула может служить неким ориентиром для тех, кому предстоит толковать кодекс, поскольку она помогает понять и сохранить его дух<sup>3</sup>. Последнее обстоятельство особенно важно для законодательства о социальном обеспечении, идейная основа которого за последние два десятка лет менялась не единожды, а его социальная направленность стала вызывать сомнения. Закрепление преамбулы добавит планируемому кодексу устойчивости и послужит эффективным средством сознательного соблюдения закона, в том числе, самим законодателем<sup>4</sup>.

Если обратиться к наднациональному законодательству, то видно, что все важнейшие международные акты о правах человека, затрагивающие, в том

---

<sup>1</sup> См., например, *Платон. Законы* / под ред. А.Ф. Лосева, В.Ф. Асмуса, А.А. Тахо-Годи. М., 1999. С. 176.

<sup>2</sup> См.: *Кабрияк Р. Кодификации. С.355-357.*

<sup>3</sup> Даже Фрэнсис Бэкон, советовавший избегать, по возможности, преамбул, замечал, что «...преамбулы к законам очень часто бывают необходимы, причем не столько для того, что бы объяснить закон, сколько для того, что бы убедить в нем, и чтобы угодить народу». См.: *Бэкон Ф. Сочинения. В 2-х томах. Т.1., М., 1971. С. 524-525.*; См. также: *Бэкон Ф. О достоинстве и приумножении наук. Соч. в 2-х т. Т.1. М., 1977. С.502.* Цит. по: *Кабрияк Р. Кодификации. С. 357.*

<sup>4</sup> По мнению Т.В. Кашаниной эффективным средством обеспечения добровольности исполнения закона является указание в самом законе на причины и мотивы его принятия. Чаще всего мотивировка принятия акта содержится в его преамбуле. См.: *Кашанина Т.В. Юридическая техника. М., 2007. С. 198.*

числе, и право на социальное обеспечение, снабжены преамбулами. Всеобщая декларация прав человека, Европейская социальная хартия, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, конвенции Международной организации труда, закрепляют в своих прологах намерения договаривающихся государств на достижение большего единства между странами - участницами, облегчающего экономический и социальный прогресс, и в особенности укрепление и дальнейшую реализацию прав человека и основных свобод. В этих документах преамбула имеет не только правовой, но и мощный идейно-политический заряд, без которого уяснение смысла акта и его духа было бы неполным.

На вопрос о том какой должна быть преамбула кодекса социального обеспечения попытаемся ответить следующее. Учитывая доминирующее понимание преамбулы как ненормативной части акта, в ней не следует размещать положения, закрепляющие принципы и цели законодательства о социальном обеспечении, а также дефиниции<sup>1</sup>. Перечисленные специализированные нормы играют существенную роль в правовом регулировании отношений и в правоприменении. Размещение этих норм в преамбуле может затруднить возможность ссылок на них в правоприменительных актах (когда это необходимо), снизит их юридическое значение.

В преамбуле кодекса социального обеспечения органичнее будут декларативные предписания<sup>2</sup>, главное назначение которых - обеспечить содержательное единство кодекса, объединить изложенные в нем нормы в стройную систему, придать им общий смысл. Этот общий смысл станет ориентиром в дальнейшей правотворческой деятельности законодателя. А на практике следование предписаниям преамбулы будет означать применение

---

<sup>1</sup> Что иногда предлагается. См., например: *Цыбулевская О.И.* Значение общеправовых принципов для отраслевого законодательства // Вопросы теории государства и права / под ред. М.И. Байтина. Саратов, 2000. Вып. 2 (11). С. 75-76.; *Баранов В.М.* Законодательная дефиниция как общеправовой феномен // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы. С. 40.

<sup>2</sup> О декларативных предписаниях см.: *Давыдова М.Л.* Правовые декларации в российском законодательстве // Законотворческая техника современной России. С. 273-284.

кодекса социального обеспечения только во взаимосвязи с теми целями, которые были заложены в основу его принятия.

Поэтому в преамбуле главного отраслевого акта должно быть закреплено, во-первых, намерение российского государства *обеспечить своему народу достойный уровень жизни и неуклонно повышать его* (здесь вполне уместным будет апеллирование к международным актам). Во-вторых, для нынешнего этапа развития социально обеспечительных отношений крайне важно закрепить *единство социального пространства на всей территории РФ*, а также *единство и, в основном, федеральный характер правового регулирования* отношений по социальному обеспечению. В-третьих, отразить *принцип исполнения государством принятых на себя социальных обязательств*. Помимо этого, особый дух придадут преамбуле *положения о долге (моральной ответственности) трудоспособных лиц перед старшими поколениями*. Это повысит воспитательное значение кодекса, поспособствует солидарности поколений и достижению столь необходимой для российского общества социальной сплоченности.

## 2.2. Структурные элементы кодекса

Специалист в области законодательной технологии Н.А. Власенко указывает на общие (постоянные) элементы в строении законодательного акта, присущие каждому закону. Всякий закон имеет вводную (общую) часть (преамбулу, понятийный аппарат, общие нормы и др.). Во-вторых, это собственная («несущая») нормативная часть акта, где расположен основной материал, где сосредоточены ключевые нормативы, по большому счету содержится ответ на поставленную управленческую задачу. Третьим, замыкающим элементом являются «заключительные положения», или «переходные положения», в которых идет речь о сроках, условиях вступления в действие закона, других технико-юридических моментах. В некоторых случаях значение отдельных структурных элементов отличается, например, так называемые статутные законы имеют менее

выраженную общую часть, а законопроекты о внесении изменений в действующие акты могут не иметь ее вовсе<sup>1</sup>.

Что же касается кодексов, то в отечественной юридической литературе деление их на две основные части – общую и особенную – давно рассматривается как одно из необходимых структурных требований, хотя и не все кодексы (особенно в прежние годы) обладали, например, общей частью. Указывается также на целесообразность использования во всех кодексах единого подхода к рубрикации: «часть», «раздел», «глава»<sup>2</sup>. Однако, эти пожелания практически реализованы лишь в структуре Уголовного и Уголовно-исполнительного кодексов РФ, имеющих классическое деление на Общую и Особенную части, а далее - на разделы и главы<sup>3</sup>. Все остальные российские кодексы структурно значительно различаются. Некоторые, как например, Налоговый, Гражданский и Трудовой кодексы РФ делятся на части, разделы, главы, при этом первая часть Гражданского кодекса РФ - еще и на подразделы. В то же время, части в этих кодексах не имеют названий (только номера)<sup>4</sup>, а общие положения встречаются, помимо первой части, практически, во всех остальных разделах. Подобной структурой обладают Бюджетный и Уголовно-процессуальный кодексы РФ.

Гражданский процессуальный кодекс РФ не имеет частей, все его содержание разделено на семь разделов (имеющих названия), а роль общей части выполняет Раздел I, названный «Общие положения»<sup>5</sup>. Кодекс РФ об административных правонарушениях также делится только на разделы (их пять), но Раздел II получил название «Особенная часть»<sup>6</sup>. Из разделов

---

<sup>1</sup> Власенко Н.А. Законодательная технология (Теория. Опыт. Правила). С.45-47.

<sup>2</sup> Теоретические вопросы систематизации советского законодательства... С. 205.

<sup>3</sup> Первоначально структура УИК РФ отличалась своеобразием, поскольку в ней присутствовал редкий для современных кодексов аксессуар - Приложение, в котором закреплялся перечень имущества, не подлежащего конфискации по приговору суда. Федеральным законом от 8 декабря 2003г. № 161-ФЗ этот перечень был признан утратившим силу.

<sup>4</sup> Хотя теория права уже давно призывает к необходимости давать наименования всем структурным элементам кодекса – от статей до частей. См. об этом: Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. С. 205.; см. также: Ушаков А.А. Избранное: Очерки советской законодательной стилистики. Право и язык. М., 2008. С. 135.

<sup>5</sup> Гражданский процессуальный кодекс РФ: Федеральный закон от 14 ноября 2002г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>6</sup> При этом Раздел I частью не назван, он поименован как «Общие положения». Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

составлены также: Жилищный, Семейный, Таможенный и Арбитражный процессуальный кодексы РФ. Целый ряд кодексов РФ состоит лишь из глав: Земельный, Лесной, Воздушный, Водный, Градостроительный кодексы РФ, Кодекс внутреннего водного транспорта и Кодекс торгового мореплавания РФ.

Картина получается довольно пестрая, причем эту характеристику можно еще усилить, если сравнить имеющиеся подходы к наименованиям разделов (особенно - общих положений), к нумерации статей (частей статей), сравнить кодексы с точки зрения наличия в них преамбул, приложений и т.п. Еще заметнее различия становятся со временем, когда в кодексы вносятся изменения.

По-видимому, стремление к единообразию структуры кодексов, которое высказывалось в отечественной юриспруденции 40 и даже 70 лет назад<sup>1</sup>, еще долго останется недостижимым. Но, возможно, и не стоит «равнять» все кодексы под один стандарт, особенно если это пойдет во вред их функциональности. Ведь добиться внутренней согласованности и непротиворечивости структуры кодекса возможно при любом подходе. Тем более, что в ряде случаев неукоснительное следование классической схеме построения будет только во вред цельности и сбалансированности акта. Например, когда число общих положений соответствующего кодекса невелико, то излишне, наверное, отводить для них общую часть, в которой, скорее всего, окажется только один раздел и одна глава, и все вместе они будут носить одно и то же наименование<sup>2</sup>.

Или другая ситуация: если количество и разнообразие отношений, регулируемых кодексом, весьма обширно, то выделение двух структурных частей (общей и особенной) может привести к дисбалансу, вынуждая кодификатора сформировать слишком объемную, по сравнению с общей, особенную часть кодекса, где будет сосредоточено подавляющее число норм. С этих позиций представляется правильной структура Жилищного кодекса РФ,

---

<sup>1</sup> См., например: *Перетерский И.С.* Техника оформления кодексов // Проблемы социалистического права. 1939. № 1. С. 107-108.; *Теоретические вопросы систематизации советского законодательства.* С. 205.

<sup>2</sup> К примеру, в Градостроительном кодексе РФ в Главе 1 «Общие положения» содержится всего пять статей. Выделять для них раздел, тем более – часть, было бы неверно.

состоящая из восьми сбалансированных по объему разделов, где первый закрепляет общие положения, а остальные регулируют различные виды жилищных правоотношений<sup>1</sup>. Если бы кодификатор воспользовался классическим структурированием, то в общей части ЖК РФ оказалось бы только 29 статей, а в особенной - 126. В других кодексах подобный «перекос» будет еще заметнее<sup>2</sup>.

Структурирование кодексов в значительной мере связано с *традициями* и опирается на наиболее удачные *образцы прошлого*. Кодификатор не может не учитывать того, что уже было сделано в области кодификации соответствующего законодательства до него, в том числе и подходы к структуре<sup>3</sup>. Поэтому в известной мере, но все новые кодексы (желательно на более высоком содержательном и структурном уровне) продолжают предшествовать.

В сфере социального обеспечения нет подобных образцов. Опыт частичных кодификаций (в основном, в рамках трудового законодательства), конечно же, заслуживает изучения, но мало помогает в поиске оптимальной структуры кодекса. Это обстоятельство, с одной стороны означает свободу творчества, но с другой – существенно осложняет задачу, предоставляя слишком широкий выбор вариантов структуры. Среди этих вариантов следует, в первую очередь, ориентироваться на структуру ныне действующих российских кодексов, в особенности тех, которые входят в т.н. социальный блок, – Жилищного и Семейного, Трудового, а также на структуру международных и зарубежных аналогов, в частности, Европейского кодекса социального обеспечения<sup>4</sup>.

Определение состава и соотношения подразделений кодифицированного акта непосредственно связано с характеристикой *структуры системы права*

---

<sup>1</sup> Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

<sup>2</sup> Например, в Семейном кодексе РФ общие положения занимают всего 9 статей, а «особенные» – 161.

<sup>3</sup> См. об этом, например: *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства. С. 205-208.; *Развитие* кодификации советского законодательства. С. 10.; *Кодификация* российского частного права. С. 175.

<sup>4</sup> [Европейский кодекс социального обеспечения](#) и Протокол к нему были одобрены Комитетом министров Совета Европы 11 марта 1964 г. Проект пересмотренного ЕКСО был одобрен Комитетом министров в июне 1990 г. Пересмотренный ЕКСО открыт для подписания 6 ноября 1990 г. В тот момент его подписали 13 государств.

*социального обеспечения*, которая обладает необходимой полнотой комплекта основных элементов, многоуровневым построением, наличием дифференцированных подразделений и общей части. Это позволяет планировать расположение нормативного материала по «классической» схеме с выделением общих положений (соответствующих, в целом, общей части системы права социального обеспечения) и особенных, соответствующих, в основном, видам отраслевых правоотношений.

*Оптимальной представляется структура кодекса социального обеспечения РФ, состоящая из разделов, глав, статей.* Выделение более крупных подразделений, которыми, например, являются части, преждевременно. Этому есть две основные причины. Первая заключается в отсутствии на сегодняшний день такого уровня нормативных обобщений, которые могли бы претендовать на свое обособление в рамках солидной общей части кодекса. В то же время они будут абсолютно органичны в рамках соответствующего раздела, не давая повода упрекнуть кодификатора в попытке придать кодификации искусственный вес за счет выделения общей части, которая, как оказалось, - редкое явление в современных российских кодексах.

Вторая причина состоит в большом разнообразии отношений, регулируемых отраслью права социального обеспечения. Несмотря на их функциональное и предметное единство, ученые признают, что «видов правоотношений в праве социального обеспечения столько же, сколько и видов социального обеспечения»<sup>1</sup>. Некоторые из этих правоотношений, как например, пенсионные, составляют «ядро» предмета отрасли, другие имеют комплексную природу и разную степень связи с «ядром» отрасли. К тому же отношения в сфере права социального обеспечения динамично развиваются, что обусловлено молодостью этой отрасли российского права, и молодостью

---

<sup>1</sup> *Иванова Р.И.* Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М., 1986. С. 123.

самой концепции права на социальное обеспечение, возникшей в послевоенной Европе немногим более 50 лет назад<sup>1</sup>.

В силу этих причин поиск интегративных начал, которые позволили бы скомпоновать в структуре кодекса более крупные, чем раздел, структурные подразделения, затруднителен. Наиболее адекватным здесь представляется подход, использованный в Жилищном и Семейном кодексах РФ, где помимо Раздела I «Общие положения», остальные разделы обособлены в зависимости от специфики видов соответственно жилищных и семейных правоотношений. Такая схема представляется удобной еще и тем, что позволяет оперативно добавлять в структуру кодекса новые разделы.

Подобной структурой обладает Социальный кодекс Германии<sup>2</sup>. Специалисты, анализирувавшие этот документ, отмечают удобство его построения, обеспечивающее возможность гибко вносить изменения в отдельные блоки акта, вплоть до их полного обновления<sup>3</sup>.

Если обратиться к структуре Трудового кодекса РФ, то по сравнению с КЗоТ РФ она заметно усложнилась - появились разделы и части, увеличился объем текста кодекса. Структурной новеллой является выделение в ТК РФ самостоятельного раздела XII «Особенности регулирования труда отдельных категорий работников»<sup>4</sup>, повлиявшее на развитие системы трудового права, где наряду с общей и особенной частями появилась специальная<sup>5</sup>.

Последнее обстоятельство интересно осмыслить в контексте структуры кодекса социального обеспечения. Известно, что законодательство о

---

<sup>1</sup> <sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека, где в ст. 22 впервые закреплялось право на социальное обеспечение, как основное право человека, была принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г. См.: Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М., 1990. С. 14 - 20.

<sup>2</sup> Необходимо отметить специфику – в ФРГ как и во Франции кодификация сочетается с элементами консолидации, осуществляется в рамках более широкого и еще не законченного процесса систематизации права социального обеспечения в серии из нескольких Книг Кодекса, и соответствующие нормы пока полностью не систематизированы. Действуют лишь четыре первые Книги. См. об этом: *Якушев Л.П.* Зарубежные кодексы социального обеспечения: возможные аналогии. С. 7-9. (Интернет-ресурс) // [http://www.pensionreform.ru/files/11254/zarubezhnye\\_kodeksy.pdf](http://www.pensionreform.ru/files/11254/zarubezhnye_kodeksy.pdf) (2009г., 20 июня).

<sup>3</sup> *Азарова Е.Г., Виноградова З.Д., Полуанов М.И.* Концепция развития законодательства о социальном обеспечении // Концепции развития Российского законодательства. С. 165.

<sup>4</sup> Ранее эти вопросы регулировались, в основном, на подзаконном уровне, а в КЗоТ РФ им отводилась глава.

<sup>5</sup> См.: *Головина С.Ю.* Кодификация трудового законодательства России // Кодификация российского частного права. С. 259.; Но с этим согласны не все. Например, К.Н. Гусов и В.Н. Толкунова не считают, что выделение в ТК РФ специальной части означает появление аналогичного структурного элемента в системе трудового права. См.: *Гусов К.Н., Толкунова В.Н.* Трудовое право России. Учебник. М., 2004. С. 34.

социальном обеспечении содержит большое число норм (нормативных актов), устанавливающих особенности социального обеспечения отдельных категорий граждан: «северян», «чернобыльцев», ветеранов боевых действий и др. Целесообразно ли в планируемом кодексе консолидировать их в рамках аналогичного самостоятельного раздела?

Вероятнее всего, нет. В практической реализации эта задача окажется весьма затруднительной, ведь в большинстве своем нормы, устанавливающие категориальные особенности, тесно связаны с нормами основных институтов отрасли (пенсионного обеспечения, обеспечения пособиями и т.д.) и попытка их разграничения приведет к необходимости дублирования предписаний в разных разделах кодекса, либо потребует значительного числа внутренних отсылок. Оба варианта нежелательны.

Вместе с тем, закрепить анализируемые нормы в кодексе необходимо, с тем что бы поднять правовое регулирование отношений по социальному обеспечению с участием отдельных категорий граждан на более высокий законодательный уровень. Нередко такое регулирование носит подзаконный характер<sup>1</sup>, что не отвечает интересам граждан. При этом размещение указанных норм будет более эффективным в рамках тематических разделов, регулирующих отдельные виды отношений по социальному обеспечению. Для этого в таких разделах можно выделять самостоятельные главы. Например, в рамках раздела по государственному пенсионному обеспечению будет уместной глава об особенностях пенсионного обеспечения граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, о дополнительном материальном обеспечении граждан за особые заслуги перед РФ и т.д.<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2123-1 «О распространении действия Закона РСФСР от 15 мая 1991 года «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 4. Ст. 138.

<sup>2</sup> Такой подход предложен, в частности, разработчиками проекта Пенсионного кодекса РФ, где, наряду с общими положениями государственного пенсионного обеспечения, предусматриваются главы, регулирующие отношения по пенсионному обеспечению отдельных категорий граждан. См. *Захаров М.Л., Тучкова Э.Л., Савостьянова В.Б.* Пенсионный кодекс РФ. Проект. С. 88-113.

Если обратиться к Европейскому кодексу социального обеспечения, то его структура, в целом, созвучна предложенному подходу. Она весьма лаконична, включает преамбулу, приложение и 14 самостоятельных частей, из которых девять посвящены видам социального обеспечения; а другие устанавливают: общие положения (части I и XII); нормы, которым должны отвечать периодические денежные выплаты (часть XI); прочие и заключительные положения (части XIII, XIV). Фактически, структура ЕКСО повторяет структуру базовой конвенции МОТ № 102 о минимальных нормах социального обеспечения<sup>1</sup>, уровень которой кодекс был призван повысить.

Таким образом, и МОТ и Комитет министров Совета Европы в выборе структуры указанных актов исходили из единого критерия – *выделения равнозначных структурных элементов, отражающих общие и особенные положения международного права социального обеспечения, при этом особенные положения дифференцированы по видам социального обеспечения.* Этот подход удобен в систематизации и поиске правовых норм. Хотя, в силу свойственной международным актам специфике, изложен предельно схематично. При структурировании российского кодекса социального обеспечения эту специфику надо иметь в виду и воспринимать международный образец должным образом – *как примерный ориентир*, требующий насыщения богатым национальным нормативным содержанием.

В российской науке права социального обеспечения вопрос о возможных структурных элементах кодекса поднимался редко<sup>2</sup> и пока не получил единообразного решения. В 2000 г. примерную структуру кодекса социального обеспечения РФ предложила Е.Е. Мачульская<sup>3</sup>. В указанном проекте содержание кодекса разделено на две части – общую и особенную, а части, в свою очередь, состоят из разделов и глав. Преамбула не предусмотрена; есть заключительные положения. В 2004г. группой специалистов

<sup>1</sup> МОТ. Конвенции и рекомендации. 1919 - 1956. Т. I. Женева, 1991. С. 1055 - 1086.

<sup>2</sup> В то же время структура *системы права* исследуется многими авторами. См., например: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. С. 98-102.; *Шайхатдинов В.Ш.* Право социального обеспечения Российской Федерации. Альбом схем. Екатеринбург, 1996. С. 9.; *Право социального обеспечения / под ред. К.Н. Гусова.* С.20. и др.

<sup>3</sup> *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения. Перспективы развития. С. 131-142.

Межрегиональной ассоциации «Сибирское Соглашение» (МАСС) был разработан проект Социального кодекса РФ. По мнению авторов структура Социального кодекса также должна делиться на части (общую и особенную), а далее – на разделы, главы. Преамбула и заключительные не предусмотрены<sup>1</sup>. В 2005 г. схему проекта кодекса социального обеспечения РФ предложила Е.А. Истомина<sup>2</sup>. Здесь все содержание разделено на разделы и главы, предусмотрена преамбула, заключительные и переходные положения.

В структуру кодексов нередко входят *заключительные (переходные) положения*. Такие положения играют исключительно важную роль, являясь связующим звеном между прежним и новым правовым регулированием. В них обычно закрепляются нормы о порядке введения кодекса в действие, особенностях вступления в силу отдельных статей (глав, разделов) кодекса. Здесь может указываться и перечень актов, отменяемых (изменяемых) в связи с принятием кодекса. Но не все кодексы обладают таким разделом или хотя бы статьями, иногда соответствующую роль выполняют федеральные законы о введении в действие кодекса. Выбор того или иного варианта в каждом случае требует анализа ряда обстоятельств: объема перечня актов, подлежащих отмене (изменению); количества и специфики переходных положений; сроков, на которые отложено вступление в силу тех или иных статей; событий, с которыми связано вступление их в силу и др.

Вместе с тем, очевидно, что не стоит перегружать текст кодекса слишком большим разделом, содержащим переходные положения. Тем более, что указанные положения, в основном, имеют временный характер и их включение в кодекс, рассчитанный на неопределенно-длительный период действия, не всегда оправдано. Если решение о кодификации социально-обеспечительного законодательства будет принято, то перечень актов, подлежащих отмене, обещает быть весьма внушительным. В таком случае предпочтительнее поместить перечень не в текст кодекса, а в закон о введении его в действие.

---

<sup>1</sup> Усс А.В., Толоконский В.А., Иванов В.И., Лисица В.Н. Социальный кодекс РФ. С.53-54, 418-424.

<sup>2</sup> Истомина Е.А. Пенсионная система Французской Республики (правовые вопросы). С. 194-197.

В числе возможных структурных элементов кодекса могут быть приложения, дополнения, примечания, ссылки. Они нередко используются в международных актах, когда, например, требуется изложить какие-либо стандартизированные перечни<sup>1</sup>. Ныне действующие российские кодексы не содержат подобных атрибутов<sup>2</sup>, но раньше многие из них весьма активно использовались кодификаторами. Достаточно вспомнить структуру первого советского КЗоТ 1918 г., на девять разделов которого приходилось пять приложений<sup>3</sup>, или КЗоТ РСФСР 1922 г., включавшего кроме приложений еще примечания и ссылки. Только ст.1 КЗоТ 1922 г. имела 6 приложений, 10 примечаний, 3 ссылки. В теории права все эти атрибуты оценивались, в основном, отрицательно, поскольку размывали структуру кодекса, не позволяли четко различить пояснения к статье и дополнения, содержавшие важнейший нормативный материал. В связи с чем, еще в 60-е гг. XX в. было рекомендовано не включать в новые кодексы дополнения, примечания и ссылки, а весь новый нормативный материал, имеющий принципиальное значение, вводить в основной текст кодекса<sup>4</sup>.

По-видимому, нет оснований сомневаться в правильности такого подхода. Вместе с тем, в связи с выявленной ранее проблематичностью кодификации международно-правовых норм о социальном обеспечении в рамках национальной кодификации<sup>5</sup>, возможно, стоит осмыслить идею о снабжении кодекса социального обеспечения ссылками на акты наднационального законодательства (в отношении которых РФ приняла на себя обязательства). *Наличие подобных ссылок не будет означать включения*

---

<sup>1</sup> В структуре Европейского кодекса социального обеспечения имеется Приложение, в котором закреплена «Международная стандартная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности».

<sup>2</sup> За исключением Уголовно-исполнительного кодекса РФ, в котором, как уже указывалось, закрепленный в Приложении перечень имущества, не подлежащего конфискации по приговору суда, был впоследствии отменен. Само Приложение (уже без перечня) в структуре кодекса сохраняется до сих пор. Некоторые федеральные законы включают в свою структуру приложения. См., например: Федеральный закон № 5 от 12 января 1995 г. «О ветеранах» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

<sup>3</sup> Правила о порядке установления нетрудоспособности, Правила о выдаче пособий трудящимся во время их болезни, Правила о безработных и выдаче им пособий, Правила о трудовых книжках, правила о еженедельном отдыхе и о праздничных днях. См.: *Развитие кодификации советского законодательства*. С. 79.

<sup>4</sup> *Теоретические вопросы систематизации советского законодательства*. С. 207-208.

<sup>5</sup> См. об этом выше: главу 2 раздела 1 – о принципах отбора актов для кодификации законодательства о социальном обеспечении.

*международных норм в текст кодекса РФ (что было бы неверно), но в то же время обеспечит лучшую обзорность и системность источников российского права социального обеспечения.*

Выделение структурных элементов кодекса требует далее обратиться к решению вопроса о том, каким нормативным материалом и в какой последовательности должны быть наполнены эти элементы.

### ***2.3. Распределение нормативного материала в соответствии со структурой кодекса***

Распределение нормативного материала по структурным элементам кодекса - ответственная работа, требующая большой точности и сохранения единства подхода на протяжении всего содержания акта. Кроме того, это еще и очень важная логическая операция, поскольку отражает заложенную в кодексе иерархию ценностей. Считается, что важнее те нормы и институты, которые расположены вначале<sup>1</sup>. Эту идею весьма наглядно иллюстрируют изменения последовательности расположения норм Особенной части Уголовного кодекса РСФСР 1960 г. и Уголовного кодекса РФ 1996 г. Особенная часть ныне действующего УК РФ начинается с раздела VII – «Преступления против личности», в то время как прежний УК РСФСР, как и все предыдущие кодексы, первое место в Особенной части отводили преступлениям против государства и государственной безопасности.

Изменив приоритеты законодатель показал, что сегодня на первое место поставлены интересы личности, что соответствует принятым ныне в России демократическим ценностям<sup>2</sup>. Теперь представители науки уголовного права весьма активно полемизируют по поводу размещения преступлений против мира и безопасности человечества в *конце* Особенной части УК РФ, считая,

---

<sup>1</sup> См. об этом, например: *Суханов Е.А.* Развитие кодификации законодательства о вещном праве // Кодификация российского частного права. С. 73.; *Кабрияк Р.* Кодификации. С. 373.

<sup>2</sup> См.: *Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть. Учебник / под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай, А.И. Рарога, А.И. Чучаева.* М., 2009. С. 5.

что это свидетельствует о *недооценке* законодателем степени общественной опасности этих преступлений<sup>1</sup>.

Акцент на усиление коллективно-договорных начал в правовом регулировании трудовых отношений, ученые не случайно связывают с четвертой кодификацией трудового законодательства<sup>2</sup>. Институт социального партнерства занял в структуре ТК РФ вторую часть, следующую сразу за общими положениями – место весьма достойное для лидера.

Последовательность расположения в акте тех или иных норм и институтов не только выявляет отношение законодателя к их значению в системе правового регулирования, но и задает тон правоприменительной практике. «Иерархически» неправильное размещение норм способно замаскировать истинные цели принятия нормативного акта, отвлечь правоприменителя на решение второстепенных задач.

Например, в Федеральном законе № 167 от 15 декабря 2001г. «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» в Главе II «Участники правоотношений по обязательному пенсионному страхованию» застрахованные лица указаны последними (ст. 7). В следующей главе также в последнюю очередь перечисляются их права и обязанности. Между тем, очевидно, что застрахованные лица - центральный субъект правоотношений, ради которого государство обязуется установить и поддерживать систему обязательного пенсионного страхования. Не исключено, что отсюда проистекает и соответствующее по очередности отношение государства, его органов и учреждений к соблюдению и защите прав граждан. На первом месте – наполнение бюджета Пенсионного фонда РФ, и лишь затем – реализация прав застрахованных лиц на обязательное пенсионное страхование<sup>3</sup>. В структуре планируемого кодекса социального обеспечения иерархия ценностей должна быть восстановлена.

---

<sup>1</sup> Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть. С. 5-6.

<sup>2</sup> См.: Головина С.Ю. Кодификация трудового законодательства России. С. 257.

<sup>3</sup> Такой вывод напрямую следует из анализа нормы ч. 2 ст. 7 Федерального закона № 167. Ее содержание, а главное – место ее расположения, недвусмысленно показывают, что за неуплату страхователем взносов в бюджет ПФР будет «отвечать» застрахованное лицо. И отвечало – невозможностью реализовать право на пенсию, занижением размера пенсии. Пока справедливость в этом вопросе не восстановил Конституционный Суд РФ своим Постановлением № 9-П от 10 июля 2007 г.

Следуя тезису о важности норм, размещенных в начале кодекса, начнем с исследования *общих положений*. Если и не все российские кодексы обладают преамбулой, то открывать кодекс общей частью (общими положениями) стало отечественной кодификаторской традицией.

Вообще, обыкновение выделять в кодексах общую часть появилось в ряде стран романо-германской правовой семьи не так давно, фактически – после 1896 г., когда было принято Германское гражданское уложение (ГГУ), и до сих пор оценивается правоведами неоднозначно. Р. Давид писал, что наделение ГГУ общей частью явилось следствием присущего немецкой правовой школе догматического преподавания права и стремления к систематизации<sup>1</sup>. После опубликования ГГУ (точнее – после 1900 г.) некоторые страны оказались благосклонными к новшеству и восприняли «Общую часть», в их числе оказалась и Советская Россия. Но далеко не все страны последовали немецкой модели, и в настоящее время общей части нет в кодексах Швейцарии, Мексики, Италии, Венгрии. Более того, многие из немецких юристов сомневаются в том, не является ли степень такой систематизации чрезмерной? По мнению Р. Давида это даже внесло раскол в юридическую науку романо-германской семьи, и его главной причиной послужила тенденция к абстрактности, выразившаяся в Общей части ГГУ, которую не разделяют сторонники более эмпирического подхода<sup>2</sup>.

Мы специально уделили некоторое внимание этому вопросу, поскольку российская правовая доктрина занимает по нему достаточно четкую, если не сказать - жесткую позицию, по существу, обуславливая самостоятельность той или иной отрасли права наличием в ее структуре общей части<sup>3</sup>. А поскольку таковая находит свое формальное выражение, в первую очередь, в кодифицированном акте<sup>4</sup>, то получается, что отсутствие кодекса должно

---

<sup>1</sup> Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. С. 67-68.; Р. Кабриак так же отмечает, что идея общей части в равной мере подвергается как похвалам, так и критике. См.: Кабриак Р. Указ. соч. С. 368.

<sup>2</sup> Кстати, сам Р. Давид по этой же причине отказался от включения общей части в проект разработанного им эфиопского Гражданского кодекса. См. об этом Кабриак Р. Указ. соч. С. 368.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Структура советского права. С. 167-168.; Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. С. 22.

<sup>4</sup> Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2005. С. 99.

свидетельствовать об отсутствии общей части в системе отрасли права. В действительности это далеко не так, в чем уже была возможность убедиться. Зрелость отраслевого законодательства и его готовность для кодификации определяется совокупностью факторов, только одним из которых выступает наличие нормативных обобщений в виде общей части. Другими служат: развитость нормативного правового массива и его объем, наличие в его системе базовых федеральных законов, закрепление в них общих положений (целей, задач, дефиниций), наличие опыта кодификации и систематизации и др. Значительную роль здесь играет и уровень научных исследований, доктринальное обоснование структуры общей части права социального обеспечения.

Можно отметить достаточную степень единства научных подходов к обоснованию состава тех норм и институтов, которые должны входить в общую часть российского права социального обеспечения. Достаточно традиционным является включение в нее комплекса правовых норм, определяющих предмет отрасли, ее задачи, функции, принципы; институт правосубъектности, регламентирующий субъектный состав и правовой статус субъектов социально-обеспечительных правоотношений<sup>1</sup>. Не так давно в общую часть предложено включать институт социальных рисков<sup>2</sup>.

Некоторые авторы дополняют общую часть отрасли права институтами видов социального обеспечения, трудового стажа, среднемесячного заработка, сроков<sup>3</sup>. Здесь единодушия уже несколько меньше, поскольку, например, указывается, что институты трудового стажа и среднемесячного заработка не являются основополагающими для всех общественных отношений, входящих в предмет отрасли<sup>4</sup>. А сроки, хотя и имеют большое значение и отраслевое

---

<sup>1</sup> См., например: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. С. 98-99.; *Право социального обеспечения / под ред. К.Н. Гусова.* С.20.

<sup>2</sup> Фактически – после 1999 г., когда это понятие было «возвращено» в российское законодательство о социальном обеспечении (страховании) Федеральным законом № 165 от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования». Обстоятельный анализ категории социального риска см.: *Федорова М.Ю.* Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования. С. 13-34.

<sup>3</sup> См., например: *Шайхатдинов В.Ш.* Право социального обеспечения Российской Федерации. Учебное пособие. Вып.1. Екатеринбург, 1996. С. 65.

<sup>4</sup> См.: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. С. 99. Заметим, что и значительно раньше, еще в 1970 г., В.С. Андреев полагал, что место норм о трудовом стаже – в особенной

своеобразие, настолько разнятся в зависимости от видов правоотношений, что их включение в общую часть отрасли вызывает сомнения. Закрепление норм о сроках в общих положениях планируемого кодекса социального обеспечения видится возможным только при условии их предварительной унификации. В ином случае эти нормы должны размещаться в соответствующих тематических разделах особенной части<sup>1</sup>.

Обоснованных научных предложений по возможному составу общей части (раздела) кодекса социального обеспечения значительно меньше, поскольку кодификация отраслевого законодательства как самостоятельная проблема, фактически, еще не рассматривалась. Тем не менее, группа ученых Института законодательства и сравнительного правоведения, опираясь на модель Социального кодекса Германии выявляет следующие основные вопросы, которые надо отразить в отраслевом кодифицированном законе<sup>2</sup>. Во-первых, понятие социального обеспечения и его системы, включая систему отношений, регулируемых отраслью; систему органов управления и источники финансирования. Во-вторых, сформулировать права граждан в области социального обеспечения, конкретизировав конституционные положения и нормы международного права. В-третьих, определить категории граждан, нуждающихся в социальном обеспечении. В-четвертых, обозначить ближайшие и перспективные задачи развития системы социального обеспечения, пути и механизмы их реализации. В-пятых, определить подходы к уровню социального обеспечения как всех нетрудоспособных, так и отдельных социальных групп. В-шестых, закрепить разграничение компетенции между федеральным центром и регионами.

---

части отрасли, где они должны составлять самостоятельный институт. *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР. М., 1970. С. 26.

<sup>1</sup> М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова, В.Б. Савостьянова, проектируя Пенсионный кодекс РФ, предложили закрепить в его общей части только нормы об исчислении *процедурных сроков*. Сроки, имеющие материальное значение, предложено закреплять в соответствующих разделах кодекса о видах пенсий. См.: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Савостьянова В.Б.* Пенсионный кодекс Российской Федерации. Проект. С.12.

<sup>2</sup> См.: *Азарова Е.Г., Виноградова З.Д., Полупанов М.И.* Концепция развития законодательства о социальном обеспечении // Концепции развития российского законодательства С. 165-166. Уважаемые авторы высказываются за создание стержневого акта в форме Основ законодательства о социальном обеспечении. Цитируемые вопросы предлагается закрепить именно в таком акте.

Е.Е. Мачульская предлагает закрепить в общей части кодекса социального обеспечения главу с основными положениями (право на социальное обеспечение, понятие социального риска, источники финансирования, отношения, регулируемые законодательством о социальном обеспечении, принципы правового регулирования социального обеспечения); главу, посвященную законодательству о социальном обеспечении; главу, закрепляющую возникновение, осуществление и защиту прав и обязанностей в области социального обеспечения и главу о лицах (правоспособность и дееспособность физических лиц, органы и учреждения социальной защиты, медицинского и социального обслуживания)<sup>1</sup>.

Коллектив авторов МАСС видит общую часть предложенного ими проекта Социального кодекса весьма обширной. Это наиболее емкая часть из всех рассмотренных выше, даже простое перечисление входящих в нее разделов и глав заняло бы немало места. Ограничимся указанием на то, что помимо уже упомянутых норм о законодательстве, компетенции, сроках, спорах, финансировании и правах граждан в сфере социального обеспечения, уважаемые авторы предлагают закрепить здесь весьма спорные, на наш взгляд, положения о представительстве, о порядке предоставления социального обеспечения (условиях и процедуре), о трудовом стаже, об индивидуальном (персонифицированном) учете<sup>2</sup>. Вместе с тем, стоит поддержать ученых в том, чтобы закрепить в кодексе нормы об ответственности за нарушение законодательства о социальном обеспечении, хотя это и потребует от кодификатора серьезных усилий. Ведь институт ответственности в сфере права социального обеспечения разработан явно недостаточно, а сами нормы не имеют выраженной отраслевой специфики.

Учитывая изложенное попытаемся обосновать некоторые концептуальные подходы к формированию первого раздела кодекса «общие положения».

---

<sup>1</sup> Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития. С. 131-132.

<sup>2</sup> Усс А.В., Толоконский В.А., Иванков В.И., Лисица В.Н. Социальный кодекс Российской Федерации... С. 418-421.

Данный раздел принято начинать с изложения правовых норм, характеризующих законодательство, его цели и задачи, либо с изложения принципов (общих начал) законодательства. Анализ структуры действующих российских кодексов показывает, что оба варианта используются в равной мере. Тем не менее, предпочтительнее открыть кодекс социального обеспечения указанием *принципов отраслевого законодательства*, поскольку они являются теми основополагающими идеями, с помощью которых осуществляется правовое регулирование отношений по социальному обеспечению. Указанием принципов отраслевого законодательства будут обозначены также и цели государственной политики России в сфере социального обеспечения.

Кроме того, принципы отраслевого законодательства обладают не только основополагающим, но и систематизирующим значением, поскольку заложенные в них идеи объединяют и обосновывают все прочие социально-обеспечительные нормы. Например, принцип равенства прав в области социального обеспечения, основанный на соответствующем конституционном принципе (ст. 19 Конституции РФ), должен обеспечивать законодательное регулирование отношений таким образом, что бы у граждан, выполнявших одинаковую профессиональную деятельность, трудившихся в одинаковых производственных условиях, одинакового возраста и т.д. не было различий в осуществлении своих прав.

А это, к сожалению, случается. Общеизвестны примеры, когда неоправданные различия в реализации права на досрочную трудовую пенсию были связаны не с видом и характером осуществляемой деятельности, а с наименованием учреждения, где протекала такая деятельность, с формой собственности такого учреждения, наименованием должности и т.п.<sup>1</sup>. Кроме того, эксперты МОТ, указывают, что в социальной сфере особое место

---

<sup>1</sup> Речь идет, в первую очередь о проблемах, возникающих в связи с пенсионированием лиц, занимавшихся педагогической и лечебной деятельностью. Для защиты прав граждан судам нередко приходилось прибегать к международно-правовым нормам, в частности, к конвенции и рекомендации МОТ № 111 (1958 г.) о дискриминации в области труда и занятий. В соответствии с п. 2 разд. 2 Рекомендации все лица должны пользоваться равенством возможностей, в том числе в отношении условий труда, а также мер по социальному обеспечению в связи с работой. См.: *Анишина В.И.* Применение российскими судами международных трудовых норм. М., 2003. С. 33-38.

занимает дискриминация в зависимости от гражданства, от места проживания и по половому признаку<sup>1</sup>. Эти факторы также должны быть приняты во внимание при кодификации. Неукоснительное следование принципу равенства прав на социальное обеспечение в нормах всех разделов «особенной части» кодекса социального обеспечения должно пресечь указанные выше нарушения.

В решении вопроса о том, какие именно принципы должны быть закреплены в кодексе и в какой форме они должны быть изложены, следует исходить из того, что кроме норм-принципов, закрепленных в российском законодательстве и международных актах, необходимо учитывать также доктринальные принципы, не нашедшие пока отражения в законодательстве<sup>2</sup>, а также принципы, выявленные в практике Конституционного суда РФ<sup>3</sup>. Форма изложения допускает простое перечисление принципов, либо раскрытие их содержания в самостоятельных статьях. Учитывая значение принципов для развития законодательства, толкования права и т.п. второй вариант был бы предпочтительнее.

Глава, посвященная *характеристике законодательства о социальном обеспечении*, в целом, должна строиться по традиционной схеме, которая предусматривает: закрепление понятия законодательства о социальном обеспечении<sup>4</sup>, его целей и задач, соотношения с нормами международного права, применения к отношениям по социальному обеспечению иного законодательства, действия отраслевого законодательства в пространстве и во времени. В последнем случае важно указать, что акты законодательства о социальном обеспечении не имеют обратной силы и применяются к правоотношениям, возникшим после введения его в действие. Вместе с тем, следует закрепить и положение о возможности распространения действия отраслевого законодательства на правоотношения, возникшие ранее, но только

---

<sup>1</sup> Грва Ж.-В. Принципы и адекватность социального обеспечения // К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм. С. 9.

<sup>2</sup> Например, предлагаемый учеными принцип установления уровня социального обеспечения, гарантирующего достойную жизнь человека. См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. С. 118.

<sup>3</sup> См., например: Зорькин В.Д. Конституция и права человека в XXI веке. С. 155-215. См. также выше: раздел I глава 3 - о судебной практике.

<sup>4</sup> Общие подходы к определению понятия «законодательство о социальном обеспечении» изложены выше: раздел I глава 1.

в случаях, если соответствующее законодательство улучшает (не ухудшает) положение граждан и если *это прямо предусмотрено в нормативном акте*. Последняя оговорка представляется существенной, т.к. на практике не всегда можно определить ухудшает или нет вновь вводимое регулирование правовое положение гражданина.

Так случилось в 1998 г., когда вступил в действие Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 113 «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий»<sup>1</sup>. Этим законом для неработающих пенсионеров был установлен альтернативный<sup>2</sup> механизм исчисления размера трудовой пенсии на основании индивидуального коэффициента пенсионера (ИКП). С одной стороны этот механизм увеличить размер пенсии некоторым категориям пенсионеров (с длительным трудовым стажем), но в вместе с тем, содержание и порядок исчисления трудового стажа стали значительно строже. Поэтому данный закон оказался выгоден далеко не всем, и рассматривать его как однозначно улучшающий положение граждан, не было оснований. До тех пор, пока сохранялась возможность выбора применяемых норм, их действие не вызывало проблем. Но с 2002 г. был введен в действие Федеральный закон «О трудовых пенсиях в РФ», в котором правила оценки ранее приобретенных пенсионных прав (фактически – расчетный размер пенсии по состоянию на 1 января 2002 г.) базировались *безальтернативно* только на нормах Федерального закона № 113.

В результате были грубо нарушены права сотен тысяч россиян, у которых исчисление пенсий с применением ИКП приводило к существенному снижению размера пенсии. Возник конфликт, разрешать который пришлось Конституционному Суду РФ. В Постановлении от 29 января 2004 года № 2-П высший судебный орган указал на недопустимость издания законов, вносящих произвольные изменения в действующее правовое регулирование, и придания обратной силы закону, ухудшающему положение граждан<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1997. № 30. Ст.3585. Утратил силу.

<sup>2</sup> Общие правила исчисления размеров пенсий были установлены Законом РФ № 340-1 от 20 ноября 1990г. «О государственных пенсиях в РФ». Утратил силу с 1 января 2002 г.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2004. № 6. Ст. 450.

Некоторыми авторами предлагается закрепить в кодексе *нормы об основаниях возникновения прав и обязанностей в области социального обеспечения*, хотя сами основания не раскрываются<sup>1</sup>. По-видимому, это не случайно, ведь традиционным, а когда-то единственным, основанием возникновения отраслевых прав и обязанностей служила норма общесоюзного закона, либо подзаконного нормативного акта (последнее обстоятельство подвергалось в науке справедливой критике<sup>2</sup>). Ныне действующее российское законодательство о социальном обеспечении, в основном, приведено в соответствие с требованиями Конституции РФ об установлении государственных пенсий и пособий *законом*, и практика закрепления прав на социальное обеспечение в подзаконных нормативных актах, фактически, сошла на нет.

Но можно ли ограничить перечень оснований возникновения права на социальное обеспечение только теми из них, что указаны в законе? Думается, что нет, иное повлекло бы неоправданное сужение круга отраслевых правоотношений, т.к. некоторые из них теперь имеют не только нормативно-правовую, но и договорную природу. Хотим мы этого или нет, но правообразующее значение договорного регулирования в сфере права социального обеспечения стало уже очевидным, а значит ограничиться традиционным указанием на нормативную природу отраслевых правоотношений нельзя.

Важно только, что бы законодатель не воспринимал развитие рыночных отношений как оправдание для коммерциализации данной области общественных отношений и сохранял ведущую роль государственно-нормативного регулирования. Поэтому договоры следует рассматривать как самостоятельное основание возникновения прав и обязанностей в сфере права социального обеспечения, но *только в тех случаях, когда на это будет прямо указано в законе*. Такой подход послужит фактором, сдерживающим

---

<sup>1</sup> См., например: *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения. Перспективы развития. С. 132.; *Усс А.В., Толоконский В.А., Иванков В.И., Лисица В.Н.* Социальный кодекс Российской Федерации. С. 419-120, 428.

<sup>2</sup> См., например: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Савостьянова В.Б.* Комментарий к новому пенсионному законодательству. М., 2002. С. 269.

чрезмерную экспансию в отрасль частных начал, поскольку, например, правила о пенсионном страховании, установленные *специальным законом*, ограничивают доступ в эту сферу гражданско-правовых норм<sup>1</sup>.

С учетом изложенного соответствующую статью кодекса можно изложить следующим образом: *«Права и обязанности в области социального обеспечения возникают из оснований, предусмотренных настоящим Кодексом, другими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, содержащими нормы права социального обеспечения, а также из договоров, предусмотренных настоящим Кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».*

Небольшое уточнение. Иногда, говоря о закреплении в общей части (разделе) оснований возникновения права на социальное обеспечение, имеют ввиду также и закрепление общих условий установления социального обеспечения и порядка реализации права (процедуру)<sup>2</sup>. Думается, что в разделе общих положений кодекса осуществить это будет весьма сложно, да и вряд ли стоит. Ведь, по существу, здесь имеются ввиду жизненные обстоятельства, с которыми связано право на социальное обеспечение. Таких обстоятельств, как известно, множество, они меняются, их исчерпывающий перечень невозможен. По этим же причинам нецелесообразно закреплять перечни видов социального обеспечения и категорий граждан, имеющих право на социальное обеспечение. Это привело к неоправданному увеличению объема кодекса.

Принципиальное значение для кодекса социального обеспечения имеют положения *о минимальных размерах периодических выплат в системе социального обеспечения*. Следуя международно-правовой лексике – о минимальных стандартах в отношении размеров пенсий и пособий. Известно, что ныне действующее российское законодательство избегает прямого закрепления этих стандартов, либо иных гарантированных размеров выплат, которые обеспечивали бы достойный уровень жизни граждан. И это не идет на пользу ни законодательству, ни системе социального обеспечения РФ, которая,

<sup>1</sup> См.: ст. 970 части второй Гражданского кодекса РФ.

<sup>2</sup> Усс А.В., Толоконский В.А., Иванков В.И., Лисица В.Н. Социальный кодекс Российской Федерации. С. 428.

несмотря на постоянные модернизации, не достигает своих главных целей – гарантии возмещения утраченного заработка, защиты от бедности, создания условий для развития человеческого потенциала.

К сожалению, даже ратификация Европейской социальной хартии не продвинула решение этого вопроса. Между тем, как уже отмечалось, соблюдение минимальных норм в отношении уровня пенсий и пособий, закрепленных в Конвенции № 102 1952г. и ЕКСО 1964г., является стартовой позицией для становления современной системы социального обеспечения и залогом серьезности намерений государства добиваться более высокого уровня обеспечения. Пока же в России превалирует стремление дать «кусочек хлеба», которое нельзя принимать за создание всеобъемлющего социального обеспечения<sup>1</sup>.

Не менее важные стандарты закрепляют другие нератифицированные международные акты. В частности, в Конвенции МОТ 117 (1962 г.) об основных целях и нормах социальной политики содержится положение, исключительно важное для российского законодательства о социальном обеспечении: определение прожиточного минимума с учетом таких основных потребностей семей трудящихся, как продукты питания и их калорийность, жилище, одежда, медицинское обслуживание и образование (ст. 5)<sup>2</sup>. Не секрет, что параметры определения прожиточного минимума в РФ далеки от учета таких потребностей, они все еще рассчитаны на период преодоления кризисного состояния экономики России 90-х гг. XX в. В связи с чем, как справедливо замечает М.Ю. Федорова, сфера применения прожиточного минимума должна определяться предельно осторожно, ведь уровень бедности, отраженный в этой категории, - определенная степень нищеты<sup>3</sup>. Необходимо работать над введением научно обоснованных критериев

---

<sup>1</sup> См. об этом: *Груа Ж.-В.* О государственных пенсионных системах стран СНГ // К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм. С. 113.

<sup>2</sup> *Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957-1990.* Т. II. Женева, 1991. С. 1321-1329.

<sup>3</sup> См. об этом: *Федорова М.Ю.* Применение минимальных стандартов в российской системе социального обеспечения // Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения. С. 89-91.

прожиточного минимума, обеспечивающих достойное существование и развитие индивида и его семьи<sup>1</sup>.

Закрепление общих гарантий минимальных размеров периодических выплат в первом разделе планируемого кодекса социального обеспечения РФ покажет истинные приоритеты российской социальной политики и подтвердит намерение государства достигнуть лучших параметров жизни россиян, даже при условии, что практическая реализация этих норм будет отсрочена<sup>2</sup>. Ведь известно, что *принципиальные* цели, стоящие перед социальным обеспечением, в большинстве стран могут быть достигнуты лишь постепенно<sup>3</sup>.

Кроме положений, указанных выше, в первом разделе в принципиальной форме должны найти свое закрепление также: источники финансирования социального обеспечения<sup>4</sup> (конкретизация этих положений будет осуществляться в тематических разделах кодекса); положения о разграничении полномочий в регулировании отношений по социальному обеспечению между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ; об участниках правоотношений по социальному обеспечению; защите права на социальное обеспечение; возможно, нормы о сроках, но с оговоркой сделанной выше.

В общей части (разделе) кодекса иногда помещают перечень основных понятий. Значение законодательной дефиниции велико, в последние годы внимание к ней ученых и практиков только возрастает<sup>5</sup>. Совершенствование отраслевого понятийного аппарата признается одним из важнейших направлений современной законодательной работы<sup>6</sup>. Вместе с тем, обзор действующих российских кодексов показывает, что лишь в шести из двадцати

---

<sup>1</sup> Необходимость изменения критериев определения размера прожиточного минимума подчеркивается в Концепции формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества (СНГ) 2007 г. См.: *Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств*. 2007. № 40. С. 153-154.

<sup>2</sup> Как была отсрочена, например, реализация нормы ч. 1 ст. 133 Трудового кодекса РФ об установлении минимального размера оплаты труда.

<sup>3</sup> *Груа Ж.-В.* Основные принципы социального обеспечения и их отражение в международных актах // К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм. С. 17.

<sup>4</sup> Поддерживается всеми авторами. См. об этом выше: раздел II глава 2 - о системе права социального обеспечения.

<sup>5</sup> См., например: *Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы.* Объем издания - 1500 страниц!

<sup>6</sup> См.: *Головина С.Ю.* Понятийный аппарат трудового права. Екатеринбург, 1997. С. 171.

из них основные понятия и термины, «используемые в настоящем Кодексе» включены в общую часть (раздел)<sup>1</sup>.

Почему законодатель неохотно идет на закрепление дефиниций в начальных статьях кодексов, хотя в особенную часть (раздел) любого кодекса всегда их включает? Стоит ли включать перечень дефиниций в первый раздел кодекса социального обеспечения? Попробуем, в общей форме, выразить свое отношение к этому вопросу.

Думается, одна из причин отказа законодателя от закрепления основных понятий в общей части кодекса заключается в том, что кодекс (особенно отраслевой) призван регулировать *обширную* область общественных отношений, в которой помимо общих интегративных начал всегда есть немало различий. В праве социального обеспечения второе обстоятельство проявляется отчетливо, обуславливая большое число оснований для дифференциации отраслевых правоотношений. Это затрудняет возможности кодификатора по выявлению общих, универсальных определений, которые бы имели интегрирующее значение если не для всех, то хотя бы для большинства институтов особенной части кодекса. В ином случае размещение понятия в общей части кодекса неоправданно, по логике в ней должны размещаться лишь нормы, взаимосвязанные со всеми иными подразделениями кодифицированных актов<sup>2</sup>.

Другая причина, по которой законодатель, как представляется, не стремится к закреплению понятий в общей части кодекса, заключается в том, что это может привести к излишней абстрактности кодекса, а следовательно к ошибкам правоприменения и толкования, которые затем будут транслироваться на все остальные подразделения кодекса. Зачастую качество законодательных дефиниций, в том числе и в сфере права социального

---

<sup>1</sup> Статьи об основных понятиях (терминах), используемых в кодексе, содержатся в Общих разделах: Водного кодекса РФ (ст. 1); Кодекса внутреннего водного транспорта РФ (ст.3); в Градостроительном кодексе РФ (ст. 1); Уголовно-процессуальном кодексе РФ (ст.5); Бюджетном кодексе РФ (ст. 6); Таможенном кодексе РФ (ст. 11).

<sup>2</sup> Это одно из главных требований к структуре кодекса, основанной на пандектной системе. Хотя и отмечается, что на деле почти никогда не удастся обеспечить одинаковое значение норм общей части кодекса для всех остальных институтов. См. об этом: *Кабрияк Р.* Кодификации. С. 368.

обеспечения, становится предметом не только научных, но и судебных разбирательств<sup>1</sup>.

Есть и иные причины, свидетельствующие против размещения определений основных понятий в общей части кодекса. Перечень из десятков дефиниций, вырванных из своего контекста, вряд ли способствует доступности восприятия кодекса<sup>2</sup>. Практика показывает, что подобный способ размещения в законе специальных терминов и определений существенно затрудняет его толкование и применение. Приходится постоянно обращаться к началу текста закона, что значительно осложняет работу с ним, если он достаточно велик по объему. А.М. Рабец считает, что особенно неудачен такой способ размещения основных понятий в законах с социальной направленностью, предназначенных не столько профессионалам, сколько населению. В таких законах удачнее всего будет помещение определения того или иного понятия в той статье, к которой оно непосредственно относится<sup>3</sup>.

Соглашаясь с автором, признаем, что местом оптимального размещения дефиниций в кодексе социального обеспечения будут тематические разделы кодекса. Кстати, Трудовой кодекс РФ построен примерно по такой же схеме. Каждый тематический раздел сопровождается понятиями и терминами. Например, Раздел II «Социальное партнерство» открывается ст. 23 «Понятие социального партнерства»; Раздел III «Трудовой договор» - ст. 56 «Понятие трудового договора» и т.д.

После формулирования общих положений кодифицированного акта весь остальной нормативный материал, отобранный для кодификации, должен быть распределен в нем по тематическим разделам, соответствующим видам

---

<sup>1</sup> Например, дефиниция страхового стажа (ст. 10 ФЗ «О трудовых пенсиях в РФ»), вследствие буквального толкования которой были нарушены права сотен тысяч россиян, у которых периоды работы не были «подтверждены» страховыми взносами, и следовательно, не были учтены в составе этого страхового стажа. См. также по этому вопросу: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 2007 г. № 9-П.

<sup>2</sup> Например, ст. 5 УПК РФ «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе», содержит перечень из 63 дефиниций. Прежний УПК РСФСР содержал только 16. Специалисты не уверены, что такое увеличение количества дефиниций способствовало лучшему достижению целей уголовного судопроизводства, скорее это сделало кодекс более теоретичным. См.: *Поляков М.П.* Законодательная дефиниция в уголовно-процессуальном праве // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы. С. 1299-1305.

<sup>3</sup> *Рабец А.М.* Проблемы законодательного закрепления юридических дефиниций // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Т. 1. С. 237-238.

отраслевых правоотношений. При этом последовательность расположения разделов должна зависеть от развитости того или иного массива законодательства и значимости регулируемых им отношений. Ценную рекомендацию по распределению нормативного материала в свое время дал А.С. Соминский. По мнению известного ученого основным принципом распределения материалов должно быть группирование их по вопросам так, чтобы обеспечивалось последовательное развитие темы данного структурного подразделения. Исходя из этого сначала помещаются акты, имеющие основополагающее, общее значение, а за ними в определенной последовательности – акты более узкого содержания, касающиеся тех или иных отдельных вопросов<sup>1</sup>.

Помня о важности места расположения норм в структуре акта, целесообразно начать «особенную часть» кодекса с норм, регулирующих пенсионные правоотношения. Пенсионные правоотношения образуют главный институт особенной части отрасли права социального обеспечения, который станет своеобразным локомотивом кодекса, объединив его самые емкие разделы. В этих разделах и главах должны найти свое отражение вопросы финансирования обязательного пенсионного страхования, осуществления индивидуального (персонифицированного) учета, страхового стажа, назначения и выплаты трудовых пенсий, пенсий по государственному пенсионному обеспечению, профессиональных и негосударственных пенсий. Ряд положений, принципиальных для правового регулирования пенсионных правоотношений, включенных ранее в общий раздел кодекса (например, о минимальных размерах выплат, об участниках правоотношений), будут здесь конкретизироваться путем указания на субъектов пенсионных правоотношений, их права и обязанности, закрепления фактических размеров пенсий и т.д. Кроме того, «пенсионные» разделы должны отражать существующие сейчас различные способы формирования права на пенсию: а) в порядке социального страхования, б) в порядке обеспечения за счет

---

<sup>1</sup> *Теоретические вопросы систематизации советского законодательства.* С. 232.

государственных бюджетных средств, в) в режиме оказания государственной социальной помощи<sup>1</sup>.

В решении вопроса о том, какие еще тематические разделы (главы) должны найти свое отражение в проектируемом кодексе, важно опираться на сделанные ранее<sup>2</sup> в работе выводы о необходимости согласования в процессе кодификации: положений правовой доктрины о структуре права социального обеспечения и структуре законодательства; состояния действующего отраслевого законодательства (его частичную кодификацию и устойчивую специфику, связанную, например, с регламентацией ряда финансовых вопросов); структуры Классификатора правовых актов (раздела 070.000.000 «Социальное обеспечение и социальное страхование»). При этом отправной позицией остается тезис о принципиальном (в основном) соответствии системы права и системы законодательства о социальном обеспечении, и их структуры.

Концепция построения кодекса, приближенная к структуре системы права социального обеспечения, на первый взгляд кажется достаточно простой. Но в действительности это не так. Все без исключения тематические разделы будет необходимо оценить с нескольких позиций: состояния текущего законодательства, тенденций его развития, уровня государственной регламентации (общефедеральный или региональный). В результате такого анализа выявятся блоки законодательства, требующие различной степени конкретизации в кодексе, либо те, которые кодифицировать вовсе нецелесообразно.

Например, не потребует детальной регламентации на уровне федерального кодекса институт социального обслуживания. В связи с переносом «центра тяжести» в его регулировании на региональное

---

<sup>1</sup> В режиме оказания государственной социальной помощи может предоставляться только один вид пенсий – социальная. Авторы проекта Пенсионного кодекса РФ предложили применять по отношению к ней иной термин – «государственное пенсионное пособие», который будет указывать на сущность этой пенсии, ее благотворительный характер. См.: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Л., Савостьянова В.Б.* Пенсионный кодекс РФ. Проект. С. 13.; Еще ранее за отнесение социальной пенсии к одному из видов государственной социальной помощи высказалась Е.Е. Мачульская. См.: *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения. Перспективы развития. С. 42.

<sup>2</sup> См. выше: раздел II глава 2 о системе права социального обеспечения

законодательство<sup>1</sup>, дальнейшее развитие данного института, по-видимому, будет связано с правотворчеством субъектов РФ. Нецелесообразной вовсе представляется кодификация правовых норм о предоставлении натуральных льгот. Эти нормы в определенной части еще работают, но все более заметным становится их временный характер. Кодификация предписаний временного характера возможна, но нежелательна - она не будет способствовать стабильности проектируемого кодекса.

Напротив, кодификация хотя бы общих положений о негосударственном пенсионном обеспечении была бы желательна. Оставление этих норм полностью за рамками кодекса может привести к ослаблению их значения для права социального обеспечения, а сила притяжения по отношению к ним масштабного Гражданского кодекса РФ может усилиться. Вряд ли это отвечает интересам граждан, участвующих в системе негосударственного пенсионного обеспечения. Вопрос об отраслевой принадлежности указанных норм в теории права социального обеспечения активно обсуждается, но на практике государственные и негосударственные формы пенсионного обеспечения не просто взаимодействуют, а тесно переплетены и преследуют общую цель – материальное благополучие в старости. Поэтому *для защиты прав граждан на пенсионное обеспечение и для установления общей ответственности государства* в данном вопросе желательно закрепить в планируемом кодексе минимум норм, регулирующих данные отношения<sup>2</sup>.

На этом ограничим дальнейшее исследование структуры кодекса социального обеспечения РФ и ее содержательного наполнения. Разработка детальной структуры – это самостоятельный этап подготовки законопроекта, требующий усилий коллективов специалистов и, прежде всего, государственной заинтересованности. При наличии такой заинтересованности предложенные выше концептуальные подходы к формированию структуры

---

<sup>1</sup> Начиная с 2005 г. в связи с введением в действие Федерального закона № 122 от 22 августа 2004г.

<sup>2</sup> В Кодексе социального обеспечения Французской республики вопросы добровольного личного страхования включены в Первую (законодательную) часть Кодекса, в Книгу 7 «Различные режимы» (раздел IV). Л.П. Якушев считает важным обстоятельством включение режимов добровольного пенсионного страхования в кодекс социального обеспечения. Уважаемый ученый одобрительно высказался и по поводу *минимума норм*, которые предусмотрены для регулирования этого уровня. См.: Якушев Л.П. Зарубежные кодексы социального обеспечения: возможные аналогии. С. 16.

кодекса могут быть учтены и конкретизированы в ходе практической работы над ней. Ведь структура кодекса, как бы ни была она хорошо продумана, всегда уточняется в процессе составления текста проекта кодифицированного акта<sup>1</sup>. А затем правильность выбора структуры акта будет проверяться в рамках юридической техники – в ходе экспертизы законопроекта<sup>2</sup>.

#### **2.4. О соотношении кодекса социального обеспечения с иными нормативными правовыми актами**

Создание крупного отраслевого кодификационного акта и введение его в правовую систему требует учета логики уже существующей системы законодательства и действующих в ней правовых связей. Кроме того, необходимо тщательное изучение действующего законодательства по вопросам, составляющим содержание проектируемого акта. Выполнение этих условий служит залогом принятия технически грамотного кодекса и показателем уровня правовой культуры законодателя<sup>3</sup>.

При подготовке проекта кодекса социального обеспечения, еще на стадии разработки его структуры, законодателю важно решить каким будет соотношение кодекса с иными нормативными актами. От этого будет зависеть конкретизация или, напротив, обобщенный характер изложения тех или иных институтов, количество и характер отсылочных норм и использование иных приемов, которые следует учитывать заранее, при структурировании проекта кодекса. Для решения этих задач потребуются ответить на ряд вопросов: должен ли планируемый кодекс обладать приоритетом в отношении всех иных отраслевых нормативных правовых актов, включая федеральные законы; каким образом должна определяться судьба актов, не вошедших в

---

<sup>1</sup> См. *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства. С. 230.

<sup>2</sup> *Исаков В.Б.* Приемы юридической техники на начальных стадиях законодательного процесса // *Юридическая техника.* 2007. № 1. С. 175.

<sup>3</sup> См.: *Проблемы общей теории права и государства* / под ред. В.С. Нерсесянца. С. 322.

кодифицированный акт; должна ли быть субординационная зависимость между кодексом социального обеспечения и иными федеральными кодексами.

Начнем с того, что уже сам факт кодифицированности российского законодательства (что свойственно романо-германской правовой семье) обуславливает такой специально-юридический феномен, как особая роль кодекса в системе правового регулирования. Еще Р. Давид задавался вопросом не следует ли, учитывая круг и значение регулируемых кодексом отношений, длительный срок действия кодексов и особенно стремление к их всеобщему применению, рассматривать эти кодексы иначе, чем простые законы и признать за кодексами особый авторитет? И тут же отвечал: за исключением тех случаев, когда законодатель специально оговаривает иное, кодексы не имеют никакого приоритета по сравнению с не включенными в них законами<sup>1</sup>.

Российская правовая доктрина относится к этой проблеме неоднозначно, демонстрируя все оттенки мнений: от призыва установить приоритет кодифицированных законов над всеми иными законами и прочими нормативными актами<sup>2</sup> (кроме федеральных конституционных законов) до отрицания какой бы то ни было иерархии среди кодифицированных и некодифицированных актов внутри одного их вида<sup>3</sup>. Многие держатся весьма взвешенной позиции о том, что если и стоит иной раз отдавать предпочтение кодексу в случае расхождения его норм и норм обычного закона, то только в силу его авторитетности<sup>4</sup>. Подобный подход доминирует и за рубежом<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. С. 82-83.

<sup>2</sup> См., например: *Топорнин Б.Н.* Система источников права: тенденции развития // Судебная практика как источник права. М., 2000. С. 23.; *Тихомиров Ю.А.* Теория кодекса // Кодификация законодательства: теория, практика, техника. С. 42 Ю.А. Тихомиров предлагает закрепить в законопроекте о нормативных правовых актах принцип соответствия кодексу других нормативных правовых актов в части регулирования общественных отношений, входящих в сферу действия данного кодекса.

<sup>3</sup> *Козлов В.Б., Фаллеева П.А.* Соотношение общих и специальных правовых норм на примере гражданского и морского права (критика современного законодательства) // Государство и право. 1997. № 11. С. 82-83.

<sup>4</sup> См., например: *Рузанова В.Д.* Кодификация и юридическая сила отраслевого кодификационного нормативного акта // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С. 352-355.; *Бошно С.И.* Кодификационные акты и другие источники права: проблемы приоритета // Кодификация законодательства: теория, практика, техника...С. 141-142.

<sup>5</sup> См. об этом: *Долинская В.В.* Проблемы систематизации законодательства (на примере гражданского и акционерного права) // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С. 372

Легальное решение вопроса об определении места отраслевого кодекса в системе нормативных актов также не является единообразным. В некоторых современных российских кодексах законодатель закрепляет их приоритет над иными неcodифицированными федеральными законами, в других этого нет. Различаются формулировки соответствующих положений кодексов<sup>1</sup>.

Неодинаково по поводу оценки данного правового явления в разные годы высказывался Конституционный Суд РФ. В своем Определении № 22-О от 2 февраля 2000г. авторитетный судебный орган указал: «противоречия между Гражданским кодексом РФ и другими федеральными законами, регулирующими указанные отношения, должны устраняться в процессе правоприменения, т.к. Конституцией РФ не определяется и не может определяться иерархия актов внутри одного их вида, в данном случае - федеральных законов. Правильный выбор... и истолкование норм, подлежащих применению в конкретном деле... относится к ведению судов общей юрисдикции и арбитражных судов»<sup>2</sup>. А в Постановлении № 13-П от 29 июня 2004 г. эта же, по сути, проблема решена иначе: «Федеральный законодатель – в целях реализации конституционных принципов правового государства, равенства и единого режима законности, обеспечения государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере уголовной юстиции, - кодифицируя нормы, регулирующие производство по уголовным делам, вправе установить приоритет Уголовно-процессуального кодекса РФ перед иными федеральными законами в регулировании уголовно-процессуальных отношений»<sup>3</sup>.

Очевидно, что законодатель может, пользуясь своими дискреционными полномочиями, установить приоритет кодекса по отношению к иным федеральным законам. Конечно желательно, чтобы такое решение было обоснованным и, по возможности, единообразным для всех кодексов. Но и в

---

<sup>1</sup> Нормы о приоритете кодекса над иными отраслевыми актами, в том числе федеральными законами, содержатся в ГК РФ (п. 2 ст.3), ЖК РФ (п. 8 ст. 5); ТК РФ (ч.3 ст. 5). УПК РФ (ст.7).

<sup>2</sup> «По запросу Питкярантского городского суда Республики Карелия о проверке конституционности ст. 26 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» // СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1532.

<sup>3</sup> «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234, 450 УПК РФ в связи с запросом группы депутатов Государственной думы» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2804.

тех случаях, когда убедиться в такой обоснованности нет возможности, закрепленный законодателем приоритет должен соблюдаться. Иное решение было бы незаконным. Другое дело, что реализация соответствующего положения на практике может оказаться проблематичной<sup>1</sup>. Причем, если норма о приоритете закреплена в «мягкой» форме, как, например, в п. 2 ст. 3 ГК РФ: «Нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать настоящему Кодексу», то ее соблюдение находится в русле логики правовой системы – необходимо лишь, чтобы в других законах не закреплялись положения, противоречащие ГК РФ<sup>2</sup>.

А как быть если формулировка категорична? Так, ч. 3 ст. 5 Трудового кодекса РФ гласит: «Если вновь принятый федеральный закон, содержащий нормы трудового права, противоречит настоящему Кодексу, то этот федеральный закон применяется при условии внесения соответствующих изменений в настоящий Кодекс». Думается, что это норма должна быть обращена, в первую очередь, к самому законодателю, поскольку лишь от него зависит принятие актов, соответствующих, или не соответствующих ТК РФ, а равно и внесение в него изменений. Иначе она может стать тормозом в регулировании трудовых отношений, парализуя на неопределенное время (до внесения изменений) действие новых, возможно, более прогрессивных норм трудового права.

Планируемый кодекс социального обеспечения, в зависимости от усмотрения законодателя, либо будет наделен приоритетом в части отношений, которые входят в сферу его регулирования, либо нет. В первом случае была бы предпочтительной «мягкая» формулировка соответствующей нормы, позволяющая системно и бесконфликтно развивать отраслевое законодательство. Если же законодатель не закрепит нормы о приоритете кодекса над иными отраслевыми федеральными законами, то при возникновении между ними коллизии должно применяться общее правило о

---

<sup>1</sup> Например, сомневаются в возможности реального осуществления нормы ч.8 ст. 5 Жилищного кодекса РФ Б.М. Гонгало и П.В. Крашенинников. См. *Гонгало Б.М., Крашенинников П.В.* Развитие кодификации жилищного права // Кодификация российского частного права. С. 190.

<sup>2</sup> Кроме тех случаев, когда в самом кодексе оговариваются изъятия из этого правила и допускается возможность иного правового регулирования. См., например: п.п. 2, 3, 4 ст. 49 ЖК РФ.

том, что последующий закон отменяет предыдущий. В.А. Толстик считает, что в таком случае надо исходить из презумпции компетентности законодателя, намеренно не придавшего более высокой силы кодифицированному акту<sup>1</sup>.

Думается, что для кодификации законодательства о социальном обеспечении правильнее выбрать второй путь. Главным образом потому, что в силу ряда причин, о которых уже говорилось, полный охват нормативных предписаний в данной области пока затруднителен, и кодекс не заменит все действующее отраслевое законодательство. Это означает, что отдельные нормы и правила будут устанавливаться другими федеральными законами, с которыми кодекс будет связан отсылочными нормами. Так, как это сейчас установлено, например, в Федеральном законе № 166 «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» (ст. 1): «Пенсионное обеспечение не предусмотренных настоящим Федеральным законом отдельных категорий граждан, осуществляемое за счет средств федерального бюджета, может регулироваться другими федеральными законами».

Кроме того, в идеале приоритет кодекса социального обеспечения, как впрочем любого другого кодекса, над отраслевыми федеральными законами должен основываться не только и не столько на формальных, сколько на содержательных характеристиках кодекса: присущих ему нормативных обобщениях, широте охвата регулируемых отношений, стабильности и др. Единый отраслевой кодифицированный акт, без сомнения, является центральным в системе законодательства, но его приоритет, как заметил А.В. Мицкевич, основан не на более высокой юридической силе, а на «силе притяжения» системы по отношению к входящей в нее подсистеме (части, подотрасли, отдельного закона, т.е. на чисто кодификационных связях)<sup>2</sup>.

Вместе с тем приоритет кодекса по отношению к развивающим его положения подзаконным нормативным актам, а также по отношению к нормативным правовым актам субъектов РФ и муниципальных образований не

---

<sup>1</sup> Толстик В.А. К вопросу об иерархическом соотношении кодифицированных и некодифицированных нормативных правовых актов // Кодификация законодательства: теория, практика, техника... С. 163.

<sup>2</sup> Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 149.

подлежит сомнению. Иное означало бы нарушение принципа законности. При всем стремлении к конкретности кодекс социального обеспечения не сможет действовать в отсутствие подзаконного правового регулирования. Главное, чтобы объем такого регулирования был ограничен разумными пределами<sup>1</sup> и не подменял собою действия федеральных законов.

Как известно, любая кодификация стремится к максимально полному охвату нормативно-правовых актов, но в действительности часть из них остается за рамками кодификации. В таком случае необходимо ясно представлять себе дальнейшую судьбу этих актов. Сохранят ли они юридическую силу, войдут ли в состав иных нормативных актов или продолжат существовать самостоятельно. В последнем случае судьба акта может оказаться незавидной. Например, Р. Кабрияк уверен, что оставление за рамками кодификации отдельных правовых норм ослабляет их значение, доступ к ним может оказаться затруднен, что повлечет их забвение и устаревание, поскольку они могут выйти из поля зрения тех, кто обязан отслеживать необходимость внесения изменений в правовые акты<sup>2</sup>. Думается, по этой же причине А.С. Соминский советовал планировать законопроектную работу так, чтобы, по возможности, полностью охватить содержание ранее принятых актов<sup>3</sup>. Рекомендация, без сомнения, верная, но как мы уже убедились, практически невыполнимая, и некоторые нормативные акты (их части) вольно или невольно остаются за пределами кодекса. Плохо если так происходит ввиду недостатков планирования или небрежно проведенной предварительной работы по отбору актов.

Но не всегда оставление какого-либо акта в стороне от кодификации - это досадная случайность или технический недостаток. Бывает, это намеренный выбор кодификатора, имеющий целью установить наиболее эффективное регулирование. Возможно акты устаревают и есть основания предполагать, что скоро они официально или фактически утратят силу, хотя на момент кодификации ее сохраняют. Именно по этой причине выше было

---

<sup>1</sup> См. об этом: *Кобзева С.И.* Источники права социального обеспечения России. С. 241-246.

<sup>2</sup> *Кабрияк Р.* Указ. соч. С. 429.

<sup>3</sup> См.: *Свод законов советского государства. Теоретические проблемы.* С. 150.

предложено не включать в кодификацию законодательства о социальном обеспечении нормы о натуральных льготах. Возможно лучшим решением в этой области будет консолидация соответствующих норм в отдельном федеральном законе. Это исключит возможность их забвения законодателем и создаст удобство для пользователей.

Могут быть и иные причины. Возможно, оставление за рамками кодификации определенных правовых норм – есть следствие понимания кодификатором того, что указанные нормы уже складываются в самостоятельное правовое образование, и их кодификация в другом законе может затормозить этот процесс. Думается, неслучаен тот факт, что с каждой новой кодификацией трудового законодательства степень конкретизации в нем норм права социального обеспечения ослабевала, напротив, тенденция к отраслевой кодификации этих норм проявлялась все заметнее<sup>1</sup>.

По этой причине при планировании кодекса социального обеспечения надо проявлять осторожное и взвешенное отношение к кодификации в нем норм о медицинской помощи и медицинском обслуживании. Эти нормы являются неотъемлемой частью законодательства о здравоохранении, которое уже давно развивается достаточно автономно<sup>2</sup>, хотя и признается пока комплексной отраслью законодательства и права<sup>3</sup>. Однако учитывая, что на сегодняшний день юридической наукой еще не выработано четких критериев того, при каких условиях и под воздействием каких факторов комплексные отрасли законодательства превращаются в комплексные отрасли права, а затем

---

<sup>1</sup> См. об истории систематизации российского и советского законодательства о социальном обеспечении: *Васильева Ю.В.* Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы. Пермь, 2009. С. 234 -258.

<sup>2</sup> В сфере общественных отношений по охране здоровья граждан основы законодательства принимались дважды. Впервые в СССР в 1969 г. // Свод Законов СССР. 1990. Т. 3. С. 56. Затем – в РФ в 1993 г. (действуют по н.в.) См.: Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318. В структуре Классификатора правовых актов 2000г. законодательство о здравоохранении отделено от законодательства о социальном обеспечении в самостоятельном разделе «140.000.000 - Здравоохранение. Физическая культура и спорт. Туризм».

<sup>3</sup> См. об этом: *Федорова М.Ю.* Медицинское право. М., 2004. С. 9-19.; *Проблемы общей теории права и государства / под ред. В.С. Нерсисянца.* С. 343. На неоднозначность подходов к отраслевой принадлежности норм, регулирующих отношения по медицинскому обслуживанию указывает Е.Е. Мачульская. См.: *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения: преемственность научного подхода // К 100-летию со дня рождения профессора Н.Г. Александра: Сб. ст. М., 2008. С. 133-134. Кроме того, В.С. Андреев в 1987 г. отмечал, что «в своем развитии бесплатная медицинская помощь и лечение переросли рамки социального обеспечения и стали составной частью государственной системы здравоохранения». См.: *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР. М., 1987. С. 9.

- в так называемые полноценные отрасли законодательства и права<sup>1</sup>, слишком вторгаться в сферу действия законодательства о здравоохранении было бы неправильно. Не стоит забывать, что не так давно законодательство о социальном обеспечении само рассматривалось в качестве подобной отрасли<sup>2</sup>. Поэтому кодификация правовых норм о медицинской помощи и медицинском обслуживании в рамках кодекса социального обеспечения должна быть деликатной и по возможности минимальной. Это позволит избежать коллизий и излишнего дублирования правовых норм.

Подобная рекомендация будет справедлива и в отношении законодательства о занятости. В планируемом кодексе социального обеспечения могут быть учтены нормы о досрочном пенсионировании безработных граждан, об обеспечении их пособиями по безработице<sup>3</sup>. Будет ли это сделано путем прямого регулирования или закрепления отсылочных норм – вопрос юридической техники. Важно, что бы нормы были отражены в кодексе и тем самым был облегчен доступ к ним правоприменителей и граждан. Но этим вмешательство кодекса социального обеспечения в сферу действия норм о занятости следует ограничить.

Кроме того, что отраслевая кодификация должна охватить, по возможности, максимальное число отраслевых нормативных предписаний, желательно, что бы она еще и не выходила за их рамки, т.е. не вторгалась в сферу действия других кодексов. Но практически реализовать это пожелание вряд ли когда-нибудь удастся. Кодексы не только взаимодействуют, но в некоторых местах пересекаются и накладываются друг на друга. Это не является недостатком кодификационного процесса, а лишь доказывает тесную связь и взаимопроникновение отраслей законодательства и права. Кодексы взаимодействуют между собой, в основном, через систему отсылок<sup>4</sup>, хотя не

---

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Структура советского права. С. 198.

<sup>2</sup> В 1975 г. С.С. Алексеев писал: «Отрасли советского права находятся в состоянии развития, а некоторые и перерастания из одной группы в другую. Право социального обеспечения *еще* остается комплексной отраслью. Вместе с тем, оно в какой-то мере *уже* перешло ту грань, которая отделяет комплексные отрасли от основных. Процесс его утверждения как основной отрасли завершится с выработкой общих норм...». См. Алексеев С.С. Структура советского права. С. 200-201.

<sup>3</sup> Эти позиции в структуру кодекса включает, например, Е.Е. Мачульская. См.: Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития. С. 136.

<sup>4</sup> См., например, ст. 419 ТК РФ «Виды ответственности за нарушение трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права».

исключается и повтор нормативного материала<sup>1</sup>. Планируемый кодекс социального обеспечения также будет связан с целым рядом кодифицированных актов. *На каких принципах должно основываться их соотношение?*

В юридической науке предпринимались попытки доказать наличие субординации между различными кодифицированными актами в зависимости от такого критерия как «масштаб сводности» кодекса. То есть, если кодекс охватывает все отношения соответствующего института, подотрасли либо отрасли законодательства, то он будет обладать приоритетом по отношению к кодексам (изданным тем же нормотворческим органом), не имеющим сводного характера, либо сводящими нормативные предписания в более узких рамках<sup>2</sup>. Однако, этот подход не нашел широкой научной поддержки.

По мнению В.А. Толстика, подобное усложнение иерархической структуры законодательства вряд ли оправдано<sup>3</sup>. Применительно к кодификации законодательства о социальном обеспечении это могло бы означать приоритет кодекса социального обеспечения, к примеру, над пенсионным кодексом или кодексом социального страхования и т.п. Заглядывать в столь отдаленную перспективу, наверное, не имеет смысла. Если придут времена, когда в законодательстве о социальном обеспечении выделятся подотрасли, которые без ущерба для них и для всей отрасли смогут быть кодифицированы отдельно, то скорее всего решение вопроса об их взаимном соответствии не будет представлять большой сложности. Как решены подобные проблемы во взаимодействии ГК РФ и семейного, земельного и другого законодательства<sup>4</sup>. В остальном соотношение планируемого кодекса социального обеспечения и других федеральных кодексов должно выстраиваться на основе равноправного взаимодействия, обеспечивающего эффективность правового регулирования общественных отношений.

---

<sup>1</sup> Ср.: п. 1 ст. 11.2 Федерального закона № 255 от 29 декабря 2006г. «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» и абз. 3 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 81 от 19 мая 1995 г. «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

<sup>2</sup> Такое предположение высказывают, например, С.В. Поленина и Н.В. Сильченко. См. полемику по этому поводу: Толстик В.А. К вопросу об иерархическом соотношении кодифицированных и некодифицированных нормативных правовых актов. С. 159-160.

<sup>3</sup> Там же. С. 160, 167.

<sup>4</sup> См., например: ст.4 Семейного кодекса РФ; п. 3 ст. 3 Земельного кодекса РФ.

## **Глава 3. Значение законодательной техники для кодификации норм права социального обеспечения**

### **3.1. О языке кодекса социального обеспечения**

В теории права законодательная техника обычно рассматривается в контексте правотворчества и как составная часть более широкого понятия «юридическая техника»<sup>1</sup>. Кодификация законодательства неотделима от этих понятий, поскольку представляет собой такую разновидность правотворчества, в которой воплощается образец технического мастерства законодателя. И хотя в силу многомерности своего значения кодификация не ограничивается только рамками законодательной деятельности парламента, основные этапы кодификации связаны именно с ней. Общие технико-юридические приемы, которые используются здесь при подготовке текущих законов, применяются и при подготовке кодифицированного закона.

Законодательная техника понимается как 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 и простоту и обозримость нормативного материала, исчерпывающих охват регулируемых вопросов<sup>2</sup>. Подчеркивается, что от соблюдения правил законодательной техники во многом зависит степень совершенства законодательства, доходчивость нормативных актов, высокий уровень систематизации законодательства<sup>3</sup>. Специфика применяемой парламентом законодательной техники обуславливает особенности толкования правовых

---

<sup>1</sup> Многие правоведы различают юридическую технику и юридическую технологию, понимая последнюю как более широкую правовую категорию, включающую в себя не только технику, но и тактику, стратегию и др., и отвечающую на вопрос как осуществлять те или иные юридические (в т.ч. нормотворческие) операции. При этом юридическая техника рассматривается как часть юридической технологии, представляющая собой инструментарий, с помощью которого осуществляются технологические юридические действия. См. об этом: *Власенко Н.А.* Законодательная технология (Теория. Опыт. Правила). Иркутск, 2001. С. 7.; *Карташов В.Н.* Законодательная технология: понятие, основные элементы, методика преподавания // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Сб. статей: в 2 т. Н.Новгород, 2001. Т. 1. С. 24-31.

<sup>2</sup> *Пиголкин А.С.* Подготовка проектов нормативных актов. М., 1968. С. 10.

<sup>3</sup> *Проблемы общей теории права и государства* / под ред. В.С. Нерсесянца. С. 322.

норм и их применение<sup>1</sup>. Признается, что законодательная техника является важным фактором оптимизации и эффективности законодательства<sup>2</sup>. Напротив, игнорирование этих правил приводит к законодательным ошибкам и разрушает системность законодательства и права.

Законодательной технике всегда уделялось внимание в отечественной юриспруденции<sup>3</sup>. Но сейчас эта область знаний переживает настоящий исследовательский «бум»<sup>4</sup>, захвативший не только теорию права, но и отраслевые науки<sup>5</sup>. В области права социального обеспечения данное направление исследований пока не получило должного развития. Но, думается, кодификация исправит это положение, ведь неслучайно она признается вершиной технического совершенства, в процессе достижения которой возрастает не только качество законодательства, но и качество научного знания.

По мнению В.М. Сырых качественное совершенство закона означает, что закрепленные им нормы права обладают свойствами нормативности и общеобязательности, не содержат пробелов и противоречий; предусматривают действенный юридический механизм, обеспечивающий реальное действие норм права; текст закона логически последовательно и правильно, в соответствии с требованиями грамматики русского или иного языка, четко и

---

<sup>1</sup> См.: Баранов М.В., Поленина С.В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. С. 183.

<sup>2</sup> См. Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства // Советское государство и право. 1987. № 7. С. 12-19.

<sup>3</sup> См.: Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника.; Ушаков А.А. Очерки советской законодательной стилистики. Пермь, 1967.; Пиголкин А.С. Подготовка проектов нормативных актов. М., 1968.

<sup>4</sup> Своего рода «концентрированный результат» этого интереса уже десять лет демонстрирует Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр «Юридическая техника», при содействии которого ежегодно проводятся международные научные конференции, посвященные различным аспектам этой проблемы. Сборники статей, выпускаемые по итогам конференций отражают широту и многообразие вопросов и подходов к их решению. См., например: *Проблемы юридической техники*: Сб. ст. / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000.; *Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование*. Сб. ст.: В 2 т. / под ред. В.М. Баранова. Н.Новгород, 2001.; *Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики*: Матер. межд. симпозиума / под ред. В.М. Баранова. Н.Новгород, 2008. и др. С 2007 г. Центром и факультетом права Государственного университета - Высшая школа экономики (филиал в г. Н.Новгород) издается ежегодник «Юридическая техника».

<sup>5</sup> См.: Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права. Екатеринбург, 1997.; Дресвянкин В.Б. Пробелы в российском трудовом праве. Пермь, 2004.; Жильцов М.А. Устранение дефектов трудового права средствами юридической техники // *Юридическая техника*. 2008. №2. С. 102-105.; Ракитина Е.В. Алогизмы в трудовом законодательстве. Там же. С. 106-109.

ясно излагает нормы права<sup>1</sup>. Достижение подобного совершенства возможно только при тщательном соблюдении всей совокупности приемов и средств законодательной техники на каждом этапе законодательного процесса.

Юридической наукой выработано много приемов законодательной техники. Основная их часть касается собственно разработки проекта нормативного акта: приемы и способы членения текста нормативного акта на структурные единицы; приемы выделения связей между нормативными предписаниями закона; точность и определенность формулировок; ясность, доступность и лаконичность языка нормативных актов; логическая последовательность изложения, позволяющая избежать противоречий внутри нормативного акта и др.<sup>2</sup> Другая часть призвана учитывать потребности всей системы законодательства. Ведь для того, чтобы подготовить научно обоснованные и эффективно действующие законы необходимо, чтобы они «вписались» в систему действующих правовых нормативных актов. Речь идет о планировании законодательной деятельности; закреплении в тексте акта связей между проектируемыми и действующими нормами права; сокращении количества актов по одному и тому же вопросу и др.<sup>3</sup>

Рамки главы вынуждают ограничить исследовательский интерес в этой важной области лишь некоторыми аспектами законодательной техники. Обратимся к тем из них, которые обеспечивают *доступность* отраслевого законодательства, а в перспективе – кодекса социального обеспечения. Во-первых, это проблема языка законодательных актов и, в целом, законодательного стиля. Во-вторых, это проблема отсылок, как наиболее распространенного юридико-технического приема, обеспечивающего согласование нормативных актов, в идеале - их системность и доступность.

Известно, что право воздействует на волю и сознание людей только с помощью языка. Именно он служит средством передачи информации о

---

<sup>1</sup> Сырых В.М. Предмет и система законодательной техники как прикладной науки и учебной дисциплины // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Т.1. С. 11-12.

<sup>2</sup> См: *Проблемы* общей теории права и государства / под ред. В.С. Нерсесянца. С. 322. Сырых В.М. Предмет и система законодательной техники как прикладной науки и учебной дисциплины. С. 18-20.

<sup>3</sup> *Проблемы* общей теории права и государства / под ред. В.С. Нерсесянца. С. 322.

содержании правовых предписаний. Термины «законодательный язык» и «язык закона» не означают особого языка, противостоящего литературному, но подразумевают ряд особенностей, свою стилистическую окраску и набор языковых средств, позволяющих выразить мысль законодателя внятно и сделать ее доступной конкретным адресатам<sup>1</sup>. От того, насколько доступен язык закона зависит его восприятие и исполнение.

Интерес к проблематике законодательного стиля появился довольно давно. О ясности и доступности текстов законов в свое время размышляли Г.Ф. Гегель<sup>2</sup> и Р. Иеринг<sup>3</sup>, М.М. Сперанский<sup>4</sup>.

В советском правоведении долгое время это направление исследований не считалось перспективным<sup>5</sup>. Но за последние годы интерес к нему заметно возрос<sup>6</sup>. Специфика законодательного языка, используемая законодателем терминология, законодательный стиль - все, что можно объединить понятием «правовая лингвистика» - являются в настоящее время самостоятельной областью научного знания. Практическим подтверждением важности роли, отводимой сейчас законодательному стилю, служит обязательный этап лингвистической экспертизы законопроекта в Аппарате Госдумы РФ<sup>7</sup>.

Основателем отечественной правовой лингвистики по праву считается профессор Пермского государственного университета А.А. Ушаков, который еще в 60-е гг. XX в. посвятил исследованию законодательного стиля ряд работ

---

<sup>1</sup> *Язык закона* / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1990. С. 7.; См. также: *Ушаков А.А. Избранное: Очерки советской законодательной стилистики. Право и язык.* С. 220.

<sup>2</sup> См.: *Гегель Г.В.Ф. Философия права // Философское наследие.* Т. 113. М., 1990. С. 252-253.

<sup>3</sup> Р. Иеринг в 1883 г. обосновал идею о необходимости количественного и качественного упрощения права (с целью облегчить его усвоение) и его практичности (с целью применения права к конкретному случаю). См.: *Иеринг Р. Юридическая техника* / сост. А.В. Поляков. М., 2008. (Печатается по: *Иеринг Рудольф фон. Юридическая техника* / пер. с нем. Ф.С. Шендорфа. СПб., 1905.). С. 37-41.

<sup>4</sup> *Сперанский М.М. Обзорение исторических сведений о Своде Законов.* С. 82, 104-113.

<sup>5</sup> Что объяснялось, видимо, стабильностью правовой системы советского общества и законодательства. Обновление и количественный рост законодательства в постсоветский период вызвали интерес к лингвистическим проблемам права. См. об этом: *Власенко Н.А. А.А. Ушаков – основатель отечественной правовой лингвистики // Ушаков А.А. Избранное: Очерки советской законодательной стилистики. Право и язык.* М., 2008. С.7.

<sup>6</sup> См.: *Савицкий В.М. Язык процессуального закона. Вопросы терминологии.* М., 1987.; *Власенко Н.А. Язык права.* Иркутск, 1997.; *Язык закона* / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1990.; *Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы; Анн Л.Ф. Дефиниции и право.* М., 2008. и др.

<sup>7</sup> В Правовом управлении Аппарата Госдумы РФ созданы отделы правовой и лингвистической экспертизы законопроектов по основным направлениям законодательной деятельности (в том числе, по социальному законодательству) и отдел законодательной техники и систематизации законодательства.

Его фундаментальный труд «Очерки советской законодательной стилистики»<sup>1</sup> не утратил своей актуальности по сей день. Уважаемый ученый многократно подчеркивал: «из всех качеств для языка закона наибольшее значение имеют *точность и доступность*. «Люди, к которым обращены требования законодателя... должны понимать эти требования и вправе сами требовать от законодателя доступности его велений, а значит и законодатель обязан писать понятно»<sup>2</sup>.

Вместе с тем, доступность языка закона не должна пониматься упрощенно. Законотворчество – это наука, в которой ничто не может заменить точность юридической терминологии. Поэтому подлинная простота и доступность законодательного текста может быть достигнута только при условии научного подхода, точного следования правилам юридической техники.

Проблема доступности и одновременно научности законодательного языка является одной из наиболее сложных в данной области знаний. Может ли кодекс быть адресован и понятен всем без исключения или его текст должен быть доступен только профессиональным юристам? Этим вопросом задаются и российские и зарубежные ученые<sup>3</sup>. И если в ряде отраслей, ориентированных на профессионального правоприменителя, некоторая сложность языка кодекса не будет слишком большим его «недостатком», то в отраслях законодательства адресованных гражданам и организациям – задача обеспечения доступности нормативного текста выходит на первый план.

К числу последних относится и законодательство о социальном обеспечении. *Здесь как нигде, пожалуй, важно сочетание простоты языка и законодательной точности, лаконичности суждений и определений*<sup>4</sup>. Законодательство о социальном обеспечении, использует, в основном, общеупотребительную лексику. Однако С.Ю. Головина по этому поводу замечает: чем большее распространение имеет слово в обыденной жизни, тем

<sup>1</sup> Ушаков А.А. Очерки советской законодательной стилистики. Пермь, 1967.

<sup>2</sup> Ушаков А.А. Избранное: Очерки советской законодательной стилистики. Право и язык. С. 231-232.

<sup>3</sup> Власенко Н.А. Законодательная технология. (Теория. Опыт. Правила). С. 49.; Кабрияк Р. Кодификации. С. 334.

<sup>4</sup> Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. С. 95-97.

меньше единства в понимании его содержания и роли в правовой норме. Такие понятия нуждаются в аутентическом толковании, позволяющем избежать двусмысленности, неоднозначности в понимании смысла нормативного акта<sup>1</sup>.

Так, вроде бы, понятие «пенсионер по старости», которое используется в ряде кодексов и иных законодательных актов, не нуждается в специальном пояснении и должно везде иметь одинаковое значение. Однако, это не так. Начнем с того, что единства нет в самом пенсионном законодательстве, согласно которому пенсионером по старости может именоваться как лицо, достигшее нормального пенсионного возраста (55 и 60 лет, соответственно для женщин и мужчин), так и значительно моложе, поскольку целый ряд отраслевых норм закрепляет право на *досрочное* назначение пенсии по старости. Этого обстоятельства, по-видимому, не учитывает ТК РФ, в абз. 3 ч. 2 ст. 59 которого предусматривается возможность заключения с пенсионерами по возрасту<sup>2</sup> срочного трудового договора. Это означает, что работодатель может использовать данную норму в отношении любого пенсионера по старости, которым может оказаться и бывшая балерина в возрасте 35 лет.

Конституционный Суд РФ не привнес в эту ситуацию ясности, указав лишь на то, что «по смыслу данной нормы пенсионный возраст гражданина как таковой не является достаточным основанием для заключения с ним трудового договора на определенный срок. К пенсионерам по возрасту относятся лишь те лица, достигшие пенсионного возраста, которым в соответствии с пенсионным законодательством *назначена* пенсия по возрасту (по старости)»<sup>3</sup>. Т.е., применительно к трудовому законодательству понятие «пенсионер по старости» толкуется как лицо, которому назначена пенсия определенного вида – по старости.

---

<sup>1</sup> Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права. С. 4, 33. То же самое говорит Р. Кабрияк по поводу французского Гражданского кодекса, который подвергался критике за терминологическую неопределенность, возникавшую по причине того, что законодатель использовал не только юридико-технические, но и общеупотребительные выражения. См. Кабрияк Р. Кодификации. С. 338-339.

<sup>2</sup> ТК РФ, по-прежнему, сохраняет формулировку «пенсионер по возрасту», хотя в пенсионном законодательстве с 2002 г. применяется термин «по старости».

<sup>3</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007г. № 378-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Амурского городского суда Хабаровского края о проверке конституционности положения ст. 59 Трудового кодекса РФ» // Вестник КС РФ. 2007. № 6.

Но если обратиться к другим отраслям, например, семейному и гражданскому, окажется, что там достаточным основанием для определения данного понятия выступает именно достижение пенсионного возраста, а факт назначения в связи с этим пенсии значения не имеет<sup>1</sup>. Вместе с тем очевидно, что во всех случаях законодатель имеет ввиду одно и то же правовое явление. Для эффективности правового регулирования его желательно определить в *базовой дефиниции*, которая будет иметь межотраслевое значение<sup>2</sup>.

Итак, условием доступности и действенности кодекса социального обеспечения является оптимальное сочетание простоты и, вместе с тем, техничности законодательного текста. На сегодняшний день отраслевому законодательству явно не достает техничности, но, к сожалению, и простота не является его сильной стороной. Стиль изложения большинства федеральных законов находится на недопустимо низком для понимания уровне. Языковые, стилистические, графические требования здесь нередко нарушаются. Причем в последние годы это положение лишь усугубляется. Можно привести в пример ст. 2 Федерального закона «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации»<sup>3</sup>, закрепляющую крайне важный вопрос - о размере доплаты, - но изложенную совершенно недоступно для ее нормального восприятия:

«Размер доплаты к пенсии членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации определяется исходя из среднемесячной заработной платы в стране, утверждаемой Правительством РФ по представлению Государственного комитета РФ по статистике, путем умножения размера среднемесячной заработной платы в стране на отношение среднемесячного заработка члена летного экипажа воздушного судна гражданской авиации за время летной работы в период, установленный законодательством РФ для исчисления пенсии, к среднемесячной заработной плате в стране за тот же период, на коэффициент, учитывающий долю среднемесячного заработка

<sup>1</sup> См. ч. 1 ст. 90 Семейного кодекса РФ; ч. 4 ст. 1090 части второй Гражданского кодекса РФ.

<sup>2</sup> См. об этом: *Ант Л.Ф.* Базовые дефиниции отечественного законодательства // Источники права: проблемы теории и практики: Матер. конф. / под ред. В.М. Сырых. М., 2008. С. 259-266.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 27 ноября 2001 г. № 155 «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации» // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4561.

члена летного экипажа воздушного судна гражданской авиации, полагающуюся в зависимости от продолжительности выслуги, из которой исчисляется пенсия, и на отношение среднемесячной суммы страховых взносов, фактически поступивших в Пенсионный фонд РФ в предшествующем квартале по установленному сверх ставки единого социального налога (взноса) тарифу страховых взносов от работодателей, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, к сумме средств, необходимых для финансирования доплаты к пенсии пенсионерам из числа указанных лиц, на начало выплатного периода»<sup>1</sup>.

Здесь нарушены не только речевые и грамматические нормы русского языка из-за перегрузки единственного предложения десятью причастными и деепричастными оборотами, но и требования к законодательному языку, к его *простоте и лаконичности*<sup>2</sup>. Дополнительные трудности создает использование отсылочных предписаний («утверждаемой правительством», «установленный законодательством»), и понятных только знатокам категорий («коэффициент, учитывающий долю заработка..», «сумма средств, необходимая для финансирования...»).

В законодательстве о социальном обеспечении нередко нарушается требование *ясности* изложения нормативного текста, под которым понимается употребление простых и понятных терминов, недопустимость бесосновательного заимствования специальной и иностранной лексики, правильное применение языковых свойств (синонимия, полисемия, антонимия и др.)<sup>3</sup>. К примеру, текст Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ», оперирует такими понятиями, как «валоризация», «конвертация», «стажевый

---

<sup>1</sup> Для наглядности примера приведена прежняя редакция статьи, действовавшая до 3 июня 2009г. Федеральным законом № 144 от 3 июня 2009 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации»» данная статья была незначительно сокращена. // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2769.

<sup>2</sup> А.С. Пиголкин писал: « В законодательном тексте следует употреблять... по возможности короткие фразы. Не следует неоправданно перегружать нормативные акты сложными грамматическими конструкциями, в частности, причастными и деепричастными оборотами, особенно если одни придаточные предложения включаются в другие, образуя несколько ярусов грамматического подчинения. В законодательном тексте следует ставить больше точек и меньше запятых, тире, двоеточий и особенно точек с запятой, которые обычно разделяют сложноподчиненные предложения». См.: *Язык закона* / под ред. А.С. Пиголкина. С.19-20.

<sup>3</sup> *Власенко Н.А.* Законодательная технология. (Теория. Опыт. Правила). С. 50-56.; *Головина С.Ю.* Понятийный аппарат трудового права. С. 32-52.

коэффициент», «корректировка», «расчетный пенсионный капитал» и др. Не зная «истории вопроса» разобраться в их значении нелегко даже специалисту. И хотя некоторые из приведенных терминов законодатель тут же в скобках уточняет: валоризация (повышение), конвертация (преобразование)<sup>1</sup>, ясности это не добавляет, так же как и понимания того, чем была вызвана необходимость обращения к подобной лексике в законе, который адресован не только профессионалам, но и дилетантам.

Ясность – одно из основных языковых требований, которое должно быть положено в основу кодификации законодательства о социальном обеспечении. Только при ясности изложения нормы права может реально осуществляться правило, согласно которому незнание закона не служит основанием для его невыполнения<sup>2</sup>.

Еще одним языковым требованием является *точность* выражения законодательной мысли, что подразумевает единство терминологии, использование понятий и выражений с точно очерченным смыслом, и т.п. Например, нередко используемые словосочетания: «в других случаях», «другой доход», «другие необходимые сведения», «в установленном порядке», не будучи раскрыты в тексте нормативного акта требуют разъяснения, комментария, тогда как текст закона, тем более кодифицированного, должен быть понятен без дополнительных объяснений. В этом плане вызывает возражения формулировка ч. 2 ст. 27.1 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ»<sup>3</sup> в которой указывается: «Список соответствующих должностей, с учетом которых назначается трудовая пенсия по старости, правила исчисления периодов работы и назначения указанной пенсии *при необходимости* утверждаются Правительством РФ (курсив – Ю.В.).

---

<sup>1</sup> В данном случае использован прием законодательной лексической техники, известный как «синонимия». Основное его назначение – уточнить, адаптировать мысль законодателя. Этот прием достаточно широко применяется, в том числе, и в отраслевом законодательстве, когда дублирующее слово (синоним) стоит сразу за основным и, как правило, в скобках. Например: «индивидуальный (персонифицированный) учет», ранее: «пенсия по возрасту (по старости)». Недопустимы квазисинонимы, неточные оттеночные синонимы и синонимическое излишество. См.: *Власенко Н.А.* Законодательная технология. С. 53-55.

<sup>2</sup> *Язык закона* / под ред. А.С. Пиголкина. С. 18.

<sup>3</sup> В ред. Федерального закона № 213 от 24 июля 2009 г.

Совершенно неясно чем может быть вызвана такая необходимость и кто должен ее определять.

Другим примером может служить норма ст. 4 Федерального закона № 122 от 2 августа 1995 г. «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», согласно которой гражданам пожилого возраста и инвалидам обеспечивается возможность получения *достаточных для удовлетворения их основных жизненных потребностей* социальных услуг, которые включаются в перечни гарантированных государством социальных услуг (курсив – Ю.В.). Кто и каким образом определяет каковы *основные* жизненные потребности указанных граждан, что будет *достаточным* для их удовлетворения? Очевидно, что без конкретизации содержания этой нормы ее реализация весьма проблематична.

Кроме ясности, лаконичности и точности к языку законодательного акта предъявляются иные, хорошо описанные в литературе требования: экономичность языковых средств, документальный стиль, нейтральность, формализм, последовательность изложения нормативного текста<sup>1</sup>.

Последнее требование законодательной техники обычно означает отсутствие в тексте алогизмов, тавтологии, разрыва мыслей, перескакивания, двусмысленности и т.п.<sup>2</sup> Однако в ракурсе кодификации законодательства о социальном обеспечении последовательность изложения нормативного материала может рассматриваться и иначе. Поскольку кодекс систематизирует уже действующие нормативные акты (части актов), резонен вопрос: следует ли сохранять в разделах кодекса прежнюю последовательность размещения норм (ту, что была в исходных правовых актах) или напротив, менять всю их структуру? Однозначный ответ здесь вряд ли возможен. Но следуя принципу *преемственности* кодификации, правильнее, все же, *стремиться к сохранению привычного порядка там, где это возможно*. Это облегчит не

<sup>1</sup> См.: *Язык закона* / под ред. А.С. Пиголкина. С. 18-35.; *Власенко Н.А.* Язык права. Иркутск, 1997. С. 19-26.; *Ушаков А.А.* Очерки советской законодательной стилистики. Пермь, 1967. С. 154.

<sup>2</sup> *Язык закона* / под ред. А.С. Пиголкина. С. 28. Нарушения данного требования нередко встречаются в законодательстве о социальном обеспечении. Например, следует признать *тавтологичным* определение «установление пенсии – назначение пенсии»; *алогичными* подмену понятий «страховой риск» и «страховой случай», выражение: «наступление социального страхового риска» и др. (первоначальная редакция абз. 3 ст. 1 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования»).

только работу кодификатора, но и восприятие нового акта специалистами и общественностью.

Вместе с тем, важная задача кодификации - увязать между собой множество нормативных актов (правовых норм), принятых в разное время, на разных уровнях, разными людьми. При этом кодификатор обязан обеспечить стилистическое, идейное и иерархическое единство нормативного материала<sup>1</sup>. Очевидно, что в ряде случаев этого будет невозможно добиться без изменения последовательности расположения структурных единиц актов. Поэтому следует сохранять привычный порядок, но не в ущерб единству и логической целостности кодекса.

С лексикой законодательного стиля связан вопрос о терминах и дефинициях<sup>2</sup>. Доступность кодекса социального обеспечения в значительной мере будет зависеть от их качества. Дефиниция ставит правовое понятие в точно определенные рамки, предупреждает произвольное истолкование понятий, способствует стабильности и ясности закона<sup>3</sup>. Юридической наукой выработан ряд требований к дефинициям: точность, полнота, логическая завершенность, лаконичность и др.<sup>4</sup> Логике известны десятки видов дефиниций (номинальные, реальные, явные, неявные, абсолютно и относительно определенные, неопределенные и т.д.) и разные способы их определений (родовидовой, казуистический, комбинированный и др.)<sup>5</sup>.

Положительным аспектом развития законодательства о социальном обеспечении в последние годы следует признать тенденцию к закреплению в нем основных понятий. Эта законодательная практика должна быть продолжена. Вместе с тем, к определению понятий в будущем кодексе надо подходить взвешенно, не перегружая его текст дефинициями. Дефинитивная

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Сивицкий В.А.* Пределы, условия и стимулы кодификации на современном этапе // Кодификация законодательства: теория, практика, техника... С. 244-245.

<sup>2</sup> В современной науке термины «определение» и «дефиниция» не употребляются как абсолютные синонимы. Предлагается различать, во-первых, логическую операцию, в процессе которой раскрывается содержание понятия (определение понятия), во-вторых, сформулированное в сжатой и явной форме основное содержание понятия – дефиницию. См.: *Ант Л.Ф.* Базовые дефиниции отечественного законодательства. С.260.

<sup>3</sup> *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства. С. 208.

<sup>4</sup> *Головина С.Ю.* Понятийный аппарат трудового права. С. 110.

<sup>5</sup> Там же. С. 107-119.

избыточность может лишить законодательное регулирование гибкости, оперативности воздействия на общественные отношения. Как пишет Н.А. Власенко, нормоустановитель при разработке закона может оказаться в «плену» существующих правовых понятий и определений»<sup>1</sup>.

Возможно, стоит отказаться от закрепления в кодексе социального обеспечения дефиниций, которые не играют существенной роли в правовом регулировании, минимизировать количество *номинальных* определений, описывающих значение понятия в общих чертах<sup>2</sup>. К таковым относится, например, дефиниция «страховой стаж» в ст. 3 Федерального закона № 165 «Об основах обязательного социального страхования». Ее значение весьма условно, в федеральных законах о видах обязательного социального страхования данное понятие конкретизируется, наполняется реальным смыслом. Использовать в кодексе наряду с реальными дефинициями также и их номинальный «ориентир» вряд ли целесообразно<sup>3</sup>.

Важно, что бы базовые понятия законодательства о социальном обеспечении не допускали двусмысленности и были логически завершены. В этом смысле надо признать справедливость критики, высказанной в адрес понятия «трудовая пенсия», допускавшего ранее двусмысленность в решении вопроса о возможных ограничениях выплаты пенсии работающим пенсионерам<sup>4</sup>. Уточнение данной дефиниции Федеральным законом № 213 от 24 июля 2009 г. устранило имевшую место неопределенность. Теперь норма дополнена указанием на то, что для определения права на пенсию «наступление нетрудоспособности и утрата заработной платы и иных выплат... *предполагаются и не требуют доказательств*»<sup>5</sup> (курсив – Ю.В.).

---

<sup>1</sup> Власенко Н.А. Законодательная технология. (Теория. Опыт. Правила). С. 42.

<sup>2</sup> См.: Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права. С. 108-109.

<sup>3</sup> Следует уточнить, что применительно к законодательным определениям, деление их на номинальные и реальные - достаточно условно. Считается, что все легальные определения (в отличие от определений вообще) - всегда номинальны. См.: Кнапп В., Герлох А. Логика в правовом сознании. М., 1987. С. 281.

<sup>4</sup> Захаров М.Л., Савостьянова В.Б., Тучкова Э.Г. Комментарий к новому пенсионному законодательству. С. 22.

<sup>5</sup> См.: абз. 2 ст. 2 Федерального закона № 173 от 17 декабря 2001 г. «О трудовых пенсиях в РФ» в ред. Федерального закона № 213 от 24 июля 2009 г.

Вместе с тем, остается открытым вопрос о *минимально допустимом размере* трудовой пенсии, что крайне важно для уяснения ее понятия и правовой природы, ведь эта пенсия заработана, заслужена<sup>1</sup>. Исправить этот недостаток могло бы определение понятия «минимальный размер трудовой пенсии». Однако законодатель хранит молчание, несмотря на то, что Конституционный Суд РФ еще в 2005г. указал на необходимость законодательного закрепления этой или аналогичной правовой категории<sup>2</sup>. Пока закреплена только категория «прожиточный минимум пенсионера»<sup>3</sup>, что не может расцениваться как адекватное решение поставленной задачи.

Понятия чаще всего определяются при помощи обобщенной формулы (через род и видовое отличие), казуистического перечня или их комбинирования. Считается, что первый способ предпочтительнее<sup>4</sup>, хотя не стоит недооценивать и другие. По мнению С.Ю. Головиной иногда предпочтительнее оказывается именно казуистическое определение с закрытым перечнем, например, когда надо защитить права работника от произвола работодателя<sup>5</sup>. В законодательстве о социальном обеспечении казуистические определения встречаются довольно часто («застрахованные лица»; «страхователи»; «нетрудоспособные члены семьи»; «пенсионные накопления; «государственная социальная помощь» и т.д.). Возможно, в ряде случаев действительно нет возможности изложить правовую норму иначе.

Вместе с тем выбирая казуистический способ определения понятия, необходимо иметь ввиду, что перечень не должен быть слишком большим, превращая кодекс в учебное пособие, в развернутом виде раскрывающее научное понятие. Кроме того, желательно, что бы перечень был

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного суда РФ № 11-П от 16 октября 1995 г. по делу о проверке конституционности статьи 124 Закона РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР» // СЗ РФ. 1995. № 43. Ст. 4110.

<sup>2</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ № 17-О от 15 февраля 2005 г. // СЗ РФ. 2005. № 16. Ст. 1479.

<sup>3</sup> Ст. 4 Федерального закона от 24 октября 1997 г. № 134 «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» в ред. Федерального закона № 213 от 24 июля 2009 г.

<sup>4</sup> *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства. С. 209.

<sup>5</sup> *Головина С.Ю.* Понятийный аппарат трудового права. С.119-120.

исчерпывающим<sup>1</sup>. Открытые перечни не всегда положительно влияют на правовое регулирование, они могут создать возможности для появления пробелов и упущений в законодательстве<sup>2</sup>.

К примеру, на практике немалые трудности вызывает квалификация несчастного случая на производстве как *страхового случая* (с которым связано право пострадавшего на получение страхового обеспечения). Понятие «несчастный случай на производстве» определено в ст. 3 Федерального закона № 125 от 24 июля 1998 г. «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» как «событие, в результате которого застрахованный получил увечье или *иное повреждение здоровья* при исполнении им обязанностей по трудовому договору и *в иных установленных настоящим Федеральным законом случаях* как на территории страхователя, так и за ее пределами либо во время следования к месту работы или возвращения с места работы на транспорте, предоставленном страхователем, и которое повлекло необходимость перевода застрахованного на другую работу, временную или стойкую утрату им профессиональной трудоспособности либо его смерть»<sup>3</sup> (курсив – Ю.В.).

Перечень событий, охватываемых понятием, не исчерпывающий, уточняется лишь, что события должны произойти с *застрахованным лицом* при исполнении им обязанностей по *трудовому договору*. В то же время, Трудовой кодекс РФ, закрепляя в ст. 227 понятие «несчастных случаев, подлежащих расследованию и учету», предлагает более широкое определение, включая в него помимо работников «иных лиц, участвующих в производственной деятельности работодателя», и детальнее раскрывает перечень событий, подлежащих расследованию.

Ясно, что не все несчастные случаи, подлежащие расследованию, должны квалифицироваться как страховые, но ввиду неопределенности

---

<sup>1</sup> Отрицательным примером может служить дефиниция «пенсионные накопления», которая несмотря на свой внушительный объем, не решила задачи исчерпывающего определения данного понятия См.: ст. 3 Федерального закона № 111 от 24 июля 2002 г. «Об инвестировании средств для финансирования выплаты накопительной части трудовой пенсии в РФ» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3028.

<sup>2</sup> *Язык закона* / под ред. А.С. Пиголкина. С. 129.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803.

открытого перечня ст. 3 Федерального закона № 125, провести четкую грань между ними оказывается совсем непросто. Учитывая особую остроту и важность правильной квалификации того или иного события как несчастного случая на производстве и в целях предупреждения возможных ошибок при применении действующего законодательства *необходимо конкретизировать правовое регулирование в рамках правотворческой процедуры* (путем законодательного уточнения перечня), *либо получить необходимую информацию от практики*. Например, в виде постановления Пленума Верховного Суда РФ о применении спорных норм.

По своим правовым последствиям дефиниции с открытым перечнем имеют сходство с оценочными понятиями. В обоих случаях субъектам реализации правовых норм предоставляется определенная свобода в конкретизации понятия. Считается, что использование оценочных понятий неизбежно<sup>1</sup> и даже полезно, поскольку это придает законодательному регулированию гибкость, рациональность и целесообразность<sup>2</sup>. Оценочные понятия встречаются во всех отраслях законодательства, но степень их распространения различна. Например, в уголовном праве, требующем высокой степени конкретизации нормативных предписаний, их не может быть много. Иная ситуация в гражданском законодательстве, где принципы права играют более существенную роль, а субъекты правоприменения самостоятельны в выборе решения.

Вместе с тем, вполне очевидно, что оценочные понятия могут иметь и негативные последствия, обуславливая усмотренческий субъективизм правоприменителя. Либо, получив свое нормативное закрепление данные понятия на практике не используются (не оцениваются), ввиду того, например, что правоприменитель не обладает должными для этого полномочиями, материальными, техническими или иными ресурсами.

---

<sup>1</sup> См.: *Малиновский А.А.* Оценочные понятия в законодательстве // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Т.1. С. 271-272.

<sup>2</sup> См.: *Власенко Н.А.* Законодательная технология. (Теория. Опыт. Правила). С. 45.; *Дресвянкин В.Б.* Оценочные понятия и пробелы в российском трудовом праве // Юридическая наука и развитие российского государства и права: Тез. докл. науч.-практ. конф. Пермь, 2001. С. 160-161.

Можно привести два подобных примера. Первый - понятие «трудная жизненная ситуация», закрепленное в Федеральном законе «Об основах социального обслуживания населения в РФ», которое определяется как «ситуация, *объективно* нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество *и тому подобное*), которую он не может преодолеть самостоятельно»<sup>1</sup>. (курсив – Ю.В.). Другое оценочное понятие «получатели государственной социальной помощи» (ст. 7 Федерального закона «О государственной социальной помощи»), определяется как «малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане и иные категории граждан, предусмотренные настоящим Федеральным законом, которые *по независящим от них причинам* имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума»<sup>2</sup> (курсив - Ю.В.).

Очевидно, что приведенные определения не указывают исчерпывающе все юридически значимые признаки понятий, предлагая правоприменителю оценить их с учетом конкретной обстановки. Однако, на деле государственные органы и учреждения, оказывающие социальную помощь и поддержку, придерживаются только тех признаков, которые определены достаточно *четко и недвусмысленно* (инвалидность, малообеспеченность, сиротство и т.п.), не оценивая таких формулировок как: «не может преодолеть самостоятельно», «по независящим от них причинам», «и тому подобное». С другой стороны, если бы соответствующие органы действительно имели возможность свободной оценки ситуации с учетом конкретных обстоятельств, то вряд ли могли бы быть гарантии того, что эта оценка не окажется субъективной и, в условиях дефицита финансовых ресурсов, не приведет к злоупотреблениям<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

<sup>3</sup> В связи с чем Е.Е. Мачульская предлагает даже закрепить процедуру проверки нуждаемости непосредственно в кодексе социального обеспечения. См.: Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития. С. 130.

Думается, что ни тот, ни другой подход не способствуют потребностям граждан из указанных подходов в сфере социального обеспечения оценочные понятия серьезно затрудняют правоприменительную практику. При кодификации отраслевого законодательства их использование стоит минимизировать. По крайней мере, до тех пор пока принципы человеколюбия и милосердия<sup>1</sup> в российском обществе не перейдут из декларируемых в реальные, и не будут созданы действенные механизмы обеспечения конституционных права граждан.

При работе с дефинициями необходимо соблюдать требование терминологического единства. Это означает, что при обозначении в нормативном тексте одного понятия следует употреблять один и тот же термин, а при обозначении разных, не совпадающих между собой понятий - различные термины<sup>2</sup>. Данное требование должно неукоснительно соблюдаться в пределах одного нормативного акта. Особенно строго – в кодифицированном законе. В различных законах, даже относящихся к одной отрасли права, соблюсти это правило возможно не всегда. Например, понятие «страховой стаж» по-разному определяется в законе «О трудовых пенсиях в РФ» и в законе «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством». Это, в принципе, не должно вызывать возражений, поскольку содержание определяемых понятий также различно. К тому же законодатель оговаривает, что понятия применяются «в настоящем Федеральном законе».

Однако в кодексе применение одного и того же термина к различным по своему содержанию понятиям уже будет расцениваться как дефект законодательной техники, нарушающий требование единства терминологии. Поэтому, если законодатель намерен сохранить привычное правовое регулирование, т.е. различать страховой стаж в пенсионном страховании и в страховании по временной нетрудоспособности, в кодексе социального обеспечения следует использовать для этого различные термины.

---

<sup>1</sup> Закреплены в преамбуле Федерального закона № 122 от 2 августа 1995 г. «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов».

<sup>2</sup> *Язык закона* / под ред. А.С. Пиголкина. С. 113.

Не может расцениваться как нарушение несовпадение понятий в актах, относящихся к различным отраслям законодательства. Например, понятия «страховой риск», «страховой случай», «страховщик» и т.п. в гражданском, трудовом и социально-обеспечительном законодательстве определяются по-разному исходя из целей законодательства. Это вряд ли создаст помехи для юридической практики, поскольку соответствующие правовые нормы, как правило, не пересекаются. Но если в различных отраслях законодательства используется одно и то же правовое понятие, то и его дефиниция, желательно, должна быть единой. В связи с чем представляется ценным предложение Л.Ф. Апт о выделении в понятийном аппарате российского законодательства т.н. базовых дефиниций, которые должны закрепляться в законодательных актах федерального уровня и иметь опорное, базовое значение в своей отрасли права<sup>1</sup>. Это позволит использовать их в неизменном виде в иных отраслях законодательства, если в этом возникнет необходимость.

К языковым требованиям тесно примыкают *графические*. Под ними понимается членение текста нормативного акта, рубрикация, выделение абзацев, наличие заголовков, схем, нумерация статей и т.п. Статья закона – основной носитель правовой информации, поэтому к ее составлению предъявляются строгие правила. В частности, статья должна быть посвящена одной проблеме,<sup>2</sup> статья в кодексе – обязательно озаглавлена и т.п.<sup>3</sup>

Считается, что в идеале статья нормативного акта должна содержать лишь одну норму права<sup>4</sup>, а одному суждению законодателя должен соответствовать один абзац<sup>5</sup>. Но в действительности это получается редко. Чаще статья содержит более одной правовой нормы. В таком случае следует исходить из того, что в одну статью нежелательно включать разные нормы, не имеющие прямой и непосредственной связи друг с другом. Например, ст. 17

---

<sup>1</sup> Апт Л.Ф. Базовые дефиниции отечественного законодательства. С. 260. В целях систематизации базовых дефиниций автор предлагает упорядочить их либо в словаре рекомендательного характера, либо закрепить в приложении к федеральному закону о нормативных правовых актах.

<sup>2</sup> Власенко Н.А. Законодательная технология. (Теория. Опыт. Правила). С. 65-66.

<sup>3</sup> Ушаков А.А. Избранное: Очерки советской законодательной стилистики. Право и язык. С. 135.

<sup>4</sup> Причем в полном составе элементов: гипотеза, диспозиция, санкция. См.: *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства. С. 210-211.

<sup>5</sup> *Язык закона* / под ред. А.С. Пиголкина. С. 7-8.

«Определение, перерасчет, индексация и корректировка размеров трудовых пенсий» Федерального закона № 173 «О трудовых пенсиях в РФ» регулирует разные процедуры, которые осуществляются вне всякой зависимости друг от друга. Без ущерба для содержания этой статьи и в целях удобства пользования ее обширным материалом имеет смысл разделить текст на отдельные статьи, и сопроводить их определениями соответствующих понятий.

В теории права указывается, что несмотря на известную проблематичность соблюдения правила «одна статья - одна норма права», законодатель должен стремиться к подобной упорядоченности структуры. Это концентрирует мысль законодателя, придает строгость изложению нормативного материала, от этого зависит правильность выражения правовых норм<sup>1</sup>.

Действующее законодательство о социальном (особенно – пенсионном) обеспечении, демонстрирует прямо противоположный подход. Непоследовательность, произвольность законодательных решений все последние годы крайне отрицательно сказывались на языке и графике пенсионных законов. Необходимость возвращаться в той или иной мере к прежнему правовому регулированию (как правило под «нажимом» судебной практики)<sup>2</sup> постоянно вынуждала законодателя увеличивать объем статей и усложнять текст пенсионного законодательства. В результате некоторые статьи Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» включают в себя до 25 пунктов и 80 абзацев, а также сложные математические формулы с двойными скобками<sup>3</sup>. Если добавить к этому большое количество внутренних и внешних отсылок, серьезно затрудняющих пользование нормативным материалом, то станет ясно, что доступ к законодательству о социальном обеспечении ныне затруднен гораздо серьезнее, чем прежде.

Это особенно заметно по статьям и разделам, регулирующим размеры пенсий. Конструкции статей стали настолько сложными, что целесообразность

---

<sup>1</sup> Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. С. 211.

<sup>2</sup> См. об этом: Кобзева С.И. Источники права социального обеспечения России. С. 203

<sup>3</sup> См. новые тексты статей 14-17, 30, 30.2 Федерального закона № 173 «О трудовых пенсиях в РФ» в редакции Федерального закона № 213 от 24 июля 2009г.

их дальнейшего использования вызывает сомнения. Непомерно большой объем структурных единиц способен создать трудности в правоприменении, поскольку исчисление абзацев десятками не представляется возможным (учитывая что абзац в строгом понимании не является юридической категорией). Использование в формулах расчета пенсий многих неизвестных требует обращения к другим статьям, пунктам, подпунктам, абзацам данного закона и иных нормативных актов и многократно повышает вероятность ошибок. Из-за отсутствия необходимой ясности и определенности в изложении анализируемых норм граждане лишены самой возможности понять как исчисляется заработанная ими пенсия, тем более - проконтролировать правильность этой процедуры. В данном случае налицо ситуация, когда *дефекты содержания* закона еще отчетливее проявляются в его *Технико-юридическом оформлении*.

Кодифицировать указанные нормы в их нынешней редакции не представляется возможным. И дело даже не в том, что их техническое состояние неудовлетворительно. Они неверны по своей сути<sup>1</sup>. Заложена в формулу расчета зависимость размера пенсии от величины страховых взносов «замораживает» размер трудовой пенсии на низком уровне, не дает возможности приблизить его даже к минимальным международным нормам, не говоря уже о более высоких стандартах. Никакие поправки и валоризации не способны изменить это положение к лучшему. Складывается впечатление, что за бесконечным усложнением пенсионных формул стоит неспособность (или нежелание) властей решить проблему бедности российских пенсионеров. Либо законодатель намеренно скрывает свою волю за мнимым решением вопроса, который в действительности, по-прежнему не решен<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См. об этом: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Пенсионная реформа в России. Экспертное заключение. С. 16-18.; *Васильева Ю.В.* Об относительной бедности пенсионеров по старости // Роль социального обеспечения в преодолении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения.

<sup>2</sup> «Иногда законодателю выгодно умолчать о своей позиции, скрыть свою волю, не дать ее полного выражения». Следует выявлять субъективную сторону молчания законодателя. Молчание может быть мнимым, красноречивым, квалифицированным и т.д. См. об этом: *Лазарев В.В.* Технико-юридические приемы сокрытия законодательной воли // *Юридическая техника*. 2007. № 1. С. 24-28.

В любом случае ситуация сигнализирует о серьезных дефектах отраслевого законодательства. Р. Иеринг, еще столетие назад открывший закон «юридической красоты», показал, что «чем проще конструкция, тем более она совершенна, т.е. тем она нагляднее, прозрачнее естественнее... Конструкции же, производящие впечатление натянутого, сложного, должны с самого начала вызывать в нас справедливое недоверие»<sup>1</sup>. И вызывают, причем не только недоверие, а неприятие, подрывая авторитет закона в глазах граждан. *В планируемом кодексе социального обеспечения необходимо вернуться к прежним правилам расчета пенсии в процентном отношении к заработной плате*<sup>2</sup>. Эти правила соответствуют международным нормам, российскому и зарубежному опыту<sup>3</sup>, они прозрачны и «красивы». Если российские власти действительно намерены обеспечить достойный уровень жизни российским пенсионерам и достичь в этом вопросе международных стандартов, то это - самый простой и короткий путь.

Дефекты юридико-технического оформления отраслевых законов становятся еще заметнее при последующем изменении законов. Как известно, количество федеральных законов о внесении изменений ежегодно растет. Зачастую такие законы серьезно меняют структуру отраслевого законодательства, нарушают графику статей, бывают весьма значительны по своему объему. Один из последних - Федеральный закон № 213 от 24 июля 2009г. - внес колоссальные по объему и содержанию изменения в 35 законодательных актов, а 46 признал утратившими силу полностью или частично<sup>4</sup>. При этом техника изложения обновлений использовалась стандартная: оторванные от контекста изменяемого акта статьи, пункты, слова и т.п. предлагается исключить, заменить или дополнить новыми.

---

<sup>1</sup> Иеринг Р. Юридическая техника. С. 90-91.

<sup>2</sup> Так считают и авторы проекта Пенсионного кодекса РФ. См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Савостьянова В.Б. Пенсионный кодекс РФ. Проект. С. 42.

<sup>3</sup> См.: Роик В.Д., Степанов В.Г. Эченикэ Е.В. Зарубежный опыт организации и модернизации пенсионных систем: уроки для России. М., 2007. С. 67-68.

<sup>4</sup> Федеральный закон № 213 от 24 июля 2009г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» // Российская газета. 2009. 29 июля.

Между тем, специалисты призывают к тому, что бы законы о внесении изменений, затрагивающие значительную часть текста действующего закона, принимались в виде новой редакции этого закона. Например, М.С. Матейкович уверен, что новая редакция необходима всякий раз, когда количество изменений и дополнений в закон превышает критическую массу, не позволяющую эффективно пользоваться документом<sup>1</sup>. Тем более известно как часто принятие законов о внесении изменений сопровождается ошибками в оформлении<sup>2</sup>. Однако, эта нужная процедура применяется крайне редко<sup>3</sup> и, к сожалению, Федеральный закон № 213 от 24 июля 2009г. не стал в этом плане исключением. А ведь только одной из его статей в Федеральном законе от 29 декабря 2006 года № 255 «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» (включавшем первоначально всего 19 статей) изменена редакция 9 статей, внесено почти 20 новых статей, при этом в структуре появилось еще три дополнительных главы. Изменено даже название законодательного акта<sup>4</sup>.

### ***3.2. Отсылка – как технико-юридический прием согласования норм кодекса социального обеспечения с иными правовыми нормативными актами***

В сфере права социального обеспечения нет ни одного закона, который бы не содержал отсылок к конкретизирующим его нормы правовым актам. Планируемый кодекс не станет исключением. При всем стремлении к его конкретности и прямому действию, эти качества в нем должны быть

---

<sup>1</sup> Матейкович М.С. Проблемы структурирования законодательных актов // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 248.

<sup>2</sup> Неправильное наименование статей, нумерация пунктов и подпунктов, указание неверного числа абзацев, источников официального опубликования и т.п. См. подробнее: Апт Л.Ф., Киричкова Л.И. Мониторинг юридико-технического оформления закона (обзор) // Юридическая техника. 2008. № 2. С. 132-138.

<sup>3</sup> Пожалуй, можно привести в качестве примера только один отраслевой закон, который был принят полностью в новой редакции. Это Закон РФ № 1244-1 от 15 мая 1991 г. (в ред. от 18 июня 1992г.) «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

<sup>4</sup> С 1 января 2010 г. - «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством». ( п. 1 ст. 34. ФЗ № 213 от 24 июля 2009г.). См.: Российская газета. 2009. 29 июля.

ограничены разумными пределами. Иначе кодифицированный акт окажется неспособным приспособливаться к меняющимся условиям жизни.

Нельзя забывать и о том, что иерархический приоритет кодекса, будь он юридическим или фактическим, во многом определяется его особым содержанием, наличием в нем *нормативных обобщений*. Чем детальнее регулирование осуществляет кодекс, двигаясь по пути закрепления в себе всего комплекса норм, тем дальше он удаляется от своего высокого предназначения. Его сила убывает автоматически, т.к. он начинает сначала конкурировать с законами, а потом и с подзаконными актами<sup>1</sup>. Поэтому *поиск баланса между обобщением и уточнением можно назвать одной из важнейших задач кодификации*.

Обычно согласование кодекса и конкретизирующих его положения федеральных законов и подзаконных нормативных актов осуществляется при помощи отсылочных норм. Типология отсылочных норм позволяет выявить их больше разнообразие. Отсылки могут быть между актами, обладающими одинаковой или различной юридической силой, они могут отсылать в целом к законодательству РФ, к конкретному федеральному закону, к его отдельной статье или части статьи. Отсылки могут быть внутри одного акта и даже одной статьи и т.д. Нередко отсылки становятся объектом критики<sup>2</sup>. Вместе с тем, указывается и на полезность данного технического приема, позволяющего сделать нормативный материал более компактным, ликвидировать ненужные повторения<sup>3</sup>.

Очевидно, что необходимость в использовании отсылок не может подвергаться сомнению. В большинстве случаев отсылка – нужный юридико-технический прием, позволяющий установить взаимосвязь законодательных актов, фиксирующий очередность их применения. Служебная роль отсылок заключается в замене текста акта, помещенного в другом (или в этом же) акте,

---

<sup>1</sup> См.: *Бошно С.И.* Кодификационные акты и другие источники права: проблемы приоритета // Кодификация законодательства: теория, практика, техника...С. 141-142.

<sup>2</sup> См., например: *Ткачук О.В.* Дефекты отсылок, как фактор, препятствующий систематизации законодательства // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С. 462-466.

<sup>3</sup> *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства. С. 211-212.

путем указания на него<sup>1</sup>. Другое дело, что качество отсылок бывает невысоким, а иногда умеренный повтор нормативного материала может оказаться более правильным решением.

Например, вместо отсылочной нормы п. 2 ст. 1.4. Федерального закона № 255 «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»<sup>2</sup>, где указывается, что условия, размеры и порядок выплаты страхового обеспечения определяются, помимо настоящего закона, еще Федеральным законом № 81 от 19 мая 1995г. «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и Федеральным законом № 8 от 12 января 1996г. «О погребении и похоронном деле», рациональнее было бы *кодифицировать соответствующие нормы в тексте основного закона*. Это не привело бы к значительному увеличению объема закона (тем более что целый ряд норм Федерального закона № 81 в нем все равно продублирован), зато существенно облегчило бы его восприятие.

Каждый раз, выбирая вариант согласования норм, необходимо подумать о том, кому адресован закон, насколько большой объем текста заменяет отсылка, возможно ли за счет включения в закон данного текста (т.е. укрупнения закона) отказаться от отсылочной нормы, одновременно уменьшив количество нормативного материала по одному вопросу. Наилучшим образом преодолеть проблему излишнего дублирования и излишней отсылочности отраслевого законодательства позволит кодификация.

Отсылочный характер законодательства о социальном обеспечении, критикуется часто и обычно - вполне обоснованно<sup>3</sup>. Большое число отсылок в совокупности с их низким качеством несомненно затрудняет пользование нормативным материалом. Особенно, если отсылки к законодательству РФ носят общий, а не конкретный характер («в порядке, установленном законодательством...»), т.е. не уточняется ни наименование, ни даже

---

<sup>1</sup> Свод законов советского государства. Теоретические проблемы. С. 155-156.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2006г. № 255 «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» в ред. Федерального закона № 213 от 24 июля 2009 г.

<sup>3</sup> Левина М.И. Анализ законов о социальной защите уязвимых групп населения (1995 - 1999 гг.). С. 27-29.

предметная область федерального законодательства о которой идет речь. Трудно установить имеется ли вообще за такой отсылкой реальное нормативное содержание.

*В законодательстве о социальном обеспечении и, в том числе, в планируемом кодексе, отсылочные нормы необходимо сопровождать наименованием правового нормативного акта, либо указанием предметной области законодательства. Это одно из необходимых условий, обеспечивающих доступность и согласованность отраслевого законодательства.*

Однако дефекты отсылок могут проявиться и в этом случае. Например, если законодатель в отсылочной норме дает *закрытый* перечень *поименованных* федеральных законов или иных актов, содержащих необходимое правовое регулирование, то перечень должен быть *предельно выверен*, чтобы необходимые акты не остались за его рамками. Иначе в правоприменении неизбежно возникнут проблемы. Так, в приведенном выше примере отсылочной нормы п. 2 ст. 1.4. Федерального закона № 255, указано только на два Федеральных закона (№ 81-ФЗ, № 8-ФЗ), которые определяют условия, размеры и порядок выплаты страхового обеспечения *«помимо норм настоящего закона»*.

Но в действительности таких законов больше. Можно указать, по меньшей мере, еще пять Федеральных законов и законов РФ, регулирующих указанные вопросы<sup>1</sup>. Нормы этих законов, устанавливающие 100% размер пособия по временной нетрудоспособности независимо от продолжительности страхового стажа, не значатся среди утративших силу, но буквальное толкование п. 2 ст. 1.4 и связанной с ним нормы п. 1 ст. 7 Федерального закона № 255, исключает их применение.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 10 января 2002г. № 2 «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» (п. 9 ст.2); Федеральный закон от 17 сентября 1998г. № 157 «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» (ст. 21); Федеральный закон от 12 января 1995г. № 5 «О ветеранах» (п. 14 ст. 14); Закон РФ от 19 февраля 1993г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» (ст. 24); Закон РФ 15 мая 1991г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (п. 1 ст. 14).

Дефектом являются отсылочные нормы к несуществующим законам и «порядкам». Это весьма опасная, но к сожалению, распространенная в последнее время ошибка, влекущая пробелы в системе законодательства и девальвирующая закон.

Достаточно напомнить об отсылочной норме к несуществующему Федеральному закону, «устанавливающему количество месяцев ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости, применяемого для расчета накопительной части пенсии»<sup>1</sup>, из-за отсутствия которого накопительная часть пенсии не назначается до сих пор, хотя единственным законодательным условием для этого является наличие пенсионных накоплений на индивидуальном лицевом счете застрахованного лица. Или об отсылке к закону «Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в Российской Федерации», которая восемь лет «продержалась» в Федеральном законе № 167 «Об обязательном пенсионном страховании...», не будучи обеспеченной конкретным нормативным содержанием<sup>2</sup>.

Сохраняется отсылочная норма к несуществующему законодательству РФ о профессиональных пенсионных системах<sup>3</sup>; к порядку, в соответствии с которым социальные службы обеспечиваются земельными участками и имуществом, необходимыми для выполнения их уставных задач<sup>4</sup> и др.

Когда законодатель прибегает к означенному приему, он, скорее всего, надеется, что указанный в отсылке закон или порядок будет принят, но практика показывает, что этого не происходит. В связи с чем впоследствии отсылочные нормы либо исключаются из текстов законов, либо заменяются новыми. Такая законодательная практика препятствует реализации закона и закрепленных в нем прав граждан. Так, ввиду отсутствия требуемого регулирования правопреемники умерших застрахованных лиц были вынуждены в течение семи лет в судебном порядке отстаивать свое право на получение пенсионных накоплений.

---

<sup>1</sup> Федеральным законом № 213 от 24 июля 2009 г. ссылка на данный федеральный закон исключена.

<sup>2</sup> Федеральным законом № 213 от 24 июля 2009 г. исключена.

<sup>3</sup> Ст. 1 Федерального закона № 27 от 1 апреля 1996 г. «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования».

<sup>4</sup> Ст. 22 Федерального закона № 195 от 10 декабря 1995 г. «Об основах социального обслуживания населения в РФ».

Без сомнения, эту негативную практику надо преодолевать. Например, с помощью «пакетного» способа принятия законов, когда заранее просчитываются и согласовываются между собой нормы нескольких федеральных законов. Если же этого сделать не удастся, то предпочтительнее вносить изменения в федеральный закон позже, дополняя его отсылочными нормами к уже принятым актам.

Распространенным дефектом является чрезмерность отсылок к подзаконным нормативным актам. Преимущественно отсылочный характер приводит к неэффективности закона, сводит на нет гарантии прав граждан на социальное обеспечение. М.И. Левина, анализируя положения Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в РФ» обнаружила, что каждая вторая статья этого закона содержит отсылочную норму. В результате о прямом действии закона не было и речи, реализация большинства норм оказалась невозможной, либо ущербной<sup>1</sup>. Впоследствии многие из них были изменены или исключены, так и не получив должного правового опосредования<sup>2</sup>.

Отсылки к подзаконным нормативным актам существенно осложняют реализацию закона еще и потому, что часто их принятие сильно запаздывает. Наиболее яркий пример недавнего прошлого - введение в действие серии пенсионных законов с 1 января 2002 г. Новое правовое регулирование оказалось заблокировано отсутствием требуемых подзаконных актов. На момент введения законов в действие не было принято ни одного из них. Ситуация исправлялась в течение нескольких лет.

Таким образом, российское законодательство о социальном обеспечении технически пока небезупречно. Многочисленные дефекты законодательной техники искажают содержание закона и препятствуют его реализации. В свою очередь, дефекты, заложенные в содержание закона, еще отчетливее проявляются в его технико-юридическом оформлении. Недостатки законодательной техники не означают лишь недостатков того или иного закона. Эта проблема гораздо глубже. Техническое несовершенство закона влечет за собой несовершенство всего права социального обеспечения, которое

---

<sup>1</sup> Автор выявила 15 отсылочных предписаний на 28 статей закона. *Левина М.И.* Анализ законов о социальной защите уязвимых групп населения (1995 - 1999 гг.). С. 27-29.

<sup>2</sup> См. ст. 65 Федерального закона № 122 от 22 августа 2004 г. // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

тормозит его развитие и вредит ему во всех его целях и задачах. При кодификации законодательства о социальном обеспечении вопросам юридической техники необходимо уделять должное внимание. Это обеспечит доступность и согласованность норм кодекса и долгий срок его службы.

## Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать ряд теоретических и практических выводов и предложений.

1. Основной путь преодоления кризисного состояния российского законодательства о социальном обеспечении, выражающегося в множественности нормативных актов, их бессистемности, пробелах и противоречивости регулирования – это повышение внимания к кодификации законодательства. Иные способы систематизации могут быть использованы при этом, но лишь в качестве вспомогательного средства. Пресечь «законодательную инфляцию» в сфере социального обеспечения, сплотить законодательство и дать импульс его дальнейшему, качественно новому развитию, соответствующему целям социального государства, может только система мер по кодификации законодательства.

Помимо сугубо правовой, выявлена важная роль кодификации отраслевого законодательства в решении острых социальных проблем российского государства: необходимости сплочения общества, объединения социально и географически разделенных слоев населения. А также в усилении значения права социального обеспечения в системе российского права и повышения престижа социальной сферы общества в целом, без которых невозможно достижение целей социального демократического государства. Решение этих задач напрямую зависит от качества отраслевого законодательства, внимания к нему российского законодателя. До тех пор пока правовое регулирование социальной сферы будет осуществляться бессистемно, преследуя конъюнктурные и популистские цели, эффективность отраслевого законодательства будет низкой, и в российском обществе не сформируется понимание необходимости его исполнения.

Законодательство о социальном обеспечении РФ не только нуждается в кодификации, но и может быть кодифицировано. Для этого имеются необходимые теоретические, методологические и фактические предпосылки. Отраслевой доктриной сформированы научные основы систематизации права

социального обеспечения и соответствующей ему отрасли законодательства. Выявленные в работе методологические подходы к осуществлению кодификации позволяют выбрать оптимальные вид и форму кодификации, позволяющие учесть специфику законодательства о социальном обеспечении. Фактическое состояние отраслевого законодательства свидетельствует о его значительном объеме, развитости, наличии структурного «ядра» в виде базовых федеральных законов. Анализ их содержания выявляет тенденцию к формированию общих положений (общей части) в законодательстве о социальном обеспечении, свидетельствует об известной степени кодифицированности законодательства, что является благоприятствующим кодификации фактором, облегчает задачи кодификатора.

Таким образом, решение вопроса о проведении кодификации законодательства в сфере права социального обеспечения зависит, главным образом, от позиции российского законодателя, его готовности регулировать соответствующие отношения на единой системной основе.

2. Правоположения, вырабатываемые в ходе деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ по даче разъяснений, и практика Европейского Суда по правам человека позволяют обеспечить большее соответствие норм законодательства о социальном обеспечении требованиям уважения и защиты прав человека, соблюдения норм Конституции РФ и норм международного права. Судебная практика выявляет законодательные упущения, сигнализирует о противоречиях в праве, формулирует правовые положения (позиции) в которых содержатся прообразы законодательных норм, нередко интегрируемых впоследствии в законодательные нормы.

Вместе с тем, в настоящее время учет судебной практики и реализация ее правоположений в законодательной деятельности урегулированы явно недостаточно и фактически полностью зависят от усмотрения законодателя, от его стремления развивать демократические основы российского законодательства. В связи с чем определить параметры влияния судебной практики на законотворчество совсем непросто. Сделан вывод о том, что

эффективное взаимодействие высших судебных органов страны и российского парламента невозможно без разработки и нормативного закрепления соответствующего правового механизма. Правом законодательной инициативы, предоставленным Конституцией РФ судебным органам, ограничиться нельзя. Необходимо перевести работу по учету и использованию практики высших судебных органов на системную основу и обеспечить ее регламентарное регулирование.

Анализ судебной практики показал, что в ней не всегда в должной мере соблюдаются интересы граждан и принцип законности. В частности, в практике Верховного Суда РФ есть примеры превышения пределов судебного «нормотворчества», подмены им действующего законодательства. В практике Конституционного Суда РФ имеются случаи слишком лояльного отношения авторитетного судебного органа к законодательным нормам, явно попирающим достоинство российских пенсионеров. Кроме того, нередко эффективность принятых данным Судом решений снижается по причине указания в нем на такую особенность исполнения решения, как отложение его во времени. Доказывается, во-первых, что такая особенность должна быть продиктована чрезвычайно значимыми обстоятельствами, которыми не может признаваться недостаточность средств бюджетов социальных страховых фондов. Иное умаляет заслуженные права граждан и подрывает их доверие к закону и авторитету государственной власти. Во-вторых, возложение на законодателя обязанности принять правовой механизм не следует определять заранее установленными сроками. Признанные неконституционными нормы должны утрачивать юридическую силу немедленно после провозглашения решения, после чего, до принятия нового нормативного акта, непосредственно применяется Конституция РФ, а законодатель в разумный срок принимает меры по реализации решения Конституционного Суда, в порядке, установленном законом о Конституционном Суде.

Практика Европейского суда по правам человека в деле совершенствования законодательства о социальном обеспечении важна прежде всего своей общей направленностью на уважение прав и свобод человека и

строгое соблюдение в правоприменительной и нормотворческой деятельности общепризнанных принципов и норм международного права. Кроме того, механизм исполнения решений ЕСПЧ, связанный с принятием мер общего характера, предопределяет прямое воздействие судебной практики ЕСПЧ на национальное законодательство, поскольку требует его изменения для предотвращения правонарушений в будущем. Многочисленность жалоб россиян в Европейский суд свидетельствует о явных недоработках в социальном законодательстве, которое должно развиваться не только в сторону сближения с международными стандартами, но и в направлении большей ясности и определенности для правоприменительной практики.

3. Широкое использование в последние годы в российской правовой системе понятия «социальное законодательство» (социальное право) не означает «размывания» границ предметов регулирования отраслей законодательства, формирующих эту правовую категорию, и утрату ими отраслевой автономии. Социальное законодательство имеет условный, собирательный характер. И если рассматривать социальное законодательство (право) как интегрированную правовую категорию, в него допустимо включать законодательство о социальном обеспечении - как самостоятельную отрасль. Но все иные подходы, подразумевающие трансформацию законодательства о социальном обеспечении в социальное законодательство (законодательство о социальной защите населения), или поглощение его социальным правом, недопустимы. Они принижают значение данной самостоятельной отрасли законодательства, лишены практического смысла и методологически ошибочны, поскольку ведут к нарушению системности российского законодательства, опирающегося, в первую очередь, на отраслевую структуру. С этих позиций целесообразность кодификации законодательства о социальном обеспечении в рамках комплексного социального кодекса подвергается сомнению.

4. Разработка структуры кодекса о социальном обеспечении не может происходить вне учета ее связи с системой права социального обеспечения. Необходимость поиска научных основ кодификации законодательства о

социальном обеспечении потребовала обращения к вопросам строения действующей системы правовых норм, деления их на структурные элементы, выявления связей между ними. Сделан вывод, что с позиции единого предметно-функционального подхода в решении вопроса о соотношении системы права социального обеспечения и системы его законодательства следует исходить из их принципиального совпадения и стремиться к тому, чтобы система отрасли законодательства о социальном обеспечении находилась в возможно более точном соответствии с системой отрасли права.

Этот вывод не означает, что между ними полностью исключаются любые расхождения. Такие проявляются, если рассматривать систему законодательства не с позиций предметно-функционального подхода, а по видам нормативных правовых актов, их иерархии, уровням законодательной власти и др. В действительности полное совпадение указанных систем также невозможно, во-первых, в силу изменений в общественной жизни, на которые законодательство реагирует быстрее, опережая развитие не столь мобильной системы права; во-вторых, ввиду исторических (генетических) особенностей права социального обеспечения, одна из которых связана с регламентацией в отраслевом законодательстве вопросов финансирования социальной сферы, и которую целесообразно сохранить. Эта мера послужит защитой от произвольных изменений важнейших для социального обеспечения финансовых вопросов.

Вместе с тем, при кодификации законодательства и формировании структуры кодекса сделанный вывод позволяет опираться на структуру отрасли права как на объективно обусловленную правовую категорию, вне учета которой строение кодекса может оказаться малоэффективным в практической реализации.

В определении структуры кодекса следует ориентироваться на Классификатор правовых актов, структура которого заслуживает внимательного изучения, поскольку задача упорядочения нормативного материала, которую решает кодификация, неотделима от поиска оптимально удобного его расположения для правоприменителей и граждан. Однако

воспроизводить полностью структуру Классификатора в строении кодекса не стоит, т.к. при рубрицировании Классификатора учитывались не только обстоятельства, связанные со структурой права и законодательства, но и иные, сугубо прикладные критерии, направленные на облегчение поиска информации.

Исследование вопроса о соотношении системы права и системы законодательства о социальном обеспечении, анализ развития отраслевой нормативной базы, структура Классификатора правовых актов ставят под сомнение имеющееся в науке суждение о том, что законодательство о социальном обеспечении не является самостоятельной отраслью и не обладает системой. Тот факт, что нормативный материал не кодифицирован и рассредоточен по различным правовым актам, отнюдь не означает отсутствия отрасли законодательства и ее системы, а лишь свидетельствует о том, что эта система недостаточно развита, несовершенна. Интегрирующие факторы в ее структуре выявлены не полностью. На выявление таких факторов, на закрепление структуры законодательства о социальном обеспечении как раз и направлена кодификация.

5. Кодификация, как процесс совершенствования законодательства, реализуется в эффективном кодексе социального обеспечения только при условии четкой ориентации на достижение базовых, необходимых для данной кодификации целей и следования научно обоснованным принципам кодификации. Выявлены следующие основные цели, которые должна преследовать отраслевая кодификация: технико-юридические, социальные и познавательные. Выбор этих целей объясняется тем, что планируемый кодекс должен не только упорядочить и придать системное развитие законодательству о социальном обеспечении, но и сплотить общество, стать актом социального согласия и источником знаний граждан о своих социальных правах. Без этого невозможно дальнейшее движение к гражданскому обществу и достижению целей демократического социального государства. Перечень принципов кодификации (который не является исчерпывающим) предопределен особенностями законодательства о социальном обеспечении, важностью

решаемых им задач и тем обстоятельством, что полная кодификация в данной сфере еще не проводилась. В силу этих и некоторых других обстоятельств в процессе кодификации предложено исходить из принципов: полноты охвата отраслевых нормативных предписаний, федерализма, преемственности правового регулирования, учета международного и зарубежного опыта кодификации в данной сфере, соответствия системы законодательства системе права социального обеспечения.

6. Формирование структуры кодекса социального обеспечения - один из наиболее ответственных и сложных этапов кодификации, в котором необходимо учесть целый ряд взаимосвязанных факторов: специфику законодательства, строение права социального обеспечения, необходимость достижения поставленных целей кодификации, следование принципам кодификации и др. Исследование показало, что вопросам структурирования кодексов в отечественной правовой науке уделяется явно недостаточное внимание, хотя от выбора структуры и установления взаимосвязи между его структурными элементами зависит действенность кодекса и все последующее развитие отраслевого законодательства.

В строении кодекса социального обеспечения РФ предлагается использовать такие структурные единицы как разделы, главы, статьи. Первый раздел должен содержать общие положения, а остальные - группироваться, преимущественно, по видам социального обеспечения (видам отраслевых правоотношений). Выделение более крупных подразделений - частей - представляется нецелесообразным. Во-первых, ввиду выявленных в диссертации обстоятельств, затрудняющих формирование в настоящее время обширной общей части. Во-вторых, ввиду большой изменчивости и разнообразия отношений, регулируемых отраслью права социального обеспечения, которые, несмотря на функциональное и предметное единство, имеют значительные отличия. Это затрудняет поиск интегративных начал, позволяющих скомпоновать в структуре кодекса более крупные, чем раздел, структурные подразделения. Предлагаемый в работе подход созвучен международной практике и согласуется с российским опытом кодификаций,

например, в сфере жилищного и семейного законодательства.

Доказывается, что кодексу социального обеспечения как системообразующему отраслевому акту необходима развернутая преамбула, закрепляющая политико-правовые и социальные обязательства российского государства по регулированию отношений в сфере социального обеспечения. Обосновываются положения, которые должны быть отражены в преамбуле. Выдвигаются доводы в пользу признания и юридического закрепления ее нормативности.

Учитывая значение общих положений кодекса социального обеспечения как интегрирующих и определяющих все содержание акта, их исследованию уделяется большее внимание. Обосновывается необходимость размещения в указанном разделе кодекса норм, закрепляющих: принципы (основные начала) законодательства о социальном обеспечении; понятие законодательства, его цели и задачи; основания возникновения прав и обязанностей в области социального обеспечения; общие гарантии минимальных размеров периодических выплат; источники финансирования социального обеспечения; положения о разграничении полномочий в регулировании отраслевых отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ; об участниках правоотношений по социальному обеспечению и др. Раскрывается содержание соответствующих норм. Общие положения подлежат конкретизации в тематических разделах кодекса.

7. Работа завершается исследованием вопросов законодательной техники, без которых невозможно создать качественный кодекс. Обращается внимание на неразработанность этих вопросов в отраслевой науке. Рассматриваются два аспекта законодательной техники, обеспечивающие доступность законодательства: язык закона (законодательный стиль) и техника отсылок. Сделан вывод о технически низком уровне российского законодательства о социальном обеспечении, многочисленные дефекты которого искажают содержание нормативных правовых актов и препятствуют их реализации. Указывается, что недостатки законодательной техники не

означают лишь недостаток того или иного закона. Техническое несовершенство означает несовершенство всего права социального обеспечения, которое тормозит его развитие и вредит ему во всех его целях и задачах. Поэтому при кодификации законодательства о социальном обеспечении вопросам юридической техники необходимо уделять должное внимание. Это обеспечит не только доступность и согласованность норм кодекса, но и долгий срок его службы.

Разрабатывая текст кодекса, необходимо стремиться к простоте изложения мысли законодателя, но не в ущерб точности и научности законодательного стиля. В связи с чем использование иноязычной и специальной лексики должно быть минимальным и обязательно поясняться в тексте кодекса. Там, где это возможно без ущерба для логической целостности кодекса, целесообразно сохранять привычную последовательность изложения норм, имевшую место в исходных нормативных актах. Это облегчит работу кодификатора, восприятие нового акта специалистами и общественностью.

Дефиниции, используемые в тексте кодекса, кроме их соответствия требованиям формальной логики и технико-юридическим принципам точности, полноты, логической завершенности, единства и т.д. должны учитывать специфику отраслевых правоотношений. Предпочтение должно быть отдано дефинициям, которые полно раскрывают существенные юридические признаки понятия. При использовании казуального способа определения понятия следует стремиться к закреплению исчерпывающего перечня. Это позволит избежать ошибок толкования и упростит применение дефинитивной нормы. По этой же причине необходимо минимизировать количество оценочных понятий и определений. При проектировании отдельных статей (частей статей) кодекса недопустимы чрезмерно большие объемы структурных единиц, использование сложных формул. Учитывая адресованность кодекса широким слоям населения, нормы, регулирующие исчисление размеров пенсий, должны быть изложены в высшей степени доступно для понимания, с тем, чтобы граждане имели реальную возможность контролировать правильность этого процесса. Обоснованы иные технические

требования.

В заключение отметим, что сделанные выводы и предложения, а также дальнейшее исследование теории и практики кодификации законодательства о социальном обеспечении должно способствовать его единообразному и системному развитию, эффективному регулированию социально-обеспечительных правоотношений, что в конечном итоге и является целью функционирования системы права социального обеспечения.

Вне зависимости от того, какой путь кодификации отраслевого законодательства в конечном счете изберет законодатель, и изберет ли вообще, предложенные в данной работе методологические, теоретические и практические подходы к ее осуществлению, могут быть полезны как при проведении кодификации, так и в текущем законотворчестве в целях совершенствования законодательства о социальном обеспечении.

## Список использованной литературы

1. *Абашидзе, А. Х.* Право Совета Европы : конвенция о защите прав человека и основных свобод / А. Х. Абашидзе, Е. С. Алисиевич. – М. : Междунар. отношения, 2007. – 304 с.
2. *Аверьянов, А. Н.* Система : философская категория и реальность / А. Н. Аверьянов. – М. : Мысль, 1976. – 187 с.
3. *Азарова, Е. Г.* Концепция развития законодательства о социальном обеспечении / Е. Г. Азарова, З. Д. Виноградова, М. И. Полупанов // Концепции развития Российского законодательства / под ред. Л. А. Окунькова, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. – М., 1998. – С. 148–168.
4. *Алексеев, С. С.* Структура советского права / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 264 с.
5. *Андреев, В. С.* Вопросы теории советского права социального обеспечения / В. С. Андреев // Проблемы трудового права и права социального обеспечения. – М., 1975. – С. 183–192.
6. *Андреев, В. С.* Право социального обеспечения в СССР : учебник для студентов вузов / В. С. Андреев. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Юрид. лит., 1987. – 350 с.
7. *Андреев, В. С.* Социальное обеспечение в СССР. Советское право социального обеспечения : курс лекций / В. С. Андреев. – М. : РИО ВЮЗИ, 1970. – 104 с.
8. *Анишина, В. И.* Применение российскими судами международных трудовых норм : учеб.-метод. пособие / В. И. Анишина ; [Междунар. организация труда]. – М. : Права человека, 2003. – 87 с.
9. *Апт, Л. Ф.* Базовые дефиниции отечественного законодательства / Л. Ф. Апт // Источники права: проблемы теории и практики : материалы конф. / под ред. В. М. Сырых. – М., 2008. – С. 259–266.
10. *Апт, Л. Ф.* Дефиниции и право / Л. Ф. Апт. – М. : Академия, 2008. – 142 с.
11. *Апт, Л. Ф.* Мониторинг юридико-технического оформления закона : (обзор) / Л. Ф. Апт, Л. И. Киричкова // Юрид. техника. – 2008. – № 2. – С. 132–138.
12. *Апт, Л. Ф.* Правовые дефиниции в законодательстве / Л. Ф. Апт // Проблемы юридической техники : сб. ст. / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2000. – С. 301–315.
13. *Аракчеев, В. С.* Пенсионное право России / В. С. Аракчеев. – СПб. : Юрид. центр. Пресс, 2003. – 351 с.
14. *Астрахан, Е. И.* Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим : ист. очерк (1917-1970) / Е. И. Астрахан. – М. : Юрид. лит., 1971. – 215 с.
15. *Бабкин, В. А.* Комментарий к Положению о порядке назначения и выплаты государственных пенсий / В. А. Бабкин, Г. Б. Смирнова. – М. : Юрид. лит., 1983. – 672 с.
16. *Баженова, Т. М.* Свод законов Российской империи в деятельности Российского государства по упорядочению законодательства (вторая четверть XIX – начало XX века) / Т. М. Баженова, С. В. Кодан // Систематизация законодательства в России (историко-правовые,

- теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : материалы Междунар. «круглого стола» (Москва, 18-19 января 2008 г.) : [сб. докл.] / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. – М. ; Нижний Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 23–42.
17. *Байтин, М. И.* О юридической природе решений Конституционного Суда Российской Федерации / М. И. Байтин // Вопросы теории государства и права : межвуз. сб. науч. тр. – Саратов, 2006. – Вып. 5 (14). – С. 5–15.
18. *Байтин, М. И.* Взаимосвязь системы права и системы законодательства / М. И. Байтин, Д. Е. Петров // Вопросы теории государства и права: межвуз. сб. науч. тр. – Саратов, 2007. – Вып. 6 (15). – С. 5–14.
19. *Баранов, В. М.* Законодательная дефиниция как общеправовой феномен / В. М. Баранов // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы : материалы междунар. «круглого стола» (Черновцы, 21-23 сент. 2006 г.) / под ред. В. М. Баранова [и др.]. – Нижний Новгород, 2007. – С. 24–66.
20. *Баранов, В. М.* Идея законопроекта / В. М. Баранов // Юрид. техника. – 2007. – № 1. – С. 28–39.
21. *Баранов, В. М.* Кодификационное пространство государства. Вместо предисловия / В. М. Баранов, Д. Г. Краснов // Кодификация законодательства : теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, 25–26 сент. 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. – Нижний Новгород, 2009. – С. 9–25.
22. *Баранов, В. М.* Концепция законопроекта: понятие, элементы, виды, проблемы реализации / В. М. Баранов // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. ст. : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – Т. 1. – С. 82–133.
23. *Баранов, В. М.* Правовая природа Свода законов Российской империи в свете истории и теории систематизации нормативных актов / В. М. Баранов, А. А. Демичев // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : материалы Междунар. «круглого стола» (Москва, 18-19 января 2008 г.) : [сб. докл.] / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. – М. ; Нижний Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 42–50.
24. *Баранов, В. М.* Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России : учеб. пособие / В. М. Баранов, С. В. Поленина. – Нижний Новгород : Нижегород. Акад. МВД России, 2002. – 239 с.
25. *Баранов, В. М.* Технико-юридические проблемы систематизации и кодификации законодательства о рекламе / В. М. Баранов, Ю. В. Черячукин // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. ст. : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – Т. 1. – С. 448–467.
26. *Баранов, В. М.* Юридические принципы технологии правовой кодификации / В. М. Баранов, В. Н. Карташов // Кодификация законодательства : теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, 25–26 сент. 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. –

- Нижний Новгород, 2009. – С. 60–73.
27. *Бахвалов, С. В.* Консолидация правовых актов : отдельные аспекты технологического типа / С. В. Бахвалов // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : материалы Междунар. «круглого стола» (Москва, 18-19 января 2008 г.) : [сб. докл.] / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. – М. ; Нижний Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 339-343.
  28. *Бахрах, Д. Н.* Акты правосудия как источники административного права / Д. Н. Бахрах, А. Л. Бурков // Журнал рос. права. – 2004. – № 2. – С. 11–22.
  29. *Бачило, И. Л.* Информационное право. Роль и место в системе права Российской Федерации / И. Л. Бачило // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 5–14.
  30. *Безина, А. К.* Судебная практика в механизме правового регулирования трудовых отношений / А. К. Безина. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1989. – 183 с.
  31. *Безина, А. К.* Судебная практика и развитие советского трудового законодательства / А. К. Безина. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1971. – 131 с.
  32. *Безина, А. К.* Судебная практика по трудовым делам : (учеб. пособие для магистров права) / А. К. Безина. – Казань : Казан. гос. ун-т, 2004. – 273 с.
  33. *Белякова, С. В.* Правовой статус органов судебной власти в механизме российского государства : (общетеоретический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Белякова ; Саратов. гос. акад. права. – Саратов, 2004. – 30 с.
  34. *Блауберг, И. В.* Становление и сущность системного подхода / И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин. – М. : Наука, 1973. – 270 с.
  35. *Боботов, С. В.* Конституционная юстиция (сравнительный анализ) / С. В. Боботов. – М., 1994. – 126 с.
  36. *Бобылев, А. И.* Современное толкование системы права и системы законодательства / А. И. Бобылев // Государство и право. – 1998. – № 2. – С. 22–27.
  37. *Бондарев, А. С.* Правовая антикультура в правовом пространстве общества / А. С. Бондарев. – Пермь : Изд-во Перм. ун-та, 2006. – 192 с.
  38. *Бондарь, Н. С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия : защита прав и свобод человека Конституционным судом РФ / Н. С. Бондарь. – М. : Юстицинформ, 2005. – 592 с.
  39. *Бошно, С. В.* Влияние судебной практики на законотворчество / С. В. Бошно // Государство и право. – 2004. – № 8. – С. 14–22.
  40. *Бошно, С. И.* Кодификационные акты и другие источники права : проблемы приоритета / С. И. Бошно // Кодификация законодательства : теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, 25-26 сент. 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. – Нижний Новгород, 2009. – С. 120–142.
  41. *Братусь, С. Н.* Постановления Пленума Верховного суда СССР и инструктивные указания Государственного арбитража при Совете Министров СССР как предмет систематизации / С. Н. Братусь // Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под

- ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко. – М., 1962. – Гл. 4. – С. 145–160.
42. *Бугров, Л. Ю.* О праве на труд в России и за ее рубежом / Л. Ю. Бугров // *Современные тенденции в развитии трудового права и права социального обеспечения* / под ред. К. Н. Гусова. – М., 2007. – С. 153–167.
43. *Буянова, М. О.* Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики : (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М. О. Буянова. – М., 2003. – 63 с.
44. *Буянова, М. О.* Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики : (теоретико-правовой аспект) : дис. д-ра юрид. наук / М. О. Буянова. – М., 2003. – 329 с.
45. *Бэкон, Ф.* Сочинения. В 2 т. Т. 1 / Ф. Бэкон. – М. : Мысль, 1971. – 590 с.
46. *Валеев, Р. М.* Некоторые вопросы юридической техники в международном праве / Р. М. Валеев // *Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование* : сб. ст. : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – Т. 2. – С. 21–26.
47. *Варламова, Н. В.* Пять лет шестой Конституции России : проблемы реализации / Н. В. Варламова // *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение.* – 1998. – № 2 (23). – С. 95–102.
48. *Василевская, В. П.* О практике рассмотрения судами гражданских дел, связанных с досрочным назначением гражданам трудовых пенсий в связи с занятостью на работах с вредными и тяжелыми условиями труда / В. П. Василевская // *Рос. правосудие.* – 2008. – № 3 (23). – С. 82–92.
49. *Васильев, Р. Ф.* О понятии правового акта / Р. Ф. Васильев // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право.* – 1998. – № 5. – С. 3–25.
50. *Васильева, Ю. В.* Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении : теорет. и практ. проблемы / Ю. В. Васильева. – Пермь : Изд-во Перм. ун-та, 2009. – 364 с.
51. *Васильева, Ю. В.* Недостатки законодательной техники в российском законодательстве о социальном обеспечении / Ю. В. Васильева // *Вестн. Перм. ун-та. Юрид. науки.* – 2009. – № 1 (3). – С. 96–103.
52. *Васильева, Ю. В.* Об относительной бедности пенсионеров по старости / Ю. В. Васильева // *Роль социального обеспечения в преодолении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения* / под ред. Э. Г. Тучковой. – М., 2004. – С. 146–152.
53. *Васильева, Ю. В.* Пенсионное право Российской Федерации : учеб. пособие по спецкурсу / Ю. В. Васильева. – Пермь : РИО Перм. гос. ун-та, 2006. – 362 с.
54. *Венгеров, А. Б.* Роль судебной практики в развитии советского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Б. Венгеров. – М., 1966. – 19 с.
55. *Вердников, В. Г.* О возмещении вреда, понесенного гражданином при спасении социалистического имущества / В. Г. Вердников, А. Ю. Кабалкин // *Советское государство и право.* – 1963. – № 1. – С. 102–107.
56. *Ветютнев, Ю. Ю.* Социокультурные функции юридической систематизации / Ю. Ю. Ветютнев // *Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы)* : материалы Междунар. «круглого стола» (Москва, 18–19 января 2008 г.) : [сб.

- докл.] / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. – М. ; Нижний Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 335-339.
57. *Виноградова, З. Д.* Кодификация законодательства о социальном обеспечении / З. Д. Виноградова // Вопросы социального обеспечения : сб. науч. тр. – М., 1983. – Вып. 14. – С. 21-33.
58. *Витрук, Н. В.* Правовые позиции Конституционного Суда РФ : понятие, природа, юридическая сила и значение / Н. В. Витрук // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3. – С. 95–101.
59. *Вишневский, Б.* Как нас обманывают с пенсией / Б. Вишневский // Новая газета. – 2001. – 13 марта.
60. *Владимиров, Д.* Посчитали, прослезились. В Совете Федерации подготовили доклад о состоянии законодательства / Д. Владимиров // Рос. газета. – 2006. – 25 января.
61. *Власенко, Н. А.* Законодательная технология : (теория. Опыт. Правила) / Н. А. Власенко. – Иркутск : Вост.-Сиб. изд. компания, 2001. – 144 с.
62. *Власенко, Н. А. А. А. Ушаков* – основатель отечественной правовой лингвистики / Н. А. Власенко // Ушаков А. А. Избранное : очерки советской законодательной стилистики. Право и язык. – М., 2008. – С. 3–24.
63. *Власенко, Н. А.* Язык права / Н. А. Власенко. – Иркутск : Вост.-Сиб. изд. компания, 1997. – 173 с.
64. *Вопленко, Н. Н.* Толкование права : монография / Н. Н. Вопленко. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2007. – 124 с.
65. *Гаджиев, Г. А.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права / Г. А. Гаджиев // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3 (28). – С. 81–85.
66. *Гегель, Г. В. Ф.* Философия права : пер. с нем. / Г. В. Ф. Гегель ; ред. и сост. Д. А. Керимов, В. С. Нерсисянц. – М. : Мысль, 1990. – 524 с. – (Философское наследие ; т. 113).
67. *Голик, Ю. В.* Современные проблемы кодификации уголовного законодательства России / Ю. В. Голик // Кодификация законодательства : теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, 25-26 сент. 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. – Нижний Новгород, 2009. – С. 787–797.
68. *Головина, С. Ю.* Кодификация трудового законодательства России / С. Ю. Головина // Кодификация российского частного права / под ред. Д. А. Медведева. – М., 2008. – С. 234–266.
69. *Головина, С. Ю.* Понятийный аппарат трудового права / С. Ю. Головина ; Урал. гос. юрид. акад. – Екатеринбург, 1997. – 180 с.
70. *Головина, С. Ю.* Современные тенденции в трудовом праве России / С. Ю. Головина // Современные тенденции в развитии трудового права и права социального обеспечения : материалы Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. К. Н. Гусова. – М., 2007. – С. 9-37.
71. *Гонгало, Б. М.* Развитие кодификации жилищного права / Б. М. Гонгало, П. В. Крашенинников // Кодификация российского частного права / под ред. Д. А. Медведева. – М., 2008. – С. 150–195.

72. *Государственное социальное страхование*. – М. : Изд. ВЦСПС «Профиздат», 1948. – 303 с.
73. *Груа, Ж.-В.* Принципы и адекватность социального обеспечения / Ж.-В. Груа // К реформе социального обеспечения : принципы и прагматизм / МОТ, МБТ. – М., 2001. – Вып 1. – С. 5–14.
74. *Груа Ж.-В.* Основные принципы социального обеспечения и их отражение в международных нормативных актах / Ж.-В. Груа // К реформе социального обеспечения : принципы и прагматизм / МОТ, МБТ. – М., 2001. – Вып. 1. – С. 15–32.
75. *Гусов, К. Н.* Трудовое право России : учебник для вузов / К. Н. Гусов, В. Н. Толкунова. – М. : Проспект, 2003. – 491 с.
76. *Давид, Р.* Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози ; пер. с фр. В. А. Туманова. – М. : Междунар. отношения, 1998. – 399 с.
77. *Давыдова, М. Л.* Правовые декларации в российском законодательстве / М. Л. Давыдова // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. ст. : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова – Нижний Новгород, 2001. – Т. 1. – С. 273–284.
78. *Дегтярев, Г. П.* Пенсионные реформы в России / Г. П. Дегтярев. – М. : Академия, 2003. – 335 с.
79. *Декларация* Конференции министров государств–членов Совета Европы, ответственных за социальную сплоченность «Инвестировать в социальную сплоченность – инвестировать в стабильность и благополучие общества» (27–27 февраля 2009 г. г. Москва) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.minzdravsoc.ru/social/social/86/Deklaratciya](http://www.minzdravsoc.ru/social/social/86/Deklaratciya). – 20.04. 2009.
80. *Деменева, А.* Проблемы исполнения решений Европейского суда в Российской Федерации / А. Деменева // Обязательства государств – участников Европейской конвенции о защите прав человека по исполнению постановлений Европейского суда / под ред. Л. М. Чуркиной. – Екатеринбург, 2005. – С. 66–102. – (Серия «Международная защита прав человека» ; вып. 5).
81. *Демидов, В.* Гарантия от судебной ошибки : интервью с секретарем Пленума ВС РФ В. Демидовым // Рос. газета. – 2003. – 30 сент.
82. *Дмитриева, И. К.* Гарантии трудовых прав граждан Российской Федерации. Применение трудового законодательства / И. К. Дмитриева // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения. Практика применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении : материалы науч.-практ. конф. / под ред. К. Н. Гусова. – М., 2006. – С. 6–31.
83. *Доброхотова, Е. Н.* Советское право социального обеспечения : учеб. пособие / Е. Н. Доброхотова, М. В. Филиппова, М. А. Янтураева. – СПб. : Изд-во СПбГУ, 1992. – 144 с.
84. *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.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.minzdravsoc.ru>.

85. *Долинская, В. В.* Проблемы систематизации законодательства (на примере гражданского и акционерного права) / В. В. Долинская // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : материалы Междунар. «круглого стола» (Москва, 18-19 января 2008 г.) : [сб. докл.] / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. – М. ; Нижний Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 365-378.
86. *Дресвянкин, В. Б.* Оценочные понятия и пробелы в российском трудовом праве / В. Б. Дресвянкин // Юридическая наука и развитие российского государства и права : тез. докл. науч.-практ. конф. – Пермь, 2001. – С. 160–161.
87. *Дресвянкин, В. Б.* Пробелы в российском трудовом праве / В. Б. Дресвянкин. – Пермь : Изд-во Перм. ун-та, 2004. – 135 с.
88. *Ермакова, Т. С.* О системе советского финансового права / Т. С. Ермакова // Правоведение. – 1975. – № 2. – С. 72–79.
89. *Ершова, Е. А.* Источники и формы трудового права в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / Е. А. Ершова. – М., 2008. – 493 с.
90. *Жилин, Д. М.* Теория систем : опыт построения курса / Д. М. Жилин. – 2-е изд., испр. – М. : УРСС, 2004. – 184 с.
91. *Жильцов, М. А.* Устранение дефектов трудового права средствами юридической техники / М. А. Жильцов // Юрид. техника. – 2008. – № 2. – С. 102-106.
92. *Жуйков, В. М.* К вопросу о судебной практике как источнике права / В. М. Жуйков // Судебная практика как источник права. – М., 2000. – С. 78–90.
93. *Заец, А. П.* Система советского законодательства : (пробл. согласованности) / А. П. Заец. – Киев : Наук. думка, 1987. – 100 с.
94. *Законодатели* Сибирского региона уверены, что новый Социальный Кодекс РФ должен открыть путь к реформе всей социальной сферы России [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sobranie.info/newsinfo.php>. – 28.11.2008.
95. *Законодательная* дефиниция : логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы : материалы Междунар. «круглого стола» ( Черновцы, 21-23 сент. 2006 г.) / под ред. В. М. Баранова, П. С. Пацуркивского, Г. О. Матюшкина. – Нижний Новгород, 2007. – 1456 с.
96. *Законотворческая* техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. ст. В 2 т. Т. 1 / Ин-т «Открытое о-во», Нижегор. акад. МВД РФ ; под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – 544 с.
97. *Захаров, М. Л.* Кодификация законодательства о социальном обеспечении – актуальная проблема / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова // Вопросы социального обеспечения : сб. науч. тр. – М., 1983. – Вып. 14. – С. 11-16.
98. *Захаров, М. Л.* Комментарий к новому пенсионному законодательству : постатейный коммент. к Федер. законам «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова, В. Б. Савостьянова. – М.: Проспект, 2002. – 334 с.

99. *Захаров, М. Л.* Основные направления совершенствования нормативных актов Союза ССР о социальном обеспечении / М. Л. Захаров // Проблемы совершенствования советского законодательства. – М., 1981. – С. 40–52. – (Труды / ВНИИ сов. законодательства ; вып. 22).
100. *Захаров, М. Л.* Пенсионная реформа в России и проблемы преодоления крайней бедности / М. Л. Захаров // Роль социального обеспечения в преодолении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения / под ред. Э. Г. Тучковой. – М., 2004. – С. 22-35.
101. *Захаров, М. Л.* Пенсионная реформа в России. Экспертное заключение / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. – М. : Валент, 2002. – 145 с.
102. *Захаров, М. Л.* Пенсионный кодекс Российской Федерации. Проект / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова, В. Б. Савостьянова. – М. : Р. Валент, 2008. – 175 с.
103. *Захаров, М. Л.* Право социального обеспечения России : учебник для студентов вузов / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 640 с.
104. *Захаров, М. Л.* Социальные реформы последних лет и их правовая оценка / М. Л. Захаров // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения. Практика применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении : материалы науч.-практ. конф. / под ред. К. Н. Гусова. – М., 2006. – С. 550-557.
105. *Зелепукин, А. А.* Некоторые проблемы качества российского законодательства / А. А. Зелепукин // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации : сб. ст. / под общ. ред. С. В. Полекиной, В. М. Баранова, Е. В. Скурко. – М. ; Нижний Новгород, 2007. – С. 98–101.
106. *Зорькин, В. Д.* Конституция и права человека в XXI веке : к 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации прав человека / В. Д. Зорькин. – М. : Норма, 2008. – 224 с.
107. *Зорькин, В. Д.* Прецедентный характер решений Конституционного суда РФ / В. Д. Зорькин // Журнал рос. права. – 2004. – № 12. – С. 3–9.
108. *Иванова, Р. И.* Правоотношения по социальному обеспечению в СССР / Р. И. Иванова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1986. – 176 с.
109. *Иванова, Р. И.* Предмет и метод советского права социального обеспечения / Р. И. Иванова, В. А. Тарасова. – М. : Изд-во МГУ, 1983. – 168 с.
110. *Игнатенко, Г. В.* Судебное применение Международно-правовых норм : очерк деятельности Верховного суда РФ / Г. В. Игнатенко // Журнал рос. права. – 2008. – № 1. – С. 96–105.
111. *Иеринг, Р.* Юридическая техника / Р. Иеринг ; сост. А. В. Поляков. – М. : Статут, 2008. – 231 с.
112. *Исаков, В. Б.* Приемы юридической техники на начальных стадиях законодательного процесса / В. Б. Исаков // Юрид. техника. – 2007. – № 1. – С. 172–178.
113. *Истомина, Е. А.* Пенсионная система Французской Республики (правовые

- вопросы) : дис ... канд. юрид. наук / Е. А. Истомина. – Екатеринбург, 2005. – 197 с.
114. К реформе социального обеспечения : принципы и прагматизм. Вып. 1 / МОТ, МБТ. – М. : Изд-во Бюро МОТ. – М., 2001. – 156 с. – (Серия публикаций по социально-трудовым вопросам в странах Восточной Европы и Центральной Азии).
115. *Кабрияк, Р.* Кодификации / Р. Кабрияк ; пер. с фр. Л. В. Головки. – М. : Статут, 2007. – 476 с.
116. *Каратеев, П. Ю.* Законодательство : его вчерашние и сегодняшние трактовки / П. Ю. Каратеев // Ленинградский юридический журнал. – 2005. – № 1(2). – С. 84–89.
117. *Карташов, В. Н.* Законодательная технология : понятие, основные элементы, методика преподавания / В. Н. Карташов // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. ст. : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – Т. 1. – С. 24–31.
118. *Карташов, В. Н.* Правосистематизирующая технология (краткий очерк) / В. Н. Карташов // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : материалы Междунар. «круглого стола» (Москва, 18-19 января 2008 г.) : [сб. докл.] / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. – М. ; Нижний Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 284-294.
119. *Кашанина, Т. В.* Юридическая техника : учебник / Т. В. Кашанина. – М. : Эксмо, 2007. – 510 с.
120. *Керимов, Д. А.* Кодификация и законодательная техника / Д. А. Керимов. – М. : Госюриздат, 1962. – 103 с.
121. *Керимов, Д. А.* Культура и техника законотворчества / Д. А. Керимов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 160 с.
122. *Керимов, Д. А.* Философские проблемы права / Д. А. Керимов. – М. : Мысль, 1972. – 472 с.
123. *Киримова, Е. А.* Система современного российского права : понятие и проблемы развития / Е. А. Киримова // Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 166–168.
124. *Киселев, И. Я.* Трудовое право России : ист.-правовое исслед. : учеб. пособие / И. Я. Киселев. – М. : Норма : Инфра-М, 2001. – 371 с.
125. *Классификатор* правовых актов одобрен президентом России [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru>. – 8.01.2009.
126. *Кнапп, В.* Логика в правовом сознании : авт. пер. с чеш. / В. Кнапп, А. Герлох ; под ред. А. Б. Венгерова. – М. : Прогресс, 1987. – 311 с.
127. *Кобзева, С. И.* Источники права социального обеспечения России / С. И. Кобзева. – М. : Проспект, 2009. – 264 с.
128. *Ковалевский, С. М.* Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве : (правовые вопросы) / С. М. Ковалевский. – М. : Анкил, 2004. – 223 с.
129. *Ковачев, Д. А.* Механизм правотворчества социалистического государства : вопросы теории / Д. А. Ковачев. – М. : Юрид. лит., 1977. – 112 с.

130. *Кодан, С. В.* Свод законов Российской Империи. Место и роль в развитии юридической техники и систематизации законодательства в России в XIX – начале XX века / С. В. Кодан // Юрид. техника. – 2007. – № 1. – С. 178–192.
131. *Кодификация* законодательства : теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород 25-26 сент. 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. – Нижний Новгород : Нижегород. акад. МВД России, 2009. – 1100 с.
132. *Кодификация* российского частного права / [В. В. Витрянский и др.] ; под ред. Д. А. Медведева. – М. : Статут : Консультант плюс, 2008. – 336 с.
133. *Козлов, В. Б.* Соотношение общих и специальных правовых норм на примере гражданского и морского права (критика современного законодательства) / В. Б. Козлов, П. А. Фалилеев // Государство и право. – 1997. – № 11. – С. 82–94.
134. *Комаровский, Г. М.* Вопросы систематизации законодательства по государственному социальному страхованию и социальному обеспечению / Г. М. Комаровский // Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства / Э. А. Зинчук [и др.] ; под ред. А. Н. Мишутина. – М., 1969. – С. 282–303.
135. *Конкретизация* законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики : материалы Междунар. симпозиума ( Геленджик, 27-28 сент. 2007 г.) / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2008. – 1133 с.
136. *Концепции* развития российского законодательства / редколл.: Л. А. Окуньков, Ю. А. Тихомиров, Ю. П. Орловский. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ИЗиСП, 1998. – 256 с.
137. *Концепция* системы классификации правовых актов [Электронный ресурс] / А. Л. Маковский [и др.]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru>. – 30.01.2009.
138. *Коркунов, Н. М.* Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 430 с.
139. *Крыжан, В. А.* Правовой обычай и судебная практика как источники трудового права : (на фоне интеграции отраслей российского права и интеграции Российской федерации в мировое сообщество государств) : дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Крыжан. – Пермь, 2006. – 205 с.
140. *Крылов, К. Д.* Правовые новации МОТ по преодолению бедности и развитию социального обеспечения / К. Д. Крылов // Роль социального обеспечения в преодолении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения / под ред. Э. Г. Тучковой. – М., 2004. – С. 57-65.
141. *Кузнецова, В.* Искусство внутреннего займа, Минфин надеется на пенсионеров ... / В. Кузнецова // Время новостей. – 2003. – 6 марта.
142. *Кузнецова, О. А.* Специализированные нормы российского гражданского права : теоретические проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук / О. А. Кузнецова. – Екатеринбург, 2007. – 431 с.
143. *Кутафин, О. Е.* Источники конституционного права в российской Федерации / О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2002. – 348 с.

144. *Лазарев, В. В.* Правовые позиции Конституционного Суда России / В. В. Лазарев. – М. : Городец : Формула права, 2003. – 528 с.
145. *Лазарев, В. В.* Правоположения: понятие, происхождение и роль в механизме юридического воздействия / В. В. Лазарев // Правоведение. – 1976. – № 6. – С. 7–15.
146. *Лазарев, В. В.* Техника учета решений Конституционного Суда Российской Федерации в законодательной деятельности / В. В. Лазарев // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. ст. : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – Т. 1. – С. 46–65.
147. *Лазарев, В. В.* Техничко-юридические приемы сокрытия законодательной воли / В. В. Лазарев // Юрид. техника. – 2007. – № 1. – С. 24–28.
148. *Лакшина, Е.* Концепция изменилась, пенсионеры оплатят внешний долг страны / Е. Лакшина // Рос. газета. – 2003. – 6 марта.
149. *Лакшина, Е.* Льготы заменят деньгами / Е. Лакшина // Рос. газета. – 2004. – 25 мая.
150. *Лаптев, В. В.* Цели правового регулирования и система права / В. В. Лаптев, В. П. Шахматов // Правоведение. – 1976. – № 4. – С. 26–35.
151. *Ласточкина, М. Н.* Комментарий к Методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов / М. Н. Ласточкина, Н. Ю. Тихомирнова. – М. : Изд. Гос. Думы, 2005. – 96 с.
152. *Левина, М. И.* Анализ законов о социальной защите уязвимых групп населения (1995–1999 гг.) / М. И. Левина // Социальное законодательство России и Великобритании. – М., 2000. – С. 20-58.
153. *Лепихов, М. И.* Конституционно-правовые основы деятельности Российской Федерации по социальной защите населения : монография / М. И. Лепихов. – М. : ГИС, 2005. – 297 с.
154. *Лепихов, М. И.* Право и социальная защита населения (социальное право) : нормативные правовые акты приведены по сост. на 5 апреля 2000 г. / М. И. Лепихов. – М. : Былина, 2000. – 232 с.
155. *Либанова, С. Э.* Взаимодействие кодексов профессиональной этики и кодексов действующего законодательства (на примере кодекса адвокатской этики и Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ») / С. Э. Либанова // Кодификация законодательства : теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, 25-26 сент. 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. – Нижний Новгород, 2009. – С. 684–695.
156. *Лившиц, Р. З.* Теория права : учебник для студентов юрид. вузов / Р. З. Лившиц. – М. : Изд-во Бек, 1994. – 210 с.
157. *Липень, С. В.* 100–летие Кодекса Наполеона и развитие теории кодификации гражданского права в юридической науке дореволюционной России / С. В. Липень // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : материалы Междунар. «круглого стола» (Москва, 18-19 января 2008 г.) : [сб. докл.] / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. – М. ; Нижний Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 105-118.

158. *Лисица, В. Н.* Об основных направлениях кодификации законодательства в сфере социального обеспечения / В. Н. Лисица // Трудовое право. – 2003. – № 10. – С. 16–23.
159. *Литягин, Н. Н.* О подготовке Свода законов Российской Федерации / Н. Н. Литягин // Журнал рос. права. – 1999. – № 11. – С. 35–53.
160. *Лопашенко, Н. А.* Принципы кодификации уголовно-правовых норм / Н. А. Лопашенко ; под ред. Н. С. Шостака. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1989. – 97 с.
161. *Лучихина, И. Ф.* Преамбула кодекса : юридическая необходимость или политическая целесообразность? / И. Ф. Лучихина, Л. К. Хачатурова // Кодификация законодательства : теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, 25-26 сент. 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. – Нижний Новгород, 2009. – С. 374–380.
162. *Лушников, А. М.* О праве на существование как первичной основе права на труд и права на социальное обеспечение / А. М. Лушников // Вестник трудового права и права социального обеспечения. – Ярославль, 2007. – Вып. 2 : Право на труд и право на социальное обеспечение в системе прав человека. – С. 30–40.
163. *Лушников, А. М.* Становление и развитие науки трудового права и науки права социального обеспечения в России (вторая половина XIX – начало XX вв.) / А. М. Лушников. – Ярославль : ЯГПУ, 2001. – 150 с.
164. *Лушников, А. М.* Теория права социального обеспечения : прошлое и настоящее : учеб. пособие / А. М. Лушников, М. В. Лушникова, Т. Ю. Барышникова. – Ярославль : [б. и.], 2008. – 287 с.
165. *Лушникова, М. В.* Единство частных и публичных начал в правовом регулировании трудовых, социально–обеспечительных и семейных отношений : история, теория и практика / М. В. Лушникова, А. М. Лушников, Н. Н. Тарусина. – Ярославль : ЯрГУ, 2001. – 412 с.
166. *Лушникова, М. В.* Истоки науки права социального обеспечения в России : историографический обзор / М. В. Лушникова, А. М. Лушников // Правовое регулирование социальной защиты населения : проблемы теории, истории, практики : сб. ст. – Омск, 2003.
167. *Лушникова, М. В.* Курс права социального обеспечения / М. В. Лушникова, А. М. Лушников. – М. : Юстицинформ, 2008. – 596 с.
168. *Лушникова, М. В.* Право социального обеспечения. Общая часть : учеб. пособие / М. В. Лушникова ; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. – Ярославль, 1997. – 69 с.
169. *Мазуренко, А. П.* Вопросы взаимодействия правотворческой политики и юридической (законодательной) техники : теоретический аспект / А. П. Мазуренко // Юрид. техника. – 2007. – № 1. – С. 39–44.
170. *Майков, П. М.* О Своде законов Российской империи / П. М. Майков. – М. : Зерцало, 2006. – 293 с.
171. *Маковский, А. Л.* Международное частное право : современные проблемы / А. Л. Маковский. – М. : Теис, 1994. – 507 с.
172. *Малиновский, А. А.* Оценочные понятия в законодательстве / А. А. Малиновский // Законотворческая техника современной России : состояние,

- проблемы, совершенствование : сб. ст. : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – Т. 1. – С. 268–273.
173. *Мамут, Л. С.* Конституция и реальность / Л. С. Мамут // Конституция как фактор социальных изменений : сб. докл. – М., 1999. – С. 42–52.
174. *Марочкин, С. Ю.* Техника введения норм международного права в российскую правовую систему / С. Ю. Марочкин // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. ст. : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – Т. 2. – С. 7–21.
175. *Марченко, М. Н.* Источники права : учеб. пособие / М. Н. Марченко. – М. : Проспект, 2008. – 759 с.
176. *Марченко, М. Н.* Правовые системы современного мира : учеб. пособие / М. Н. Марченко ; МГУ им. М. В. Ломоносова. – М. : Зерцало-М, 2001. – 394 с.
177. *Марченко, М. Н.* Судебное правотворчество и судебское право / М. Н. Марченко. – М. : Проспект, 2008. – 510 с.
178. *Матейкович, М. С.* Проблемы структурирования законодательных актов / М. С. Матейкович // Юрид. техника. – 2007. – № 1. – С. 248–250.
179. *Материальное* обеспечение при инвалидности, по старости, за выслугу лет и по случаю потери кормильца : сб. указов, постановлений и распоряжений правительства, приказов и инструкций министерств и ведомств / сост. Р. Р. Кац ; под ред. А. Н. Сухова. – М. : Изд-во Минсобеса РСФСР, 1948. – 702 с.
180. *Мачульская, Е. Е.* Право социального обеспечения: преемственность научного подхода / Е. Е. Мачульская // К 100-летию со дня рождения профессора Н.Г. Александрова: Сб. ст. – М. : Изд. дом «Правоведение», 2008. С. 125-136.
181. *Мачульская, Е. Е.* Право человека на жизнь и медико-социальную помощь (взаимосвязь и соотношение / Е. Е. Мачульская // Право человека на жизнь и гарантии его реализации в сфере труда и социального обеспечения / под ред. К. Н. Гусова. – М. : Проспект, 2008. – С. 297–301.
182. *Мачульская, Е. Е.* Перспективы ратификации Россией международных актов в сфере социального обеспечения / Е. Е. Мачульская // Новый трудовой кодекс Российской Федерации и проблемы его применения / под ред. К. Н. Гусова. – М., 2004. – С. 425–439.
183. *Мачульская, Е. Е.* Право социального обеспечения в условиях рыночной экономики : теория и практика правового регулирования : дис ... д-ра юрид. наук / Е. Е. Мачульская. – М., 2000. – 345 с.
184. *Мачульская, Е. Е.* Право социального обеспечения : перспективы развития / Е. Е. Мачульская. – М. : Городец, 2000. – 144 с.
185. *Медведев, Д. А.* Новый Гражданский кодекс Российской Федерации : вопросы кодификации / Д. А. Медведев // Кодификация российского частного права / под ред. Д. А. Медведева. – М., 2008. С. 5-34.
186. *Милушин, М. И.* Влияние глобализации на рост комплексных межотраслевых образований законодательства на примере законодательства о здравоохранении и законодательства об образовании РФ / М. И. Милушин,

- Т. В. Твердова // Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции : теория и практика / отв. ред. С. В. Поленина. – М., 2006. С. 291-313.
187. *Миронова, Т. К.* Основные подходы к пониманию социального права и его взаимосвязь с правом социального обеспечения / Т. К. Миронова // Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения : материалы Всерос. науч.-практ. конф. / под ред. Э. Г. Тучковой. – М., 2004. – С. 356–364.
188. *Миронова, Т. К.* Право и социальная защита / Т. К. Миронова. – М. : Права человека, 2006. – 336 с.
189. *Миронова, Т. К.* Право социального обеспечения и современные тенденции правового регулирования отношений в сфере социальной защиты : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Т. К. Миронова. – М., 2008. – 54 с.
190. *Миронова, Т. К.* Реализация решений конституционного суда по вопросам обязательного пенсионного страхования / Т. К. Миронова // Рос. юстиция. – 2008. – № 1. – С. 8–11.
191. *Митюков, М. А.* Конституция, законодательство, конституционное правосудие: вопросы взаимодействия в Российской Федерации / М. А. Митюков // Проблемы развития и совершенствования российского законодательства : сб. ст. – Томск, 1999. – С. 24–32.
192. *Михайлов, С. Г.* Вопросы систематизации законодательства об образовании / С. Г. Михайлов, В. П. Реутов // Современное законотворчество и правоприменение : тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 60-летию юрид. фак. Перм. гос. ун-та (Пермь, 17 окт. 2008 г.). – Пермь, 2008. – С. 30–36.
193. *Михеева, Л. Ю.* Развитие кодификации российского семейного права / Л. Ю. Михеева // Кодификация российского частного права / под ред. Д. А. Медведева. – М., 2008. – С. 196–233.
194. *Мицкевич, А. В.* Акты органов Советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР / А. В. Мицкевич. – М. : Юрид. лит., 1967. – 175 с.
195. *Мишунин, П. Г.* О юридической природе актов, издаваемых высшими исполнительными и распорядительными органами государственной власти СССР, союзных республик и автономных республик / П. Г. Мишунин, Н. В. Миронов // Советское государство и право. – 1957. – № 8. – С. 22–33.
196. *Молодцов, М. В.* Система советского трудового права и система законодательства о труде / М. В. Молодцов. – М. : Юрид. лит., 1985. – 175 с.
197. *Мониторинг* правового пространства и правоприменительной практики. Пятилетние итоги и перспективы конституционного партнерства : V Всерос. науч.-практ. конф. 26-27 июня 2007 г. – М. : Изд. Совета Федерации, 2008. – 335 с.
198. *Монтескье, Ш. Л.* Избранные произведения / Ш. Л. Монтескье. – М. : Госполитиздат, 1955. – 799 с.
199. *Морозова, Л. А.* Еще раз о судебной практике как источнике права / Л. А. Морозова // Государство и право. – 2004. – № 1. – С. 19–23.

200. *Муромцев, Г. И.* О некоторых особенностях законотворческой техники и методологии ее исследования в современной России / Г. И. Муромцев // *Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. ст. : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова.* – Нижний Новгород, 2001. – Т. 1. – С. 74–82.
201. *Насырова, Т. Я.* Телеологическое (целевое) толкование советского закона : теория и практики / Т. Я. Насырова. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1988. – 144 с.
202. *Нашиц, А.* Правотворчество. Теория и законодательная техника / А. Нашиц ; пер. с рум. И. Фодор. – М. : Прогресс, 1974. – 256 с.
203. *Невинная, И.* Европа разлюбила рынок. Экономический рост, не подкрепленный решением социальных задач, усиливает общественную нестабильность / И. Невинная // *Рос. газета.* – 2009. – 27 февраля.
204. *Нерсесянц, В. С.* Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право : (о правоприменительной природе судебных актов) / В. С. Нерсесянц // *Судебная практика как источник права.* – М., 1997. – С. 34–41.
205. *Норкин, К. Б.* Федеративное демократическое государство – императив устойчивого развития России / К. Б. Норкин // *Открытое общество и устойчивое развитие : местные проблемы и решения.* – М. ; Зеленоград, 2003. – Вып. 13. – С. 6–15.
206. *Нормография : теория и методология нормотворчества : учеб.-метод. пособие для вузов / [А. И. Абрамова и др.] ; под ред. Ю. Г. Арзамасова.* – М. : Трикта : Акад. проект, 2007. – 557 с.
207. «О состоянии законодательства в Российской Федерации» : доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : 2006 г [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.council.gov.ru>.
208. «О состоянии законодательства в Российской Федерации : законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики» : доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : 2007 г. / под общ. ред. С. М. Миронова, Г. Э. Бурбулиса. – М. : Совет Федерации, 2008. – 669 с.
209. *О юридической природе руководящих указаний Пленума Верховного Суда СССР // Советское государство и право.* – 1956. – № 8. – С. 13–21.
210. *Общая концепция развития российского законодательства : разработка Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ / подгот. Ю. А. Тихомиров // Журнал рос. права.* – 1999. – № 1. – С. 13–30.
211. *Общая теория государства и права : акад. курс : в 2 т. / отв. ред. М. Н. Марченко.* – М. : Зерцало, 1998. – 2 т.
212. *Общая теория государства и права : акад. курс. В 3 т. Т. 2 / отв. ред. М. Н. Марченко.* – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Зерцало-М, 2001. – 518 с.
213. *Общая теория права : учебник для вузов / Ю. А. Дмитриев и [др.] ; под ред. А. С. Пиголкина.* – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1995. – 383 с.
214. *Общая теория права : курс лекций / Нижегор. высш. шк. МВД РФ ; под ред. В.К. Бабаева.* – Нижний Новгород : Нижегор. ВШ МВД РФ, 1993. – 544

- с.
215. *Овчинников, А. И.* Неявное правотворчество в процессах конкретизации юридических норм / А. И. Овчинников // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики : материалы Междунар. симпозиума / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2008. – С. 100-112.
216. *Омельченко, О. А.* Кодификация русского права в XVIII веке : формы и тенденции (к истории предпосылок Свода законов) / О. А. Омельченко // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : материалы Междунар. «круглого стола» (Москва, 18-19 января 2008 г.) : [сб. докл.] / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. – М. ; Нижний Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 63-83.
217. *Осминин, Б. И.* Место международных договоров РФ в национальной правовой системе и принцип *pacta sunt servanda* / Б. И. Осминин // Юрист – международник. – 2006. – № 4. – С. 2–14.
218. *Острейковский, В. А.* Теория систем / В. А. Острейковский. – М.: Высш. шк., 1997. – 240 с.
219. *Пенсии по государственному социальному страхованию* : сб. постановлений и распоряжений / сост. Р. Р. Кац ; под ред. А. Н. Сухова. – М. : 16-я тип. Треста «Полиграфкнига», 1948. – 232 с.
220. *Перетерский, И. С.* Техника оформления кодексов / И. С. Перетерский // Проблемы социалистического права. – 1939. – № 1. – С. 105–115.
221. *Петрушенко, Л. А.* Единство системности, организованности и самодвижения : о влиянии философии на формирование понятий теории систем / Л. А. Петрушенко. – М. : Мысль, 1975. – 286 с.
222. *Пиголкин, А. С.* Подготовка проектов нормативных актов : организация и методика / А. С. Пиголкин. – М. : Юрид. лит., 1968. – 167 с.
223. *Платон.* Законы / [пер. с древнегреч. А. Н. Егунова и др.]. – М. : Мысль, 1999. – 831 с.
224. *Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства* / Э. А. Зинчук [и др.] ; под ред. А. Н. Мишутина. – М. : Юрид. лит., 1969. – 343 с.
225. *Поленина, С. В.* Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России / С. В. Поленина // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 5–12.
226. *Поленина, С. В.* Каким хотелось бы видеть Свод законов Российской Федерации как социального государства / С. В. Поленина // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : материалы Междунар. «круглого стола» (Москва, 18-19 января 2008 г.) : [сб. докл.] / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. – М. ; Нижний Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 308-318.
227. *Поленина, С. В.* Качество закона и эффективность законодательства / С. В. Поленина // Советское государство и право. – 1987. – № 7. – С. 12–19.
228. *Поленина, С. В.* Кодификация законодательства во временном и

- пространственном разрезе / С. В. Поленина // Кодификация законодательства : теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, 25-26 сент. 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. – Нижний Новгород, 2009. – С. 46–60.
229. *Поленина, С. В.* Научные основы определения предмета правового регулирования / С. В. Поленина // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. ст. : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – Т. 1. – С. 133–143.
230. *Поленина, С. В.* Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР / С. В. Поленина, Н. В. Сильченко ; отв. ред. Р. О. Халфина. – М. : Наука, 1987. – 152 с.
231. *Поленина, С. В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства / С. В. Поленина ; отв. ред. Р. О. Халфина. – М. : Наука, 1979. – 205 с.
232. *Поленина, С. В.* Теоретические проблемы системы права и системы советского законодательства / С. В. Поленина // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. – М., 1974. – С. 138–144.
233. *Поленина, С. В.* Формирование правового пространства России в условиях глобализации: состояние и технико-юридические проблемы совершенствования законодательства (вместо предисловия) / С. В. Поленина, В. М. Баранов // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации : сб. ст. / под общ. ред. С. В. Полениной, В. М. Баранова, Е. В. Скурко. – М. ; Нижний Новгород, 2007. – С. 6–11.
234. *Полухина, Е. Е.* Судебная практика Верховного Суда как источник трудового права / Е. Е. Полухина // Право и государство: теория и практика. – 2008. – № 7. – С. 27–30.
235. *Поляков, М. П.* Законодательная дефиниция в уголовно-процессуальном праве / М. П. Поляков // Законодательная дефиниция : логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы : материалы Междунар. «круглого стола» / под ред. В. М. Баранова [и др.]. – Нижний Новгород, 2007. – С. 1299–1305.
236. *Потапова, С. В.* Социальное законодательство субъектов Российской Федерации в условиях глобализации / С. В. Потапова // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации : сб. ст. / под общ. ред. С. В. Полениной, В. М. Баранова, Е. В. Скурко. – М. ; Нижний Новгород. 2007. – С. 183–189.
237. *Право социального обеспечения Российской федерации : альбом схем* / Урал. акад. гос. службы ; сост. В. Ш. Шайхатдинов. – Екатеринбург : УрАГС, 1996. – 63 с.
238. *Право социального обеспечения : учебник* / М. О. Буянова [и др.] ; под ред. К. Н. Гусова. – М. : Проспект, 2001. – 323 с.
239. *Право социального обеспечения России : учебник* / М. О. Буянова [и др.] ; под ред. К. Н. Гусова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2004. – 487 с.

240. *Правотворчество* в условиях глобализации : традиции и новаторство / О. А. Гаврилов [и др.] // *Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации* : сб. ст. / под ред. С. В. Полениной, В. М. Баранова – М. ; Нижний Новгород, 2007. – С. 12–25.
241. *Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда и социального обеспечения* : матер. межд. науч.-практ. конф. / под ред. К. Н. Гусова. – М., 2009. – 544 с.
242. *Проблемы общей теории права и государства* : учебник для юрид. вузов / Н. В. Варламова [и др.] ; под ред. В. С. Нерсисянца. – М. : Норма : Инфра-М, 2001. – 832 с.
243. *Программа реформ* П. А. Столыпина [Электронный ресурс]. В 2 т. Т. 2 : Документы и материалы. – Режим доступа : <http://www.stolypin.ru>.
244. *Рабец, А. М.* Проблемы законодательного закрепления юридических дефиниций / А. М. Рабец // *Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование* : сб. ст. : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – Т. 1. – С. 233–238.
245. *Радько, Т. Н.* Основные функции социалистического права : учеб. пособие / Т. Н. Радько. – Волгоград : НИиРИО ВСШ МВД СССР, 1970. – 142 с.
246. *Раевич, С. И.* Гражданское право буржуазно-капиталистического мира в его историческом развитии. 1789-1926 / С. И. Раевич. – М. ; Л. : Госиздат, 1929. – 310 с.
247. *Развитие кодификации советского законодательства* / под ред. С. Н. Братуся. – М. : Юрид. лит., 1968. – 247 с.
248. *Ракитина, Е. В.* Алогизмы в трудовом законодательстве / Е. В. Ракитина // *Юрид. техника*. – 2008. – № 2. – С. 106-109.
249. *Рахманина, Т. Н.* Кодификация законодательства / Т. Н. Рахманина. – М. : Юристъ, 2005. – 141 с.
250. *Рахманина, Т. Н.* Кодификация и системное развитие права / Т. Н. Рахманина // *Кодификация законодательства : теория, практика, техника* : материалы Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. – Нижний Новгород, 2009. – С. 91–100.
251. *Рахманина, Т. Н.* Новые формы и виды кодификации законодательства / Т. Н. Рахманина // *Проблемы совершенствования советского законодательства*. – М., 1987. – С. 15–25. – (Труды / ВНИИСЗ ; вып. 40).
252. *Реутов, В. П.* Стадии воздействия юридической практики на развитие законодательства / В. П. Реутов // *Правоведение*. – 1970. – № 3. – С. 115–119.
253. *Реутов, В. П.* Факторы, определяющие структуру отраслей права и законодательства / В. П. Реутов // *Актуальные проблемы юридической науки и практики* : тез. докл. науч. конф. (Пермь, 16-17 окт. 2003 г.) : в 2 ч. – Пермь, 2004. – Ч. 1. – С. 8–13.
254. *Реутов, В. П.* Функциональная природа системы права / В. П. Реутов. – Пермь : ПГУ, 2002. – 163 с.
255. *Роик, В. Д.* Зарубежный опыт организации и модернизации пенсионных систем : уроки для России / В. Д. Роик, Б. Г. Степанов, Е. В. Эченикэ. – М. : Энди\_зайн, 2007. – 368 с.

256. *Роик, В. Д.* Система социального страхования и проблемы ее реформирования / В. Д. Роик // Социальная политика : учебник / под ред. Н. А. Волгина. М., 2006. – С. 285–304.
257. *Роик, В. Д.* Социальный бюджет : нормативные и методологические аспекты анализа / В. Д. Роик. – М. : Изд. Совета Федерации РФ, 2006. – 103 с.
258. *Роик, В. Д.* Формирование институциональной базы социального страхования / В. Д. Роик // Пенсионные фонды и инвестиции. – 2004. – № 2. – С. 11-14.
259. *Ромашов, Р. А.* Проблема соотношения понятий «конкретизация» и «конкретность» законодательства / Р. А. Ромашов // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2008. – С. 126-133.
260. *Рузанова, В. Д.* Кодификация и юридическая сила отраслевого кодификационного нормативного акта / В. Д. Рузанова // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : материалы Междунар. «круглого стола» (Москва, 18-19 января 2008 г.) : [сб. докл.] / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. – М. ; Нижний Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 343-355.
261. *Рыбаков, А. Ю.* Теоретические проблемы кодификации в трудовом праве России : дис ... канд. юрид. наук / А. Ю. Рыбаков. – М., 2008. – 186 с.
262. *Рыбин, А. В.* Система советского социалистического права / А. В. Рыбин // Учен. зап. Перм. ун-та. – 1959. – Т. 14, кн. 4, ч. 1. – С. 23–44.
263. *Рычагова, О. Е.* Системообразующие факторы права : монография / О. Е. Рычагова. – Томск : Томский гос. ун-т, 2003. – 123 с.
264. *Савицкий, В. М.* Язык процессуального закона : вопросы терминологии / В. М. Савицкий ; под ред. А. Я. Сухарева. – М. : Наука, 1987. – 288 с.
265. *Савостьянова, В. Б.* Роль государства в реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение и социальные льготы / В. Б. Савостьянова // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения. Практика применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении / под ред. К. Н. Гусова. – М., 2006. – С. 515-527.
266. *Свидерский, В. И.* О диалектике элементов и структуры в объективном мире и познании / В. И. Свидерский. – М. : Соцэкгиз, 1962. – 275 с.
267. *Свод законов Российской Империи* : в 5 кн. : (Неофициальное издание) / под ред. И. Д. Мордухай-Болтовского. – СПб. : Рус. кн. товарищество «Деятель», 1912. – (Специальное издание СПС «Консультант-Плюс»).
268. *Свод законов Советского государства* : теорет. пробл. / И. С. Самощенко [и др.] ; под ред. И. С. Самощенко. – М. : Юрид. лит., 1981. – 256 с.
269. *Сивицкий, В. А.* Пределы, условия и стимулы кодификации российского законодательства на современном этапе / В. А. Сивицкий // Кодификация законодательства : теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. – Нижний Новгород, 2009. – С. 243–253.

270. *Сивицкий, В. А.* Систематизация конституционно-правовых актов Российской Федерации: форма, технология, объекты / В. А. Сивицкий // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. ст. : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – Т. 1. – С. 341–353.
271. *Система* советского права и перспективы ее развития : [«круглый стол» журнала «Советское государство и право»] // Советское государство и право. – 1982. – № 6. – С. 80–100; № 7. – С. 100–120; № 8. – С. 49–70.
272. *Систематизация* законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). К 175-летию Свода законов Российской империи : материалы Междунар. «круглого стола» (Москва, 18-19 января 2008 г.) : [сб. докл.] / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. – М. ; Нижний Новгород ; Екатеринбург : [б. и.], 2008. – 476 с.
273. *Систематизация* законодательства в Российской Федерации / А. С. Пиголкин [и др.] ; под ред. А. С. Пиголкина. – СПб. : Юрид. центр. Пресс, 2003. – 382 с.
274. *Скачкова, Г. С.* Расширение сферы действия трудового права и дифференциация его норм / Г. С. Скачкова. – М. : МГИУ, 2003. – 315 с.
275. *Скурко, Е. В.* Кодификация и принципы права / Е. В. Скурко // Кодификация законодательства : теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. – Нижний Новгород, 2009. – С. 115–120.
276. *Словарь* иностранных слов : [ок. 19 тыс. слов]. – 15-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1988. – 606 с.
277. *Смирнов, А. В.* Толкование норм права : учеб.-практ. пособие / А. В. Смирнов, А. Г. Манукян. – М. : Проспект, 2008. – 144 с.
278. *Смирнов, Д. А.* О некоторых особенностях понятийного аппарата нормативных актов Международной организации труда / Д. А. Смирнов // Вестник трудового права и права социального обеспечения. – Ярославль, 2007. – Вып. 2 : Право на труд и право на социальное обеспечение в системе прав человека / под ред. А. М. Лушниковой, М. В. Лушниковой. – С. 124–131.
279. *Смирнова, М. Г.* Правоположения судебной практики как нетипичный источник права / М. Г. Смирнова // Ленинградский юридический журнал. – 2006. – № 1(5). – С. 54–70.
280. *Снигирева, И. О.* Толкование норм Трудового кодекса РФ и других актов трудового законодательства / И. О. Снигирева // Новый трудовой кодекс Российской Федерации и проблемы его применения / под ред. К. Н. Гусова. – М., 2004. – С. 5-20.
281. *Советское* право социального обеспечения : учеб. пособие / Егоров А. Н. [и др.] ; под ред. А. Д. Зайкина. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1982. – 264 с.
282. *Соколова, Т. В.* Социальное реформирование в странах Центральной и Восточной Европы : проблемы и опыт / Т. В. Соколова // Труд за рубежом. – 2002. – № 1. – С. 23–43.
283. *Соловьев, А.* Долгосрочный прогноз развития пенсионной системы России

- / А. Соловьев // Пенсионные фонды и инвестиции. – 2008. – № 6. (42). – С. 71–76.
284. Соловьев, В. Ю. Понятие судебной практики / В. Ю. Соловьев // Журнал рос. права. – 2003. – № 1. – С. 92–97.
285. Соловьев, О. Г. О видах юридической техники / О. Г. Соловьев // Юрид. техника. – 2008. – № 2. – С. 67–70.
286. Сорокин, В. В. Концепция эволюционного преобразования правовых систем в переходный период / В. В. Сорокин. – Барнаул : Изд-во Алт. гос. ун-та, 2002. – 542 с.
287. Сорокин, В. В. О систематизации переходного законодательства / В. В. Сорокин // Журнал рос. права. – 2001. – № 7. – С. 59–61.
288. Социальное законодательство России и Великобритании / Департамент Междунар развития, Брит.-рос. программа развития, Рос.-европ. фонд. [Б. Бауринг и др.]. – М., 2000. – 239 с.
289. Социальное законодательство : здравоохранение, образование, культура, наука, физкультура, спорт, пенсии, жилище : науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. Н. Зенков. М. : Инфра-М : Контракт, 2005. – 339 с.
290. Социальный кодекс Российской Федерации : проблемы кодификации законодательства о социальном обеспечении / А. В. Усс [и др.]. – Новосибирск, 2004. – 460 с.
291. Спенсер, Г. Грехи законодателей / Г. Спенсер ; пер. с англ. С. А. Москвина // Социол. исслед. – 1992. – № 2. – С. 129–136.
292. Сперанский М.М. Обзорение исторических сведений о Своде Законов. Составлено из актов, хранящихся во II Отделении Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1833. – 200с.
293. Строгович, М. С. Избранные труды. В 3 т. Т. 1 : Проблемы общей теории права / М. С. Строгович. – М. : Наука, 1990. – 304 с.
294. Судебная практика в советской правовой системе / отв. ред. С. Н. Братусь. – М. : Юрид. лит., 1975. – 328 с.
295. Суханов, Е. А. Развитие кодификации законодательства о вещном праве / Е. А. Суханов // Кодификация российского частного права / под ред. Д. А. Медведева. – М., 2008. – С. 72–93.
296. Сырых, В. М. Предмет и система законодательной техники как прикладной науки и учебной дисциплины / В. М. Сырых // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. ст. : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – Т. 1. – С. 9–24.
297. Сырых, В. М. Теория государства и права : учебник для вузов / В. М. Сырых. – М. : Юстицинформ, 2005. – 703 с.
298. Тараборин, Р. С. Свод законов Российской Империи 1832 г.: инкорпорация или кодификация? / Р. С. Тараборин // Юридические исследования. – Екатеринбург, 2001. – Вып. 2.
299. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Е. И. Астрахан [и др.] ; под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко. – М. : Госюриздат, 1962. – 575 с.

300. *Теория государства и права* : курс лекций / М. Н. Марченко [и др.]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Зерцало, 1997. – 475 с.
301. *Теория государства и права* : курс лекций / М. И. Байтин [и др.] ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2000. – 771 с.
302. *Теттенборн, З. Р.* Советское социальное страхование / З. Р. Теттенборн. – М., 1929.
303. *Тимофеева, Ю. Н.* Акты судебного толкования как разновидность юридических актов / Ю. Н. Тимофеева // Ленинградский юридический журнал. – 2006. – № 1(5). – С. 70–78.
304. *Тиунова, Л. Б.* Системные связи правовой действительности: методология и теория / Л. Б. Тиунова. – СПб., 1991. – 135 с.
305. *Тихомиров, Ю. А.* Правовое регулирование социальной сферы / Ю. А. Тихомиров // Социальное законодательство : здравоохранение, образование, культура, наука, физкультура, спорт, пенсии, жилище : науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. Н. Зенков. – М., 2005. – С. 1-22.
306. *Тихомиров, Ю. А.* Правовые акты : учеб.-практ. и справ. пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская. – М. : Юринформцентр, 1999. – 380 с.
307. *Тихомиров, Ю. А.* Теория кодекса / Ю. А. Тихомиров // Кодификация законодательства: теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. – Нижний Новгород, 2009. – С. 38–45.
308. *Ткачук, О. В.* Дефекты отсылок как фактор, препятствующий систематизации законодательства / О. В. Ткачук // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : материалы Междунар. «круглого стола» (Москва, 18-19 января 2008 г.) : [сб. докл.] / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. – М. ; Нижний Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 462-466.
309. *Толстик, В. А.* К вопросу об иерархическом соотношении кодифицированных и некодифицированных нормативных правовых актов / В. А. Толстик // Кодификация законодательства : теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. – Нижний Новгород, 2009. – С. 151–167.
310. *Толстик, В. А.* Проблема понимания термина «законодательство» в контексте систематизации нормативных правовых актов / В. А. Толстик // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : материалы Междунар. «круглого стола» (Москва, 18-19 января 2008 г.) : [сб. докл.] / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. – М. ; Нижний Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 318-323.
311. *Топорнин, Б. Н.* Система источников права: тенденции развития / Б. Н. Топорнин // Судебная практика как источник права. – М., 2000. – С. 9–45.
312. *Торопкин, А. И.* О праве на пенсию служащих органов местного самоуправления по Своду законов Российской империи / А. И. Торопкин

- // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : материалы Междунар. «круглого стола» (Москва, 18-19 января 2008 г.) : [сб. докл.] / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. – М. ; Нижний Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 150-156.
313. *Третьякова, О. Д.* Кодификация как средство конвергенции права / О. Д. Третьякова // Кодификация законодательства : теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. – Нижний Новгород, 2009. – С. 177–185.
314. *Трудовое право России : учебник для студентов / Ю. П. Орловский [и др.] ; отв. ред. Ю. П. Орловский, А. Ф. Нуртдинова. – 2-е изд. – М. : Контракт : Инфра-М, 2008. – 598 с.*
315. *Тучкова, Э. Г.* Формирование системы пенсионного обеспечения России (правовые проблемы) / Э. Г. Тучкова // Трудовое право и право социального обеспечения. Актуальные проблемы. – М., 2000.
316. *Тучкова, Э. Г.* К вопросу о критериях дифференциации в социальном обеспечении / Э. Г. Тучкова // Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда и социального обеспечения / под ред. К. Н. Гусова. М., 2009. С. 401-412.
317. *Угодников, К.* Пенсионеры станут инвесторами / К. Угодников // Рос. газета. – 2001. – 7 июля.
318. *Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть : учебник для студентов / [И. В. Грачева и др.] ; под ред. Л. В. Иногамовой-Хегай, А. И. Рарога, А. И. Чучаева. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Инфра-М : Контракт, 2009. – 793 с.*
319. *Ушаков, А. А.* Избранное : очерки советской законодательной стилистики. Право и язык / А. А. Ушаков ; Рос. акад. правосудия. – М. : РАП, 2008. – 314 с.
320. *Ушаков, А. А.* Методологические аспекты советского правотворчества / А. А. Ушаков // Государство. Право. Законность. – Пермь, 1968. – С. 268–312. – (Ученые записки / Перм. гос. ун-т ; № 199).
321. *Ушаков, А. А.* Методологические основы и законодательный метод в советском правотворчестве / А. А. Ушаков // Учен. Зап. Перм. гос. ун-та. Юрид. науки. – Пермь, 1966. – № 147. – С. 110–185.
322. *Ушаков, А. А.* О кодификации советского законодательства / А. А. Ушаков // Учен. зап. Перм. гос. ун-та. – Пермь, 1959. – Т. 14., кн. 4, ч. 1. – С. 77–82.
323. *Федорова, М. Ю.* Медицинское право : учеб. пособие для вузов / М. Ю. Федорова. – М. : Владос, 2004. – 320 с.
324. *Федорова, М. Ю.* Образовательное право : учеб. пособие / М. Ю. Федорова. – М. : Владос, 2004. – 319 с.
325. *Федорова, М. Ю.* Понятие и виды дополнительного социального страхования / М. Ю. Федорова // Актуальные проблемы юридической науки и практики : тез. докл. науч. конф. (Пермь, 16-17 окт. 2003 г.). – Пермь, 2004. – Ч. 1. – С. 235–239.
326. *Федорова, М. Ю.* Применение минимальных стандартов в российской

- системе социального обеспечения / М. Ю. Федорова // Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения / под ред. Э. Г. Тучковой. – М., 2004. – С. 88–97.
327. *Федорова, М. Ю.* Социальная защита населения в Российской Федерации : курс лекций / М. Ю. Федорова. – Омск : Изд. ОмГУ, 1999. – 272 с.
328. *Федорова, М. Ю.* Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования / М. Ю. Федорова. – Омск : ОмГУ, 2003. – 382 с.
329. *Фогель, Я. М.* Право на пенсию и его гарантии / Я. М. Фогель. – М. : Юрид. лит., 1972. – 180 с.
330. *Фролов, О. П.* Подготовка социального кодекса РФ – очередной этап кодификации Российского законодательства / О. П. Фролов, Л. В. Труханович // [Кадры предприятия](#). – 2004. – № 4. – С. 3–10.
331. *Хабриева, Т. Я.* Глобализация и законодательный процесс / Т. Я. Хабриева // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации : сб. ст. / под ред. С. В. Полениной, В. М. Баранова – М. ; Нижний Новгород, 2007. – С. 26–33.
332. *Хабриева, Т. Я.* Кодификация российского законодательства в условиях федеративного государства / Т. Я. Хабриева // Кодификация законодательства : теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. – Нижний Новгород, 2009. – С. 26–37.
333. *Хачатурова, Л. К.* Правотворческая природа преамбулы нормативного правового акта (постановка проблемы) / Л. К. Хачатурова // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации : сб. ст. / под ред. С. В. Полениной, В. М. Баранова – М. ; Нижний Новгород, 2007. – С. 260–268
334. *Хохлов, Е. Б.* Очерки истории правового регулирования труда в России. Ч. 1: Правовое регулирование труда в Российской империи / Е. Б. Хохлов. – СПб., 2000. – 195 с.
335. *Хохрякова, О. С.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и их значение для применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении / О. С. Хохрякова // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения. Практика применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении / под ред. К. Н. Гусова. – М., 2006. – С. 32-36.
336. *Хропанюк, В. Н.* Теория государства и права: хрестоматия / В. Н. Хропанюк. – 2- изд., доп. и испр. – М. : Интерстиль, 1998. – 380 с.
337. *Худойкина, Т. В.* Законодательные ошибки: на примере законодательной деятельности субъекта РФ / Т. В. Худойкина // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. ст. : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – Т. 1. – С. 422–437.
338. *Цыбулевская, О. И.* Значение общеправовых принципов для отраслевого законодательства / О. И. Цыбулевская // Вопросы теории государства и права / под ред. М. И. Байтина. – Саратов, 2000. – Вып. 2 (11).

339. *Черданцев, А. Ф.* Системность норм права / А. Ф. Черданцев // Сб. науч. тр. СЮИ. – Свердловск, 1970. – Вып. 12. – С. 47–63.
340. *Чуча, С. Ю.* Судебные акты в системе источников трудового права России: современные тенденции / С. Ю. Чуча // Современные тенденции в развитии трудового права и права социального обеспечения : материалы междунар. науч.-практ. конф. / под ред. К. Н. Гусова. – М., 2007. – С. 144-150.
341. *Чхиквадзе, В. М.* О системе советского права / В. М. Чхиквадзе, Ц. А. Ямпольская // Советское государство и право. – 1967. – № 9. – С. 32–40.
342. *Шайхатдинов, В. Ш.* Вопросы кодификации законодательства о социальном обеспечении в СССР / В. Ш. Шайхатдинов // XXVI съезд КПСС и проблемы гражданского и трудового права, гражданского процесса : материалы конф., Москва, 19-21 окт. 1981 г. – М., 1982. – С. 196–199.
343. *Шайхатдинов, В. Ш.* Право социального обеспечения российской Федерации : учеб. пособие для вузов. Вып. 1 / В. Ш. Шайхатдинов ; Урал. акад. гос. службы. – Екатеринбург : УрАГС, 1996. – 91 с.
344. *Шайхатдинов, В. Ш.* Право социального обеспечения Российской Федерации : учеб. пособие для вузов. Вып. 2 / В. Ш. Шайхатдинов ; Урал. акад. гос. службы. – Екатеринбург : УрАГС, 1996. – 145 с.
345. *Шайхатдинов, В. Ш.* Роль решений Конституционного Суда РФ в совершенствовании законодательства о социальном обеспечении / В. Ш. Шайхатдинов // Права человека: регулирование, реализация, защита : материалы науч.-практ. конф. 14 дек. 2007 г. – Екатеринбург, 2008. – С. 16–21.
346. *Шебанов, А. Ф.* Нормы советского социалистического права : лекция / А. Ф. Шебанов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1956. – 44 с.
347. *Шебанов, А. Ф.* Система законодательства как научная основа кодификации / А. Ф. Шебанов // Советское государство и право. – 1971. – № 12. – С. 30–38.
348. *Шебанов, А. Ф.* Система отраслей законодательства: основания построения / А. Ф. Шебанов // Правоведение. – 1976. – № 4. – С. 15–25.
349. *Шебанов, А. Ф.* Форма советского права / А. Ф. Шебанов. – М. : Юрид. лит., 1968. – 215 с.
350. *Шейнин, Х.* Защита прав и свобод в Конституционном суде РФ / Х. Шейнин // Конституционное правосудие на рубеже веков : материалы Междунар. конф. – М., 2002. – С. 254–268.
351. *Шестеряков, И. А.* Пенсионное законодательство и некоторые проблемы обучения студентов-юристов / И. А. Шестеряков, И. В. Шестерякова // Роль социального обеспечения в преодолении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения / под ред. Э. Г. Тучковой. – М., 2004. – С. 205-207.
352. *Энциклопедический юридический словарь* / Л. П. Ануфриева [и др.] ; под ред. В. Е. Крутских. – М. : Инфра-М, 1998. – 368 с.
353. *Эченикэ, Е. В.* Международные нормы как важнейший ориентир развития систем социального страхования в Российской Федерации / Е. В. Эченикэ // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2005. – № 5. – С. 75–81.
354. *Юридический энциклопедический словарь* / под ред. А. Я. Сухарева

- [и др.]. – М. : Сов. энцикл., 1984. – 415 с.
355. *Юридический* энциклопедический словарь / А. И. Алексеев [и др.] ; под ред. В. Е. Крутских. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Инфра-М, 2003. – 450 с.
356. *Юртаева, Е. А.* Систематизация законодательства: исторический опыт, теоретические основания и практические перспективы / Е. А. Юртаева // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : материалы Междунар. «круглого стола» (Москва, 18-19 января 2008 г.) : [сб. докл.] / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. – М. ; Нижний Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 118-131.
357. *Юртаева, Е. А.* Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества / Е. А. Юртаева // Журнал рос. права. – 2006. – № 5. – С. 12–22.
358. *Юртаева, Е. А.* История систематизации законодательства в России / Е. А. Юртаева // Систематизация законодательства в Российской Федерации / А. С. Пиголкин [и др.] ; под. Ред. А. С. Пиголкина. – СПб., 2003. – С. 261–308.
359. *Явич, Л. С.* Общая теория права / Л. С. Явич ; под ред. А. И. Королева. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. – 285 с.
360. *Явич, Л. С.* Право развитого социалистического общества (сущность и принципы) / Л. С. Явич. – М. : Юрид. лит., 1978. – 224 с.
361. *Явич, Л. С.* Сущность права. Социально-философское понимание генезиса, развитие и функционирование юридической формы общественных отношений / Л. С. Явич. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1985. – 207 с.
362. *Язык закона* / С. А. Богомолов [и др.] ; под ред. А. С. Пиголкина. – М. : Юрид. лит., 1990. – 192 с.
363. *Яковлев, В. Ф.* О взаимодействии публичного и частного права / В. Ф. Яковлев // Публичное и частное право : проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики : материалы Всерос. науч.-практ. конф, 23-24 апр. 1998 г. – Екатеринбург, 1999.
364. *Якушев, Л. П.* Зарубежные кодексы социального обеспечения: возможные аналогии [Электронный ресурс] / Л. П. Якушев. – Режим доступа: [http://www.pensionreform.ru/files/11254/zarubezhnye\\_kodeksy.pdf](http://www.pensionreform.ru/files/11254/zarubezhnye_kodeksy.pdf).
365. *Якушев, Л. П.* Социальная защита : учеб. пособие / Л. П. Якушев. – М. : Редакция жур. «Пенсия», 1998. – 153 с.
366. *Ямпольская, Ц. А.* О правовой норме и правовом отношении / Ц. А. Ямпольская // Советское государство и право. – 1951. – № 9. – С. 33–45.
367. *Ясырева, И. Н.* Право социального обеспечения о комплексной реабилитации инвалидов : дис. ... канд. юрид. наук / И. Н. Ясырева. – Пермь, 2007. – 223 с.

## **Список нормативных правовых актов**

### *Международные правовые акты*

Всеобщая декларация прав человека. Принята 10 декабря 1948г. Генеральной Ассамблеей ООН // Российская газета. 1995. 5 апр.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят 16 декабря 1966г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. Вступил в силу для СССР 3 января 1976 г. // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят 16 декабря 1966г. // Бюллетень Верховного Суда. 1994. № 12.

Венская конвенция о праве международных договоров (Заключена в г. Вене 23 мая 1969) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLII. М., 1988.

Конвенция ООН о правах ребенка. Одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989г. // Сборник международных договоров СССР, выпуск XLVI, 1993.

Конвенция МОТ № 103 от 28 июня 1952 г. Относительно охраны материнства // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 - 1956. Т. I.- Женева: Международное бюро труда, 1991.

Конвенция МОТ № 102 от 28 июня 1952 г. О минимальных нормах социального обеспечения // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 - 1956. Т. I.- Женева: МБТ, 1991.

Конвенция МОТ № 128 от 29 июня 1967 г. О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 - 1956. Т. II.- Женева: МБТ, 1991.

Конвенцией МОТ № 117 от 22 июня 1962 г. Об основных целях и нормах социальной политики // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 - 1956. Т. II.- Женева: МБТ, 1991.

Рекомендация МОТ № 131 от 29 июня 1967 г. О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 - 1956. Т. II.- Женева: МБТ, 1991.

Рекомендация МОТ № 67 от 12 мая 1944г. Об обеспечении дохода // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 - 1956. Т. I.- Женева: МБТ, 1991.

Европейский кодекс социального обеспечения. Принят Советом министров Совета Европы 16 апреля 1964 г. (пересмотрен 6 ноября 1990 г.)

Европейская социальная хартия от 18 октября 1961г., (пересмотрена 3 мая 1996г.).

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 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 40.

### *Нормативные правовые акты РФ*

Конституция Российской Федерации. Принята всенародным

голосованием 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» // СЗ РФ. 1994. N 13. Ст. 1447.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006г. № 230-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496.

Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006г. № 73-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1. Ч. 1. Ст. 16.

Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1. Ч.1. Ст. 14.

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст.3.

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26 ноября 2001г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997г. № 60-ФЗ // СЗ РФ. 1997. №12. Ст. 1383.

Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997г. № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223 // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63 // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 5. Ст. 410.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994г. № 51 // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в

Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. № 30. Ст. 3738.

Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» // Рос. газ. 2009. 29 июля.

Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г. // Рос. газ. 2009. 5 июня.

Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 156-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам пенсионного обеспечения» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3612.

Федеральный закон от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1943.

Федеральный закон от 30 апреля 2008 г. № 55-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст.1942.

Федеральный закон от 29 декабря 2006г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 19.

Федеральный закон от 29 декабря 2006г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 18.

Федеральный закон от 18 декабря 2006г. № 231-ФЗ «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч.1). Ст. 5497.

Федеральный закон от 31 марта 2006 г. № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 14. Ст. 1457.

Федеральный закон от 22 декабря 2005 г. № 180-ФЗ «Об отдельных вопросах исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, размерах страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2006 году» // СЗ РФ. 2005. № 52. Ст. 5593.

Федеральный закон от 23 декабря 2004 г. № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 г.» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч.1). Ст. 5277.

Федеральный закон № 122-ФЗ от 22 августа 2004г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный

закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. N 35. Ст. 3607.

Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 109-ФЗ «О признании утратившими силу некоторых законодательных актов в связи с принятием федеральных законов «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» и «О трудовых пенсиях в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2878.

Федеральный закон от 5 апреля 2003 г. № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 2003. № 14. Ст. 1257.

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования выплаты накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3028.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 128.

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 52. Ч. 1. Ст. 4920.

Федеральный закон от 27 ноября 2001 г. № 155-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации» // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4561.

Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский кодекс РФ и в Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса РФ» // СЗ РФ. 2001. № 17. Ст. 1644.

Федеральный закон от 7 ноября 2000 г. № 136-ФЗ «О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием» // СЗ РФ. 2000. № 46. Ст. 4538.

Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 10-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2000 г.» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 131.

Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.

Федеральный закон от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» // СЗ РФ. 1998. № 38. Ст. 4736.

Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и

профессиональных заболеваний» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803.

Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 1514.

Федеральный закон № 134-ФЗ от 24 октября 1997 г. «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 113 «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3585. (утратил силу).

Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» // СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» // СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1401.

Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 146.

Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.

Федеральный закон № 181-ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 180-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в нормативные акты по вопросам возмещения работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием или иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей» // СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 4562.

Федеральный закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3198.

Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1929.

Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

Закон РФ от 9 июня 1993 г. № 5142-1 «О донорстве крови и ее компонентов» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 28. Ст. 1064.

Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.

Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 16. Ст. 551.

Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в РФ» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

Закон РФ «О государственных пенсиях в РФ» от 20 ноября 1990 г. № 340-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351. (утратил силу).

Декларация прав и свобод человека и гражданина, принята постановлением Верховного Совета РСФСР № 1920-1 от 22 ноября 1991 г. // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2123-1 «О распространении действия Закона РСФСР от 15 мая 1991 года «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 4. Ст. 138.

Постановление Верховного Совета РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 341-1 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Закона РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990 № 27. Ст. 352. (утратил силу).

Закон РСФСР от 8 июля 1981 г. «О судостроительстве в РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1981. № 28. Ст. 976. (утратил силу).

Закон СССР от 15 июля 1964 г. «О пенсиях и пособиях членам колхозов» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 29. Ст. 340.

Закон СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 15. Ст. 313. (утратил силу).

Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 24 декабря 1992 г. № 4214-1 «Об утверждении Правил возмещения работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием или иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 71. (утратило силу).

Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Об утверждении регламента Государственной Думы ФС РФ» от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 108.

Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов» // СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.

Указ Президента РФ от 6 февраля 1995 г. «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 7. Ст. 509. (утратил силу).

Указ Президента РФ от 3 августа 1994 г. № 1584 «Об индексации государственных пенсий в РФ с 1 августа 1994 года и источниках ее финансирования» // Российская газета № 147 от 4 августа 1994 г. (утратил силу).

Указ Президента от 16 декабря 1993 г. № 2171 «Об Общеправовом классификаторе отраслей законодательства // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4936. (утратил силу).

Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1766 «О компенсационных выплатах пенсионерам в связи с ростом стоимости жизни» // Российские вести. № 210 от 29 октября 1993 г. (утратил силу).

Указ Президента РФ от 30 ноября 1992 г. № 1490 «О дополнительном материальном обеспечении граждан за особые заслуги перед Российской Федерацией» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 23. Ст.

1973.

Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития РФ» // СЗ РФ. 2004. № 321. Ст. 2898.

Постановление Правительства РФ от 20 августа 2003 г. № 512 «О перечне видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 2003. № 34. Ст. 3374.

Постановление Правительства РФ от 18 июля 2002 г. № 537 «О списках производств, работ, профессий и должностей, с учетом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости в соответствии со статьей 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ», и об утверждении правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости работникам летного состава гражданской авиации в соответствии со статьей 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ»» // СЗ РФ. 2002. № 29. Ст. 2975.

Постановление Правительства РФ от 11 июля 2002 г. № 516 «Об утверждении правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьями 27 и 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2872.

Постановление Правительства РФ 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст.3895.

Постановление Правительства РФ от 7 августа 1995 г. № 790 «О мерах по реализации концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации» // Российская газета. 23 августа 1995г.

Постановление Совета Министров СССР от 12 июня 1989 г. № 454 «О признании утратившими силу и внесении изменений в решения Правительства СССР о служебных командировках» // СП СССР. 1989. № 25. Ст. 92. (утратило силу).

Постановление Совета Министров СССР № 351 от 18 марта 1988г. «О служебных командировках в пределах СССР» // СП СССР. 1988. № 15. Ст. 42. (утратило силу).

Постановление Совета Министров СССР от 28 декабря 1967г. «Об объединении решений Правительства СССР о пенсиях за выслугу лет некоторым категориям артистов театров и других театрально-зрелищных предприятий и коллективов» // СП СССР. 1968. № 2. Ст. 6; 1981. № 2. Ст. 3 (утратило силу).

Постановление Совета Министров СССР от 22 августа 1956 № 1173 «Об утверждении Списков № 1 и № 2 производств, цехов, профессий и должностей, работа в которых дает право на государственную пенсию на льготных условиях и в льготных размерах» // Документ опубликован не был.

Положение о Юридической комиссии при совете Министров СССР, утвержденном СМ СССР 13 июня 1958 г. // СП СССР. 1958. № 10. Ст. 89.

Постановление Министерства труда и социального развития РФ от 17 октября 2003 г. № 70 «Об утверждении разъяснения «О некоторых вопросах установления трудовых пенсий в соответствии со ст.ст. 27, 28, 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 52.

Постановление Министерства труда и социального развития РФ от 1 апреля 2003 г. № 15 «Об установлении тождества профессий рабочих, работа в которых дает право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии с подпунктами 1,2,4,5 и 7 пункта 1 статьи 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» // Российская газета. 2003. 24 апр.

Постановление Министерства труда и социального развития РФ от 7 мая 2002 г. № 34 «Об утверждении разъяснения Министерства труда и социального развития РФ № 4 О порядке применения пункта 4 статьи 5 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 28.

### **Список актов судебной практики**

Постановление Европейского суда по правам человека по делу Бурдов против Российской Федерации от 7 мая 2002 г. // Рос. газ. 2002. 4 июля.

Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2007 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в главу 24 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» в связи с жалобами граждан К.А. Катаняна, Л.В. Ревенко и Д.В. Слободянюка» // СЗ РФ 2007. № 53. Ст. 6674.

Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 2007 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 и пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» и абзаца третьего пункта 7 Правил учета страховых взносов, включаемых в расчетный пенсионный капитал, в связи с запросами Верховного Суда РФ и Учалинского районного суда Республики Башкортостан и жалобами граждан А.В. Докукина, А.С. Муратова и Т.В. Шестаковой» // СЗ РФ. 2007. № 29. Ст. 3744.

Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007г. № 378-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Амурского городского суда Хабаровского края о проверке конституционности положения ст. 59 Трудового кодекса РФ» // Вестник КС РФ. 2007. № 6.

Постановление Конституционного Суда РФ от 22 марта 2007 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования РФ на 2002 год» в связи с жалобой гражданки Т.А. Баныкиной» // СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1742.

Постановление Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений ряда статей Гражданского процессуального кодекса РФ...» // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 932.

Определение Конституционного Суда РФ от 3 октября 2006 г. № 471-О По запросу Курчатовского городского суда Курской области о проверке конституционности пункта 3 статьи 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» и по жалобе гражданки Степановой Ольги Александровны на нарушение ее конституционных прав той же нормой» // СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 679.

Определение Конституционного Суда РФ от 11 июля 2006 г. N 353-О «По запросу Псковского областного суда о проверке конституционности положений преамбулы и части 2 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Пенсия. 2006. № 12.

Постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ...» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы» // СЗ РФ. 2006. № 22. Ст. 2375.

Определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2006 г. N 187-О «По жалобе гражданина Наумчика Вячеслава Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями п.п. 2 и 3 ст. 3 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в РФ»» // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3585.

Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2005 г. № 231-О «По жалобе гражданина Галеева К.А. на нарушение его конституционных прав положением подпункта 1 пункта 1 статьи 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 29. Ст. 3097.

Определение Конституционного Суда РФ от 15 февраля 2005 г. № 17-О «По жалобе гражданки Енборисовой П.Ф. на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 16. Ст. 1479.

Постановление Конституционного Суда РФ № 13-П от 29 июня 2004 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234, 450 УПК РФ в связи с запросом группы депутатов Государственной думы» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2804.

Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июня 2004 года № 11-П по делу о проверке конституционности положений подпунктов 10, 11 и 12 пункта 1 статьи 28, пунктов 1 и 2 статьи 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»...» // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2476.

Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 107-О по запросу Сормовского районного суда города Нижнего Новгорода о проверке конституционности подпункта 2 пункта 1, пунктов 2 и 3 статьи 27 и пунктов 1 и

2 статьи 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 21. Ст. 2059.

Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 2002 г. N 320-О по жалобе гражданина Спесивцева Юрия Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями пункта «а» части первой статьи 12 и статьи 133.1 Закона РФ «О государственных пенсиях в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 5. Ст. 500.

Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 1 и ст. 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой» // Вестник КС РФ. 2001. № 5.

Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой» // СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 2276.

Определение Конституционного Суда РФ от 2 февраля 2000г. № 22-О «По запросу Питкярантского городского суда Республики Карелия о проверке конституционности ст. 26 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» // СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1532.

Постановление Конституционного суда РФ № 11-П от 16 октября 1995 г. по делу о проверке конституционности статьи 124 Закона РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР» // СЗ РФ. 1995. № 43. Ст. 4110.

Постановление Конституционного Суда РФ № 10-П от 31 июля 1995г. «По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению законности и правопорядка на территории Чеченской республики»...» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 2005 г. № 25 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении дел, связанных с реализацией гражданами права на трудовые пенсии» // Бюллетень ВС РФ. 2005. № 6.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 2 от 17 марта 2004 г. «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Бюллетень ВС РФ. 2004. № 6. (Действует в редакции постановления Пленума от 28 декабря 2006 г. № 63).

Постановление Пленума Верховного Суда от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общеобязательных принципов и норм международного права и международных договоров РФ» // Бюллетень ВС РФ. 2003. № 12.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 35 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел, связанных с реализацией инвалидами прав, гарантированных Законом РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Бюллетень ВС РФ. 2001. № 2.

Постановление Пленума Верховного Суда СССР № 9 от 30 июня 1964 г. «О

мерах по улучшению систематизации и судебной практики в судебных органах»  
// Бюллетень ВС СССР. 1964. № 4.