

КОДИФИКАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ: ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ИЛИ КОДЕКС?*

Ю. В. ВАСИЛЬЕВА

С 2004 г. в Российской Федерации ведется систематическая работа по анализу состояния законодательства. В 2004 г. председателем Совета Федерации С. Мироновым впервые был сделан доклад «О состоянии законодательства в Российской Федерации».¹ Теперь эти доклады вошли в ежегодную практику. Усиление внимания российских парламентариев к состоянию отечественного законодательства не случайно и обусловлено, главным образом, ростом числа принимаемых законодательных актов и процессом сближения правовой системы и правотворческого процесса России с соответствующими институтами развитых демократических государств.² Последнее обстоятельство повлекло целый ряд позитивных изменений, в том числе повышение роли закона в правовом регулировании отношений в РФ. Вместе с тем превратное понимание значимости закона может привести к обратным результатам. Многие исследователи уже обратили внимание на неоправданное увеличение числа законов, регулирующих вопросы, явно находящиеся в сфере подзаконного нормотворчества, мелкотемье, низкое качество законов.

Указанные тенденции отчетливо проявляются и в законодательстве о социальном обеспечении. Объем нормативного материала в данной



Васильева Юлия Валерьевна,
к. ю. н., доцент,
кафедра трудового права
и социального обеспечения
Пермского государственного
университета

* Статья подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (грант № 09-03-00072а).

© Ю. В. Васильева, 2009

E-mail: kafedratrudovogoprava@rambler.ru

¹ Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». М., 2005 (также доступен по адресу: <http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/2004/index.html>).

² В качестве положительных моментов влияния глобализации на отечественный законодательный процесс учеными выделяются гласность и открытость законодательного процесса, экспертное сопровождение на различных стадиях законодательного процесса, ответственность законодателя, законодательное регулирование процедуры разработки и принятия закона и др. (Хабриева Т. Я. Глобализация и законодательный процесс // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации. М.; Н. Новгород, 2007. С. 26–33).

сфере постоянно увеличивается, при этом, несмотря на то что многие группы общественных отношений теперь регулируются федеральными законами, объем подзаконного и ведомственного нормотворчества от этого не уменьшается. Социально-обеспечительное законодательство бессистемно, противоречиво и сложно в применении. Очевидно, что оно нуждается в серьезном и концептуальном пересмотре, результатом которого должен стать единый сводный отраслевой кодифицированный акт. Иные способы упорядочения нормативных предписаний, такие как инкорпорация и консолидация, также могут быть использованы, но в качестве вспомогательного средства. Разработка и принятие в ближайшее время Кодекса социального обеспечения — задача гораздо более насущная, поскольку это основной способ преодоления множественности нормативных актов, пробелов и противоречивости правового регулирования. О необходимости кодификации законодательства о социальном обеспечении на страницах юридических изданий говорилось неоднократно, но перевести научные дебаты в практическую плоскость до сих пор не удавалось. Возможно, с усилением внимания российских парламентариев к вопросам кодификации данная ситуация изменится.³

Задача кодификации законодательства о социальном обеспечении требует решения многих концептуальных вопросов, один из которых касается формы кодифицированного акта. Известно, что в результате кодификации законодательства обычно создаются кодексы. Но это далеко не единственный вид сводного кодификационного 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 от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», от 16 июля 1999 г. № 178-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»⁴ и др.). В недавнем прошлом в СССР большое распространение имел такой вид кодифицированного акта, как Основы законодательства или Основные начала законодательства. Только в период 1958–1977 гг. было издано 14 основ законодательства Союза ССР и союзных республик по различным отраслям (институтам) законодательства.⁵

Основы законодательства 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, осуществлялись 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

³ В докладе о состоянии законодательства в РФ по итогам 2006 г. подчеркивается, что «важнейшим элементом обеспечения качества законодательства должна стать система мер по его кодификации» (*Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»* // <http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/2006/25/index.html> (2009. 19 окт.)).

⁴ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872; 1999. № 29. Ст. 3686.

⁵ *Систематизация законодательства в Российской Федерации* / под ред. А. С. Пилочкина. СПб., 2003. С. 342.

законодательства СССР о социальном обеспечении. По мнению ученого этот акт должен был подтвердить завершение процесса создания отрасли права социального обеспечения.⁶ Предложения о принятии Основ законодательства о социальном обеспечении высказывались и в более позднее время.⁷ Эффективна ли данная форма кодификационного акта для систематизации современного российского законодательства о социальном обеспечении?

Конституция РФ 1993 г. не упоминает среди видов нормативных правовых актов Основы законодательства. Само по себе это обстоятельство не является запретом для разработки и принятия такого акта, тем не менее Основ в российском законодательстве фактически нет. Немногие действующие основы законодательства — об охране здоровья граждан, о нотариате, о культуре — были приняты еще до Конституции РФ и нуждаются в определенной коррекции. Кроме того, в литературе 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 их дальнейшей конкретизации в соответствующих законах (как это было в СССР). Такое особое значение ученый усматривал 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.⁸

Продолжая данное рассуждение, 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 соответствии с ними приводилось все действующее законодательство и, как обязательное следствие, осуществлялась систематизация соответствующего законодательства союзных республик в республиканских кодексах.⁹

Основы законодательства, как и кодексы, обеспечивают создание единой нормативной базы и обладают в данной сфере регулирования

⁶ Андреев В. С. Социальное обеспечение в СССР. М., 1970. С. 29.

⁷ См., напр.: Советское право социального обеспечения / под ред. А. Д. Зайкина. М., 1982. С. 53; 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» (Буянова М. О. Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики (теоретико-правовой аспект). Автореф. дис. ... д. ю. н. М., 2003. С. 42).

⁸ Мицкевич А. В. Кодификация законодательства в Российской Федерации // Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 149.

⁹ См. подробнее: Поленина С. В., Сильченко Н. В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. М., 1987. С. 143; Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко. М., 1962. С. 12–16; Юртаева Е. А. История систематизации законодательства в России // Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 340–341.

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. Ввиду этой специфики Основы существенно ограничивают возможности законодателя исчерпывающе (одним актом) урегулировать ту или иную область общественных отношений. Конечно, такие возможности ограничены для любого кодификационного акта, но в особенности в случае Основ, которые, что называется, «по определению» требуют своего последующего развития, желательного путем принятия кодекса (кодексов) в данной сфере правового регулирования. Вряд ли столь непростая конструкция отвечает целям систематизации современного динамично развивающегося законодательства о социальном обеспечении. Кодифицированный акт о социальном обеспечении должен быть документом непосредственного действия, иначе его принятие не будет оправдано, он не выполнит своего назначения. Отсутствие достаточной полноты материала и необходимой детализации правового регулирования может породить определенное недоверие к такому акту, что отрицательно скажется на его авторитете как основного акта в иерархии источников права социального обеспечения.

Имеется и другая проблема. Известно, что субъекты Российской Федерации обладают законодательными полномочиями в социальной сфере. С принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122¹⁰ данные полномочия были существенно расширены, в связи с чем на регионы возложена большая ответственность за принимаемые ими нормативные правовые акты. Однако качество законодательной работы во многих субъектах Федерации пока, к сожалению, низкое. Причин этого достаточно: незавершившийся процесс разграничения полномочий между Россией и ее субъектами и «остаточный» его принцип, отсутствие долгосрочной государственной стратегии в социальной сфере, недостаточное социально-экономическое развитие многих субъектов РФ, невысокий уровень профессионализма регионального законодателя. Можно добавить к этому, что до принятия Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122 законодательство о социальном обеспечении было в достаточной степени развито далеко не во всех субъектах Российской Федерации. Во многих регионах пришлось начинать все «с нуля», в большинстве — проводить ревизию всего действующего законодательства. В таких условиях невозможно было бы ожидать от региональных властей принятия полноценных кодексов социального обеспечения.

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

¹⁰ СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

и законодательства».¹¹ Дополнительно подчеркивалась необходимость текстуального воспроизведения в кодексах не только общих принципов Основ, но и иных нормативных положений. 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.

Интересно отметить, что и в советское время далеко не всеми поддерживалась идея кодификации социального законодательства в форме Основ. Так, З. Д. Виноградова указывала, что, 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 большая роль в которых принадлежит подзаконным актам. В-третьих, по своему характеру Основы должны содержать лишь наиболее принципиальные положения соответствующего законодательства, а нормы о материальном обеспечении граждан отличаются 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 сведутся к абстракциям, не имеющим непосредственно регулирующей силы. 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.¹²

В основном указанные обстоятельства сохраняют свою актуальность. 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 стандартов социального обеспечения, и вместе с тем непосредственное регулятивное воздействие, снижающее возможность подзаконного (особенно ведомственного) нормотворчества. *Оптимальным решением этих задач может стать Кодекс социального обеспечения*, способный не только обеспечить правовую определенность и связанную с ней эффективность правового воздействия, но и преодолеть многие социальные проблемы, которые в современной России достаточно остры.

Кроме выбора формы кодифицированного акта, еще на этапе подготовительных работ необходимо решить немало иных вопросов, в частности

¹¹ *Теоретические* вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко. М., 1962. С. 107–108.

¹² *Виноградова З. Д.* Кодификация законодательства о социальном обеспечении // Вопросы социального обеспечения. Сб. науч. трудов. Вып. 14. М., 1983. С. 25–26.

об отборе актов для кодификации, о структуре будущего Кодекса и его месте в системе источников права социального обеспечения и др. Указанные вопросы требуют серьезного самостоятельного изучения, но отдельные, наиболее общие суждения по этому поводу можно обозначить.

Определяя общий план будущего Кодекса социального обеспечения, следует иметь в виду, что кодекс как никакой другой закон нуждается в системно-упорядоченном изложении правового материала. Если для «обычного» закона иногда может быть простительна некоторая непоследовательность в расположении глав и статей, то в кодексе недостаточно продуманный подход к решению данного вопроса может привести к нарушению логики построения и дальнейшего развития соответствующей отрасли права. Ведь система отрасли права обычно складывается из институтов и иных подразделений, выраженных в отраслевых нормативных актах. А с учетом своеобразия строения права, его деления на определенные структурные части производится, в свою очередь, систематизация и кодификация законодательства.¹³ С. С. Алексеев убежден: «Структура права не может быть с достаточной полнотой и точностью раскрыта, если не видеть ее органического единства с внешней формой права — с системой законодательства, внутренними подразделениями в нормативных актах».¹⁴ Поэтому систематический план будущего Кодекса социального обеспечения в идеале должен опираться на два столпа: во-первых, на достижения правовой доктрины, выработавшей ряд подходов к определению системы и структуры права социального обеспечения; во-вторых, на состояние действующего социально-обеспечительного законодательства. Более того, результаты работ по кодификации законодательства не будут столь успешны без использования Классификатора правовых актов.¹⁵ Последний может стать необходимым связующим звеном между абстрактной теоретической конструкцией и конкретными правовыми реалиями.

При этом важно, чтобы структура будущего Кодекса социального обеспечения соотносилась со структурой Классификатора правовых актов, но не воспроизводила ее полностью. М. О. Буянова, анализируя Классификатор, в частности его раздел 070.000.000 «Социальное обеспечение и социальное страхование», правильно замечает, что он закрепляет такую систему законодательства о социальном обеспечении, которая в полной мере не соответствует системе права этой отрасли.¹⁶ Дело в том, что Классификатор преследует иные, более прикладные цели, и его структура не может механически повторять структуру соответствующих отраслей права и законодательства.¹⁷ Этот документ разрабатывался главным образом в интересах массового пользователя для облегчения поиска и учета правовых актов. Поэтому выделение в ряде случаев какого-либо раздела не на основе строго научного подхода, а для удобства поиска информации представляется оправданным. Думается, на этом основано помещение в упомянутый раздел некоторых институтов, не включаемых обычно в систему права социального обеспечения: негосударственного пенсионного обеспечения, негосударственного социального обслуживания, управления социальным

¹³ Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 18.

¹⁴ Там же. С. 59.

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

¹⁶ Буянова М. О. Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики. Дис. ... д. ю. н. М., 2003. С. 113.

¹⁷ Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 165.

обеспечением и страхованием и др. Тем не менее структура Классификатора заслуживает подробного изучения, поскольку задача упорядочения нормативного материала, которую решает кодификация, неотделима от поиска оптимально удобного его расположения для правоприменителей и граждан.

Большинство ученых поддерживает классическое разделение отрасли на Общую и Особенную части, но вопрос о структуре и содержании обеих частей остается дискуссионным. При этом наибольшие разночтения касаются Общей части права социального обеспечения, формирование которой, по мнению ряда авторов, еще не завершено.¹⁸ Именно этим отчасти объясняется отсутствие четких предписаний, определяющих предмет права социального обеспечения, его цели, функции и другие отраслеобразующие категории, что, в свою очередь, оставляет место для сомнений в самостоятельности данной отрасли права в целом. Принятие Кодекса социального обеспечения с научно обоснованной Общей частью должно окончательно разрешить эти сомнения в пользу безоговорочного признания автономности права социального обеспечения в системе российского права.

Суммируя позиции исследователей по вопросу о структуре права социального обеспечения, можно выделить ряд институтов (разделов), которые обязательно должны присутствовать в Общей части Кодекса: цели и задачи законодательства о социальном обеспечении; основные принципы правового регулирования; отношения, регулируемые законодательством о социальном обеспечении; субъекты отношений и их правовое положение; основания социального обеспечения (социальные риски); виды социального обеспечения.¹⁹ Учитывая формирование в России социального государства и тенденции развития отраслевого законодательства, к этому перечню необходимо добавить положения: о разграничении законодательных полномочий между федеральным центром и регионами; о праве на социальное обеспечение (его месте в системе иных социальных прав); об ответственности за нарушение законодательства о социальном обеспечении; 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. Абсолютное большинство учебных и монографических работ по праву социального обеспечения в той или иной мере затрагивает проблемы финансирования социальной сферы. Новое звучание этой теме придало развитие в России отношений по социальному страхованию. В рамках этих отношений формирование права граждан на страховое обеспечение стало неотделимым от их участия в финансировании системы социального страхования. Поэтому определенная регламентация в Кодексе социального обеспечения финансовых отношений, хотя бы в части социального страхования, необходима.

¹⁸ Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России. М., 2005. С. 98.

¹⁹ См., напр.: Азарова Е. Г., Виноградова З. Д., Полупанов М. И. Концепция развития законодательства о социальном обеспечении // Концепции развития российского законодательства. М., 1998. С. 165–166; Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России. С. 99; Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития. М., 2000. С. 131–132; Шайхатдинов В. Ш. Право социального обеспечения Российской Федерации. Екатеринбург, 1999. С. 9.

Далее классическое построение Кодекса требует конкретизации общих положений в предписаниях более частного характера. И здесь наиболее эффективным представляется структурирование Особенной части по видам социального обеспечения, причем последовательность расположения разделов должна зависеть от развитости того или иного массива законодательства и значимости регулируемых им отношений. Первый раздел будет охватывать пенсионные отношения, второй — отношения по обеспечению пособиями и т. д. При этом, учитывая различные организационно-правовые способы формирования права на тот или иной вид социального обеспечения, соответствующие разделы следует дополнительно подразделять на структурные части, регламентирующие особенности обеспечения: а) в порядке социального страхования, б) в порядке обеспечения за счет государственных бюджетных средств, в) в режиме оказания государственной социальной помощи.

Концепция Особенной части Кодекса, основанная на привычной систематизации отрасли права социального обеспечения, на первый взгляд кажется достаточно простой. Но в действительности это не так. Все без исключения институты этой части необходимо оценить с нескольких позиций: состояния текущего законодательства, тенденций его развития, уровня государственной регламентации (общефедерального или регионального). В результате такого анализа выявятся блоки законодательства, требующие различной степени детализации в Кодексе либо вообще не подлежащие кодификации. Например, не потребует детальной регламентации на уровне федерального Кодекса институт социального обслуживания в связи с переносом «центра тяжести» в его регулировании на региональное законодательство. Вовсе нецелесообразной представляется кодификация правовых нормативных актов РФ о льготах. Эти акты в определенной части еще продолжают функционировать, но все более заметным становится их временный характер. Очевидно, что кодификация актов временного характера не будет способствовать стабильности будущего Кодекса социального обеспечения.

Вопрос о месте Кодекса социального обеспечения в системе источников отрасли и его соотношении с иными правовыми нормативными актами о социальном обеспечении должен быть определен в самом Кодексе. Решение этого вопроса не может серьезно отличаться от аналогичных решений в иных отраслях российского законодательства. Единый отраслевой кодифицированный акт, без сомнения, является центральным в системе законодательства, все остальные, в том числе законодательные акты должны ему соответствовать. В то же время идея придания Кодексу социального обеспечения высшей юридической силы среди иных федеральных законов должна быть отвергнута. Здесь следует согласиться с А. В. Мицкевичем, заметившим, что кодекс не обладает по отношению к другим федеральным законам более высокой юридической силой, а воздействует «силой притяжения» системы по отношению к входящей в нее подсистеме (части, подотрасли, отдельному закону), т. е. чисто кодификационными связями.²⁰ Особая роль Кодекса социального обеспечения видится в его способности сцементировать отраслевое законодательство и одновременно придать качественно новый импульс его дальнейшему развитию. Будущий кодекс закрепит необходимую автономность правовых норм о социальном обеспечении, поднимет престиж данной отрасли российского права и правовой науки.

²⁰ *Систематизация законодательства в Российской Федерации.* С. 149.