

На правах рукописи

Васильева Юлия Валерьевна

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

12.00.05 – трудовое право; право социального обеспечения

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Москва 2010

Работа выполнена на кафедре трудового права и права социального обеспечения ГОУ ВПО «Московская государственная юридическая академия» имени О.Е. Кутафина

- Научный консультант:** Заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор
Тучкова Эльвира Галимовна
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук,
профессор
Лушников Андрей Михайлович
- доктор юридических наук,
профессор
Мачульская Елена Евгеньевна
- доктор юридических наук,
профессор
Федорова Марина Юрьевна
- Ведущая организация:** **Институт законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве РФ**

Защита состоится 25 марта 2010 года в 14.00 часов на заседании Диссертационного совета Д 212.123.03 при Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина по адресу: 123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская дом 9, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина.

Автореферат разослан «___» января 2010 года

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридический наук, профессор

И.В. Ершова

Общая характеристика работы

Актуальность темы. В последние годы Федеральное Собрание Российской Федерации 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: значительным ростом числа принимаемых законодательных актов и общемировым процессом глобализации, способствующим, в частности, сближению правовых систем и правотворческого процесса демократических государств, закреплению в них принципов социального правового государства, защиты прав человека. Очевидно, что без повышения качества законодательства Российской Федерации 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. Законы о социальном обеспечении нередко принимаются для снятия социальной напряженности, для привлечения голосов избирателей, 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. XX века. 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 и многие социальные проблемы, которые в современной России достаточно остры. Закрепив единое социальное пространство, достойный стандарт обеспечения, равный социально-правовой статус человека и гражданина на всей территории страны кодекс социального обеспечения может способствовать столь необходимому 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:

- выяснить основные черты кодификации и определить ее место в систематизации законодательства, обосновать необходимость кодификации законодательства о социальном обеспечении;

- выявить оптимальные вид и форму кодификации законодательства о социальном обеспечении;

- определить основные принципы отбора актов для кодификации законодательства о социальном обеспечении, раскрыть их содержание;

- раскрыть значение судебной практики для кодификации законодательства о социальном обеспечении;

- сформулировать определение понятия законодательства о социальном обеспечении; выяснить структуру законодательства и его место в системе межотраслевых связей; оценить его реальное состояние;

- 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;

- выявить и обосновать основные цели и принципы кодификации законодательства о социальном обеспечении;

- предложить концептуальные подходы к формированию структуры кодекса социального обеспечения РФ, к соотношению кодекса социального обеспечения с иными нормативными правовыми актами;

- определить значение и проанализировать специфику законодательной техники в деле подготовки доступного 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. Кабрияка, 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 одновременно 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 нормативных правовых актов; обосновывается целесообразность нормативного закрепления перечня видов актов, подлежащих отбору; доказываемся, 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 в будущем 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 (таким 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 в их многообразии: принципы права, доктринальные, 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, способствующие

доступности и согласованности норм кодекса социального обеспечения, в частности: необходимости обеспечения ясности, простоты и научности законодательного языка; использования дефиниций, полно раскрывающих существенные юридические признаки понятия; ограничения использования дефиниций с открытым перечнем, оценочных понятий и определений; недопустимости проектирования статей (частей статей) с чрезмерно большим объемом структурных единиц, использования сложных формул; ограничения количества отсылочных норм; отказа от отсылок к несуществующим нормативным правовым актам, общих отсылок к законодательству без уточнения хотя бы его предметной области и др.

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, 2008г.); «Современное законотворчество и правоприменение» (Пермь, 2008г.); «Право на жизнь и его юридические гарантии в сфере труда и социального обеспечения» (Москва, 2007г.) и др. Результаты исследования апробированы автором в процессе чтения лекций в Пермском государственном университете.

Структура работы состоит из введения, трех разделов, охватывающих восемь глав и двадцать семь параграфов, заключения, списка использованной литературы, нормативных правовых актов. Изначально в структуре работы планировалась еще одна глава, посвященная истории систематизации законодательства о социальном обеспечении, но в окончательный вариант диссертации она не вошла по причине экономии объема работы. Ознакомиться с историей систематизации отраслевого законодательства можно в опубликованной монографии автора.

Основное содержание диссертации

Во введении определена актуальность темы, цели и задачи исследования, методологическая и теоретическая основы, эмпирическая база исследования, сформулированы выводы, выносимые на защиту, обоснованы научная новизна исследования, его теоретическое и практическое значение.

Раздел I «Методологические вопросы кодификации российского законодательства о социальном обеспечении», состоящий из трех глав, посвящен методологии кодификации и охватывает исследование вопросов о способах систематизации, видах и формах кодификации, выявлению ее места среди иных способов систематизации, принципах отбора актов для кодификации законодательства и определению роли судебной практики в этом процессе.

В первой главе «Основные черты кодификации и ее место в систематизации российского законодательства. Кодификация законодательства о социальном обеспечении: постановка проблемы»,

состоящей из трех параграфов, анализируются причины, требующие кодификации отраслевого законодательства, исследуется понятие и способы систематизации законодательства, обосновываются оптимальные форма и вид кодификации российского законодательства о социальном обеспечении.

В первом параграфе «Необходимость системного упорядочения законодательства о социальном обеспечении. Способы систематизации» рассмотрены основные способы систематизации законодательства, выделяемые в теории российского права и в зарубежных источниках. Систематизация законодательства, как деятельность по приведению нормативных актов в единую, упорядоченную систему, осуществляется в трех основных способах: кодификации, инкорпорации и консолидации. Однако, полного единодушия по поводу членения данного понятия в научном мире нет и можно встретить более широкий подход (включая учет нормативных актов) (А.С. Пиголкин) или, напротив, узкий (исключая консолидацию) (И.С. Самощенко). В правовой науке некоторых зарубежных стран (Франция) под кодификацией понимается любой способ приведения разрозненных актов в единое целое.

В современном российском правоведении почти единообразно утвердилось понимание кодификации как *основного способа систематизации* законодательства. Вместе с тем имеет место взгляд на кодификацию как на совершенно особую содержательную форму упорядочения нормативного материала, не входящую в категорию юридической систематизации. 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 (В.М. Баранов, В.Н. Карташов).

Анализируются критерии разграничения способов систематизации, рассматриваются различные виды и варианты *инкорпорации*, исследуется опыт работы над собраниями законодательства в СССР, союзных республиках, над Сводом законов СССР и начало работы над Сводом законов РФ. Отмечена неоднозначность научных подходов к определению значения и места *консолидации* законодательства в юридической практике, что в значительной мере вызвано ограниченной сферой ее применения.

Не умаляя значения инкорпорации и консолидации в деле упорядочения законодательства о социальном обеспечении, сделан вывод о том, что основным путем преодоления его кризисного состояния – это повышение внимания к

кодификации законодательства. Иные способы систематизации могут быть использованы при этом в качестве вспомогательного средства.

Во втором параграфе «Кодификация как главный способ совершенствования законодательства о социальном обеспечении. Выбор формы кодифицированного акта» отмечено, что в науке и правотворческой практике исследованию понятия кодификации уделяется должное внимание, но еще 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 кодификационного 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.

На основании анализа такого признака кодификации, как *существенный пересмотр* значительного массива действующего законодательства, сделан вывод о том, что кодификация не всегда означает его *коренную реформу*, а *существенный пересмотр законодательства не означает тотального отказа от прежнего правового регулирования.* Для права социального обеспечения этот вывод очень важен, поскольку конъюнктурные попытки радикального переустройства в социальной сфере не прекращаются. Признавая *существенный пересмотр законодательства* одним из основных признаков кодификации, подчеркивается (вслед за В.М. Сырых), что такой пересмотр выражается прежде всего в том, что система многих и разрозненных актов заменяется единым, логически стройным и непротиворечивым актом; малоэффективные, устаревшие нормы утрачивают свое действие; создаются и закрепляются новые нормы и институты права. 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. Поэтому не следует всегда отождествлять кодификацию с полным обновлением нормативного материала. Потребность в кодификации очевидна и там, где имеется кризис законодательства, обусловленный бессистемностью, противоречивостью и нестабильностью актов, и который невозможно преодолеть посредством иных форм систематизации.

Выявлено двоякое понимание и использование понятия «кодификация» в теории права: как определенного *процесса* (вида деятельности) по совершенствованию законодательства и как *итога* этой деятельности,

выраженного в кодифицированном акте. Оба подхода 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. Предложено понимать под *формой кодификации* ее конкретные итоги, отождествляя ее в данном случае с *формой кодификационного акта* (кодекс, основы законодательства, устав, положение и др.). Если же рассматривать кодификацию как специфическое направление развития законодательства, то, в зависимости от ее характера, выделяются *виды кодификации* (отраслевая, комплексная, сплошная, частичная, поэтапная и др.) (Т.Н. Рахманина).

Выделение двух значений исследуемого понятия важно и в *методологическом* аспекте. Поскольку создание кодекса (иного сводного акта) - это и есть цель кодификации как процесса, постольку *методологической основой научного осмысления отраслевого кодификационного акта должен служить теоретический анализ 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 диссертации и исследуется кодификация законодательства о социальном обеспечении.

В результате кодификации законодательства обычно создаются кодексы, хотя это не единственный вид сводного кодифицированного акта. В недавнем прошлом в СССР большое распространение имели основы (основные начала) законодательства, которые отражали специфику советского государственного и правового устройства, свойственное ей сочетание централизации и федерализма. Тогда предлагалось кодифицировать в форме «основ» и законодательство о социальном обеспечении (В.С. Андреев, В.А. Тарасова и др.). Эта форма кодификации поддерживается некоторыми авторами по сей день (Е.Г. Азарова, М.О. Буянова, С.И. Кобзева). Сравнительный анализ позиций ученых по вопросу соотношения основ законодательства и кодексов, анализ существенных признаков указанных видов нормативных актов, позволили сделать ряд выводов.

Особое значение «основ» как кодифицированного акта заключается в его дальнейшей конкретизации в соответствующих законах и, в первую очередь, в

отраслевых кодексах (А.В. Мицкевич). Именно такой порядок существовал в СССР. Основы законодательства как вид сводного закона использовались тогда для регламентации отношений, составлявших сферу совместного ведения Союза ССР и союзных республик и закрепляли исключительно принципиальные положения правового регулирования, детальное развитие которых осуществлялось в республиканских кодексах. Поэтому «основы» являлись (являются сейчас) актом значительно *более высокой степени обобщения нормативного материала*, чем кодексы, т.к. их назначением является установление лишь общих, принципиальных положений. Ввиду этой специфики «основы» существенно ограничивают возможности законодателя исчерпывающе (одним актом) урегулировать какую-либо область общественных отношений, «по определению» требуя своей дальнейшей конкретизации, желательно, в соответствующих кодексах.

Проведение параллели между советским республиканским и российским федеративным устройством и связанная с этим идея возложить на органы законодательной власти субъектов РФ обязанность по принятию кодексов социального обеспечения в развитие федеральных основ законодательства, представляется несостоятельной в силу целого ряда причин: неравномерности социально-экономического развития различных субъектов РФ; низкого качества законодательной работы во многих из них; отсутствия требуемого опыта и т.д. Кроме того, ввиду преимущественно федеральной регламентации большинства отраслевых институтов, становится проблематичным и вопрос о *полноценном* предмете регулирования для кодексов субъектов РФ.

В СССР сочетание федерализма и жесткой централизации государственной власти, неделимость экономического социального и культурного пространства страны гарантировали необходимое единообразие правового регулирования на всей территории страны и соответствие республиканских кодексов общесоюзным основам. В современной России должную преемственность федерального и регионального законодательства еще только предстоит обеспечить. Поэтому законодательная связка «основы – кодекс», имманентная правовой системе и государственному устройству СССР, вряд ли будет столь же эффективной в деле кодификации российского законодательства о социальном обеспечении. Во всяком случае, до выравнивания существенной асимметрии в государственном устройстве России (С.В. Поленина).

Российскому законодательству о социальном обеспечении должны быть присущи *оптимальная централизация*, позволяющая гарантировать обеспечение

на всей территории России единого социального пространства и единых минимальных стандартов социального обеспечения; *прямое действие*, предупреждающее чрезмерный рост подзаконного, особенно, ведомственного нормотворчества; *правовая определенность*, способствующая максимальной эффективности воздействия на общественные отношения. Именно форма *федерального кодекса* позволит решить эти задачи наилучшим образом. Кроме того, для граждан кодекс является наиболее понятным и доступным законом, заменяющим сотни иных видов нормативных актов.

В третьем параграфе «Выбор вида кодификации законодательства о социальном обеспечении» указывается, что виды кодификации могут быть разнообразными, но выбор того или иного из них должен быть обоснованным. По признанию большинства правоведов основным видом кодификации, позволяющим обеспечить необходимую системность законодательства и охватить основную часть нормативного материала, является *отраслевая* кодификация (С.С. Алексеев, А.С. Пиголкин и др.), дающая в перспективе возможность осуществить сплошную кодификацию законодательства (Т.Н. Рахманина). Для законодательства о социальном обеспечении, как самостоятельной отрасли законодательства, такой подход оптимален. Обосновывается также, что отраслевая кодификация в данной сфере должна быть *полной*, т.е. охватывать, по возможности, весь отраслевой нормативный материал.

Это не означает отказа от иных видов кодификации, но требует соблюдения между ними иерархии. Отраслевая кодификация должна иметь безусловный приоритет, к примеру, перед комплексной кодификацией, что изначально обусловлено соотношением отраслевых и комплексных образований в системе права, где последние являются вторичной структурой (С.С. Алексеев). По отношению к отраслевой кодификации комплексная играет подчиненную, вспомогательную роль и не расценивается в теории права и в отраслевых науках как основное направление совершенствования законодательства (Т.Н. Рахманина). Чрезмерное увлечение практикой комплексной кодификации может привести к размыванию границ отраслей права, утрате юридической целостности законодательства ввиду вероятности многократного дублирования норм. Дана критическая оценка идее кодификации законодательства о социальном обеспечении в комплексном «социальном кодексе», охватывающем нормы нескольких отраслей российского законодательства т.н. «социального блока».

Анализируется вопрос о целесообразности поэтапной кодификации отраслевого законодательства (М.Л. Захаров, С.И. Кобзева, Э.Г. Тучкова). Сделан

вывод о том, что расчленение кодификации на этапы или части чревато *утратой связи* между одновременно принятыми кодексами, нарушением целостности идей, к которым стремится кодификатор. В то время как в пользу единой кодификации свидетельствуют тщательность разработки акта, согласование большинства нормативных предписаний отрасли, логическое единство всех положений кодекса в их совокупности, и сам результат, представленный в виде главного источника отрасли права социального обеспечения. С этих позиций у *единого отраслевого кодекса гораздо выше шанс оказаться по-настоящему системным актом, нежели у нескольких кодексов, подготовленных в разное время, разными исполнителями.* Поэтому, не отрицая значения поэтапной (частичной) кодификации, принципиальный подход к решению проблемы требует признать, что для современного законодательства о социальном обеспечении такая кодификация *менее желательна.*

Во второй главе «Принципы отбора актов для кодификации законодательства о социальном обеспечении», состоящей из четырех параграфов, анализируется важнейший методологический вопрос, от правильного решения которого зависит качество всей дальнейшей работы по кодификации законодательства. В первом параграфе «Отбор актов для кодификации законодательства: постановка проблемы» поясняется, что более точно указанное понятие означает *отбор нормативных правовых актов для включения их в перечень актов, подлежащих исследованию на предмет отбора из них норм, подлежащих включению в кодекс.* Для краткости используется словосочетание «отбор актов», принятое в теории систематизации (А.С. Пиголкин, А.С.Соминский, Г.Т. Чернобель). Отбор актов должен производиться очень тщательно, на строго научных основах, исходя из четкого понимания того, что является нормой права. Недостатки отбора чаще всего трудно исправить, поскольку для их устранения потребовалось бы повторное тщательное исследование всех материалов.

Исходя из этого обосновывается целесообразность: 1) комиссионного подхода к выполнению работы по отбору актов для кодификации социально-обеспечительного законодательства (что согласуется с опытом систематизации законодательства в СССР и РФ); 2) координации действий государственных, общественных и научных органов и учреждений, каждый из которых будет иметь дополняющие друг друга задачи и функции; 3) проведение работы по отбору актов на основании методических указаний, утвержденных компетентными органами (специально созданной юридической комиссией либо

государственными органами). Предлагается наделить соответствующий орган широкой компетенцией, включающей, помимо традиционных для инкорпорации полномочий, также возможность *проведения работ с текстами нормативных правовых актов для ликвидации в них противоречий, их унификации и творческой переработки нормативного материала.*

Подчеркивается значительная роль науки в этой работе, связанная, в первую очередь, с выработкой концепции отбора актов и их последующего размещения в кодексе, подготовкой методических материалов, их рецензированием и др. Выявлены формы участия науки в указанных работах: научно-теоретические, фундаментальные исследования по данной проблематике; методическая поддержка органов, занятых непосредственной работой по отбору и исследованию нормативных актов; выработка рекомендаций по схеме (структуре) акта кодификации; экспертиза законодательства, подлежащего кодификации и др.

Во втором параграфе «Определение объекта кодификации» исследуются признаки актов, подлежащих отбору, главным из которых является нормативность. В российской юридической науке признано, что объектом любой формы систематизации является только *нормативный правовой акт*. В действительности, не столь часто встречаются нормативные правовые акты, состоящие лишь из норм права. В связи с чем анализируется проблема отбора актов, в которых наряду с нормами права содержатся также ненормативные части: призывы, обращения, преамбулы, индивидуальные предписания. В законодательстве о социальном обеспечении их немало: ряд отраслевых федеральных законов имеет преамбулу, а подзаконные нормативные акты нередко включают индивидуальные предписания. Разделен вывод о том, что сочетание в одном акте нормативных и ненормативных предписаний не означает его исключения из числа актов, подлежащих отбору, но требует специфического отношения к нему, как к объекту кодификации (И.С.Самощенко, М.С.Студеникина). При кодификации законодательства о социальном обеспечении содержащиеся в таких актах ненормативные части должны отсеиваться, а нормативные - группироваться в порядке, определенном структурой будущего кодекса. Рассматривается роль преамбулы нормативного акта, обосновывается необходимость законодательного закрепления ее юридической силы. Предложено при отборе актов не исключать преамбулы из текста кодифицируемых законов лишь в силу того, что они официально нормативными не признаны, не оценив предварительно их содержания.

Третий параграф «Виды нормативных правовых актов, подлежащих отбору» посвящен анализу видов актов о социальном обеспечении, подлежащих отбору в целях последующей кодификации. Указано, что перечень видов актов, подлежащих отбору, должен быть закреплен нормативно. С учетом *федерального* уровня кодификации, того факта, что в результате кодификации будет принят закон, а также необходимости *широкого подхода к охвату* нормативных предписаний, способствующих полноте норм будущего кодекса, следует рассматривать на предмет отбора, в первую очередь: отраслевые федеральные законы (законы РФ), федеральные законы межотраслевого характера, законодательные акты других отраслей законодательства, находящиеся в тесной связи с правом социального обеспечения; нормативные указы Президента РФ; акты Правительства РФ.

Нормативные правовые акты о социальном обеспечении *федеральных органов государственной власти*, в принципе, не должны подлежать кодификации. Такой подход признан в теории систематизации законодательства, где указанные акты рекомендуется систематизировать отдельно (А.С.Соминский). Однако, в праве социального обеспечения возможности подзаконного, в т.ч. ведомственного, нормотворчества длительное время были весьма широки. И хотя это обстоятельство оценивается в работе, в основном, отрицательно, признается тот факт, что многие из таких актов нередко решали и решают до сих пор важные вопросы, не нашедшие закрепления в актах более высокого уровня. Поэтому предложено не исключать их из отбора «автоматически», а исходить всякий раз из тщательного анализа конкретного нормативного материала.

Вопрос о возможности отбора для включения в кодекс социального обеспечения РФ *международных правовых актов* или их отдельных положений, в силу ряда указанных в работе причин, решен отрицательно. Вместе с тем, учитывая необходимость соблюдения норм международного права и правил международных договоров, обеспечения возможности судьям, законодателям и иным должностным лицам систематизированного доступа к указанным документам, обоснована целесообразность издания всех актов по вопросам социального обеспечения, принятых наднациональными сообществами и имеющими юридическую силу в РФ, в отдельном инкорпорированном сборнике, которому можно придать официальный характер. Официальный характер издания позволит лучше контролировать исполнение норм международного права всеми субъектами права, включая законодателя.

В четвертом параграфе «Проблема отбора актов, утративших юридическую силу, и актов временного характера» анализируется проблема отбора актов, утративших юридическую силу, и актов временного характера. Подтверждается принцип отбора для кодификации законодательства о социальном обеспечении только *действующих* актов в их последней редакции. Если нормативный правовой акт сохраняет свою юридическую силу частично, значит он может быть кодифицирован лишь в той части, которая *сохраняет значение*. Констатировано наличие в законодательстве о социальном обеспечении большого числа подобных актов, а также актов, *фактически утративших юридическую силу*. Выявлены причины данного недостатка: поспешность в принятии нормативных правовых актов; просчеты законодательной техники (в частности, отсутствие обыкновения сопровождать вновь принимаемые законы перечнем актов, которые утрачивают в связи с этим силу); низкий уровень кодификации законодательства, порождающий дублирование актов, изданных по одному и тому же вопросу в разное время и т.п.

Указано на такой недостаток современного законодательного процесса как *неполнота* правового регулирования. Принимаемые федеральные законы о социальном обеспечении не консолидируют в полном объеме все имеющиеся нормативные предписания по предмету их регулирования, хотя этому ничто не препятствует. Подобная законодательная практика мешает приведению отраслевого законодательства в единую систему и должна быть прекращена. *Необходимо, чтобы все вновь принимаемые нормативные правовые акты, направленные на непосредственное регулирование общественных отношений по социальному обеспечению, 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. Полнота и единообразие правового регулирования должны стать нормой отраслевого законотворчества вне зависимости от того принимается ли кодифицированный или обычный тематический закон.

Рассматривается вопрос о систематизации актов *временного характера*. Исходя из необходимости обеспечения стабильности кодекса социального обеспечения включение в него норм временного характера нежелательно. Но для актов (норм), имеющих особо важное значение и изданных на сравнительно длительный срок, могут быть сделаны исключения. Поэтому при отборе актов

предпочтение, безусловно, должно быть отдано тем из них, которые способствуют устойчивости правового регулирования, а акты, по которым регулирование периодически изменяется, является подвижным в силу присущей им специфики, кодифицировать нецелесообразно. Вместе с тем, ввиду адресованности норм кодекса, прежде всего, гражданам, в случаях, когда при отборе 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.

Третья глава «Судебная практика и проблемы кодификации законодательства о социальном обеспечении», состоящая из пяти параграфов, посвящена исследованию значения судебной практики и вырабатываемых ею актов для кодификации законодательства о социальном обеспечении. В исследовании вопроса о взаимосвязи судебной практики и кодификации российского законодательства о социальном обеспечении выделяются два основных аспекта. Первый связан с изучением воздействия судебной практики на законодательную деятельность и последующей интеграции 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.

В первом параграфе «Основные подходы к определению понятия судебной практики» рассмотрены базовые теоретические воззрения по данной проблеме. На основе анализа позиций ряда ученых (М.И.Байтин, С.В. Бошно, В.Д. Зорькин, М.Н. Марченко и др.) исследуется вопрос о возможности наделения правоположений судебной практики качеством источника права. Отмечены различия взглядов ученых в этом вопросе, а равно и в вопросе определения понятия судебной практики. Выявлены два основных подхода, определяющих указанное понятие в широком и узком смыслах. В широком смысле судебная практика рассматривается как синоним *судебной деятельности в целом* (А.К. Безина, А.Б. Венгеров). Узкий подход охватывает выработанные в ходе этой практики *правовые положения, правила, дефиниции*, обладающие определенной степенью обобщенности, общепризнанности и (во всяком случае некоторые из них) обязательности (С.В. Боботов).

Именно «узкий» подход приближает судебную практику к статусу формы или источника права в его формально-юридическом значении. Поскольку не всякое применение судом правовой нормы как составная часть судебной практики может рассматриваться в качестве источника права, а лишь то, которое влечет за

собой формирование и развитие определенных правоположений. Указанным качеством следует наделять *только решения высших судов, а также постановления их пленумов, в которых содержатся те или иные правоположения*. Данный подход положен в основу исследования воздействия судебной практики на совершенствование законодательства о социальном обеспечении и его возможную кодификацию.

Во втором параграфе «*Практика Европейского суда по правам человека*» отмечено, что указанная практика в деле совершенствования законодательства о социальном обеспечении РФ 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 Европейского суда, связанный с принятием *мер общего характера*, предопределяет и *прямое* воздействие практики Европейского суда на национальное законодательство, поскольку требует внесения в него изменений.

Анализ ряда решений ЕСПЧ по социальным вопросам и практики их исполнения, показали, что меры *индивидуального* характера, направленные на устранение последствий нарушений прав и свобод человека, гарантированных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, и восстановление, насколько это возможно, ситуации, имевшей место до такого нарушения, исполняются Российской Федерацией неукоснительно и в положенный срок. В отличие от них, меры общего характера, направленные на *предотвращение в будущем новых нарушений*, подобных тем, которые ЕСПЧ констатировал в своем постановлении, представляют для России немалые трудности. Однако, лишь они способны принципиально изменить ситуацию с защитой прав и свобод российских граждан в сфере права социального обеспечения к лучшему, поскольку предполагают коррекцию соответствующего законодательства.

Основная часть постановлений Европейского суда по жалобам российских граждан в связи с нарушениями их прав на социальное обеспечение касается *неисполнения решений национальных судов по выплате денежных компенсаций*. Это объясняется, главным образом, отсутствием эффективного механизма защиты прав взыскателя (в пользу которого состоялось судебное решение), *тем более, если его должником оказалась казна или государственный орган*. Но сказанное не означает, что корректировать необходимо лишь законодательство об исполнительном производстве. В первую очередь пересмотра требует законодательство о социальном обеспечении, поскольку именно его

несовершенство (особенно - в части правил *исчисления и индексации денежных сумм*) влечет обращения граждан в национальный суд. Факт постоянных жалоб россиян в Европейский суд свидетельствует о явных недоработках в отраслевом законодательстве, которое должно развиваться не только в сторону *сближения с международными стандартами*, но и в направлении *большей ясности и определенности для правоприменительной практики*.

В третьем параграфе «*Нормотворческое значение практики Конституционного Суда РФ*» подчеркивается, что в деятельности данного Суда нормотворческая функция проявляется наиболее ярко и столь же заметно она влияет на федеральное законодательство. В целом дана безусловно положительная оценка деятельности Конституционного Суда в сфере права социального обеспечения и показана практика интеграции большинства его наиболее принципиальных позиций в отраслевое законодательство. Но приведены и обратные примеры: неоправданного затягивания с исполнением целого ряда решений, отдельные случаи необоснованно лояльного отношения Суда к законодательным нормам, явно попирающим достоинство российских пенсионеров.

Эффективность решений, принятых Конституционным Судом в сфере социального обеспечения, нередко снижается по причине указания в них на такую особенность исполнения решения, как *отложение исполнения во времени*. Доказывается, во-первых, что такая особенность должна быть продиктована *чрезвычайно значимыми* обстоятельствами, которыми *не может быть признана недостаточность средств бюджетов социальных страховых фондов*. Иное противоречило бы смыслу конституционного контроля. Во-вторых, возложение на законодателя обязанности принять тот или иной правовой механизм не следует определять заранее установленными сроками (Т.К. Миронова). Признанные неконституционными нормы должны утрачивать юридическую силу немедленно, после чего, до принятия нового нормативного акта, непосредственно применяется Конституция РФ, а законодатель *в разумный срок* принимает меры по реализации решения Суда, в порядке, установленном законом о Конституционном Суде.

Обосновано, что в деле совершенствования законодательства о социальном обеспечении на первый план выходит проблема *взаимодействия* Конституционного Суда и российского парламента, поскольку развитие правотворческих по своей правовой природе решений Конституционного Суда должно осуществляться в рамках законодательной деятельности парламента. Однако, технология учета указанных решений в законотворческом процессе

нормативно не определена и никто ее официально не установил. Правомочность указаний, которые высказывает Суд в адрес федерального законодателя, в науке поставлена под сомнение (В.В.Лазарев), а механизм инициирования соответствующих законопроектов осложняется рядом обстоятельств, например, необходимостью придерживаться при их разработке точки зрения Конституционного Суда (что не всегда просто), получением заключения Правительства РФ на проекты, предусматривающие расходы за счет средств федерального бюджета и др. Поддерживается идея о том, что в данном случае наиболее подходящим субъектом, инициирующим законопроект, мог бы стать сам Конституционный Суд РФ (Т.К. Миронова).

В четвертом параграфе «Практика Пленума Верховного Суда РФ, его значение для законотворчества и кодификации законодательства» указано, что правотворческий характер данной формы судебной практики отмечен давно, в том числе, в связи с задачами систематизации советского законодательства (И.С.Самощенко). *Руководящие разъяснения* Пленума ВС СССР на основе обобщения судебной практики признавались *источниками* советского права, на которые могут и должны ссылаться суды при решении конкретных дел. Постановления Пленума Верховного Суда РФ по применению законодательства официально не наделены руководящим значением, но фактически, такое значение признается многими исследователями и сейчас.

Обоснован подход к данным актам как к *нормотворческим, хотя и обладающим своеобразием*. Это выражается, в частности, в том, что содержащиеся в постановлениях Пленума ВС РФ положения служат специфическим *промежуточным* этапом на пути усвоения законодательством правил, сложившихся в процессе судебной практики. В этом процессе могут создаваться правила, представляющие собой *прообраз (модель) будущей правовой нормы*, либо выявляться факты, свидетельствующие о *необходимости принятия нового закона*, изменения существующего (В.П. Реутов).

Отмечено значительное воздействие практики Пленума ВС РФ на трудовое законодательство. В сфере же права социального обеспечения оно пока не столь ощутимо. Анализ постановлений Пленума в сфере права социального обеспечения и трудового права позволил сформулировать основные направления воздействия этой формы судебной практики на законотворчество и кодификацию: выявление и восполнение пробелов в законодательстве; устранение в нем внутренних противоречий; содействие его единству и унификации;

формулирование правоположений, содержащих прообразы законодательных дефиниций; конкретизация правовых норм и др.

Сделан вывод о том, что учет практики Пленума ВС РФ и реализация ее правоположений в законодательной деятельности урегулированы 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 затруднительно.

В пятом параграфе «К вопросу о кодификации актов судебной практики» в целях научного осмысления поставлен вопрос о возможности и целесообразности кодификации актов судебной практики. Анализ взглядов российских и зарубежных исследователей на эту проблему, обращение к отечественному опыту систематизации показали, что этому есть как положительные, так и отрицательные свидетельства. В частности, Свод Законов Российской Империи, подготовленный к середине XIX в., включал в свой первый раздел (Полное Собрание законов) отдельные судебные решения, в том числе, по конкретным делам. Но во второй раздел (Свод Законов) судебные решения не вошли.

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. Даже признавая за последними свойства нормативности, российская правовая доктрина не рассматривает их на предмет кодификации. В диссертации такая позиция разделяется и указывается, что, несмотря на значение судебной практики для совершенствования законодательства о социальном обеспечении и его кодификации, включение актов судебных органов в кодекс нецелесообразно. Это повлечет изменение их правовой природы, *превращая из актов правоприменительных в законодательные*, и сместит границу между тем, что предопределено парламентом и что входит в компетенцию судьи при толковании правовых норм (Р.Кабрияк). Поэтому закрепление правоположений судебной практики в кодифицированном акте должно осуществляться иначе - *посредством их учета в законотворчестве и последующей интеграции в статьи кодекса*. В этом случае кодифицируемое положение, независимо от своего первоначального источника, приобретает законодательную силу.

В разделе II «Теоретические основы кодификации законодательства о социальном обеспечении», состоящем из двух глав, исследуются проблемы системы и структуры российского права социального обеспечения и

соответствующей ему отрасли законодательства; анализируются факторы, определяющие строение отрасли права и законодательства; оценивается реальное состояние отраслевого законодательства, уровень его кодифицированности и др.

В первой главе «Общая характеристика состояния российского законодательства о социальном обеспечении», состоящей из трех параграфов, анализируются понятие законодательства о социальном обеспечении, его основные межотраслевые законодательные связи.

Первый параграф «Определение понятия законодательства о социальном обеспечении. Соотношение его с категорией «социальное законодательство» посвящен исследованию указанного понятия в его взаимосвязи с понятием российского законодательства в целом, и интегрированным понятием «социальное законодательство», в частности. Выявлено разнообразие подходов к определению понятия «законодательство» в российской юридической науке и неоднозначность позиции законодателя, использующего то «узкую» (ст. 5 ТК РФ, ст. 3 ГК РФ, ст. 2 УИК РФ и др.), то «широкую» (ст. 5 ЖК РФ, ст. 2 ВК РФ, ст. 3 Градостроительного кодекса РФ и др.) трактовку. Отмечен преимущественно широкий подход к определению данного понятия в федеральных законах о социальном обеспечении.

Сделан вывод о том, что определение понятия законодательства о социальном обеспечении как совокупности не только законов, но и иных нормативных правовых актов более других отвечает цели формирования согласованной системы источников данной отрасли права. Узкий подход требует использовать наряду с термином «законодательство» какие-либо дополнительные категории, объединяющие иные виды нормативных правовых актов, что затрудняет доступность отраслевого законодательства для граждан и не позволяет сформировать *единую, обобщающую все источники отраслевого массива категорию*. В конечном счете это не так безобидно, как кажется и может привести даже к ослаблению внутрисистемных связей в действующем законодательстве (В.А. Толстик). Поэтому, до тех пор, пока наукой не обоснована другая категория, позволяющая охватить всю систему нормативных источников права социального обеспечения в их единстве, следует воспринимать в таком качестве именно категорию «законодательство».

Соотношение законодательства о социальном обеспечении и «социального законодательства», позволило сделать следующие выводы. Сближение отраслей российского законодательства социального блока, объективно необходимое для достижения целей социального государства, не означает «размывания» границ

предметов регулирования отраслей законодательства, формирующих эту правовую категорию и утрату ими отраслевой автономии. «Социальное законодательство» во многом имеет условный, «собирательный» смысл. Если рассматривать социальное законодательство как интегрированную правовую категорию, в него допустимо включать и законодательство о социальном обеспечении - как самостоятельную отрасль. Все иные подходы, подразумевающие трансформацию законодательства о социальном обеспечении в социальное законодательство или поглощение его социальным правом, недопустимы. Они принижают значение данной самостоятельной отрасли законодательства, теоретически и методологически ошибочны, поскольку ведут к нарушению системности российского законодательства, опирающейся, в первую очередь, на отраслевую структуру.

Во втором параграфе «Место законодательства о социальном обеспечении в системе межотраслевых связей» исследование законодательства о социальном обеспечении РФ в ракурсе межотраслевого взаимодействия, позволило выявить в его структуре 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.

Данный вывод имеет методологическое, теоретическое и практическое значение, существенное для кодификации законодательства о социальном обеспечении. Во-первых, он согласуется с одним из главных принципов отбора актов, требующим максимально широкого подхода к их отбору и исследованию, с тем, что бы в отборе участвовали не только собственно отраслевые акты, но и иные акты, содержащие нормы права социального обеспечения. Во-вторых, подтверждает выявленный в отраслевой науке двойственный характер 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, которая может довольно легко корректироваться нормативными актами различной отраслевой принадлежности (М.В. Лушникова, А.М. Лушников). В-третьих, согласуется со структурой Классификатора правовых актов, где самостоятельный раздел «070.000.000 - Социальное обеспечение и социальное

страхование» (охватывающий преимущественно отраслевые нормативные предписания), через систему отсылок взаимодействует с другими разделами (о финансах, здравоохранении, статусе военнослужащих и пр.), основной целью которых не является решение вопросов в сфере социального обеспечения, но которые, тем не менее, играют большую роль в реализации отдельными категориями граждан их прав на социальное обеспечение. Формирование системы отраслевого законодательства не может происходить без их участия.

Отмечено, что в законодательстве о социальном обеспечении, представленном нормативными правовыми актами первой группы, за последние годы произошли существенные положительные изменения. В частности, принят ряд базовых федеральных законов, имеющих системообразующее, кодификационное значение («Об основах социального обслуживания населения в РФ», «Об основах обязательного социального страхования», «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» и др.), в которых нашли свое закрепление многие *общие положения* законодательства о социальном обеспечении: цели, принципы, дефиниции, вопросы соотношения законов с иными нормативными правовыми актами. Это свидетельствует об усилении систематизации нормативного материала в данной сфере и о формировании в его структуре *общей части*. Появление в системе федерального законодательства о социальном обеспечении целого ряда базовых законов должно расцениваться не только как значительный шаг вперед на пути укрупнения отраслевых нормативных актов и повышения их качества, но и как *предпосылка к их последующей кодификации*.

В третьем параграфе «Проблема отражения в законодательстве о социальном обеспечении положений Конституции РФ и международно-правовых актов о социальном обеспечении» констатируется, что состояние отраслевого законодательства пока не позволяет говорить о его должном соответствии нормам Конституции РФ и международных правовых актов. В то же время при кодификации отраслевого законодательства эти требования должны быть учтены в первую очередь. Законодательная практика в сфере права социального обеспечения свидетельствует о частых нарушениях конституционной законности, отклонениях от конституционных принципов, в частности: равенства прав граждан в области права социального обеспечения, недопущения произвольного изменения норм отраслевого законодательства и др.

Причины указанных негативных явлений разнообразны, часть из них заложены в самой Конституции РФ - в недостаточной четкости и полноте ряда важных ее положений. Так, в Конституции не получил закрепления принцип

установления размеров пенсий и иных социальных выплат на уровне, достаточном для удовлетворения основных жизненных потребностей граждан, или хотя бы в размере не ниже величины прожиточного минимума; нет определения понятия «достойная жизнь», на обеспечение которой должна быть направлена политика российского государства и др. Отсутствие четких конституционных ориентиров в данной области негативно отражается на качестве отраслевого законодательства и *служит дестабилизирующим фактором*, позволяющим законодателю *произвольно* изменять правовое регулирование в силу финансовых или иных конъюнктурных причин.

Создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, требует значительной работы в сфере правотворчества. Принятие кодекса социального обеспечения РФ, 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.

Несмотря на усиление взаимодействия российских и международных источников права социального обеспечения, реальное положение дел в области защиты прав человека в данной сфере в РФ не отвечает признанным в мире базовым стандартам. По-прежнему незначительно число международных актов о социальном обеспечении, по которым Россия приняла на себя обязательства. Ратификация Европейской социальной хартии не продвинула решение этой проблемы, поскольку нормы о праве на социальное обеспечение, о праве граждан пожилого возраста на социальную защиту не приняты. Научные исследования свидетельствуют о том, что в ближайшем будущем существенных изменений к лучшему здесь не произойдет (Е.Е. Мачульская). Основная причина этому - положения российского законодательства о размерах пенсий и иных социальных выплат, которые не соответствуют минимальным международно-правовым нормам пятидесятилетней давности (Конвенция МОТ № 102 1952г.).

Хотя указанные нормы официально не являются обязательными для России, они должны быть учтены в законодательстве, что с необходимостью следует из участия России в иных международных соглашениях, предусматривающих обеспечение права каждого на достаточный жизненный уровень. Обосновано, что *достижение минимальных международных стандартов в отношении уровня пенсий и пособий является базовым параметром формирования политики РФ в области социального обеспечения, без опоры на который осуществление*

эффективных, социально приемлемых реформ в этой сфере невозможно. Сближение российского и международного законодательства о социальном обеспечении должно идти также и по иным направлениям, например, в сторону унификации понятийного аппарата, что особенно важно для кодификации отраслевого законодательства.

Вторая глава «Система права социального обеспечения: факторы, определяющие структуру и общая характеристика», состоящая из четырех параграфов, посвящена важнейшим для теории кодификации вопросам строения системы права и законодательства, и соотношения между этими категориями.

В первом параграфе «Общетеоретические подходы к систематизации российского права и законодательства» проанализированы основные, наиболее традиционные подходы к систематизации права и законодательства, сложившиеся в российской правовой науке, и их эволюция. Вопросы строения действующей системы правовых норм, деления их на структурные элементы, выявление связей между ними остаются до сих пор крайне спорными. В диссертации не ставилась задача найти их окончательное решение, тем более, что в рамках отраслевой юридической науки это и вряд ли возможно. Обращение к указанным проблемам вызвано необходимостью поиска *научных основ систематизации и кодификации законодательства о социальном обеспечении.* Учитывая, что система права выражена, главным образом, в системе законодательства, а система законодательства выражается, главным образом, в составе, соотношении и внутреннем строении кодифицированных нормативных актов (С.С. Алексеев), *разработка структуры кодекса о социальном обеспечении не может происходить вне учета ее связи с системой права социального обеспечения.*

Указаны основные критерии структурирования норм права, принятые в отечественном правоведении, и основные подходы к соотношению системы права и системы законодательства. Констатировано, что на сегодняшний день главными в данной сфере остаются тезисы: об определяющем влиянии на формирование структуры права (в ее отраслевом аспекте) предмета и метода правового регулирования; об отграничении (отличии) системы права от системы законодательства. Эти традиционные суждения анализируются в диссертации *в сравнении с иными теоретическими подходами* к систематизации права и законодательства, и с учетом целей кодификации законодательства о социальном обеспечении.

Во втором параграфе «О соотношении системы права социального обеспечения и системы законодательства о социальном обеспечении»

обоснован вывод о том, что оптимальное решение вопроса о соотношении системы права и системы законодательства о социальном обеспечении будет найдено, *если рассматривать эти системы в возможно более точном соответствии друг другу*. Исследование теории вопроса показало, что недопустимость разрыва между системой права и системой законодательства, означающего, по сути, *разрыв между теорией и практикой*, указывают многие правоведы (С.Н. Братусь, В.Б. Исаков, В.П. Реутов, А.Ф. Шебанов и др.), и что гораздо более продуктивно (особенно в целях систематизации права и законодательства) исследовать соответствие указанных систем, выявлять общие для них принципы построения и развития, чем акцентировать внимание на их различиях. Тем более, что с позиции единого для обеих систем *предметно-функционального* подхода существенных различий между ними быть не может.

Для кодификации отраслевого законодательства данный вывод очень важен, поскольку позволяет *при формировании структуры кодекса опереться на структуру отрасли права*, как на объективно обусловленную правовую категорию, вне учета которой строение кодекса не будет эффективным в практической реализации. Не менее важен этот вывод для системного развития права и законодательства о социальном обеспечении в целом. Доказано, что развитие системы отраслевого законодательства *вне связи* с развитием системы права социального обеспечения не только затруднит систематизацию нормативных актов, для которой не будет найдено четкого ориентира (в виде структуры соответствующей отрасли права), но и усилит тенденцию к комплексности правового регулирования в данной сфере общественных отношений, что чревато размыванием границ отрасли законодательства и права социального обеспечения, ослаблением структурных связей между отраслевыми институтами и постепенным «растворением» их в конгломерате норм социального права.

Вывод о *принципиальном* совпадении системы права социального обеспечения и системы отраслевого законодательства не означает, что между ними полностью исключаются любые расхождения. Различия очевидны, если, к примеру, анализировать строение законодательства в т.н. «вертикальном» аспекте: по юридической силе, по видам нормативных актов, в связи с федеративным устройством и т.п. Либо рассматривать исторические (генетические) особенности развития отраслевого законодательства, например, традиционную для него регламентацию отдельных вопросов финансирования социального обеспечения (Г.М. Комаровский).

В то же время данный вывод позволяет опровергнуть имеющее место суждение о том, что самостоятельная отрасль права социального обеспечения есть (есть и ее система), а соответствующей ей отрасли законодательства - нет (В.Н.Левченко, И.Н. Синякин). Однако, исходя из того, что создание права происходит одновременно, *в единстве его содержания и формы* (А.А. Ушаков), 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, 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. И основная причина этому – *низкий уровень кодификации* отраслевого законодательства.

Главным фактором, интегрирующим структуру права (и законодательства), признается наличие нормативных обобщений в виде *общей части*. Считается, что в праве социального обеспечения формирование общей части еще не завершено. Не оспаривая этого суждения, в диссертации приводятся аргументы тому, что и в иных, признанных самостоятельными, в т.ч. кодифицированных отраслях российского законодательства и права, этот процесс не завершен, поскольку в известной мере он постоянен. Вместе с тем, *в доктрине* права социального обеспечения представления о структуре его общей части уже получили свое обоснованное и достаточно единообразное выражение. Теперь важно, чтобы они получили и свое *легальное* закрепление в отраслевом кодифицированном акте, т.к. *предмет отрасли права, а равно и иные общие положения, определялись ранее и определяются сейчас в кодексах, основах законодательства* (А.С.Пиголкин).

Сделан принципиальный вывод о том, что отсутствие в законодательстве о социальном обеспечении кодифицированного акта (с закрепленными в нем общими положениями), отрицательно сказывается на процессе формирования общей части отрасли права. Выход из своеобразного замкнутого круга, где отсутствие кодекса не позволяет «формализовать» объективно существующую и выявленную отраслевой наукой общую часть права социального обеспечения, а отсутствие формального закрепления общей части права (и ее структуры) мешает системному развитию отраслевого нормативного массива, *лежит в области кодификации законодательства*.

Обращение к истории кодификации как в России, так и за рубежом, анализ доктринальных источников с очевидностью показали, что решение о проведении кодификации чаще принимается не столько в силу объективных, сколько

субъективных причин: усмотрения законодателя, обнаруженной им необходимости в единообразном регулировании какой-либо области общественных отношений; политических условий. Более того, выявлена значительная роль субъективного фактора в формировании не только системы законодательства, но и системы права социального обеспечения РФ, что наиболее заметно проявляется, во-первых, *через развитие правовой доктрины, создание ею научных основ систематизации права*; во-вторых, *через усмотрение законодателя при принятии им тех или иных законодательных решений, способных влиять на структуру права* (таковым может стать и решение о кодификации). Сделан вывод о том, что отсутствие системы социально-обеспечительного законодательства РФ (о чем иногда пишут), а на самом деле - *низкий уровень его кодификации*, обусловлен, в первую очередь, субъективным обстоятельством - *отсутствием заинтересованности российского государства в системном правовом регулировании отношений по социальному обеспечению*.

В третьем параграфе «Факторы, определяющие структуру системы права социального обеспечения» анализируются названные факторы, основным среди которых остается предмет правового регулирования. Указаны и иные обстоятельства, влияние которых в большей или меньшей степени тоже стоит учитывать: отмеченный выше субъективный фактор; наличие достаточного объема законодательства; наличие общественной потребности в обособленном регулировании группы отношений; генетические связи элементов системы права и др. В науке права социального обеспечения поддерживается приоритет предметного подхода в построении структуры отрасли права (М.В. Лушникова, В.Ш. Шайхатдинов и др.), отмечается, что на динамику структуры отрасли права (появление новых норм и институтов, их слияние или разделение) воздействуют изменения в предмете правового регулирования (М.О. Буянова).

В диссертации данный подход, в целом, разделяется, но вместе с тем, указывается, что в ряде случаев он не позволяет эффективно структурировать отрасль (например, ввиду известной условности границ предметов отраслей права, их пересечения и т.п.). Кроме того, сделан вывод о том, что отмеченные изменения в предмете правового регулирования происходят не «сами по себе», а вызываются действием ряда внешних факторов. Одним из них, имеющим важное системообразующее значение, признаны *функции права*. Несмотря на наличие теоретических исследований в области функций права социального обеспечения (В.Ш. Шайхатдинов), их структурообразующий потенциал пока не выявлен. Вместе с тем, новые отрасли и новые институты права нередко появляются там,

где возникающая новая функция права в той или иной сфере общественной жизни пересекается со спецификой правового воздействия, реализацией специальных юридических функций (В.П. Реутов).

Обращение к истокам права социального обеспечения и его последующему развитию подтверждает правильность этого тезиса. Например, зарождение института социального призрения было связано с появлением у права новых функций по отношению к данной сфере общественной жизни. Необходимость *политической стабилизации*, защиты общественного порядка от действий неимущих, обусловило формирование у права соответствующей функции и явилось причиной принятия законов о бедных (Л.П. Якушев), введения, наряду с полицейскими мерами, также и социально-обеспечительных (М.В. Лушникова, А.М. Лушников). Возникновение права социального обеспечения в СССР, его последующая трансформация также во многом обусловлены функциями, которые выполняла эта отрасль права в различные периоды.

На примере анализа некоторых функций, выделяемых по сферам общественной жизни, показано взаимодействие функций и структуры права социального обеспечения, выявлены результаты такого взаимодействия. В частности, обосновано, что появление в структуре российского права социального обеспечения институтов государственной социальной помощи, обязательного социального страхования было вызвано изменениями в *экономической* функции права социального обеспечения в условиях формирования рыночных отношений, необходимостью создания адекватной системы защиты от социальных рисков (в отношении которых советская «обеспечительная» модель была малоэффективной). Проанализированы иные функции и их воздействие на структуру отрасли права социального обеспечения. Указано, что неразвитость некоторых из них, например, *охранительной*, проявляется в фактически полном отсутствии в структуре права социального обеспечения запрещающих (негативных) норм, содержащих санкции за то или иное правонарушение. Сделан вывод о том, что *изменения структуры права социального обеспечения, а также и ее предмета, в значительной мере имеют функциональную природу*. Изменения функциях влекут структурные изменения в законодательстве и в системе отрасли права, позволяя адекватно решать задачи, стоящие перед правом социального обеспечения в современных условиях.

В четвертом параграфе «Роль Классификатора правовых актов в формировании структуры отраслевого законодательства» отмечается, что деятельность по совершенствованию законодательства требует научно

обоснованной классификации нормативных правовых актов, в частности, той, которая закреплена в Классификаторе правовых актов (указ Президента РФ № 511 от 15 марта 2000г.). Установлено, что структура Классификатора *в своих основных параметрах* соответствует реально существующей структуре действующего законодательства и отражает нормативный материал с учетом тенденций и перспектив развития его конкретных отраслей, подотраслей и институтов (А.И.Абрамова, Т.Н. Рахманина).

Отмечаемое в науке неполное соответствие структуры Классификатора структуре российского законодательства (М.О. Буянова) обусловлено специфическими «поисковыми» целями Классификатора, не позволяющими механически воспроизводить всю структуру отраслей законодательства и права. Ориентированность Классификатора на интересы пользователей, облегчение поиска и учета правовых актов «оправдывает» некоторые отступления от чисто научной классификации при создании его системы, например, выделение в ряде случаев какого-либо раздела не на основе строго научного подхода, а именно для удобства поиска информации.

Тем не менее, структура Классификатора заслуживает внимания, поскольку *задача упорядочения нормативного материала, которую решает кодификация, неотделима от поиска оптимально удобного его расположения для правоприменителей и граждан.* Обосновано, что закрепленная в Классификаторе стабильная общеизвестная система классификации служит важным организующим фактором законотворческой деятельности, ориентиром для законопроектных работ. Такая система не может не оказывать влияния в процессе законотворчества на распределение нормативного материала между актами, а внутри акта - по главам, разделам, т.е. на юридическую конструкцию (структуру) акта. Результаты работ по кодификации законодательства о социальном обеспечении будут более успешными если *план кодекса будет опираться на структуру Классификатора правовых актов (но не воспроизводить ее полностью).* В этом случае Классификатор станет *связующим звеном* между *правовой доктриной* (обоснованными в ней теоретическими подходами к структурированию права и законодательства о социальном обеспечении) и *правовыми реалиями* (текущим состоянием отраслевого законодательства, наличием в нем структурного ядра в виде базовых федеральных законов, определенным уровнем его кодификации, межотраслевыми связями, особенностями развития и др.). Ни одно из этих обстоятельств, взятых по

отдельности, не позволит осуществить кодификацию с необходимой полнотой и точностью.

Раздел III «Подготовка кодекса социального обеспечения РФ: цели и принципы, структура, вопросы законодательной техники», состоящий из трех глав, охватывает ряд важных практических вопросов кодификации отраслевого законодательства. В первой главе **«Цели и принципы кодификации законодательства о социальном обеспечении»**, состоящей из двух параграфов, констатируется, что задумывая кодификацию какой-либо области нормативного материала нельзя приступать к ее практической реализации не обладая пониманием целей, которые должны быть достигнуты в процессе и в результате кодификации (или хотя бы обозначены как крайне важные для достижения); и принципов, которые должны быть положены в основу этого процесса.

В первом параграфе *«Цели кодификации законодательства о социальном обеспечении»* отмечено, что проблема целей кодификации в отечественном правоведении не относится к числу достаточно изученных. Даже в наиболее крупных научных трудах она, как правило, упускается. В зарубежной науке масштабный сравнительно-правовой анализ целей кодификаций во временном и географическом разрезе провел Р. Кабрияк. Ряд сделанных им принципиальных выводов лег в основу исследования.

Указаны следующие основные цели, которые, в идеале, должна преследовать кодификация законодательства о социальном обеспечении: *техничко-юридические, социальные и познавательные (гносеологические)*.

Техничко-юридическая цель, направленная на обеспечение *системности и стабильности* законодательства о социальном обеспечении, *признана главной целью кодификации* законодательства о социальном обеспечении, без достижения этой цели концептуальное улучшение отраслевого законодательства невозможно. Особая роль кодификации в укреплении *системности права* связана с выполнением ею интегративной функции (Т.Н. Рахманина, Ю.А. Тихомиров). Законодательство о социальном обеспечении остро нуждается в интеграции, повышении степени связанности и согласованности его норм. Отсутствие должной системности в данной сфере привело ко многим негативным последствиям, в частности к тому, что процессы дифференциации в праве социального обеспечения фактически возобладали над процессами унификации. Это техническое несовершенство вредит не только праву социального обеспечения, но и качеству общественных отношений, которые им регулируются, ведя к *неоправданным различиям в них*. Поэтому необходимость интеграции

отраслевого законодательства не есть лишь требование юридической техники, интеграция имеет и социальную детерминанту.

Задача *стабилизации законодательства* практически неотделима от самой идеи кодификации, призванной закреплять правовое регулирование на длительный срок. Известно, что излишний динамизм противопоказан правовой системе. Частый пересмотр законов снижает эффективность их действия, вредит качеству законотворчества, вынужденного функционировать в условиях дефицита времени. Сделан вывод о том, что кодексы, как системообразующие отраслевые акты, следует, по возможности, ограждать от частых изменений. Поддерживается предложение ввести более строгую процедуру пересмотра кодексов по сравнению с обычными законами (Ю.А. Тихомиров). Констатируется, что хотя такая процедура официально не закреплена, фактически изменение кодексов происходит не столь часто как изменение обычных законов и способствует, тем самым *разумной устойчивости правового регулирования*. Что очень важно для законодательства о социальном обеспечении, крайняя степень нестабильности которого общеизвестна.

Ключевая задача, решение которой может быть найдено в рамках социальной цели кодификации, – это достижение *социальной сплоченности* российского общества. Обосновано, что решение этой задачи окажется эффективным, если процесс кодификации с самого начала будет на нее ориентирован, в частности, если он будет максимально демократичным, позволяющим многим социальным институтам участвовать в нем, *а обществу – его обсудить*. Критически оценивается получившая распространение в последние годы практика келейного принятия важнейших законов в сфере социального обеспечения, при которой общественное мнение игнорируется. Обосновывается целесообразность возврата к прежнему (в частности, в СССР) опыту общественного обсуждения крупных законопроектов, одним из которых может стать проект кодекса социального обеспечения РФ. Выявлены иные задачи, требующие своего разрешения.

Познавательная цель кодификации законодательства о социальном обеспечении направлена, главным образом, на *обеспечение доступности правовых знаний для граждан и на стимулирование научных исследований в данной сфере, повышение их качества*. Множественность нормативных правовых актов о социальном обеспечении, сложность их языка и стиля не могут обеспечить адекватного понимания и принятия их гражданами, среди которых немало людей с ограниченными возможностями, тем более, что законодательные положения о

доступности и бесплатности юридической помощи бездействуют. Это влечет социальную напряженность, сопротивление проводимым реформам (нередко - ввиду их непонимания), страх быть обманутыми государством. Если кодификация в должной мере будет ориентирована на граждан, то сможет упростить и качественно улучшить процесс восприятия ими законодательства о социальном обеспечении. А планируемый кодекс станет для населения России важнейшим источником знаний о своих правах в данной области.

Для правовой науки кодификация послужит мощным стимулом к развитию, и самостоятельным предметом изучения. Отмечено, что в России кодификация традиционно составляет центральный элемент в ряду задач *разработки научных основ законодательства* (Е.В. Скурко), а факт проведения крупных кодификационных работ может и должен рассматриваться в качестве *специфического критерия научности юриспруденции* (Т.Н. Рахманина). Выявлена связь между низким уровнем кодификации законодательства о социальном обеспечении и недостаточной разработкой, а то и полным отсутствием отраслевых научных исследований в ряде важных областей права социального обеспечения (например, юридической техники).

Во втором параграфе «Принципы кодификации законодательства о социальном обеспечении» указано, что принципы кодификации взаимосвязаны с принципами права и законодательства, но не тождественны им. Прежде всего, принципы кодификации законодательства о социальном обеспечении базируются на общих принципах правотворчества. Далее выявлены принципы, свойственные в большей степени именно *кодификации* законодательства, как разновидности правотворчества. Наконец, обоснованы *принципы кодификации законодательства о социальном обеспечении*. Указано на подвижность границ выявленных групп принципов. Разделяется мнение о том, что в ходе кодификации законодательства нельзя ограничиться лишь принципами *позитивного права*, необходимо использовать также *доктринальные* принципы и *практически-прикладные* (выраженные в актах высших судебных органов) (М.В. Баранов, В.Н. Карташов).

Предложена классификация принципов кодификации законодательства о социальном обеспечении в зависимости от такого критерия, как объем сферы их действия: 1) *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; 2) *принципы кодификации*, являющиеся общими для любой кодификации вне зависимости от

специфики ее форм и видов (плановости, системности, целесообразности, концептуальной целостности, доктринальности 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).

Отмечено, что принципы второй и третьей групп менее объективно обусловлены, поскольку их выбор в значительной мере осуществляется осознанно, с учетом конкретных политических и правовых условий. 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 принципы. Далее раскрываются и обосновываются принципы кодификации законодательства о социальном обеспечении.

Во второй главе «О структуре кодекса социального обеспечения РФ и его соотношении с иными нормативными правовыми актами», состоящей из четырех параграфов, указано, что структурирование кодекса предполагает решение ряда вопросов, связанных с построением кодифицированного акта и установлением внутренней взаимосвязи между его структурными элементами. Перечень этих вопросов предлагается, в основном, доктриной, является открытым и зависит от уровня решаемых задач, вида проектируемого нормативного акта и, в значительной мере от усмотрения кодификатора. Выделен минимум вопросов, анализ которых необходим при разработке структуры кодекса социального обеспечения: 1) о преамбуле кодекса; 2) о структурных элементах кодекса (части, разделы, главы, примечания, дополнения, ссылки и др.); 3) о распределении нормативного материала в соответствии со структурой кодекса.

В первом параграфе «Преамбула кодекса социального обеспечения» сделан вывод о целесообразности закрепления в планируемом кодексе преамбулы. Во-первых, кодификация в данной сфере общественных отношений предполагается впервые, поэтому важно объяснить причины и цели принятия кодекса; во-вторых, сам кодекс мыслится не только юридическим актом, но и *актом социального согласия*, идея об этом должна быть отражена в преамбуле. Выявлена мощная политическая, педагогическая и стабилизирующая роль этого элемента кодекса, необходимая для законодательства о социальном обеспечении, идейная основа которого за последние десятилетия не раз изменялась. Преамбула служит

эффективным средством сознательного соблюдения закона, в том числе, самим законодателем (Т.В. Кашанина). Положительное решение этого вопроса демонстрирует международный и европейский опыт кодификаций.

Учитывая преобладающую в науке оценку преамбулы как ненормативной части акта, не следует закреплять в ней положения, имеющие нормативный характер: цели и принципы законодательства о социальном обеспечении, дефиниции и т.п., поскольку это может затруднить их применение. Здесь будут органичнее *декларативные предписания* (М.Л. Давыдова), 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 применение норм кодекса социального обеспечения не сможет происходить вне взаимосвязи с теми идеями, которые были положены в основу его принятия.

Предложено закрепить в преамбуле кодекса: 1) намерение российского государства *обеспечить своему народу достойный уровень жизни и неуклонно повышать его* (здесь вполне уместным будет апеллирование к международным актам); 2) *единство социального пространства на всей территории РФ, а также единство и, в основном, федеральный характер правового регулирования отношений по социальному обеспечению*; 3) *принцип исполнения государством принятых на себя социальных обязательств*. Особый дух преамбуле придадут *положения о долге (моральной ответственности) трудоспособных лиц перед старшими поколениями*. Это повысит воспитательное значение кодекса, будет способствовать солидарности поколений и достижению столь необходимой для российского общества социальной сплоченности.

Во втором параграфе «Структурные элементы кодекса» на основании анализа общих (постоянных) элементов строения законодательного акта, элементов структуры прежних и ныне действующих кодексов РФ, международных и зарубежных кодифицированных актов обоснованы некоторые подходы к структурированию кодекса социального обеспечения РФ. Указано, что в отечественной правовой доктрине деление кодекса на две основные части – общую и особенную – рассматривается как одно из необходимых структурных требований. Другим требованием выступает единый для всех кодексов подход к рубрикации, предусматривающий последовательное выделение таких структурных элементов как «часть», «раздел», «глава» (И.Л. Брауде). Несмотря на научное согласие в этом вопросе, фактически не было и нет кодексов, полностью соответствующих таким требованиям. Напротив, в них выявлены значительные

структурные различия. Обосновано, что сами по себе имеющиеся различия не должны вызывать беспокойства, поскольку добиться внутренней согласованности и непротиворечивости структуры кодекса возможно при любом подходе. Напротив, искусственная унификация структуры кодекса способна снизить его функциональность, навредить цельности и сбалансированности акта.

Оптимальной признана структура кодекса социального обеспечения, состоящая из разделов, глав, статей. Процесс формирования общих положений в отраслевом законодательстве, хотя и получил свое развитие, но не сопоставим по объему и содержанию с тем, что имеет место в некоторых иных отраслях законодательства. И уровень нормативных обобщений пока не позволяет обособить в рамках кодекса солидную *общую часть*. Кроме того, количество видов правоотношений, регулируемых законодательством о социальном обеспечении весьма значительно, сами отношения и способы их регламентации существенно отличаются. Известно, что видов правоотношений в праве социального обеспечения столько же, сколько и видов социального обеспечения (Р.И. Иванова), и несмотря на их функциональное и предметное единство, поиск интегративных начал, позволяющих сформировать в «особенной части» кодекса *более крупные, чем раздел*, структурные подразделения, также затруднителен. Поэтому следование «классической» схеме, с выделением в кодексе социального обеспечения общей и особенной частей, нецелесообразно.

Эффективнее будет структура, закрепленная, например, в ЖК РФ, где все содержание разделено на сбалансированные по объему разделы, из которых первый закрепляет общие положения, а остальные (тематические) регулируют различные виды жилищных правоотношений. Подобной структурой обладает Социальный кодекс ФРГ, удобство в применении которого отмечается отечественными правоведами (А.Е. Азарова, З.Д. Виноградова, М.И. Полупанов).

Обращение к Европейскому кодексу социального обеспечения и Конвенции МОТ № 102 (послужившей для ЕКСО образцом) показало, что и их структура, в целом, созвучна предлагаемому подходу. В частности, эти акты включают в себя преамбулу, общие положения и самостоятельные части, соответствующие видам социального обеспечения, прочие и заключительные положения. Таким образом МОТ и Комитет министров Совета Европы в выборе структуры 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.*

Уделено внимание заключительным (переходным) положениям, играющим важную роль связующего звена между прежним и новым правовым регулированием. В ряде действующих кодексов соответствующую роль выполняют федеральные законы о введении кодекса в действие. Отмечено, что выбору того или иного варианта должен предшествовать анализ 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. Исследование содержания указанных положений, оценка состояния законодательства о социальном обеспечении привели к выводу о том, что если решение о кодификации отраслевого законодательства будет принято, то перечень актов, подлежащих в связи с этим отмене, окажется весьма внушительным. *Правильнее разместить его в законе о введении кодекса в действие, нежели в тексте самого кодекса.* Рассматриваются иные возможные структурные элементы кодекса.

В третьем параграфе «*Распределение нормативного материала в соответствии со структурой кодекса*» указано, что распределение нормативного материала в соответствии со структурой акта - важная логическая операция, отражающая заложенную в кодексе иерархию ценностей. Последовательность расположения того или иного института в структуре кодекса имеет принципиальное значение, т.к. проявляет отношение к нему законодателя, задает тон правоприменительной практике. «Иерархически» неверное размещение норм способно замаскировать истинные цели принятия нормативного акта, отвлечь правоприменителя на решение второстепенных задач. Пример тому – недействующая ныне норма п. 2 ст. 7 ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ».

Учитывая интегрирующую роль общих положений кодекса социального обеспечения, их исследованию уделено основное внимание. Обоснована целесообразность первоочередного размещения в данном разделе кодекса главы о *принципах законодательства о социальном обеспечении*. В решении вопроса о том, какие именно принципы должны быть закреплены в кодексе и в какой форме они должны быть изложены, предложено исходить из необходимости учета помимо норм-принципов, закрепленных в российском законодательстве и международных актах, также доктринальных принципов, не нашедших пока отражения в законодательстве, а также принципов, обоснованных в практике Конституционного суда РФ. Форма изложения допускает простое перечисление

принципов, либо раскрытие их содержания в самостоятельных статьях кодекса. Предпочтение отдано второму варианту.

В главе, посвященной *характеристике законодательства о социальном обеспечении*, помимо традиционных положений, предложено закрепить норму о том, что акты о социальном обеспечении не имеют обратной силы и применяются к правоотношениям, возникшим после введения его в действие. Вместе с тем, должна быть предусмотрена возможность распространения действия отраслевого законодательства на правоотношения, возникшие ранее, но только в случаях, когда соответствующие нормы улучшают (не ухудшают) положение граждан и если на это *прямо указано в акте*. Последняя оговорка является существенной, поскольку на практике не всегда удается точно определить ухудшает или нет вновь вводимое регулирование правовое положение гражданина.

Основания возникновения прав и обязанностей в области социального обеспечения должны охватывать не только те, что закреплены в законах и иных правовых актах, но и те, что определены в договорах о социальном обеспечении (обслуживании). Правообразующее значение договорного регулирования в сфере права социального обеспечения стало уже очевидным, поэтому ограничиться традиционным указанием на нормативную природу отраслевых правоотношений означало бы неоправданно сузить их круг. Вместе с тем, *договорное регулирование не должно иметь здесь широкого распространения* и тем более - вести к коммерциализации данной сферы. Роль государственно-нормативного регулирования должна оставаться ведущей, а договоры следует рассматривать как самостоятельное основание возникновения прав и обязанностей в сфере социального обеспечения *только в тех случаях, когда на это будет прямо указано в законе*. Обосновано, что такой подход послужит фактором, сдерживающим чрезмерную экспансию в отрасль частных начал, поскольку, например, договоры о страховании, установленные *специальным законом*, ограничивают доступ в эту сферу гражданско-правовых норм (с т. 970 Г К Р Ф).

Доказывается принципиальная необходимость закрепления в общем разделе кодекса *норм о минимальных размерах периодических выплат (пенсий и пособий) в системе социального обеспечения*. Действующее российское законодательство, в основном, избегает прямого закрепления подобных стандартов, либо устанавливает их на необоснованно низком уровне, не обеспечивающем условий для достойной жизни. Это не только нарушает права граждан, но и вредит всей системе социального обеспечения РФ, которая, несмотря на постоянные

модернизации, не достигает своих главных целей - защиты от бедности, гарантии возмещения утраченного заработка, создания условий для развития человека. Поэтому в кодексе социального обеспечения должны в общем виде найти свое закрепление, по меньшей мере, стандарты, предусмотренные в Конвенции МОТ № 102. Предложено учитывать и другие нератифицированные международные нормы, в частности, о прожиточном минимуме (Конвенция МОТ № 117), параметры определения которого в РФ далеки от учета даже самых скромных потребностей человека (М.Ю. Федорова). Закрепление общих гарантий минимальных размеров периодических выплат в главном разделе планируемого кодекса покажет истинные приоритеты российской социальной политики и подтвердит намерение государства достигнуть лучших параметров жизни россиян. Анализируются иные положения, которые имеет смысл закрепить в первом разделе.

После формулирования общих положений кодекса весь остальной нормативный материал, отобранный для кодификации, следует распределять по разделам, соответствующим *видам отраслевых правоотношений*. Кроме того, тематические разделы должны отражать различные способы формирования права на социальное обеспечение: а) в порядке социального страхования, б) в порядке обеспечения за счет государственных бюджетных средств, в) в режиме оказания государственной социальной помощи (Е.Е. Мачульская). Концепция построения кодекса, приближенная к структуре системы права социального обеспечения, на первый взгляд кажется достаточно простой. Но в действительности это не так. Все тематические разделы потребуются оценить с нескольких позиций: состояния текущего законодательства, тенденций его развития, уровня государственной регламентации (общефедеральный или региональный) и др. В результате выявятся законодательные блоки, требующие различной степени конкретизации в кодексе, либо те, которые кодифицировать не следует вовсе. Например, не потребует детальной регламентации на уровне федерального кодекса институт социального обслуживания. Непродуктивной представляется кодификация правовых норм о предоставлении натуральных льгот. Эти нормы в определенной части еще действуют, 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 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 усилится. Вряд ли это отвечает интересам граждан, участвующих в системе негосударственного пенсионного обеспечения. Вопрос об отраслевой принадлежности указанных норм в теории права социального обеспечения 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 данной сфере важно закрепить в планируемом кодексе *минимум* норм, регулирующих данные отношения.

В четвертом параграфе «О соотношении кодекса социального обеспечения с иными нормативными правовыми актами» указано, что создание крупного отраслевого кодификационного акта и введение его в правовую систему требует учета логики существующей системы законодательства и действующих в ней правовых связей. Поэтому при подготовке кодекса социального обеспечения, еще на стадии разработки его структуры, законодателю важно решить вопрос о соотношении 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 т.д. В связи с чем рассмотрены вопросы о том, должен ли кодекс обладать приоритетом в отношении всех иных отраслевых нормативных правовых актов (включая федеральные законы); каким образом должна определяться судьба актов, не вошедших в кодифицированный акт; должна ли быть субординационная зависимость между кодексом социального обеспечения и иными федеральными кодексами. Исследование показало, что ни на один из поставленных вопросов в российской правовой доктрине и законодательстве нет однозначного ответа. Анализ научных подходов, положений действующих российских кодексов, специфика законодательства о социальном обеспечении позволили обосновать следующие выводы.

Закрепление приоритета кодекса социального обеспечения по отношению к иным федеральным законам нежелательно, главным образом, потому, что исчерпывающий охват в кодексе всех социально-обеспечительных норм затруднителен, и кодекс не заменит все действующее отраслевое законодательство. Отдельные нормы и правила будут устанавливаться другими федеральными законами, с которыми наиболее эффективное взаимодействие,

позволяющее бесконфликтно и последовательно развивать отраслевое законодательство, возможно только на равных основаниях. При возникновении коллизии между кодексом и иными законами должны применяться общие правила иерархического приоритета нормативных актов.

Теоретическое стремление к абсолютной полноте кодекса на практике неосуществимо и часть нормативных актов (норм) всегда остается за его рамками. Оставление какого-либо акта в стороне от кодификации – это выбор кодификатора, имеющий целью установить наиболее действенное регулирование. Такому выбору должен предшествовать анализ многих факторов: целей кодификации, специфики и тенденций развития отраслевого нормативного массива и др. Устаревание актов, вероятность их скорой отмены (даже если на момент кодификации они действуют) может послужить причиной их невключения в кодекс, иное бы противоречило цели создания стабильного кодекса, который не придется изменять сразу же после его принятия. По этой причине ранее было указано на нецелесообразность кодификации норм о натуральных льготах.

Либо оставление норм за рамками кодекса может быть следствием понимания кодификатором того, что указанные нормы складываются в самостоятельное правовое образование и их кодификация в другом законе может затормозить этот процесс. Отчасти поэтому с каждой новой кодификацией трудового законодательства (в СССР и РФ) степень конкретизации в нем норм права социального обеспечения ослабевала, напротив, тенденция последних к отраслевой кодификации проявлялась все заметнее. В связи с чем при проектировании кодекса социального обеспечения предложено взвешенно подходить 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, хотя и признается пока комплексной отраслью законодательства и права (М.Ю. Федорова). Кодификация указанных норм в рамках кодекса социального обеспечения должна быть деликатной и, по возможности, минимальной. Это позволит избежать коллизий и излишнего дублирования нормативных предписаний. Подобная рекомендация дана в отношении законодательства о занятости, «присутствие» которого в нормах кодекса должно ограничиться нормами о досрочном пенсионировании безработных граждан, об обеспечении их пособиями по безработице (Е.Е. Мачульская).

Третья глава «Значение законодательной техники для кодификации норм права социального обеспечения» посвящена исследованию вопросов законодательной техники, без знания и применения которых невозможно создать качественный кодекс. Исследование ограничено двумя аспектами, обеспечивающими доступность и согласованность законодательства о социальном обеспечении: язык закона (законодательный стиль) и техника отсылок.

В первом параграфе «О языке кодекса социального обеспечения» показано крайне низкое техническое состояние отраслевого законодательства, связанное с большим количеством нарушений языковых требований и законодательного стиля в целом. Это выражается как в нарушении грамматических и речевых норм русского языка, так и специально-юридических требований к изложению нормативного материала: точности, логичности, лаконичности, ясности законодательного текста. (А.Н. Власенко, А.С. Пиголкин).

Указано на недопустимость упрощенного подхода к обеспечению доступности языка закона. *Законотворчество – это наука, в которой ничто не может заменить точность юридической терминологии.* Подлинная простота и доступность законодательного текста достижима только при условии научного подхода, точного следования правилам юридической техники. Отмечено *особое значение* качества доступности языка в законах о социальном обеспечении, адресованных, в основном, непрофессиональному правоприменителю. Широкое использование в отраслевом законодательстве общеупотребительной лексики еще не является гарантией единства в понимании ее содержания и ее роли в правовой норме (С.Ю. Головина). *Поэтому условием доступности кодекса социального обеспечения признано оптимальное сочетание простоты языка и техничности, точности законодательного текста.*

Выявлена тенденция к ухудшению качества языка актов о социальном обеспечении. На примере целого ряда законодательных норм показаны его разнообразные дефекты: безосновательное заимствование специальной и иностранной лексики («валоризация», «конвертация», «стажевый коэффициент», «корректировка» и др.); неточность, двусмысленность изложения законодательной мысли; использование в большом количестве дефиниций с открытым перечнем, оценочных понятий и определений, которые могут привести к злоупотреблениям со стороны правоприменителя.

Грубо нарушаются *графические* требования. Непоследовательность, произвольность законодательных решений в последние годы, необходимость возвращаться в той или иной мере к прежнему правовому регулированию

постоянно вынуждала законодателя увеличивать объем статей и усложнять текст пенсионного законодательства. В результате некоторые статьи закона «О трудовых пенсиях в РФ» включают в себя более 25 пунктов и 80 абзацев, а также математические формулы. 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.

Конструкции статей *о размерах пенсий* стали настолько сложными, что целесообразность их дальнейшего использования вызывает сомнения. Непомерно большой объем структурных единиц вызывает трудности в правоприменении, поскольку исчисление абзацев десятками не представляется возможным. Отсутствие необходимой ясности и определенности в изложении анализируемых норм лишает граждан самой возможности понять как исчисляется заработанная ими пенсия, тем более - проконтролировать правильность этой процедуры.

Кодифицировать указанные нормы в их нынешней редакции нельзя. Причина не только в их плохом техническом состоянии, но и в том, что они неверны по своей сути. Заложенная 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. *В планируемом кодексе социального обеспечения следует вернуться к прежним правилам расчета пенсии в процентном отношении к заработной плате.*

Критикуется техника внесения изменений в отраслевые нормативные акты. Обосновывается *необходимость принятия новой редакции закона* всякий раз, когда количество вносимых в него изменений превышает критическую массу, не позволяющую эффективно пользоваться документом. Предложены подходы к использованию терминов и дефиниций в тексте кодекса, в частности, ограничение применения иноязычной и специальной лексики, обязательность ее пояснения в тексте кодекса; минимизация количества оценочных понятий и определений; стремление к закреплению исчерпывающего перечня при использовании казуального способа определения понятия и др.

Во втором параграфе *«Отсылка – как технико-юридический прием согласования норм кодекса социального обеспечения с иными правовыми нормативными актами»* указано, что в большинстве случаев отсылка – нужный технико-юридический прием, позволяющий установить взаимосвязь

законодательных актов, фиксирующий очередность их применения, способствующий компактности нормативного материала, уменьшению количества ненужных повторений. Вместе с тем, качество и количество отсылочных норм в законодательстве о социальном обеспечении часто становится объектом обоснованной критики.

Сделан вывод о том, что в ряде случаев вместо отсылочных норм эффективнее будет разумный повтор нормативного материала. Для законодательства о социальном обеспечении этот прием полезен потому, что улучшает обзримость законодательства и облегчает пользование им. Каждый раз, выбирая вариант согласования норм, необходимо думать о том, кому адресован закон, насколько большой объем текста заменяет отсылка, возможно ли за счет включения в закон данного текста (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 поможет его кодификация.

Анализ ряда отраслевых законов позволил выявить основные нарушения в проектировании отсылочных норм, препятствующие доступности и эффективной реализации правовых актов: 1) отсылки к законодательству РФ носят общий характер («в порядке, установленном законодательством...»), не уточняется даже предметная область федерального законодательства о которой идет речь; 2) указание в отсылочной норме на *закрытый* перечень *поименованных* федеральных законов, который в действительности оказывается неполным, что вызывает проблемы применения *непоименованных* в данном перечне законов, также действующих в данной сфере; 3) закрепление отсылочных норм к *несуществующим* федеральным законам и «порядкам»; 4) чрезмерность отсылок к подзаконному нормативному регулированию, препятствующая прямому действию закона, а также и его реализации в тех случаях, когда принятие подзаконных актов сильно запаздывает. Обоснованы иные технические требования.

В заключении подведены итоги и обобщены основные выводы исследования.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Монографии, учебные пособия:

1. **Васильева Ю.В.** Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: Монография. Пермь, 2009.– 21,16 п.л.

2.**Васильева Ю.В.** Пенсионное право Российской Федерации: Учебное пособие. Пермь, 2009. - 21,16 п.л.

3.**Васильева Ю.В.** Источники трудового права // Российское трудовое право: учебное пособие/отв. ред. Л.Ю. Бугров. М., 2003.- 9,0 п.л. (вклад автора - 0,3 п.л.).

4.**Васильева Ю.В.** (Варламова Ю.В.) Воздействие творчества на правоотношения в связи с пенсионным обеспечением ветеранов науки // Творчество и трудовое право: Монография /под ред. Л.Ю. Бугрова. Пермь, 1995.- 7,6 п.л. (вклад автора - 1,0 п.л.).

5.**Васильева Ю.В.** (Варламова Ю.В.) Основы трудового законодательства // Основы государства и права: Учебное пособие / отв. ред. В.П. Реутов. Пермь, 1992. Объем – 8,0 п.л. (вклад автора - 0,4 п.л.).

6.**Васильева Ю.В.** (Варламова Ю.В.) Основы трудового законодательства // Основы государства и права: Учебное пособие / отв. ред. В.П. Реутов. Пермь, 1994. Объем – 7,9 п.л. (вклад автора - 0,4 п.л.).

Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендуемых ВАК России:

7.**Васильева Ю.В.** К вопросу о роли преамбулы нормативно-правового акта (на примере законодательства о социальном обеспечении) // LEX RUSSICA. 2009. №1. - 0,6 п.л.

8.**Васильева Ю.В.** Кодификация законодательства о социальном обеспечении: основы законодательства или кодекс? // Правоведение. 2009. № 4. - 0,5 п.л.

9.**Васильева Ю.В.** Проблема отражения в законодательстве о социальном обеспечении положений Конституции Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. 2009. № 5. - 0,45 п.л.

10.**Васильева Ю.В.** Сроки исполнения решений Конституционного Суда РФ и защита прав граждан на социальное обеспечение: некоторые проблемы и противоречия // Российская юстиция. 2009. № 5. - 0, 35 п.л.

11.**Васильева Ю.В.** Воздействие практики Конституционного Суда РФ на законотворчество в сфере права социального обеспечения // Правовое государство: теория и практика. 2009. № 3. - 0,5 п.л.

12.**Васильева Ю.В.** Кодекс социального обеспечения: отраслевой или комплексный? // Российский юридический журнал. 2008. № 5. - 0,5 п.л.

13.**Васильева Ю.В.** К вопросу о систематизации российского законодательства о социальном обеспечении // Черные дыры Российского законодательства. 2008. № 4. - 0,5 п.л.

14.**Васильева Ю.В.** Некоторые методологические вопросы кодификации законодательства о социальном обеспечении // Право и государство: теория и практика. № 10. 2008. - 0,5 п.л.

15.**Васильева Ю.В.** Страховой стаж в праве социального обеспечения РФ // Кадровик. 2008. №5. - 0,6 п.л.

16.**Васильева Ю.В.** Пенсия как основная категория российского права социального обеспечения: история, современность, перспективы // Российский юридический журнал. № 1. 2000. - 1 п.л.

17.**Васильева Ю.В.** Основания для дифференциации правового регулирования пенсионных отношений // Правоведение. 1998. №3. - 0,5 п.л.

Статьи, опубликованные в прочих изданиях

18. **Васильева Ю.В.** Проблемы и перспективы кодификации российского законодательства о социальном обеспечении // Современное право (Болгария). 2008. № 6. - 0,6 п.л.

19. **Васильева Ю.В.** К вопросу о языке законов в сфере права социального обеспечения // Юридическая техника. 2009. № 3. - 0,5 п.л.

20. **Васильева Ю.В.** К вопросу кодификации и учета наднациональных правовых актов в российском законодательстве (на примере законодательства о социальном обеспечении) // Вестник трудового права и права социального обеспечения. Вып.4. Международное трудовое право и право социального обеспечения / под ред. А.М. Лушникова, М.В. Лушниковой. Ярославль, 2009. - 0,5 п.л.

21. **Васильева Ю.В.** Система права и система законодательства о социальном обеспечении (к вопросу о кодификации отраслевого законодательства) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2009. Вып. 3 (5). - 0,5 п.л.

22. **Васильева Ю.В.** Недостатки законодательной техники в российском законодательстве о социальном обеспечении // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2009. Вып. 1 (3). - 0,5 п.л.

23. **Васильева Ю.В.** Некоторые особенности отбора актов для кодификации законодательства о социальном обеспечении // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Матер. межд. науч.-практ. конф. Н.Новгород, 2009. - 0,5 п.л.

24. **Васильева Ю.В.** Некоторые методологические вопросы кодификации законодательства о социальном обеспечении // Аграрное и земельное право. 2009. № 3. - 0,5 п.л.

25. **Васильева Ю.В.** Дифференциация российского законодательства о социальном обеспечении: федеральный и региональный аспект (вопросы кодификации) // Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда и социального обеспечения: Матер. межд. науч.-практ. конф. М., 2009. - 0,5 п.л.

26. **Васильева Ю.В.** Кодификация законодательства о социальном обеспечении: реальность и возможность // Доклады и выступления. Конференция, посвященная 100-летию профессора Н.Г. Александрова 19-20 июня 2008 года. М., 2008. - 0,4 п.л.

27. **Васильева Ю.В.** О правоотношениях в праве социального обеспечения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. Вып. 6 (22). 2008.- 0,6 п.л.

28. **Васильева Ю.В.** О понятии «реабилитация инвалидов» в праве социального обеспечения и законодательстве Российской Федерации // Российский ежегодник трудового права. 2007. № 3. СПб., 2008. - 0,8 п.л. (вклад автора - 0,4 п.л).

29. **Васильева Ю.В.** Некоторые проблемы систематизации законодательства о социальном обеспечении в свете права каждого человека на достойную жизнь // Право человека на жизнь и гарантии его реализации в сфере труда и социального обеспечения: Матер. межд. науч.-практ. конф. М., 2008. - 0,4 п.л.

30. **Васильева Ю.В.** О системе права социального обеспечения // Современные тенденции в развитии трудового права и права социального обеспечения: Матер. межд. науч.-практ. конф. М., 2007. - 0,3 п.л.

31. **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. М., 2006. - 0,4 п.л.

32. **Васильева Ю.В.** Некоторые проблемы международно-правового регулирования социального обеспечения // Проблемы международного и сравнительного трудового права и права социального обеспечения: Матер. межд. науч.-практ. конф. Омск, 2006. - 0,4 п.л.

33. **Васильева Ю.В.** О необходимости сохранения служебных пенсий для сотрудников государственных органов правоохраны // Юридическая наука и проблемы ее совершенствования: Сб. науч. тр. Пермь, 2005. - 0,5 п.л. (вклад автора - 0,3 п.л.)

34. **Васильева Ю.В.** Об относительной бедности пенсионеров по старости // Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения: Матер. всерос. науч.-практ. конф. М., 2004. - 0,4 л.

35. **Васильева Ю.В.** О принципах права социального обеспечения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2003. Вып. 3. - 1,0 п.л. (вклад автора - 0,5 п.л.).

36. **Васильева Ю.В.** Рецензия на книгу М.Л. Захарова, В.Б. Савостьяновой, Э.Г. Тучковой «Комментарий к новому пенсионному законодательству». (М., 2002. 334с.) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2003. Вып. 3. - 0,2 п.л.

37. **Васильева Ю.В.** Коллективные соглашения как класс источников трудового права и права социального обеспечения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2001. Вып. 2. - 1,4 п.л. (вклад автора - 0,5 п.л.).

38. **Васильева Ю.В.** Об особенностях пенсионного обеспечения депутатов Государственной Думы // Российское трудовое право на рубеже тысячелетий. Матер. всерос. науч.-практ. конф. СПб., 2001. - 0,4 п.л.

39. **Васильева Ю.В.** Проблемы пенсионного обеспечения преподавателей вузов // Юридическое образование – важное условие формирования гражданского общества и правового государства в России: Матер. всерос. науч.-практ. конф. Уфа, 2001. - 0,2 п.л.

40. **Васильева Ю.В.** Процедурные правоотношения по назначению пенсий // Юридическая наука в современном мире: фундаментальные и прикладные проблемы: Сб. науч. тр. юрид. ф-та. Пермь, 2000.- 1,0 п.л. (вклад автора - 0,5 п.л.).

41. **Васильева Ю.В.** Право на пенсию в связи с театральным творчеством // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 1999. - 1,0 п.л.

42. **Васильева Ю.В.** Право на пенсию в связи с педагогической деятельностью // Современные проблемы управления, экономики и права: Сб. науч. тр. Пермь, 1999. – 0, 7 п.л.

43. **Васильева Ю.В.** (Варламова Ю.В.) Творчество как общественно-научная проблема // Опыт социального подхода к решению теоретических вопросов трудового права и права социального обеспечения. Деп. рукопись. М.: ИНИОН АН СССР. 1991. - 0,7 п.л. (вклад автора – 0,35 п.л.).

Подписано в печать 11.01.2010 Формат 60x84/16
Усл. печ. л. 3,25. Тираж – 200 экз. Заказ

Типография Пермского государственного университета
614990. г.Пермь, ул. Букирева, 15