

К ВОПРОСУ О КОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ

Аннотация. Статья посвящена исследованию необходимости совершенствования законодательства о социальном обеспечении с помощью кодификации. Автор особое внимание обращает на определение принципов кодификации, рассматривает исторический аспект данной проблемы, показывает роль и значение кодификации в современных условиях, раскрывает преимущество и недостатки выбора различных форм системообразующих актов, оценивает возможность разработки в ближайшие годы Кодекса социального обеспечения Российской Федерации, отмечает тенденцию частичной кодификации по отдельным институтам права социального обеспечения (пособия, социальное обслуживание и др.), для убедительности выводов и предложений анализирует современное состояние законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: социальное обеспечение, принципы кодификации, частичная кодификация, Основы законодательства, Кодекс социального обеспечения, акт прямого действия, частичная кодификация, национальные проекты.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.63.11.117-122

S. I. KOBZEVA,

*Professor of the Labour Law and Social Security Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law
labourlaw-msal@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9*

ON THE ISSUE OF CODIFICATION OF LEGISLATION ON SOCIAL SECURITY

Abstract. The article is devoted to the study of the need to improve the legislation on social security by means of codification. The author pays special attention to the definition of the principles of codification, considers the historical aspect of this problem, shows the role and importance of codification in modern conditions, reveals the advantages and disadvantages of choosing different forms of system-forming acts, assesses the possibility of developing in the coming years the Code of social security of the Russian Federation, notes the tendency of partial codification of individual institutions of social security law (benefits, social services, etc.), analyzes the current state of legislation in this area for convincing conclusions and proposals.



**Светлана Ивановна
КОБЗЕВА,**

профессор кафедры
трудового права и права
социального обеспечения
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
почетный
работник высшего
профессионального
образования РФ
labourlaw-msal@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© С. И. Кобзева, 2019

Keywords: *social security, principles of codification, partial codification, Fundamentals of legislation, social security Code, act of direct action, partial codification, national projects.*

Масштабность, динамичность развития законодательства в социальной сфере, необходимость правового обеспечения реализации национальных проектов по вопросам социальной защиты населения, повышения качества и уровня его жизни, требуют безусловной взвешенности, последовательности, системности принимаемых законодательных решений, что напрямую связано с разработкой кодифицированных актов. Социальная потребность осуществления данной деятельности постоянно находится в поле зрения ученых, практиков¹.

В специальной литературе кодификация рассматривается как высшая форма систематизации законодательства, в результате которой осуществляются разработка и принятие основополагающего источника права, где закрепляются наиболее значимые принципиальные положения общей и особенной частей отрасли права. Кодификация — это критическое переосмысление всего нормативного массива в реалиях сегодняшнего дня, устранение противоречий, дублирования, несогласованности правовых норм, обеспечение системности, более четкое логичное построение нормативных предписаний, удобство их использования, доступность понимания, возможность применения.

Кодификация норм права социального обеспечения имеет исторический аспект, еще при обсуждении в первой половине XX в. Кодекса законов о социальном страховании специалисты писали, что необходима «чистка» законодательства, нормативные акты «обросли» противоречивыми дополнениями и разъяснениями, запутанность смысла, неясность формулировок основополагающих понятий снижают эффективность действия права.

Советские ученые полагали, что кодификация позволит объединить разпыленное законодательство, устранить недочеты, улучшить обеспечение застрахованных, расширить доступность понимания правовых норм и их реализацию².

Прошли десятилетия, а актуальность проблемы кодификации только возрастает и усложняется децентрализацией правового регулирования социального обеспечения, появлением новых его видов, хаотичностью принятия законов, их множественностью, нестабильностью, усложненностью.

¹ См.: *Васильева Ю. В.* Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении : монография / Перм. гос. ун-т. Пермь, 2009. 364 с. ; *Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ* / отв. ред. Э. Г. Тучкова, Ю. В. Васильева. М. : Проспект, 2013. 440 с. ; *Тучкова Э. Г.* Социально-экономические права человека в социальном государстве и проблемы кодификации законодательства России о социальном обеспечении // Материалы Всероссийской научно-практической конференции в области трудового права и права социального обеспечения. М. : Проспект, 2003. 280 с.

² Вопросы страхования. 1929. № 50. С. 2—5 ; 1930. № 2. С. 4—7 ; № 3. С. 12—15 ; № 7. С. 6—7 ; № 12. С. 4—7.

Обращаясь к проблеме кодификации законодательства о социальном обеспечении и учитывая, что ранее она не проводилась в данной отрасли, отметим, что требуется научное осмысление сущностных идей, которые могут быть положены в основу кодификации, т.е. речь идет об определении принципов кодификации, с которыми непосредственно связаны результативность планируемой деятельности, качество основополагающего источника права и будущее развитие социального обеспечения.

Взгляды ученых на содержание принципов и их перечень многоаспектны, далеки от завершенности, и требуется дальнейшая научная проработка крайне важной темы.

Никто из специалистов не оспаривает принцип конституционности и законности, он имеет первостепенное правоустанавливающее значение для кодификации социального обеспечения. Конституцией РФ социальные права человека объявлены высшей ценностью, закреплён правовой статус граждан, конституционные нормы гарантируют создание условий, обеспечивающих достойную жизнь; социальное обеспечение каждому по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях; пенсии и пособия устанавливаются законом. Суть данного принципа состоит в том, что все действия по подготовке и принятию кодифицированных актов и сами акты должны строго соответствовать Конституции РФ.

В соответствии с Основным законом страны социальное обеспечение — это предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. В связи с этим крайне важно при кодификации руководствоваться принципом федерализма, суть которого — достижение единства интересов России и ее субъектов в защите социальных прав граждан. Для того, чтобы данный принцип был в полной мере реализован, необходимо четко определить перечень полномочий федеральных органов государственной власти и субъектов РФ, не нарушая при этом единства правового статуса человека и не снижая степень его социальной защищенности в зависимости от места проживания. К сожалению, в настоящее время разность социально-экономического положения регионов во многом определяет то или иное качество жизни населения, прослеживается тенденция расширения видов социального обеспечения, правовое регулирование которых осуществляется именно на этом уровне со всеми вытекающими последствиями.

Демократизм как принцип кодификационного процесса напрямую связан с участием граждан, общественных объединений, всех заинтересованных лиц в деятельности правотворческих органов по выработке проектов кодифицированных актов. Принцип демократизма — это не только всенародное обсуждение судьбоносных решений, но и осуществление общественных ожиданий, что социальное государство делает все возможное в интересах человека.

Кодификация права должна основываться на принципе объективности, в основе которого лежит выявление как можно большего числа закономерностей, обстоятельств, влияющих на полноту и востребованность кодификации. Регламентация социально-обеспечительных отношений без учета объективных критериев может привести к просчетам в правовом регулировании.

В праве социального обеспечения никто не оспаривает потребность кодификации, вызванную распыленностью нормативного материала, обилием источников



права, принятых в разные периоды исторического развития страны, отсутствием целостного восприятия системы социального обеспечения в существующих социально-экономических условиях.

Разработка кодифицированного акта носит созидательный характер, является показателем заинтересованности, профессионализма, ответственности государственных, законодательных структур за состояние и развитие социальной сферы. Без принципа системности достичь положительных результатов невозможно. Нормы права социального обеспечения должны быть в гармонии с другими нормами не только этой отрасли, но и с нормами иной отраслевой принадлежности (конституционными, международными, трудовыми, семейными и др.). К сожалению, сегодня можно привести примеры отступления от этого принципа. Национальные проекты перед здравоохранением, образованием ставят прорывные задачи, реализация которых потребует повышения качества и интенсивности труда врачей, учителей. Но одновременно при дефиците кадров в этих областях законодатель ужесточает условия получения досрочных пенсий по старости для этих социально значимых категорий.

Принцип преемственности правового регулирования социально-обеспечительных отношений создает стабильность в обществе, уверенность в завтрашнем дне, позволяет сохранить ранее приобретенные права. Само право на основные виды социального обеспечения связано с длительным периодом действия норм. Правовые предписания, прошедшие апробацию временем и практикой, доказавшие свою жизнеспособность, отвечающие сложившимся общественным отношениям, должны учитываться при кодификации.

Наряду с преемственностью, кодификация предполагает обновление действующего законодательства в целях расширения гарантий права на достойную жизнь. Разработка нового источника должна идти под девизом «Всё во имя человека, всё для его блага», отступление от этой позиции делает кодификацию бессмысленной. В последние годы эта идея постоянно высказывается представителями всех ветвей власти на самых высоких форумах, осталось лишь закрепить ее в праве социального обеспечения и реализовать.

Принцип комплексности и оптимальности предполагает всесторонность, полноту правового регулирования того или иного вида социального обеспечения, устранение возможных противоречий. По государственным расходам социальное обеспечение занимает одно из лидирующих мест, поэтому требуется оптимальное соотношение между правом и экономикой, правом и общественными ожиданиями.

К сожалению, в отношении пенсионного обеспечения общественные ожидания и принцип оптимальности не срабатывают. Пенсия является одним из основных источников средств существования для большинства пенсионеров. Но она сейчас не выполняет свое предназначение в силу крайне низкого размера.

Счетная палата проанализировала реальную покупательную способность пенсии. При средней пенсии после вычета обязательных расходов — по оплате жилья, лекарственного обеспечения, предметов личной гигиены — в день пенсионер может потратить на себя не более 200 рублей³.

³ Российская газета : Неделя. 21 июня 2019 г. С. 37.

Если для улучшения материального положения пенсионер трудоустраивается, то российское законодательство на федеральном, региональном уровне рассматривает этот социально значимый юридический факт как основание для отказа в индексации страховых пенсий в период работы, доплатах к пенсиям до прожиточного минимума, повышении фиксированной выплаты к пенсии лицам, имеющим тридцатилетний стаж работы в сельской местности, бесплатности санаторно-курортного лечения и др. В связи с этим возникает вопрос: насколько оптимально вообще устанавливать социальные ограничения для работающих пенсионеров, особенно в условиях стремительного сокращения числа занятых в экономике, борьбы с бедностью. Каким образом возможно перешагнуть черту бедности, если не работать? По данным Пенсионного фонда России, доля работающих пенсионеров в 2016 г. снизилась в два раза. Периодически во властных структурах высказывается идея вообще отменить выплату страховых пенсий работающим пенсионерам, и законодательное определение страховых пенсий это позволяет.

В современных условиях определение формы кодифицированного акта — весьма актуальная проблема. Избранная правовая форма говорит о юридической силе нормативно-правовых предписаний, сфере их действия, методах регулирования общественных отношений, особенностях исторического, экономического развития государства, масштабности и социальном значении тех целей, на реализацию которых направлен кодифицированный акт.

В практике Союза ССР особое место отводилось такому акту, как основы, которые обладали высокой степенью обобщения, содержали наиболее принципиальные положения, в них присутствовало значительное число норм-принципов, норм-понятий, отсылочных норм. Правовые предписания основ предполагали дальнейшую конкретизацию в кодексах. Представляется, что кодифицированный акт в праве социального обеспечения должен быть прямого действия, иначе нарушаются целостность, системность, юридическая значимость данного источника, снижается эффективность правового регулирования.

Предпочтительной формой кодифицированного акта, на наш взгляд, является кодекс, нормы которого всесторонне, единообразно и непосредственно регламентируют конкретную сферу общественных отношений. Кодекс объединяет выверенные нормы основных институтов отрасли, предает юридическую целостность, значимость законодательству, определенную степень завершенности развития права социального обеспечения, закрепляет устойчивость, самостоятельность, бесспорность существования отрасли.

Попытки разработки Кодекса социального обеспечения РФ предпринимаются, но их реализация связана с отдаленной перспективой, учитывая колоссальный объем работы, отсутствие политической воли в решении проблемы качества и эффективности законодательства, опыт отраслевой кодификации.

Прослеживается частичная кодификация норм права социального обеспечения по отдельным институтам (пособия, социальное обслуживание, был разработан проект Пенсионного кодекса РФ⁴).

⁴ См.: Захаров М. Л., Тучкова Э. Г., Савостьянова В. Б. Пенсионный кодекс Российской Федерации : проект. М. : Р. Валент, 2008. 176 с.



Безусловно, проблема кодификации в праве социального обеспечения — это осознанная неизбежность, для ускорения ее решения требуется расширение доказательной базы — теоретических, практических, экономических, социальных аргументов в пользу создания прогрессивной системы законодательства во главе с Кодексом социального обеспечения РФ с учетом положительного международного, зарубежного опыта.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Васильева Ю. В.* Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении : монография / Перм. гос. ун-т. — Пермь, 2009. — 364 с.
2. *Захаров М. Л., Тучкова Э. Г., Савостьянова В. Б.* Пенсионный кодекс Российской Федерации : проект. — М. : Р. Валент, 2008. — 176 с.
3. Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ / отв. ред. Э. Г. Тучкова, Ю. В. Васильева. — М. : Проспект, 2013. — 440 с.
4. Право социального обеспечения России : учебник для бакалавров / отв. ред. Э. Г. Тучкова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2017. — 480 с.
5. Проблемы Общей части права социального обеспечения : монография / под ред. Э. Г. Тучковой. — М. : Проспект, 2017. — 416 с.
6. Социальная защита государственных служащих в современной России // Право и безопасность. — 2005. — № 3.
7. *Тучкова Э. Г.* Социально-экономические права человека в социальном государстве и проблемы кодификации законодательства России о социальном обеспечении // Материалы Всероссийской научно-практической конференции в области трудового права и права социального обеспечения. — М. : Проспект, 2003. — 280 с.