

УДК 349.3

**В.С. Аракчеев****О НЕОБХОДИМОСТИ И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ПРИНЯТИЯ  
СОЦИАЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Рассматриваются теоретические и практические проблемы предполагаемой кодификации социально-обеспечительного законодательства, приводятся аргументы в отношении формы и возможных результатов соответствующей кодификационной работы. Анализируются предпосылки разработки Социального кодекса, а также перспективы принятия данного акта и характер его влияния на систему социального обеспечения населения в Российской Федерации.*

Ключевые слова: кодификация, систематизация, социальное обеспечение, кодекс.

Конец XX и начало XXI в. для права и законодательства России характеризуется бурным развитием нормотворческой деятельности, новацией практически всех сфер правового регулирования. Этой деятельностью иногда охватываются новые, неизвестные социалистическому этапу существования нашего государства области общественной жизни, что находит вполне логичное объяснение в связи с радикальными преобразованиями экономического, политического и государственного устройства. При этом значительно большее место в числе принимаемых в последние десятилетия нормативно-правовых актов по сравнению с ранее действовавшим законодательством стали занимать акты кодифицированного характера, и в основном это кодексы. Кодексы были приняты, помимо тех, которые являются традиционными для нашей правовой системы (гражданский, гражданский процессуальный, семейный, уголовный, трудовой и др.), по самым различным направлениям правовой политики государства, в частности в области охраны и природопользования (земельный, лесной, водный, воздушный), во внешнеэкономической деятельности (Таможенный кодекс РФ и Таможенный кодекс Таможенного союза) и в ряде других сфер (бюджетный, налоговый, арбитражный процессуальный, градостроительный и т.д.). К сказанному следует добавить, что кодексы принимаются не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации, что значительно увеличивает удельный вес данного вида нормотворчества в механизме правового регулирования.

Для любого юриста является достаточно очевидным тот факт, что, несмотря на формальное равенство с другими законодательными актами, кодифицированные нормативные правовые акты принимаются для регулирования наиболее значимых для государства областей (сфер) общественной жизни и им отдается приоритет (*primus inter pares*) в правоприменительной деятельности, о чем, собственно, и свидетельствует приведенный ранее перечень кодифицированного законодательства.

На фоне сказанного может сложиться впечатление, что социальное обеспечение к категории приоритетных направлений государственной правовой

политики не относится, несмотря на предпринимаемые в последние годы меры по улучшению материального положения нуждающихся в социальной защите категорий граждан. В этой связи возникает требующий анализа вопрос: по каким причинам в государстве, провозгласившем себя на конституционном уровне социальным, отсутствует специализированный кодекс? Более того, принятие подобного акта в ближайшей перспективе не планируется, о чем свидетельствует «законодательный портфель» Государственной Думы РФ. Одновременно с этим существует также потребность в осмыслении проблемы о необходимости и целесообразности принятия такого закона, поскольку, по мнению некоторых представителей науки права социального обеспечения, в отличие от нормотворческих органов, отсутствие кодекса негативно отражается на качественном состоянии самого обеспечения, то есть на уровне оказания помощи и содержания нуждающихся граждан [1]. Данная идея даже нашла определенную практическую реализацию в нормотворчестве субъектов Федерации [2].

Для оценки такой постановки вопроса следует, на наш взгляд, прежде всего определиться в том, может ли факт принятия Социального кодекса оказать существенное влияние на качественное состояние социального обеспечения в нашей стране либо в обратном – этот факт качественных изменений в эту систему не внесет, поскольку это качество зависит не столько от его формы, вида нормативного правового акта, сколько от содержания последнего. В свою очередь, содержание акта определяется главным образом нормами права, адекватно отражающими цели, задачи и функции соответствующего юридического инструментария. Поэтому если государство поставит цель обеспечения действительно достойного существования пенсионеров из числа застрахованных лиц, инвалидов, малоимущих категорий граждан и т.д., то эта цель может быть реализована различными по своей юридической силе нормативными правовыми актами, в том числе и нормами Социального кодекса. В качестве доказательства можно сослаться на опыт стран с высокоразвитыми системами социального обеспечения, в первую очередь государств Западной Европы (Англия, Швеция, Италия, Бельгия и др.), в которых нет социальных кодексов, что, однако, не отражается на уровне обеспечения нуждающихся граждан. Социальный кодекс действует лишь в Германии. Во Франции действует Кодекс социального обеспечения, который в большей степени представляет собой результат консолидации законодательства. Остальные государства во внутренней социально-обеспечительной политике руководствуются актами международного сообщества, в частности актами Совета Европы (например, Европейский кодекс социального обеспечения от 16 апреля 1964 г., Европейская социальная хартия от 18 октября 1961 г., Европейская конвенция о социальном обеспечении от 16 декабря 1972 г. и др.). Полагаем поэтому, что факт принятия Социального кодекса без определенной корректировки государственной политики в данной сфере правового регулирования к серьезным позитивным изменениям не приведет. В обоснование сказанного в качестве примера можно привести проект Пенсионного кодекса, вступительную статью к которому написал депутат Государственной Думы РФ А.К. Исаев. В этой статье автор утверждает, что положения законопроекта основаны на *новых* идеях пенсионирования в России, однако зна-

комство с его содержанием дает основание утверждать, что указанный проект правового акта, за незначительными исключениями, воспроизводит содержание действующего в настоящее время пенсионного законодательства, которое базируется на идеях пенсионной реформы 90-х гг. прошлого века. В свою очередь, результаты этой реформы общеизвестны: она привела к аномальной дифференциации прежде всего в уровне пенсионирования отдельных категорий граждан, к тому, что размеры страховых пенсий не соответствуют не доктринальному толкованию понятия «пенсии» как денежного содержания нуждающихся лиц, ни ее законодательному определению в качестве компенсатора заработка (дохода) гражданина. Поэтому если Пенсионный кодекс будет принят в первоначальной редакции, ожидать позитивных сдвигов в деле пенсионного обеспечения нуждающихся граждан достаточных оснований нет, поскольку он не привнесет в действующую пенсионную систему рациональных изменений, а рассчитан лишь на достаточно отдаленную перспективу без учета материального положения живущего поколения пенсионеров.

К примеру, в проекте закона большое внимание уделено добровольному корпоративному и индивидуальному пенсионному страхованию как средству, направленному на повышение уровня пенсионного обеспечения. Конечно, развитие данного направления имеет определенные перспективы, но оно в состоянии дать эффект только для тех, кто трудится в успешно функционирующих на рынке хозяйствующих субъектах, и для граждан с высокой заработной платой или иными доходами. Для лиц с низкими доходами, для лиц, занятых в малом и среднем бизнесе, для работников бюджетных организаций здравоохранения, образования, культуры этот механизм недоступен, а значит, не в состоянии улучшить их будущее материальное положение. Довольно скупо в законопроекте представлены нормы Общей части пенсионного права, более того, имеющиеся нормы бессистемно разбросаны по всему тексту, что существенно затрудняет как правопонимание, так и в будущем правоприменение. В частности, отсутствуют нормы, закрепляющие цели и задачи пенсионного обеспечения, принципы, на которых основывается российская пенсионная система, не определены источники пенсионного права, их иерархия, действие норм во времени и пространстве, нет статей о субъектах соответствующих отношений, их основных правах и обязанностях и многое другое. К сказанному добавим, что мировая практика не знает примеров кодифицированного нормативного правового регулирования пенсионных отношений, что не влияет на качество пенсионных систем. Из изложенного следует, что в принятии Пенсионного кодекса не существует потребности и объективных предпосылок, тем более если в нем воспроизводятся действующие идеологические подходы. К сожалению, отраженная в проекте идеология не согласуется с понятием «удовлетворение алиментарных потребностей граждан», то есть она расходится с общепринятыми международным сообществом принципами гуманитарного права.

Тем не менее позиция сторонников принятия Социального кодекса, на наш взгляд, в отличие от авторов проекта Пенсионного кодекса, более привлекательна и имеет больше оснований для практической реализации. Прежде всего, эта идея в большей мере соответствует конституционной норме о социальном государстве, поскольку не ограничивается специальным элемен-

том правового регулирования материального положения лишь одной категории нуждающихся граждан – пенсионеров. Как следствие, в качестве следующего преимущества Социального кодекса называется не деление нормативно-правового массива на две неравнозначные части: нормы кодекса и нормы иных источников права, а, напротив, их объединение. Это, пожалуй, наиболее веский аргумент сторонников рассматриваемой точки зрения, так как проблема систематизации и допустимой унификации социально-обеспечительного законодательства назрела давно. Его разрозненность порождает серьезные отрицательные последствия как для правоприменителей, так и для заинтересованных в оказании помощи или содержании нуждающихся граждан. Современное социально-обеспечительное законодательство представляет собой суммативное образование, являющееся следствием и наглядным отражением экономических и политических преобразований, уровня нравственных начал в общественной жизни, которые, в частности, привели к резкому снижению качества обеспечения большинства категорий нуждающихся лиц на фоне относительно благополучного положения значительно меньшей части членов нашего общества, в первую очередь – государственных гражданских, военных служащих, служащих правоохранительных органов.

В этой области правового регулирования при отсутствии четких общих нормативных установок одновременно действуют федеральные законы, законы субъектов Федерации и органов местного самоуправления, что приводит к необоснованной дифференциации уровня социального обеспечения граждан, проживающих в различных регионах страны с разными экономическими возможностями (дотационные субъекты и субъекты-доноры).

На наш взгляд, чрезмерно широкими полномочиями наделены органы исполнительной власти, что также приводит к существенному увеличению объема нормативного материала. К этому следует добавить, что наряду с нормативными актами этими органами принимается большое количество всевозможных инструкций, разъяснений, телефонограмм, писем, многие из которых по своей природе не являются нормативными правовыми предписаниями, но в практической деятельности соответствующих органов подменяют действующее законодательство. Своеобразным феноменом данной сферы правового регулирования является тот факт, что нормотворческой компетенцией в ней фактически наделены государственные внебюджетные фонды, высшие судебные инстанции, а в ближайшей перспективе и негосударственные организации в лице негосударственных пенсионных фондов, которые уже наделены правами пользования пенсионными накоплениями граждан. Естественно, что существующий несбалансированный нормативно-правовой массив нуждается в упорядочении, систематизации и принятии Социального кодекса может позволить решить эту давно назревшую проблему, конечно, при условии, что он, в отличие от проекта Пенсионного кодекса, не ограничится простым суммированным воспроизведением в одном источнике действующего законодательства, облачением в правовой форме политического пиара, а будет по своему содержанию реальным кодифицированным актом.

Принятие Социального кодекса позволит также упорядочить нормотворческий процесс, так как в нормативном правовом акте такого уровня должен содержаться раздел, определяющий виды субъектов правотворчества и их

компетенцию. Он в известной степени должен стабилизировать соответствующую нормативную систему, что позволит определиться в приоритетах социально-обеспечительной политики на перспективу и таким образом ориентирует региональных законодателей на проведение консолидированных мероприятий на территории нашего государства.

Наконец, принятие кодекса позволит вывести социально-обеспечительные отношения на более высокий уровень нормативно-правового регулирования, повысит значимость соответствующего юридического инструментария в общем правовом механизме, даст возможность с большей наглядностью убедиться в истинных намерениях власти, ее стратегии в деле обеспечения пенсионеров, малоимущих и других категорий граждан. Таким образом, из изложенного должен следовать вывод о том, что необходимость в принятии Социального кодекса объективно назрела, а его отсутствие свидетельствует об определенном пробеле в законодательстве.

Вместе с тем, на наш взгляд, в текущем историческом отрезке развития российской государственности для принятия Социального кодекса не созданы необходимые предпосылки: экономические, политические, идеолого-теоретические. Показательными в этом плане являются следующие примеры. Сторонники принятия Социального кодекса кроме приведенных ранее и иных аргументов, то есть доводов сугубо теоретических, не представили для анализа и обсуждения ни одного варианта его текста. По этой причине соответствующие предложения лишены прикладной направленности, а значит, быть реализованы нормативно не могут. Не выработана также общая стратегия социальной политики и на общегосударственном уровне. Возможно, она существует, но не обнародована (озвучена) в каком-либо официальном документе, о чем свидетельствует отсутствие на текущий момент национального проекта, федеральной комплексной программы в сфере социального обеспечения [3]. Воплощенная же в жизнь программа пенсионной реформы, безусловно, потерпела фиаско и, кроме того, она является лишь частью, элементом общей социальной политики государства. В настоящее время достаточно популярными, в первую очередь в политике, стали такие термины, как «социальная сфера», «социальные мероприятия», «социальная политика», «социальная защита» и т.п., а их отражением в науке – «социальное право». Социальная сфера – весьма емкое понятие и включает в себя область совместного сосуществования людей и отдельных личностей, для которых созданы надлежащие условия, именуемые инфраструктурой. Стало быть, если кодекс имеет название «социальный», с точки зрения закрепленных в нем мер и мероприятий он должен вобрать в себя нормы жилищного, трудового, семейного и многих других отраслей права России, так как каждая из них выполняет определенную социальную функцию. Очевидно, что Социальный кодекс не может стать основой всех сфер жизнедеятельности и существования граждан России. Такое название кодифицированного нормативного правового акта фактически подменяет конституционные основы, ибо любая сфера человеческих взаимоотношений как предмет правового воздействия является отношениями социальными, а любая юридическая норма вне зависимости от конкретного содержания по своей сущности и предназначению социальна. Поэтому прежде всего следует определиться в области общественных отноше-

ний, составляющих объект правового воздействия норм Социального кодекса, который на настоящий момент не определен, и только затем подбирать под него соответствующий юридический инструментарий с адекватным понятийным аппаратом. Другими словами, по этим и ряду других причин до принятия кодекса нормотворцу в первую очередь следует на основе научно-практических рекомендаций выбрать пусть не единодушную, но хотя бы совпадающую по основным параметрам позицию применительно к тем общественным отношениям, которые должны составлять предмет соответствующего нормативно-правового воздействия. Кроме этого, если не будут официально озвучены цели, задачи, функции и принципиальные основы социально-обеспечительного законодательства, данный акт обречен на недолговременное существование либо на постоянное изменение содержания образующих его предписаний. В результате Социальный кодекс не сможет выполнить одну из важнейших системообразующих функций – относительную стабилизацию социально-обеспечительного законодательства.

Опыт кодификационной нормотворческой деятельности 90-х гг. прошлого столетия убедительно, на наш взгляд, доказал бесперспективность кодифицированных нормативных правовых актов, принятых без должной теоретической проработки соответствующего юридического инструментария, которые утратили силу, так и не достигнув поставленных в них целей и задач (например, Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 [4], Лесной кодекс РФ от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ [5], Градостроительный кодекс РФ от 7 мая 1998 г. №-73-ФЗ [6] и др.). Вместе с тем алгоритм и логика действий при разработке кодифицированного акта достаточно очевидны: начинать этот процесс, не считая других особенностей, следует прежде всего с определения области общественных отношений, подлежащих нормативно-правовому опосредованию, уточнения названия акта и тем самым отражения сути соответствующей правовой политики государства. В этом смысле кодекс может представлять собой нормативный правовой акт либо охватывающий всю сферу отношений, которую принято именовать социальной (Социальный кодекс), либо его содержание следует ограничить юридическими нормами, которые традиционно не только в России, но и в других государствах принято ограничивать отношениями по предоставлению помощи или содержания особой категории физических лиц, по объективным причинам не способных к самообеспечению вследствие пожилого возраста, уровня здоровья, низкого дохода, безработицы, сиротства и т.п. (Кодекс о социальном обеспечении в РФ).

Подводя итог изложенному, полагаем, что Россия в настоящий исторический период еще не готова к принятию такого типа кодифицированного акта, о чем свидетельствуют приведенные в этой статье аргументы, указывающие на нецелесообразность в данный момент соответствующих попыток (проектов). В случае если такой нормативный правовой акт все же будет принят, то он в большей степени будет выполнять роль своеобразного юридического камуфляжа повышения эффективности социальной политики государства, но не являться оптимальным правовым средством решения существующих проблем в сфере социального обеспечения. Поэтому более целесообразным и в определенной степени достаточным на текущий момент в части приведения в

систему социально-обеспечительного законодательства следует считать разработку и принятие на федеральном уровне не кодекса, а базового закона «Об основах социального обеспечения в РФ», который был бы ориентирован на определение основных направлений государственной политики в сфере социального обеспечения, принципов, на разграничение полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями, а также на закрепление унифицированных нормативных положений о формах и видах социально-обеспечительных представлений, основаниях и условиях их назначения.

#### *Литература*

1. *Васильева Ю.В.* Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: Автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. М., 2010. 54 с.; *Ее же:* Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы. Пермь, 2009. 364 с.
2. *Кодекс* Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан: принят 4 июля 2008 года № 1061-ОЗ (принят Постановлением ЗС Омской области от 19.06.2008 № 225) // Омский вестник. 2008. № 73.
3. *Распоряжение* Правительства РФ от 10 июля 2001 года № 910-р «О Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)» // *Собрание законодательства РФ*. 2001. № 31. Ст. 3295.
4. *Ведомости* СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.
5. *Собрание* законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 610.
6. *Собрание* законодательства РФ. 1998. № 19. Ст. 2069.