

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМЫ КОДИФИКАЦИИ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Инна ОДИНОКАЯ

The adoption of the Code is, for any branch of law, an expression of final formation and full infiltration in the legal system, especially for new and complex branch, as, for example, the social law is. Regardless of which codification way the Moldovan legislator will eventually choose, and whether he will ever do it, the approaches presented in this article, can be useful in both, the implementation of codification and in any improvement of the legislation in this field.

Принятие кодекса является, для любой отрасли права, выражением окончательного становления и полного внедрения в правовую систему, в особенности для новых и комплексных отраслей, коей является право социального обеспечения.

Действительно, если в 60-70-е годы XX-го века многие ученые считали абсурдным придерживаться мнения о существовании права социального обеспечения, как новой учебной дисциплины и самостоятельной отрасли права, сегодня, поставлен вопрос о том «Что необходимо сделать для развития содержания, строгости положений и обеспечения его эффективности?».

Законодатель стремится как можно чаще обновлять нормативную базу, обнаруживать большое количество актов. Вследствие этого мы можем наблюдать огромное количество ошибок и коллизий в праве. Ярким примером может послужить право социального обеспечения. Молдавское законодательство в сфере социальной защиты населения представляет собой объемную нормативную базу, которая охватывает массивы норм, направленных на регулирование мер по охране труда и здоровья людей, установление пенсии, гарантирование минимума оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, пособий и различных гарантий социальной защиты.³³³

По мнению Васильевой Ю.В, нормативные акты, касающиеся социального обеспечения, непонятны большинству людей, являются для них некими «нормативными джунглями» несмотря на то, что они, в первую очередь, адресованы им. Таким образом, кодификация социального законодательства в доступной и понятной форме, пусть и в значительном объеме, оказало бы огромное влияние на граждан.³³⁴

Инфляция положений, законодательная нестабильность, невыполнение принятых норм является первостепенным недочетом молдавского законодательства в течение последних лет, включая и положения о социальном обеспечении. Общеправовые понятия реформы системы социального обеспечения материализуются в *Законе о государственной системе социального страхования, Законе о социальной помощи, Законе о государственной пенсионной системе, Законе о пенсионном обеспечении военнослужащих и лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел* и т.д., которые будучи разработанными в качестве основы регулирования,

³³³ Павленко Д. С. Проблемы кодификации права социального обеспечения в России. // Молодой ученый. №6.6., 2016. с. 95. [Онлайн] <https://moluch.ru/archive/110/27486/> (дата обращения: 28.01.2018).

³³⁴ Васильева Ю. В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы. Пермь, 2012 с. 152.

составляют базу для ряда последующих специальных законов, но и подзаконных нормативных актов, имеющих целью обеспечение общей законодательной основы деятельности по социальному обеспечению, посредством освещения ее принципов и стратегических элементов, становления определенных правовых институтов и установления основных правил в области социального обеспечения. Наиболее значимым примером нестабильности данной сферы является наличие более 150 внутренних документов.

Отсутствие опыта, специфические трудности такого рода подхода и специфика молдавской политики вызвала сложность процесса регулирования, противоречия, постоянные изменения, в результате - наличие большого числа документов, рассредоточенных, порой противоречивых, с очевидным дублированием положений, довольно сложных, по сути, трудно применимых и, таким образом, неэффективных. Данные недостатки являются логическим следствием существования впечатляющего числа нормативных актов (около 50 законов и 100 решений) в области страхования и социальной помощи, к которым прилагаются десятки ратифицированных конвенций, объединенных в единый массив, неструктурированно, беспорядочно и неэффективно.

Классическим выходом из ситуации законодательной инфляции является кодификация в форме нормативного акта высшей юридической силы, наиболее содержательного в отношении правовых положений в конкретной области, в данном случае, в области социального обеспечения.

В пользу кодификации права социального обеспечения говорят следующие аргументы, количественного и качественного характера: инфляция и нестабильность нормативных актов в данной области, которая требует упорядочения, рациональности и эффективности; необходимость устранения несоответствия и дублирования между положениями многочисленных официальных документов; принимая во внимание тот факт, что часто чрезмерно разобщенные положения не исполняются, поскольку они не известны; преемство достижений сообщества в национальном законодательстве и дальнейшее реформирование, также и в области социального обеспечения;³³⁵ отсутствие законодательной согласованности в данной области, вызванное множественностью существующих нормативных актов; отсутствие ясности нормативных актов и ограничение доступности, вызванные последовательными изменениями соответствующего законодательства; отсутствие систематизации правил, регулирующих деятельность органов социального страхования и социальной помощи, для того, чтобы нормативная база была понятна всем и, как следствие, была легко контролируема; отсутствие единой терминологии и т.д.³³⁶

В случае принятия идеи о необходимости систематизации законодательства о социальном обеспечении, следующим шагом будет определение формы ее реализации. Прежде, чем рассмотреть существующие в данном контексте возможности, необходимы некоторые разъяснения. Таким образом, предлагаемая кодификация должна соответствовать конституционным положениям и международным стандартам в данной области, и не подвергаться изменениям, вне зависимости от способа принятия. В последствии, как и в случае любой другой операции такого рода, не мо-

³³⁵ Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”, nr. 166 din 11.07.2012. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.245-247 din 03.07.2014.

³³⁶ Лисица В.Н. *Об основных направлениях кодификации законодательства в сфере социального обеспечения* // Трудовое право. 2003. N 10. С. 16 - 23; Галаганов В.П. *Российское социальное обеспечение: Проблемы и перспективы развития* // Государство и право. 1992. N 12. С. 38-46.

гут быть проигнорированы принципы, устанавливающие, что более того, кодификация отрасли права повлечет за собой классификацию и перераспределение, в определенных случаях документов, соответствующих праву социального обеспечения (исходя из критерия целенаправленности), даже некоторые, уже содержащиеся в других кодексах (например, уголовном кодексе и др.) или, как утверждает Дуцу М., удивляясь сложности подхода – «кодификацию невозможного».³³⁷

Самая простая и, следовательно, наиболее быстрая, но минимально результативная, состоит во «внедрении», соответствующем перераспределению действующих нормативных актов и расположении их в порядке определенной нумерации. Очевидно, что такие действия не могут определить рационализацию действующего законодательства, таким образом, имеет место простое сопоставление текстов.

Метод кодификации действующего права (постоянный) включает группирование и упорядочение, в соответствии с общими принципами, действующих нормативных актов, без создания новых правил. Однако, нет определенного действия по воспроизведению существующих положений, способного привести к их адаптации к эволюции технико-правовой лексики (настолько важной и динамичной в области социального обеспечения) и к конституционным принципам. «Консолидированный» вариант предполагает, что текст законодательно осветит допустимые законодательством решения о применении существующих положений.

Прием выгоден с нескольких точек зрения (быстрота реализации, перераспределение позитивного права), однако это не способствует в значительной мере доступу к познанию закона и его разборчивости, делая упор на систематизации. Собранные тексты, даже немного измененные по своей форме, сохраняют первоначальные несоответствия и противоречия.

Наконец, кодификация посредством реформирования (творческая, инновационная) представляет преимущество в том, что, с одной стороны, возникает возможность воспользоваться систематизацией для интегрирования новых норм, неотъемлемых на момент ее проведения, а с другой стороны, могут быть устранены дублирования, скорректированы диссонансы и решены противоречия в рамках общего усилия рационализации, модернизации и интегрирования правовых основ социальной защиты.

Одну из первых и решающих трудностей кодификации права социального обеспечения образует определение плана, составляющего репрезентативную структуру для этой сложной отрасли. В данном контексте существует некоторая свобода действия, которая следует, ограниченно, по крайней мере двум положениям: с одной стороны, будучи новой отраслью права, характеризуется большей гибкостью, а с другой стороны, что таким образом установленные ориентиры могут содействовать последующему ее развитию. Настаиваем на кодификации посредством реформирования и классической форме кодекса: общая часть (включая концепции и общие принципы и, так называемое «горизонтальное законодательство») и особенную часть (представленную «положениями по вертикали»).

Аргументы, которые были перечислены приводят к мнению что потребность в кодификации социального законодательства не должна породить сомнения. Данная кодификация необходима в Республике Молдова, т.к. существует огромное множество нормативных правовых актов о социальном обеспечении, язык и стиль которых не могут обеспечить адекватного понимания и использования их гражданами.

³³⁷ Duțu M. *Oportunități și dimensiuni ale unui Cod al Mediului*. // *Economia teoretică și aplicată*, nr. 2 /2006 (497), p. 41-46.

Если кодификация в должной мере будет ориентирована на граждан, то сможет упростить и качественно улучшить процесс восприятия и исполнения ими законодательства о социальном обеспечении. А планируемый кодекс станет для населения важнейшим источником знаний о своих правах и обязанностях в данной области.

Проблема кодификации законодательства в отрасли социального обеспечения продолжает оставаться не только в Республике Молдова, но и в других странах СНГ.

Несмотря на то, что молдавскому законодателю есть на что опираться, например, на зарубежный опыт, существенных сдвигов в этом направлении пока не наблюдается. К примеру, в некоторых субъектах Российской Федерации приняты их собственные социальные кодексы (г. Санкт-Петербург, Белгородская, Волгоградская, Ярославская области и др.).

Из перечисленных кодексов субъектов Российской Федерации, Павленко Д.С. считает более удачным, социальный кодекс Белгородской области, который состоит из 90 статей и 26 глав, но всецело охватывающих все вопросы социального обеспечения данного субъекта федерации, учитывая региональные особенности. Кодекс белгородской области может служить образцом для создания единого источника, необходимость принятия которого сегодня не вызывает сомнений. Представляется, что на данном этапе развития необходимо кодифицировать право социального обеспечения. Вне зависимости от того, какой путь кодификации в итоге выберет законодатель, и выберет ли вообще, предложенные в данной работе подходы, могут быть полезны при осуществлении кодификации, так и в любом совершенствовании законодательства.³³⁸

Так же, в Российской Федерации, за последние несколько лет, проводилась работа по подготовке проекта кодекса социального обеспечения Межрегиональной ассоциацией «Сибирское соглашение» (МАСС)³³⁹, одним из авторов примерной структуры российского кодекса социального обеспечения являлась Е.Е. Мачульская.³⁴⁰

Другим примером для молдавского законодателя может послужить Германия, где главным источником социального права является Социальный кодекс. В нем содержатся основные определения и положения, которые применяются для всех областей социального обеспечения, что позволяет избегать несоответствий. Кодекс ФРГ наиболее близок к молдавскому праву и может служить прообразом создания собственного единого источника.

Перечисленные примеры еще раз доказывают, что проблема кодификации права социального обеспечения актуальна и в других странах, только на данный момент не является приоритетом молдавской социальной политики.

Придерживаюсь мнения что, молдавский Кодекс социального обеспечения должен отвечать следующим целям: единообразию и систематизация отраслевых положений, для устранения недостатков, вызванных раздробленностью, отсутствием ясности, отсутствием доступности, устранение несоответствий и конфликтов, возникших из различных нормативных положений; взаимосвязанная регламентация принципов, регулирующих социальное обеспечение; согласованность норм права

³³⁸ Павленко Д. С., указ. соч., с. 96.

³³⁹ Васильева Ю.В. Кодекс социального обеспечения: отраслевой или комплексный? // Российский юридический журнал. №5., 2015, с. 25.

³⁴⁰ Федорова Т.Ю. К вопросу о кодификации отрасли права социального обеспечения России. [Онлайн] [http://iupr.ru/domains_data/files/zurnal_23/FedorovaDyachenko%20G.A.%20\(Aktualnye%20voprosy%20politiki%20i%20prava\)docx.pdf](http://iupr.ru/domains_data/files/zurnal_23/FedorovaDyachenko%20G.A.%20(Aktualnye%20voprosy%20politiki%20i%20prava)docx.pdf) (дата обращения: 28.01.2018).

социального обеспечения с нормами других отраслей права; исключение дублирования нормативного материала; отказ от стандартных норм и декларативного характера отраслевых положений; единообразие терминологии (например, инвалид – лицо с ограниченными возможностями; социально уязвимое лицо - лицо, находящееся в ситуации социального риска и т.д.); логическое упорядочение всех видов социальной помощи и защиты;³⁴¹ рационализация правового режима, применимого к актам, изданным органами социального страхования и социальной помощи; регламентация процессуальных формальностей, необходимых для издания/ принятия административных актов и процедуры разрешения споров в данной области; регламентация ответственности за несоответствующее исполнение служебных обязательств органами социального страхования и социальной помощи.

Вне зависимости от того, какой путь кодификации в итоге выберет молдавский законодатель, и выберет ли вообще, предложенные в данной статье подходы, могут быть полезны при осуществлении кодификации, так и в любом совершенствовании законодательства в данной сфере.

³⁴¹ Фролов О.П., Труханович Л.В. *Подготовка социального кодекса РФ – очередной этап кодификации Российского законодательства.* // Кадры предприятия, №4/2004, <http://www.kapr.ru/articles/2004/4/3492.html>; Чашин А. Н. *Предпосылки и необходимость кодификации пенсионного законодательства.* //Трудовое право. -2006. - № 10. - С. 24-28.