

УДК 349.3

ПЕНСИОННЫЙ КОДЕКС РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ – ОПТИМАЛЬНЫЙ СПОСОБ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПЕНСИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ

Д.С. ТИС

(Гродненский государственный университет им. Я. Купалы)

Обосновывается необходимость принятия Пенсионного кодекса Республики Беларусь. Анализируется такой вид систематизации законодательства, как кодификация. Кодификация ориентирована на создание более устойчивых, стабильных норм, рассчитанных на длительный период их действия, восполняющих пробелы правового регулирования, на замену неудачных, устаревших правовых предписаний новыми. Утверждается, что кодекс – лучший нормативный правовой акт для систематизации законодательства, средство ликвидации множественности актов по одному и тому же вопросу. Обосновывается положение, согласно которому кодификация пенсионного законодательства является оптимальным способом систематизации пенсионного законодательства в Республике Беларусь. Выдвигается положение, согласно которому принятие Пенсионного кодекса Республики Беларусь придаст совокупности правовых норм о пенсионном обеспечении необходимую стабильность и автономность и поднимет значение права социального обеспечения в системе отраслей права.

Введение. Законодательство Республики Беларусь в сфере пенсионного обеспечения динамично развивается, что является закономерной реакцией на изменение общественных отношений и необходимостью постоянно совершенствовать правовое регулирование и повышать стандарты в сфере социальной защиты населения. Стабилизация законодательства практически неотделима от идеи кодификации. В современном правоведении почти единообразно утвердилось понимание кодификации как основного способа систематизации законодательства. Связано это с тем, что кодификация законодательства является формой коренной переработки действующих нормативных актов в определенной сфере отношений, способом качественного упорядочения законодательства, обеспечения его согласованности и компактности, а также расчистки нормативного массива, освобождения от устаревших, не оправдавших себя норм. В настоящее время в Республике Беларусь отношения, складывающиеся в сфере пенсионного обеспечения, регулируются большим количеством нормативных правовых актов различного уровня, которые порождают несогласованность, дублирование в правовом регулировании пенсионных правоотношений в Республике Беларусь, следовательно, нуждаются в их качественной переработке путем кодификации.

Основная часть. В процессе кодификации составитель стремится объединить и систематизировать оправдавшие себя действующие нормы, а также переработать их содержание, изложить нормативные предписания стройно и внутренне согласованно, обеспечить максимальную полноту регулирования соответствующей сферы отношений. Кодификация направлена на то, чтобы критически переосмыслить действующие нормы, устранить противоречия и несогласованности между ними, ликвидировать повторы, устаревшие положения, пробелы, дублирование норм.

Более того, кодификация – это форма правотворчества. Будучи обобщением действующего регулирования, она в то же время направлена на установление новых норм, отражающих назревшие потребности общественной практики, восполняющих пробелы правового регулирования, на замену неудачных, устаревших правовых предписаний новыми. Кодификация – это форма совершенствования законодательства по существу, и ее результатом является новый сводный законодательный акт стабильного содержания (кодекс, устав и т.д.), заменяющий ранее действовавшие нормативные акты по данному вопросу. Сочетание упорядочения и обновления законодательства как свойства кодификации позволяет рассматривать ее как наиболее совершенную, высшую форму правотворчества.

Вместе с тем в кодификационном акте обычно формулируются нормы, регулирующие наиболее важные, принципиальные вопросы общественной жизни, определяющие нормативные основы той или иной отрасли (института) законодательства. Он является основным среди актов, действующих в определенной сфере общественной жизни, содержит общие принципы, определяющие характер и содержание всех норм соответствующей отрасли или института права; также такой акт регулирует значительную и достаточно обширную сферу отношений (имущественные, трудовые, брачно-семейные отношения и т.д.).

Кодификационный акт, будучи итогом совершенствования законодательства, представляет собой сводный акт, упорядоченную совокупность взаимозависимых предписаний. Он является единым, внутренне связанным документом, включающим в себя как проверенные жизнью, общественной практикой действующие нормы, так и новые правила, обусловленные динамикой социальной жизни, назревшими потребностями развития общества. В то же время кодификация ориентирована на создание более устойчивых, стабильных норм, рассчитанных на длительный период их действия. Эффективность кодифика-

ционного акта во многом зависит от того, сможет ли законодатель учесть объективные тенденции развития отношений, являющихся предметом регулирования такого акта, их динамику. Предмет кодификации обычно определяется в зависимости от деления системы законодательства на отрасли и институты. Кодификация укрепляет системность нормативных актов, их юридическое единство и согласованность. Кодификационный акт обычно возглавляет систему взаимосвязанных нормативных актов, образующих определенную отрасль, подотрасль или отдельный институт законодательства. Акт кодификации имеет достаточно сложную структуру (части, разделы, главы и другие подразделения). Это своеобразный укрупненный блок законодательства, обеспечивающий более четкое построение системы нормативных предписаний, а также удобства их использования.

Кодификация законодательства осуществляется в различных формах в зависимости от ее предмета и масштабов, содержания и характера сводного кодифицированного акта.

Признавая существенный пересмотр законодательства одним из основных признаков кодификации, представляется, 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.

Обычно в юридической литературе и практике различают несколько видов кодификации. Первый вид – это *всеобщая кодификация*, под которой понимается принятие целой серии кодификационных актов по всем основным отраслям законодательства и, как следствие, создание объединенной, внутренне согласованной системы таких актов типа «кодекса кодексов». Другой вид – это *отраслевая кодификация*, охватывающая законодательство той или иной отрасли. Наконец, *специальная (комплексная) кодификация* – это издание актов, регулирующих тот или иной правовой институт.

Кодификация отраслевого законодательства крайне важна для облегчения доступа к нему широких слоев населения, повышения уровня знаний граждан Республики Беларусь о своих правах.

Чаще всего используемый вид кодификационного акта – это кодекс, значительный по объему сводный акт, представляющий собой систематизированное изложение норм той или иной отрасли законодательства либо правового института, детально и конкретно регулирующий определенную сферу отношений и подлежащий непосредственному применению. Он либо полностью поглощает все нормы соответствующей отрасли (Уголовный кодекс), либо содержит основную по объему, самую важную часть таких норм (Гражданский кодекс). Наряду с нормами-принципами и нормами-дефинициями в кодексах формулируются также нормы непосредственного регулирования, конкретные варианты поведения, которые составляют основное их содержание.

Кодекс, будучи законодательным актом, приобретает более высокую юридическую силу, чем обыкновенный закон. Кодекс – оптимальный вариант обобщения и систематизации законодательства по определенной теме, действенное средство ликвидации множественности актов по одному и тому же вопросу. Кроме того, для граждан кодекс является наиболее понятным и доступным законом, заменяющим сотни иных видов нормативных актов.

Основополагающим нормативным правовым актом, регулирующим назначение, исчисление и выплату пенсий, на современном этапе в суверенной Республике Беларусь является принятый 17 апреля 1992 года Закон «О пенсионном обеспечении» [1], закрепляющий право на государственное пенсионное обеспечение.

Условия, нормы и порядок пенсионного обеспечения военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям и органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, а также членов их семей регулируются Законом Республики Беларусь от 17 декабря 1992 года «О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям и органов финансовых расследований» [2].

В 1991 году был принят Закон «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС» [3], регулирующий пенсионное обеспечение граждан, принимавших участие в ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, отселенных и выехавших на новое место жительства с территории радиоактивного загрязнения, проживающих на указанной территории, и иных категорий граждан, определенных данным Законом.

В середине 90-х годов начинает активно развиваться такая форма пенсионного обеспечения, как пенсионное страхование. 31 декабря 1995 года был принят Закон «Об основах государственного социального страхования» [4], который закрепил систему пенсий гражданам Республики Беларусь, выплачиваемых за счет средств государственных страховых фондов.

В целях усиления гарантий прав граждан на пенсионное обеспечение в условиях проводимой экономической реформы и создания предпосылок для устойчивого развития пенсионной системы, ликвидации диспропорций в пенсионном обеспечении различных категорий граждан Республики Беларусь в 1997 году была принята Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Республике Беларусь [5], которая закрепила страховые принципы в системе пенсионного обеспечения.

Для развития и установления правовой основы и принципов организации пенсионного страхования в 1999 году принимается Закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного социального страхования» [6], целью которого является обеспечение достоверности сведений о страховом стаже застрахованного лица, выплатах (доходе), на которые начислены страховые взносы, и страховых взносов.

В 2002 году Совет Министров утверждает Программу реформирования пенсионного законодательства Республики Беларусь [7], которая призвана обеспечить разработку и осуществление мер, направленных на усиление зависимости размера пенсии от сумм уплаченных страховых взносов и постепенное выведение пенсий, назначаемых до достижения общеустановленного пенсионного возраста, за рамки государственного пенсионного страхования.

В целях реализации Программы в 2008 году в Республике Беларусь принимается Закон «О профессиональном пенсионном страховании» [8], направленный на обеспечение правовых, экономических и организационных основ обязательного государственного пенсионного страхования работников, занятых в особых условиях труда и отдельными видами профессиональной деятельности.

Действующая система пенсионного законодательства, включающая и вышеперечисленные Законы, обладает определенными предпосылками к началу процесса ее кодификации на основе принятия единого нормативного правового акта, основными из которых являются следующие:

- законы, регулирующие пенсионные правоотношения в Республике Беларусь, содержат бланкетные нормы, которые носят отсылочный характер к другому нормативному правовому акту;
- схожесть структурных элементов отдельных пенсионных законов. Действующие пенсионные законы структурно построены по схожим моделям, количество которых меньше количества самих законов, то есть по одной модели строится больше одного нормативного правового акта. Единообразие структуры некоторых пенсионных законов позволяет эффективно объединить их в один крупный кодификационный нормативный правовой акт с одновременным уменьшением общего нормативного объема и усилением взаимосвязи отдельных элементов.

На наш взгляд, Я.М. Фогель справедливо отмечал: «по своей социально-экономической значимости объему и степени автономности пенсионное законодательство вполне сравнимо с самостоятельной отраслью законодательства. В системе законодательства о социальном обеспечении оно справедливо рассматривается как подотрасль, тесно связанная с другими подсистемами по предмету (содержанию) и целям регулирования. Ведущая роль пенсионного законодательства определяется не только значением регулируемых им отношений, но и более совершенной юридической формой. Оно отличается довольно высоким уровнем правового регулирования, высокой степенью стабильности. Законодательство о пенсиях строится на единых принципах, что находит конкретное воплощение в регламентации общих оснований и условий назначения одновидовых пенсий, правовых гарантий в пенсионном обеспечении» [9, с. 32].

Кодификация пенсионного законодательства не только желательна, но и наиболее реальна. Из всех подсистем законодательства о социальном обеспечении пенсионное законодательство наиболее разработано: его границы очерчены достаточно четко, достаточность оснований обеспечения исключает необходимость внесения кардинальных изменений, пути и способы его улучшения в основном определены [9, с. 58]. И тем не менее кодифицированный нормативный правовой акт – Пенсионный кодекс (закон, обеспечивающий полное системное регулирование общественных отношений, связанных с пенсионным обеспечением) – в Республике Беларусь отсутствует.

Принятие единого кодификационного нормативного правового акта, регулирующего пенсионные правоотношения, в форме кодекса позволит устранить дублирование нормативного материала, уменьшить количество бланкетных норм, сделать пенсионное законодательство легкообозримым, и в первую очередь для рядового гражданина Республики Беларусь. Это повысит эффективность всей современной отечественной пенсионной системы. Конкретность, полнота и согласованность норм в кодексе исключает, как правило, необходимость их последующего развития и детализации в подзаконных актах, и лишь решение отдельных вопросов может быть отнесено к компетенции органов управления [9, с. 59].

Одновременно считаем нецелесообразным проводить кодификацию пенсионного законодательства в составе единого Социального кодекса Республики Беларусь. Создание такого массивного нормативного правового акта, как Социальный кодекс Республики Беларусь, вряд ли возможно: хотя предметом его регулирования и являются социальные отношения, однако такие отношения не являются однородными по своему содержанию и специфичны в различных сферах. Логично, что нормативный материал, отобранный для кодификации, следует распределять по разделам, соответствующим видам отраслевых правоотношений.

Известно, что видов правоотношений в праве социального обеспечения столько же, сколько и видов социального обеспечения [10, с. 52]. В подтверждение данного положения отметим, что видов социального обеспечения в Республике Беларусь достаточно много и охватить правовое регулирование всех этих видов в одном логично построенном кодифицированном акте достаточно сложно. Также следует отметить, что теоретическое стремление к абсолютной полноте кодекса на практике неосуществимо и

часть нормативных актов (норм) всегда остается за его рамками. Это может иметь как отрицательные, так и положительные последствия, потому что 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. Примером могут быть нормы, содержащиеся в законодательстве о здравоохранении, которое уже давно развивается автономно, хотя и признается пока комплексной отраслью законодательства и права.

Различия отношений в сфере здравоохранения, предоставления услуг, льгот, пенсионных правоотношений настолько сильны, что кодификация, на наш взгляд, должна идти по пути создания специализированных кодексов: медицинского, пенсионного и других, по аналогии кодификации системы экологического законодательства. Каждый из предлагаемых кодексов, по нашему мнению, будет призван регулировать свою, относительно узкую сферу общественных отношений, при этом пенсионное обеспечение должно строиться на положениях Пенсионного кодекса Республики Беларусь.

Не потребует детальной регламентации на уровне кодекса, на наш взгляд, институт социального обслуживания. Непродуктивной представляется кодификация правовых норм о предоставлении льгот. Эти нормы в определенной части еще действуют, но все более заметным становится их временный характер. Кодификация предписаний временного характера возможна, но не желательна: она не будет способствовать стабильности проектируемого кодекса. Поэтому при отборе нормативных актов предпочтение, безусловно, должно быть отдано тем из них, которые способствуют устойчивости правового регулирования, а акты, по которым регулирование периодически изменяется, являются подвижными в силу присущей им специфики и кодифицировать нецелесообразно.

Также следует отметить, что в ситуации полномасштабной пенсионной реформы в Республике Беларусь происходит дифференциация пенсионного обеспечения. То есть принимая новые законы, регулирующие отдельные сферы жизнедеятельности государства (вопросы правового регулирования деятельности военнослужащих, прокуратуры, суда, милиции, таможенной, государственной, дипломатической службы, статуса народного депутата и т.д.), в них появляются целые разделы или главы, посвященные социальному и пенсионному обеспечению этих категорий работников.

Исходя из изложенного, можно прийти к выводу, что одной из причин отсутствия систематизации пенсионного законодательства в виде Пенсионного кодекса стало появление специальных субъектов. Предметом регулирования специальных законов (Законы Республики Беларусь «О государственной службе», «О прокуратуре» и т.д.) является закрепление функций, полномочий, прав и обязанностей специальных субъектов в сфере их деятельности, а не их социального или пенсионного обеспечения. Сегодня специальное пенсионное обеспечение в Республике Беларусь регулируется значительным количеством непрофильных нормативных правовых актов. Бесспорно, такая ситуация усложняет систему пенсионного обеспечения. Поэтому, на наш взгляд, одним из приоритетных направлений науки права социального обеспечения и законодателя является ревизия всех специальных видов пенсионного обеспечения. Необходимо определиться с объективными критериями дифференциации пенсионного обеспечения, обоснованности существования специальных пенсий, а также гармонизации специального и общего пенсионного обеспечения. Решение данного вопроса значительным образом поможет в принятии более качественного Пенсионного кодекса Республики Беларусь.

Качество кодекса также в значительной мере зависит от состояния научных исследований и уровня развития юридической науки. Для успешной кодификации крайне важна определенная стабильность отношений, подлежащих регулированию, или хотя бы расчет на такую стабильность. Если этого нет, общественные отношения будут опережать кодекс, что сократит его существование либо приведет к его фактическому бездействию. Поэтому для того, чтобы обеспечить эффективность Пенсионного кодекса Республики Беларусь, важно учесть не только текущее состояние законодательства о пенсионном обеспечении, но и тенденции развития отношений в данной сфере. Это позволит разработать устойчивые механизмы, позволяющие урегулировать данную область общественных отношений.

Учитывая изложенное, целесообразным, на наш взгляд, является включение в Пенсионный кодекс Республики Беларусь положений, касающихся негосударственного пенсионного обеспечения.

Заключение. В ходе проведенного анализа приходим к выводу о том, что наиболее оптимальным способом систематизации законодательства о пенсионном обеспечении в Республике Беларусь является его кодификация. Принятие единого кодифицированного акта в виде Пенсионного кодекса Республики Беларусь придаст совокупности правовых норм о пенсионном обеспечении необходимую согласованность и автономность.

ЛИТЕРАТУРА

1. О пенсионном обеспечении: Закон Респ. Беларусь, 17 апр. 1992 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 12.05.2009, № 19-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

2. О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям: Закон Респ. Беларусь, 17 дек. 1992 г., № 2050-ХП // Ведомости Верховного Совета Респ. Беларусь. – 1992. – № 36. – Ст. 571.
3. О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС: Закон Респ. Беларусь от 22.02.1991, № 634-Х11: в ред. Закона Респ. Беларусь от 11.07.2007, № 253-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
4. Об основах государственного социального страхования: Закон Респ. Беларусь, 31 января 1995 г., № 3563-ХП // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
5. О Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Республике Беларусь и плане первоочередных мер по реализации ее основных положений: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 17 апреля 1997 г., № 349 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
6. Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного социального страхования: Закон Респ. Беларусь, 06.01.1999, № 340-3: в ред. Закона Респ. Беларусь от 15.07.2009, № 43-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
7. Об утверждении Программы реформирования пенсионного законодательства Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 4 марта 2002 года, № 294 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
8. О профессиональном пенсионном страховании: Закон Респ. Беларусь, 5 янв. 2008 г., № 322-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
9. Фогель, Я.М. Правовая система социального обеспечения / Я.М. Фогель, З.Д. Виноградова. – М.: Изд. ВНИЦцентра, 1983. – 64 с.
10. Иванова, Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР / Р.И. Иванова. – М.: Изд-во МГУ, 1986. – 176 с.

Поступила 27.09.2012

PENSION CODE OF THE REPUBLIC OF BELARUS – AN OPTIMAL WAY TO SYSTEMATIZE LEGISLATION ABOUT PENSIONARY SUPPORT

D. TIS

The article is devoted to ordering of the legislation in the Republic of Belarus. Such kind of ordering of the legislation as codification is analyzed in the article. Codification aims at creation of steadier, stable norms expected to work for a long period of time, meeting lacks of legal regulation, at replacement of unsuccessful, out-of-date legal instructions with the new ones. It is stated that the code is the best regulatory legal act for legislation ordering, a means of liquidation of plurality of certificates on the same question. The author proves the point of view according to which codification of the pension any legislation is an optimal way of ordering of the pension in the Republic of Belarus. It is stated that adoption of the Pension Code of the Republic of Belarus will give sets of rules of law about provision of pensions necessary autonomy and increase value of the right of social security in the system of branches of the right.