

*Л.П.Якушев*  
*4 мая 2002 года*

## **Зарубежные кодексы социального обеспечения: ВОЗМОЖНЫЕ АНАЛОГИИ**

Если примат «общеизвестных принципов и норм» (т.е. норм международного права) является выбором страны, закрепленным в Конституции, то к различного рода заимствованиям из зарубежных правовых систем следует подходить с осторожностью. В целом, «обмен опытом» между разными правовыми системами имеет многовековую историю и, в основном, представляет собой процесс творческой переработки чужих институтов и норм. Опасными являются механическое перенесение норм, необоснованная культурой и традициями прямая рецепция. Примером такой искусственной «прививки» может служить гражданско-правовой институт траста в российском законодательстве, который является, например, действенной формой управления средствами социального страхования в англосаксонской системе, однако вряд ли «приживется» в России. Безусловно, заимствования в большей степени оправданы между национальными правовыми системами, принадлежащими к одной и той же правовой семье.

В этой связи после исчезновения социалистической правовой семьи, ядром которой была российская система права, возобновились споры о принадлежности правовой системы России. Большинство известных источников относят дореволюционную российскую правовую систему к романо-германской (континентальной) правовой семье<sup>1</sup>. Однако было бы легкомысленным утверждать, что с исчезновением государственной структуры, в данном случае социалистической, почти мгновенно и автоматически исчезает и вся правовая структура<sup>2</sup>. Таким образом, среди правоведов речь идет на данном этапе скорее о «все большем тяготении российского права к континентальной правовой системе»<sup>3</sup>.

Небезынтересно, что основные аргументы, выдвинутые нами в обоснование необходимости создания Пенсионного кодекса Российской Федерации, - стремление к кодификации отрасли, доктринальный характер этого документа, сложное сочетание публичных и частных правовых начал - совпадают с критериями, роднящими российское и романо-германское право.

### **2.1. Близость российского и романо-германского права, ключевые вопросы права социального обеспечения**

Практически все основные черты, признанные правоведами в качестве общих между романо-германской правовой семьей и российским правом<sup>4</sup>, имеют отношение к аргументации в отношении создания Пенсионного кодекса России.

---

<sup>1</sup> Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 1996

<sup>2</sup> М.Н.Марченко. Правовые системы современного мира. М.: Зерцало-М, 2001. – С.211.

<sup>3</sup> Там же С.222

<sup>4</sup> Там же С. 219-234.

**Во-первых,** преимущественно кодифицированный характер. Специалистами отмечается последовательный и преемственный процесс кодификации российского законодательства на всех этапах – от дореволюционного до постсоветского<sup>5</sup>, что несомненно роднит российскую правовую систему с романо-германской, ставившую в центр законодательного процесса кодификацию законодательных актов. Что же касается англосаксонской правовой семьи, то в Великобритании, например, «кодификация практически не получила распространения»<sup>6</sup>. А в США, хотя процесс кодификации и был намного более выраженным, существующие кодексы «не идентичны» европейским, они представляют собой скорее «просто плод консолидации, более или менее удачной, а не основу для выработки и развития нового права, как в странах романо-германской правовой семьи»<sup>7</sup>.

**Во-вторых,** доктринальный характер права в целом. Романо-германская правовая семья более доктринальна в смысле восприятия и абсорбирования правовых теорий и доктрин, нежели англосаксонская правовая система<sup>8</sup>. В силу этого, как не без оснований замечают исследователи романо-германского и, в частности, французского права Х. Дадомо и С. Фарран, «французское восприятие (концепция) права гораздо шире, чем английское», поскольку при всей относительной автономии французского права его восприятие ассоциируется не только с юридическими нормами, но и с политической наукой, социальной сферой, моралью»<sup>9</sup>.

Многие авторы исходят из того, что в правотворческом и правоприменительном процессах России, как и большинства западных стран, доктрина выступает в качестве одного из неформальных источников права и имеет для них непреходящее значение.<sup>10</sup> При этом доктрина рассматривается в широком смысле, включая научные труды юристов-теоретиков и практиков, мнения экспертов, комментарии к законодательным актам, социально значимые документы. В советское время, без сомнения, господствовала политическая доктрина в качестве юридически значимой.

Прямое и весьма значительное влияние доктрины как на законодателя, так и на правоприменителя сказывается особенно в тех случаях, когда имеются пробелы в праве, когда суды в процессе рассмотрения дел сталкиваются с такими ситуациями, при которых рассматриваемые отношения или вообще не урегулированы с помощью норм права, или же они опосредуются с помощью не вполне ясных, противоречивых норм.<sup>11</sup> Доктрина также создает словарь и основные понятия, которыми пользуется законодатель. Она же оказывает и более непосредственное

<sup>5</sup> См. Cruz P. Comparative Law in a Changing World. L., 1995.

<sup>6</sup> В 1866 г. парламентом Англии была даже создана специальная комиссия по кодификации права. Однако она не добилаь никаких результатов. // Цит. по М.Н.Марченко. Указ соч. С.121.

<sup>7</sup> Давид Р. Основные правовые системы современности (сравнительное право). М., 1967. С.379 // Цит. по М.Н.Марченко. Указ соч. С.122.

<sup>8</sup> М.Н.Марченко. Указ. соч. С.48.

<sup>9</sup> Dadomo Ch., Farran S. The French Legal System. L., 1993. P. 1-9 // Цит. по М.Н.Марченко, Указ. соч.- С.49.

<sup>10</sup> См. Hazard J., Butler W., Maggs P. The Soviet Legal System. N.Y., 1977. P.458-467 // Цит. по М.Н.Марченко, Указ. соч.- С.228.

<sup>11</sup> М.Н.Марченко, Указ. соч.- С.111-112.

воздействие на законодателя, который «часто лишь выражает те тенденции, которые установились в доктрине, и воспринимает подготовленные ею предложения»<sup>12</sup>.

Эта черта еще более отдаляет эти правовые системы от англосаксонской (общего права), где вряд ли можно говорить о доктринальности в силу повышенной роли и значимости процессуального права в сравнении с материальным<sup>13</sup>.

**В-третьих**, практическая значимость отнесения отраслей права, норм, институтов к частному либо публичному праву. На рассмотрении этой черты стоит остановиться подробнее в силу нерешенности этой проблемы в теории и практике российского права социального обеспечения, которая имеет вполне практические последствия.

Почти в каждом праве, относящемся к романо-германской системе, базовая классификация покоится на различии между частным и публичным.<sup>14</sup> Такое деление в настоящее время свойственно и другим правовым семьям, однако именно в романо-германской семье это деление носит не только академический, но и сугубо практический характер и имеет более глубокие последствия, например, в исполнении судебной функции<sup>15</sup>.

При этом известно, что между публичным и частным правом никогда не было и в принципе не может быть раз и навсегда установленной грани. Эта грань в известной мере условна и довольно подвижна, на нее в значительной мере оказывают влияние сложившиеся в стране политические и правовые традиции, обычаи, уровень развития правовой культуры и многие другие факторы. Этим фактом, а также иными доктринальными и прагматическими причинами объясняется тот факт, что перечень отраслей и институтов права, причисляемых к публично-правовым и частноправовым даже в странах романо-германской семьи неодинаков. Что же касается права социального обеспечения, как и трудового права, то Международная энциклопедия сравнительного права не относит их ни к тем и ни к другим<sup>16</sup>, так как в одних отношениях они могут рассматриваться как частноправовые дисциплины, в других как публично-правовые<sup>17</sup>. Следует при этом отметить, что, хотя публично-правовая и частноправовая картины немного разнятся, например, во Франции и Германии, тем не менее, право социального обеспечения, как и трудовое, отнесены там формально к частному праву. Под социальным обеспечением при этом понимается, в первую очередь, социальное страхование.

Особое значение в этой связи приобретает позиция Европейского Суда по правам человека по данному вопросу<sup>18</sup>. По мнению Суда, социальное страхование входит в

---

<sup>12</sup> Dikson B. Introduction to French Law. Glasgow, 1994. P.13 // Цит. по М.Н.Марченко, Указ. соч.- С.112.

<sup>13</sup> М.Н.Марченко. Указ. соч. С.123.

<sup>14</sup> Сандеуар П. Введение в право. М., 1994. С.83.

<sup>15</sup> М.Н.Марченко. Указ. соч. С.56.

<sup>16</sup> International Encyclopedia of Comparative Law. Vol.II.Ch.2.Paris, 1971.P.21

<sup>17</sup> М.Н.Марченко. Указ. соч. С.55.

<sup>18</sup> Анализ прецедентов Европейского Суда по правам человека по вопросам социального страхования проведен под руководством М.А.Ковалевского в

качестве одной из подсистем в систему трудовых отношений: так как *«имеет место «сращивание» данного правоотношения с трудовым договором»*. Более того, Суд считает, что подобное «сращивание» не является произвольным решением законодателя, так как по самой своей природе оно *«проистекает ... из осознанной нуждаемости работника в социальной защите»* (решение по делу «Шоутен и Мелдрум против Королевства Нидерланды» от 9 декабря 1994 г.), параграф 59). И эта объективная, осознанная трудящимся нуждаемость в защите является тем цементом, который объединяет нормы социально-страхового и трудо-правового характера как две подсистемы единой системы правовых норм, связанных с трудом.

Следуя системному методу, Суд утверждает, что, если право социального страхования входит в одну систему с трудовым правом, а для последнего частноправовое регулирование доминирует, то это позволяет утверждать о наличии такого же свойства у подсистемы права социального страхования.

В плоскости страхования право социального страхования входит в одну систему – систему страхового права - вместе с правом частного страхования, для которого частноправовое регулирование также доминирует. Это является дополнительным основанием для утверждения о доминировании частноправового регулирования в праве социального страхования.

В целом же, как можно заключить из принятых им решений, Европейский Суд стоит на той точке зрения, что страховое право и страховое законодательство (включая социально-страховое) носит смешанный (комплексный), частно-публичный характер, в котором частноправовые черты доминируют над публично-правовыми (параграф того же 60 решения).

Таким образом, его вывод о доминировании частноправовых элементов в правовом регулировании отношений в сфере социального страхования представляет собой правовую позицию Суда по поводу того, какой должна быть направленность правового регулирования социально-страховых отношений в странах-участницах. Если доминирования частноправового регулирования нет, то, согласно правовой позиции Суда, подобное правовое регулирование нельзя признавать правовым регулированием страховых отношений (это, в частности, могут быть налоговые или иные аналогичные им отношения, которые только поименованы законодателем как отношения страховые).

Следует отметить, что современное российское законодательство содержит норму, фактически закрепляющую данную правовую позицию. Действительно, в нем установлено правило о субсидиарном применении норм гражданского законодательства о страховании к отношениям по социальному страхованию. Гражданское законодательство о страховании применяется к социальному страхованию, если законами об отдельных видах социального страхования не предусмотрено иное<sup>19</sup>.

---

Агентстве развития дополнительного профессионального образования в социальной сфере в 2001-02 гг.

<sup>19</sup> Статья 970 Гражданского кодекса РФ.

Оговорка о возможности регулирования социального страхования по-иному, чем это предусмотрено в гражданском законодательстве, является достаточно естественной, так как позволяет учесть существующую специфику социального страхования, отличающую его от страхования частного.

Известно также, что исследователями романо-германского права на протяжении XX века отмечается рост общей тенденции усиления роли публичного права за счет ослабления частного права<sup>20</sup>. В российском же праве поглощение частного права в значительной мере публичным правом вообще многими считается специфической, свойственной только ему чертой<sup>21</sup>.

Изменения в сторону усиления либо частных, либо публичных начал происходят также в период глубоких социально-экономических преобразований в обществе. При этом одной из основных черт постсоциалистического общества считается «перестройка системы социального страхования и социального обеспечения на новый социал-демократический лад»<sup>22</sup>. Российские юристы в настоящее время работают над анализом частных и публичных начал в праве социального обеспечения<sup>23</sup>. Их анализ, берущий свои корни в социалистическом праве, говорит о том, что, если раньше объединяющим и квалифицирующим признаком социально-обеспечительных отношений был признак социальной алиментации со стороны государства, то теперь природа этих отношений неоднородна и включает как частные, так и публичные начала. Эти выводы становятся более убедительными, на наш взгляд, при более широком компаративистском подходе. Например, когда в ходе анализа, помимо российского и советского юридического инструментария, применяется анализ рецепции норм римского права, доктрины социального страхования, норм международного права, прецедентов Европейского Суда, как это сделано в работах М.А. Ковалевского<sup>24</sup>.

Например, в российском социальном страховании правовой режим страховых выплат существенным образом различается в зависимости от того, по какому из видов страхования осуществляются эти выплаты. Так, отношения, связанные с выплатами по обязательному пенсионному страхованию, осуществляемому Пенсионным фондом РФ, и по обязательному социальному страхованию, осуществляемому Фондом социального страхования РФ, регулируются, преимущественно, нормами публичного права. В отличие от этого отношения, связанные с выплатами по обязательному медицинскому страхованию, которые

---

<sup>20</sup> См. Ripert K. Le declin du droit. Paris. 1949. P.3-21.

<sup>21</sup> М.Н.Марченко. Указ. соч. С.231// Цит. по Szabo I., Peteri.L.

<sup>22</sup> Там же. С.254

<sup>23</sup> См. М.В.Лушникова, А.М.Лушников, Н.Н.Тарусина. Единство частных и публичных начал в правовом регулировании трудовых, социально-обеспечительных и семейных отношений. Ярославль, 2001; Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения в условиях рыночной экономики: теория и практика правового регулирования: Автореферат дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2000; Федорова М.Ю. Указ. соч.

<sup>24</sup> Ковалевский М.А. Социальное страхование в правовом государстве / Страхование право, 1999, № 3; Ковалевский М.А. Конституционно-правовой режим обязательного социального страхования / Страхование право, 2000, № 3

осуществляются в натуральной форме – в форме медицинских услуг, возникают на основании гражданско-правового договора на оказание медицинских услуг по обязательному медицинскому страхованию, и поэтому регулируются преимущественно нормами частного (гражданского) права. Последний пример является подтверждением общего правила о применении норм гражданского законодательства о страховании к отношениям по социальному страхованию, если законами об отдельных видах социального страхования не установлено иное.

Вместе с тем, как показывает практика, российский законодатель иногда толкует оговорку о возможности изменения данного общего правила законом настолько расширительно, что механизм, формально именуемый им в этих законах «социальное страхование» начинает постепенно утрачивать страховые черты. Примером тому может служить наметившийся в России «дрейф» социального страхования к механизму, который все больше напоминает социальную помощь, где:

- 1) выплаты формируются за счет средств налогов, объединенных в той или иной степени с государственным бюджетом,
- 2) право на выплаты предоставляется значительным категориям граждан без уплаты ими или за них каких-либо средств в фонды, предназначенные для финансирования данных выплат.

Обзор правовых позиций российских юристов по поводу отнесения различных норм и институтов социального обеспечения к частному либо публичному праву, в основном, показывает, что особо дискуссионными являются следующие вопросы:

- какие начала, частные либо публичные, доминируют в социальном страховании?
- Является ли «относительная», «ограниченная», «условная», словом, неполная эквивалентность взносов и выплат в социальном страховании препятствием к рассмотрению возникающих в нем отношений по аналогии с отношениями частного страхового права?
- Возможно ли относить к праву социального обеспечения отношения, имеющие «договорно-возмездный» характер, возникающие, например, в дополнительном пенсионном страховании?
- Является ли отмечаемое движение «маятника» в сторону усиления частноправовых начал в трудовом праве, а, значит, возможно, в дальнейшем и в праве социального обеспечения, опасным для гарантирования этого права?

Представляется, что, строя современную многоуровневую пенсионную систему в стране, необходимо четко определиться, как минимум, по следующим позициям, вытекающим из сравнительно-правового подхода и современной доктрины социальной защиты в целом:

- Не только право социального обеспечения (с отношениями по социальному вспомоществованию), но и право социального страхования носит смешанный частно-публичный характер;
- Признание наличия публичного интереса (интереса общей значимости) в отношении всех уровней национальной социальной защиты (включая

дополнительный) необходимо для осуществления государством его обязательства по общей ответственности. Присутствие публичных правовых начал удерживает от «индивидуализации» рисков, в отношении которых в процессе эволюции достигнута социальная солидарность, а также компенсирует изначально экономическое неравенство сторон трудового договора;

- В то же время, признание доминирования частноправовых начал в социально-страховом уровне защиты, чрезвычайно важно для отстаивания особого статуса социальных страховых средств, непозволительности их смешения с общими налоговыми поступлениями, а, значит, в отстаивании права человека на социальное страхование.

Проведенный обзор общих черт и общих проблем российского и романо-германского права обосновывает обращение, прежде всего, к германскому и французскому опыту кодификации социального обеспечения.

## **2.2. Влияние германского законодательства социального обеспечения на российское**

Начало становления социального обеспечения, как известно, было положено в Германии, которая приняла в 1883 (страхование здоровья рабочих), 1884 (страхование несчастных случаев на производстве) и 1889 (страхование по инвалидности и старости) годах три закона о страховании рабочих, которые позднее, в тех или иных пределах, были восприняты во многих странах<sup>25</sup>. Идеи, заложенные канцлером Бисмарком, воплотились в доминирующем принципе сегодняшней германской системы социального обеспечения – принципе субсидиарности. Этот принцип выражается в том, что прямое участие государства должно происходить в большей степени по «остаточному принципу», другими словами, должно быть ограничено обстоятельствами, не подпадающими под действие всех других средств социальной защиты (и, прежде всего, социального страхования). Субсидиарность кроме того выражается в большой степени децентрализации и самостоятельности в управлении различных институтов социального обеспечения, а также в том, что высокие заработки не подлежат покрытию в рамках общего режима социального страхования (причем в западной и восточной частях Германии этот «потолок» разнится).

Известно, что становление социального страхования в дореволюционной России связано, прежде всего, с изучением опыта Германии (и затем Австрии как реализовавшей германский опыт)<sup>26</sup>, поскольку это и был первый опыт в этой области. Число публикаций, посвященных германскому законодательству, прежде всего страховому, превышает все остальные (других стран) многократно<sup>27</sup>.

Таким образом, опыт Германии уже оказал свое влияние на зарождение в России

---

<sup>25</sup> Дегтярев Г.П. Указ.соч.

<sup>26</sup> См. более подробно Развитие социального страхования в России. Роль фонда социального страхования в социальной защите граждан. Под ред. Дегтярева Г.П. – М.:2001. – 321 с.

<sup>27</sup> Лушников М.В., Лушников А.М., Тарусина Н.Н. Указ соч. - С.73

социального обеспечения. Российский законодатель конца XIX – начала XX века имел перед собой пример Германии, вставшей на путь не «подавления социально-демократических излишеств, но улучшения благосостояния рабочих»<sup>28</sup> на основе механизма социального страхования. При этом российский законодатель не стал «прыгать» через этапы и начал осуществлять постепенный переход к социальному страхованию, причем в той же самой последовательности, что и в Германии. Вначале были введены нормы, только лишь «подправляющие» гражданско-правовые. Хотя все эти преобразования механизма гражданско-правовой ответственности носили явную социальную направленность, но, в своей основе, данный механизм все же продолжал оставаться исключительно гражданско-правовым, с присущими ему недостатками. Однако, быстрый рост рабочего движения в России требовал введения в ней, как и в Германии, а также иных странах Западной Европы, специального механизма, свободного от этих недостатков – социального страхования.

Отметим здесь также, что одно из первых явлений современного права социального обеспечения – институт возмещения вреда в рамках обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве, при своем возникновении прошел фактически тот же путь, что и институт трудового договора. Действительно, регулируя трудовые отношения, законодатель сначала попытался «подправить» существующие гражданско-правовые конструкции – институт договора найма услуг<sup>29</sup>. Однако, требуемые практикой «исправления» были настолько многочисленными, и, кроме того, затрагивали не какие-то отдельные особенности правового регулирования, а сам характер правоотношений, что результатом их явилось трансформация гражданско-правового отношения в отношении трудо-правовое, и, в конечном итоге, возникновение целой отрасли права – трудового права<sup>30</sup>.

Что касается современного германского законодательства, то многочисленные правовые акты по социальному обеспечению еще пока не были полностью систематизированы. Действуют лишь четыре первые Книги Кодекса социального обеспечения Германии. Первая книга (SGB I) содержит предписания о функциях Кодекса, общие положения о действии Кодекса, а также описание индивидуальных выплат и институтов. SGB IV содержит общие положения о социальном обеспечении. SGB V включает нормы обязательного медицинского страхования и SGB X регулирует административные процедуры, защиту индивидуальных данных, координацию между институтами социального обеспечения и их отношения с третьей стороной.

Актом о пенсионной реформе от 1989 года существующее законодательство об обязательном пенсионном обеспечении было трансформировано в очередную Книгу Кодекса - SGB VI с 1 января 1992 года.

---

<sup>28</sup> Из речи Отто фон Бисмарка, обращенной к Рейхстагу 17 ноября 1881 года.

<sup>29</sup> Это подробно изложено в работах: Л. С. Таль. Трудовой договор. Цивилистическое исследование. Части I и II – Ярославль, 1913 – 1918; Курс трудового права. Том 1: Общая часть / Под ред. Е. Б. Хохлова – СПб, 1996.

<sup>30</sup> Этот анализ влияния германского законодательства на российское в конце XIX – начале XX вв. сделан М.А.Ковалевским.

Таким образом, консолидация с элементами кодификации пенсионного законодательства позволила систематизировать большую часть этого законодательства в рамках более широкого и еще не законченного процесса систематизации права социального обеспечения в серии Книг Кодекса социального обеспечения. Элементы кодификации состоят, помимо прочего, в принятии положений, являющихся общими для разных отраслей социального обеспечения.

Важным также представляется наличие положений, регулирующих отношения между институтами социального страхования и их отношений с третьей стороной. Включение регулирования правоотношений с третьей стороной имеет большое значение для реализации принципа автономности институтов социального страхования. В этой связи припоминается пример Канады. Группа юристов, выработавшая предложения по унификации и систематизации правового регулирования пенсионного обеспечения провинций, в качестве одной из целей работы ставила «предоставление возможности институтам пенсионного страхования выступать единым фронтом» перед лицом властных органов и, в частности, налоговой службы для защиты интересов застрахованных<sup>31</sup>.

Однако, более подробному рассмотрению в целях поиска возможных аналогий и уроков, на наш взгляд, подлежит французский кодекс социального обеспечения.

### **2.3. Французский кодекс социального обеспечения: возможные аналогии**

Трудовое и социальное законодательство Франции как составные части французской правовой системы берут свое начало лишь в XX веке. Важным рубежом в формировании современного трудового и социального права стала Конституция Четвертой Республики (1946 г). Преамбула к этой Конституции представляла собой настоящую хартию труда. В тексте Конституции была предусмотрена программа государственной поддержки матерей, детей, престарелых, инвалидов, безработных.

Конституция 1958 года не содержала каких-либо новых положений о труде и социальной политике. Но она сохранила преамбулу к Конституции 1946 г. в качестве действующего правового документа. Отсюда проистекали и обязательства правительства Пятой республики в области труда и социального обеспечения.

Все значительные изменения в праве социального обеспечения произошли в послевоенный период. Только в период с 1951 по 1956 год, обогащая ставшую «тесной» систему пяти наполеоновских кодексов, правительство Четвертой Республики принимает 19 различных кодексов. Среди них Кодекс социального обеспечения 1956 года, который затем постоянно дополнялся. В тот же период были приняты Кодекс о семье и социальной помощи, Кодекс о публичном здравоохранении и др.

Такая разнообразная кодификационная работа постоянно продолжается – некоторые кодексы пересматриваются и даже отменяются, новые вводятся в действие.

---

<sup>31</sup> Стенограмма семинара по пенсионному законодательству Канады, Торонто, 1999, Internet

Кодекс социального обеспечения Франции – это подробный документ объемом более 2 тысяч страниц. При этом, как уже отмечалось, отношения по социальной помощи регулируются в рамках другого кодекса.

Рассмотрим структуру указанного кодекса издания DALLOZ 1987 года. В данный кодекс, состоящий из почти 5 тысяч статей, в период 1983-85 гг. были консолидированы практически все нормативные акты по социальной защите. Они были систематизированы в соответствии с «конституционными принципами, регулирующими разделение законодательной и регулятивной компетенций»<sup>32</sup>. Ниже представлена структура первой части кодекса – законодательной. Положения, входящие в данную часть кодекса имеют силу закона.

Вторая часть кодекса включает декреты Государственного Совета Франции, она в принципе повторяет структуру первой части, обогащая и уточняя ее.

Затем в третьей части представлены декреты Правительства, также повторяя структуру первых двух частей.

Далее кодекс дополняют следующие приложения:

Приложение 1 - Иные нормативные акты в хронологическом порядке.

Приложение 2 – Иные нормативные акты, касающиеся инвалидов

Приложение 3 –Таблицы профессиональных заболеваний

Приложение 4 – Европейский Кодекс социального обеспечения

Составной частью этого кодекса, также является обновленный кодекс взаимного страхования и социального взаимного страхования в сельском хозяйстве (.Code de la mutualite. Mutualite sociale agricole).

## **СТРУКТУРА КОДЕКСА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФРАНЦИИ** (с сокращениями)

### ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ.

#### КНИГА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ВСЕХ БАЗОВЫХ РЕЖИМОВ

##### Раздел 1. Общие положения

###### Главы 1-5:

- Организация социального обеспечения
- Компетентные министры
- Генеральная инспекция
- Комиссии и Советы
- Разное

##### Раздел 2. Администрация, функционирование и персонал

###### Главы: 1-2

- Административные Советы (Правления)
  - *организация и полномочия*

---

<sup>32</sup> Из преамбулы. Code de la securite sociale. DALLOZ, 1987.

- *статус членов правления*

Директор и бухгалтер

Персонал

- *Общие положения о персонале*
- *Работники дирекции и бухгалтеры*
- *Национальный центр высшего образования в сфере социального обеспечения (CNESSS)*
- *Администрация CNESSS*
- *Персонал CNESSS*
- *Финансирование CNESSS. Рынки услуг. Имущество*
- *Доступ в CNESSS*
- *Повышение квалификации*
- *Поступление в CNESSS*

Разное

Раздел 3. Общие положения, касающиеся финансирования

Главы 1-4

База и правила взимания социальных страховых взносов

Сбор страховых взносов

Компенсации (между общенациональным режимом социального страхования и специальными и корпоративными режимами –прим авт.)

Раздел 4. Медицинская экспертиза. Споры. Санкции.

Главы 1-5

Раздел 5. Контроль за действиями администрации. Контроль со стороны Счетной палаты.

Главы 1-4

Раздел 6. Положения, касающиеся выплат и услуг.

Главы 1-6

Положения о выплатах

- *Страхование по болезни, материнству, смерти*
- *Страхование по инвалидности*
- *Страхование по старости (информирование застрахованных, открытие права и расчет пенсии, выплата и доставка)*

Раздел 7. Координация между режимами. Финансирование дополнительных расходов.

Главы 1-5

Общие положения, касающиеся страхования по старости и по инвалидности

Координация в случаях болезни, материнства, инвалидности, смерти

Координация в случаях старости и вдовства (координация между общенациональным и специальными режимами, а также между специальными режимами)

## КНИГА II. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО (БАЗОВОГО) РЕЖИМА, СОЦИАЛЬНО-САНИТАРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАСС.

### Раздел 1 Местные и региональные органы. Органы республиканского подчинения. Главы 1-6

- Первичные кассы страхования по болезни
- Кассы семейных пособий
- Союзы по сбору социальных страховых взносов (URSSAF)
- Выборы членов Правления первичных касс (электорат, голосование, избирательная компания и пр.)
- Региональные кассы
- Объединения касс

### Раздел 2. Национальные органы Главы 1-6

- Национальная касса страхования по болезни наемных работников
- Национальная касса страхования по старости наемных работников
- Национальная касса семейных пособий
- Общие положения, касающиеся национальных касс
- Центральное агентство органов социального обеспечения (орган управления союзами по сбору страховых взносов)
- Общие положения, касающиеся национальных касс и центрального агентства по сбору взносов

### Раздел 3. Общие положения для всех касс Главы 1-4

- Положения об административных советах (Правлениях)
- Передача информации между кассами страхования по старости
- Технические и электронные средства касс
- Оплата почтовой доставки

### Раздел 4. Ресурсы Главы 1-6

- Общие положения о средствах социального страхования
- База, тарифы и расчет взносов
- Сбор взносов. Контроль
- Споры и санкции
- Иные ресурсы (налог на алкогольные напитки, например,- прим. авт)

### Раздел 5. Финансирование Главы 1-6

- Управление рисками и средствами
- Субсидии. Бюджеты. Промежуточные состояния (профициты, кассовые разрывы и пр. прим.авт.)
- Управление финансами (компетенции директора и бухгалтера)
- Бухгалтерская отчетность
- Денежные средства

### Раздел 6. Социальная и санитарная деятельность

Главы 1-5

Общие положения (программы, комитеты)  
Социальная и санитарная деятельность в мед. страховании  
Социальная и санитарная деятельность в семейных пособиях  
Социальная и санитарная деятельность в страховании по старости

Раздел 7 Разное

Главы 1-3

Отношения с режимом социального страхования в сельском хозяйстве  
Санкции  
Контроль за соблюдением обязанностей работодателей и получателей

Раздел 8. Контроль за администрацией. Общие положения по применению КНИГИ II.

КНИГА III. ПОЛОЖЕНИЯ О СОЦИАЛЬНОМ СТРАХОВАНИИ И РАЗЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЯХ ЗАСТРАХОВАННЫХ В БАЗОВОМ РЕЖИМЕ.

Раздел 1. Общие положения

Главы 1-5

Круг охватываемых лиц  
Доступ. Регистрация  
Право на пособия  
Положения об услугах  
Медицинская экспертиза

Раздел 2. Страхование по болезни

Раздел 3. Страхование по материнству

Раздел 4. Страхование по инвалидности

Главы 1-2

Права получателя (открытие права, уровень инвалидности, размер пенсии по инвалидности, расчет и назначение, связь с первичными кассами страхования по болезни, прекращение, приостановление выплат, трансформация в пенсию по старости)

Права пережившего супруга

Раздел 5. Страхование по старости и по потере кормильца.

Главы 1-7

Открытие права, расчет и назначение пенсии (возраст выхода на пенсию, страховой стаж и приравненные периоды, размер пенсии, надбавки на детей, на иждивенцев, другие надбавки)

Открытие права, расчет пенсии по потере кормильца

Положения, общие с пенсией по инвалидности

Страхование вдовства

Раздел 6. Страхование смерти

Главы 1-2

Общие положения

Положения общие со страхованием по болезни, материнству.

Раздел 7. Разное

Раздел 8. Положения о различных категориях получателей

КНИГА IV. НЕСЧАСТНЫЕ СЛУЧАИ НА ПРОИЗВОДСТВЕ И  
ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ЗАБОЛЕВАНИЯ

КНИГА V. СЕМЕЙНЫЕ ПОСОБИЯ И ПРИРАВНЕННЫЕ К НИМ

КНИГА VI. РЕЖИМЫ ДЛЯ НЕНАЕМНЫХ РАБОТНИКОВ

Раздел 1. Страхование по болезни и материнству для ненаемных работников  
несельскохозяйственного сектора

Раздел 2. Общие положения об автономных организациях страхования по старости  
Главы 1-3

Институциональные положения

Круг охватываемых лиц. Доступ

Общие положения для всех режимов страхования по старости  
(финансовая организация, базовое пособие, страхование вдовства, контроль, споры,  
штрафы, контроль за администрацией)

Раздел 3. Страхование по старости и инвалидности (смерти) ремесленных,  
промышленных и торговых профессий.

Раздел 4. Страхование по старости и инвалидности (смерти) либеральных  
профессий

Раздел 5. Общие положения для страхования по болезни и материнству и по  
старости

Главы 1-2

Взносы для достижения равновесия (социальный солидарный взнос  
предприятий, солидарный взнос пенсионеров)

КНИГА VII. РАЗЛИЧНЫЕ РЕЖИМЫ

Раздел 1. Специальные режимы

Главы 1-4

Общие положения

Режим обеспечения госслужащих и служащих магистратов

Режим обеспечения военнослужащих

Раздел 2. Различные режимы страхования ненаемных работников

Главы 1-3

Режим страхования служащих культуры

Режим страхования практикующих врачей и вспомогательного мед.  
персонала

Режим страхования адвокатов

Раздел 3. Общие положения в отношении дополнительных режимов страхования  
наемных работников

Главы 1-2

Учреждение и функционирование дополнительных режимов  
страхования наемных работников

Выплаты

Раздел 4. Личное страхование. Добровольное страхование

### Главы 1-3

Личное страхование (общие положения, доступ, взносы, тарифы и уплата взносов, открытие права, выход из страховой системы, распределение взносов и др.)

Добровольное страхование по старости и инвалидности (для наемных работников, для ненаемных работников, в пользу третьих лиц, особые категории и др.)

Добровольное страхование от несчастных случаев на производстве

Раздел 5. Заморские департаменты

Раздел 6. Французские граждане, проживающие вне Франции. Трудящиеся-мигранты.

## КНИГА VIII. ПОСОБИЯ ПРЕСТАРЕЛЫМ. ПОСОБИЯ ВЗРОСЛЫМ ИНВАЛИДАМ. ПОСОБИЯ ПО СОЦИАЛЬНОМУ ЖИЛЬЮ

Раздел 1. Пособия престарелым

Главы 1-6

Пособия ветеранам труда

Пособия ветеранам труда (ненаемный труд)

Специальные пособия

Пособия из Национального Фонда солидарности

Раздел 2. Пособие взрослым инвалидам

Раздел 3. Жилищное пособие пожилым, инвалидам, молодым наемным работникам и некоторым категориям безработных

### *НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ*

Строгая структура норм, касающихся практически всех отраслей социального обеспечения (исключая безработицу), наличие большого количества обобщающих положений, а также положений, посвященных координации разнообразных уровней и режимов социальной защиты, говорит о высокой степени переработки и упорядочения всех норм.

И, хотя французский кодекс включает большинство отраслей социального обеспечения, что пока остается делом будущего для российского законодателя, этот документ несет в себе полезные уроки для целей кодификации и одной отрасли социального обеспечения – пенсионного.

1). Структура кодекса относительно проста для понимания и обращена, прежде всего, к получателю. Первые три книги посвящены общенациональному (базовому) режиму социального страхования, другими словами базовым и всеобщим гарантиям в области реализации права на социальное обеспечение с постепенной их детализацией (общие положения, организация, нормы о выплатах и категориях обеспечиваемых).

2). Одной из основных целей кодекса, как явствует из большого количества норм, была координация между различными элементами многоуровневой системы

социальной защиты, включая многообразные специальные режимы, а также институциональная взаимосвязь, включая передачу информации. Кодекс, таким образом, позволяет решать вопросы перенесения прав, охвата немассовых категорий занятых, устойчивости небольших режимов страхования, социальной защиты индивида при наступлении ситуации сочетанных социальных рисков и многие другие.

3) Французский законодатель не скупится на повторы в различных нормах и предписаниях с тем, чтобы обеспечить автономность средств социального страхования. Этой задаче посвящена вся организация системы – институциональная структура, правовой статус институтов, движение финансовых потоков, положения о управлениях, статусы директоров и бухгалтеров.

4) Обращает также на себя внимание включение в кодекс норм, предусматривающих различные «нештатные» ситуации с поступлением и использованием финансовых средств (временные остатки, кассовые разрывы и пр.). Также интересен опыт Франции в выборе инструментов достижения финансовой устойчивости небольших режимов страхования «проблемных» групп работников за счет взносов солидарности или равновесия.

5) Яркой характеристикой этого кодекса является пристальное внимание и даже особая щепетильность законодателя в вопросах управления. Доступ к демократическому управлению средствами социального страхования, контроль администрации на всех уровнях организации, государственная ответственность за проведение мониторинга и контроля, предельная прозрачность заложены в нормы кодекса.

6) Предельно подробно также регулируется нестраховая деятельность институтов социального страхования. Такая деятельность допускается в форме, так называемой, социально-санитарной деятельности касс. Другими словами, речь идет об использовании части страховых средств на социальные программы, правила которого строго регулируются законодательством.

7) Важным обстоятельством также представляется включение режимов добровольного пенсионного страхования в кодекс социального обеспечения, интерес представляет также тот минимум норм, которые предусмотрены для регулирования этого уровня.

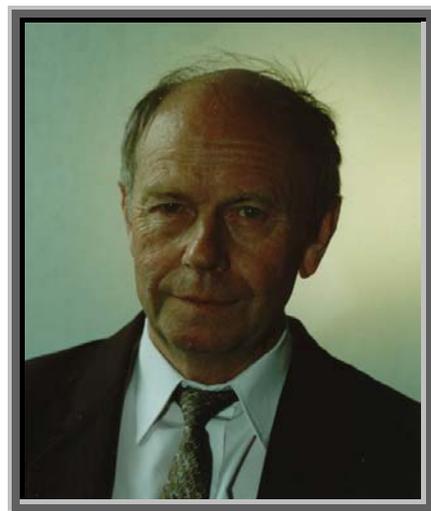
8) Безусловно, поучительным является тот факт, что большая часть первой книги кодекса посвящена, человеческим ресурсам, занятым в социальном страховании. Помимо их статуса и ответственности подробно регулируется система их профессионального развития с помощью специально созданного национального образовательного учреждения.

Представляется, что в этом документе с особой убедительностью отражены основные черты романо-германского права, рассматриваемые нами также как значимые для создания российского Пенсионного кодекса – высокий уровень кодификации, открытость доктрине и фиксация сложного сочетания частноправовых и публично-правовых начал в социальном праве.

**10 июля 2002 года  
скоропостижно скончался**

**ЯКУШЕВ  
ЛЕВ ПАНТЕЛЕЙМОНОВИЧ**

**заведующий кафедрой  
менеджмента в социальной сфере  
Государственного университета управления,  
доктор экономических наук, профессор,  
член редколлегии журнала «Пенсия»**



Якушев Лев Пантелеймонович, родившийся 10 августа 1936 г., свыше 30 лет проработал в системе социального обеспечения. По окончании Московского института международных отношений в 1968 году, имея к этому времени опыт работы в научной сфере и внешней торговле, был командирован в Международную организацию труда для работы в отделе социального обеспечения Секретариата МОТ. С 1975 по 1989 год занимался научной работой в НИИ труда Госкомтруда СССР в области пенсионного обеспечения.

В 1989 году перешел на работу в Госкомтруд СССР, занимался вопросами перспектив развития социального обеспечения, работал в Главном управлении пенсий и пособий по социальному обеспечению. С 1992 по 1994 год являлся заместителем начальника Главного управления международного сотрудничества Минсоцзащиты России, с 1994 по 1996 год работал в Департаменте по вопросам пенсионного обеспечения, курировал вопросы перспектив развития пенсионного обеспечения.

Высокая эрудированность, глубокий научный подход, свободное общение с зарубежными экспертами, прекрасное владение экономическими и правовыми проблемами отечественной пенсионной системы позволяли Льву Пантелеймоновичу предлагать взвешенные и обоснованные решения по развитию и совершенствованию пенсионного обеспечения граждан России, его приближению к международным стандартам. Блестящие методики оценок социально-экономических последствий преобразований, богатство новых идей, их направленность исключительно на повышение уровня пенсионного обеспечения, принципиальное отстаивание позиций всегда вызвали уважение специалистов и коллег по работе.

При непосредственном участии Льва Пантелеймоновича получила «путевку в жизнь» идея создания и развития негосударственных пенсионных фондов в начале 90-х. Именно Лев Пантелеймонович является одним из основных авторов Концепции реформирования системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации, одобренной Правительством в 1995 году, многие положения которой реализованы в проводимой сегодня пенсионной реформе.

Значительный вклад внес Лев Пантелеймонович в создание кафедры социального менеджмента ГУУ, подготовки новых кадров для системы социальной защиты, новых учебных пособий, имеет многочисленные научные публикации.

Лев Пантелеймонович был бессменным членом редакционной коллегии журнала «Пенсия» с самого момента учреждения журнала, в 2000 году являлся его главным редактором. Его личный вклад в обсуждение на страницах журнала проблем введения накопительных механизмов финансирования пенсий, критическое осмысление международного опыта реформирования пенсионных систем трудно переоценить. Бесспорно, эта работа оказала значительное влияние на выработку и принятие сбалансированных решений по данным вопросам на государственном уровне.

Лев Пантелеймонович был общительным и жизнерадостным, порядочным и отзывчивым человеком, моментально откликнувшимся на чужие беды, умевшим поддержать в трудную минуту.

**Друзья и коллеги по работе глубоко скорбят о кончине  
Льва Пантелеймоновича Якушева и выражают искреннее  
соболезнование его родным и близким.**