

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Московская государственная юридическая академия
Институт (филиал) в г. Кирове

ПРАВО И ПРАКТИКА

Научные труды Кировского института
Московской государственной юридической академии

№ 2. Декабрь 2006

КИ МГЮА

Журнал «Право и практика» издается Институтом (филиалом) Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Московской государственной юридической академии в г. Кирове с декабря 2005 г., являясь правопреемником и продолжателем традиций Научных трудов Кировского филиала МГЮА, и выходит два раза в год.

ПРАВО И ПРАКТИКА

2006 (изд. с 1998 г.). Научные труды Кировского института МГЮА № 2

Журнал зарегистрирован Управлением Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия по Приволжскому федеральному округу 1 июля 2005 г. Свидетельство о регистрации средства массовой информации **ПИ № ФС 18-2241** от 1 июля 2005 г.

Редакционная коллегия:

С. М. Кочои, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, директор Института МГЮА в г. Кирове (главный редактор);

И. Л. Дубровина (заместитель главного редактора);

В. Г. Гуляев (ответственный редактор);

П. Н. Фещенко;

С. Л. Смагин;

А. П. Бородин;

Е. Н. Поздеева;

П. И. Кононов.

Учредитель и издатель не несут ответственности за ущерб, который может наступить в результате использования или ненадлежащего использования информации, содержащейся в настоящем издании.

Полное или частичное воспроизведение в печатной или электронной форме материалов, содержащихся в настоящем издании, допускается только с письменного разрешения редакции.

© Институт (филиал) Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Московской государственной юридической академии в г. Кирове, 2006

ISBN 5-88186-652-5

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И ЗНАЧЕНИЕ СРОКОВ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Фактор времени в правовом регулировании был и остается значимой, многоаспектной проблемой, исследуемой ради решения множества задач научно-практического характера, важнейшие из которых обусловлены потребностями общества и конституционно закреплены. При этом теория государства и права и каждая из отраслевых юридических наук, а также межотраслевые дисциплины исследуют временные связи и отношения применительно к специфике своего предмета.¹ Именно сроки, как основная часть проблемы времени, рассматриваемой в правовом аспекте, все чаще привлекают внимание исследователей.

Наибольшее количество работ, посвященных данной правовой категории, традиционно проводится в рамках ряда правовых отраслей, среди которых ведущее место принадлежит гражданскому², гражданско-процессуальному³, уголовному праву и процессу, а также трудовому праву⁴. Право социального обеспечения, являясь относительно молодой самостоятельной отраслью, в этом уступает прочим, хотя, безусловно, также нуждается в комплексном анализе сроков, тем более что в рамках данной отрасли они имеют далеко не второстепенное значение. Конечно, нельзя утверждать, что вопросы исследования сроков в праве социального обеспечения игнорировались в научных кругах, однако комплексный их анализ на сегодняшний день отсутствует.

Объясняется это рядом причин. Во-первых, относительной молодостью отрасли и науки, отсутствием среди специалистов единства мнений по многим, зачастую ключевым, вопросам права социального обеспечения. Во-вторых, множественностью источников отрасли, отсутствием должной кодификации, что позволяет ряду авторов прийти к выводу, что система законодательства социального обеспечения в целом находится на начальной стадии становления.⁵

¹ Петров Г.И. Фактор времени в советском праве // Правоведение. 1982. № 6. С. 46.

² Свои работы указанной тематике посвятили такие ученые, как Грибанов В.П., Иоффе О.С., Красавчиков О.А., Новицкий И.Б., Суханов Е.А. и другие.

³ Природу сроков в гражданском процессе исследовали Бужинская Г.П., Турвич М.А., Масленникова Н.И., Трубников П.Я., Чечина Н.А., Чечот Д.М., и многие другие. В 2004 году Исаева Е.В. защитила диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме: «Процессуальные сроки в гражданском процессуальном и арбитражном процессуальном праве».

⁴ Среди исследователей такие ученые, как Жигалкин П.И., Зайкин А.Д., Долова А.З., Мордачев В.Д., Пашков А.С., Передерин С.В., и др. В 2004 году Колжов С.А. защитил кандидатскую диссертацию по теме «Сроки в трудовом праве Российской Федерации».

⁵ Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: Учебник. М., 2004. С. 107.

В этой связи хотелось бы подчеркнуть, что сроки в праве социального обеспечения исключительно важны. Они регламентируют материальные аспекты правообразования, могут быть заложены в механизм расчета размеров выплат, на сроках базируются процедурные и процессуальные отношения по социальному обеспечению.

Широкое применение сроков (несущих, прежде всего, измерительный функционал) прямо обусловлено распределительной природой правоотношений по социальному обеспечению. Отдельного рассмотрения сегодня заслуживают сроки действия нормативных актов в области социального обеспечения.

В настоящее время проблема определения места сроков в системе юридических фактов продолжает оставаться дискуссионной. Так, большинство исследователей справедливо квалифицируют сроки как факты-события, при этом абсолютность или относительность таких событий может определяться в зависимости от их природы. Отмечая, что срок объединяет в себе как объективный, так и субъективный элементы, а также то, что сроки в праве социального обеспечения субъективно установлены и прямо обусловлены социальными интересами участников правоотношений, необходимо обратить внимание, что сами такие сроки не всегда можно охарактеризовать как события относительные.

В частности, выделив в составе срока-периода три составляющие: начало течения, последовательное дление и окончание срока, исходя из определения относительных событий как «явлений, вызванных деятельностью человека, но выступающих уже независимо от причин его породивших»¹, можно заметить, что для части сроков-периодов момент начала их течения действительно определяется действиями человека (связан с обращением за выплатой, вынесением решения правоприменительного органа о назначении выплаты и т. п.), однако в других случаях момент начала течения срока объективно обусловлен (момент начала течения срока может быть связан, например, с рождением ребенка).

Таким образом, сроки-периоды как сложные правовые явления можно определить как события абсолютные (если начало течения срока не обусловлено субъективной волей) либо относительные (если есть такая обусловленность). Дальнейшему течению времени человек не может противопоставить свою деятельность, хотя оценка течения времени может быть различной. Даже в случае приостановления, продления, восстановления пропущенного срока объективно время течь не перестает, а сами приостановление, продление, восстановление срока выступают как закрепленные в схеме юридических фактов последствия правовых явлений иного порядка. При этом реализуется одно из основных значений

¹ Красавчиков О.А. Указ. соч. М., 1958. С. 166-169.

сроков в праве – быть объективным ориентиром существования прав и обязанностей участников правоотношений.

Анализируя сроки-периоды, следует также отметить их сходство с таким юридическим фактом, как стаж (стаж в обобщенном значении, вне зависимости от его вида). При этом, несмотря на такое сходство, стаж относится к фактам-действиям,¹ его «выработка» имеет прямую зависимость от воли работников, независимо от того, состоит ли стаж из одного или нескольких включаемых в него периодов. Таким образом, применение к определению стажа термина «срок» не вполне корректно. Хотя сроки, безусловно, тесно связаны со стажем в рамках правообразующего состава, а также могут оказывать влияние на его появление (наглядным примером тому служат заложенные в механизм исчисления непрерывного стажа, допускаемые законом перерывы).

Решая вопрос о правовой природе сроков-моментов, следует обратить внимание, что их наступление волей участников правоотношений не обусловлено, поэтому они должны быть определены как абсолютные события (например, достижение пенсионного возраста, наступление определенной календарной даты и пр.).

Подводя итог сказанному, правовую категорию «срок» можно рассматривать как часть и меру темпоральных процессов, объективную форму бытия правовых явлений и, в то же время, как отправную точку движения прав и обязанностей, вызывающую наступление правовых последствий, предусмотренных законом, договором или иными волевыми действиями людей, а значит – как отражение интересов участников правоотношений и двигатель правового сознания.

В этой связи, срокам права социального обеспечения присущи свойства, общие со сроками иных отраслей, и наиболее ярко это сходство проявляется в отношении отраслей смежных, например, трудового права. В то же время исследуемые сроки обладают ярко выраженной спецификой, вытекающей из особенностей предмета и метода правового регулирования, а также функций данной отрасли. В частности, среди их важнейших признаков можно выделить следующие:

- исчисление срока как части (периода или момента) времени, позволяющее упорядочить общественные отношения, входящие в предмет отрасли, придать им устойчивость, гарантируя реализацию конституционного права на социальное обеспечение;
- обусловленность сроков социальными интересами государства и

¹ В.Д. Мордачев, рассматривая этот аспект, отмечал также то обстоятельство, что действия эти, периодически повторяясь, порождают правовые последствия и характеризуют длительность состояния рабочих и служащих в конкретном трудовом правоотношении / *Мордачев В.Д. Указ. соч. С. 58.*

общества в сфере распределения материальных благ (прежде всего, государственных средств) в целях защиты нуждающихся членов общества от последствий социальных рисков;

- закрепление сроков, в этой связи, нормами права социального обеспечения на федеральном, региональном, и на уровне местного самоуправления (например, в рамках установления порядка обращения граждан за ежемесячной денежной выплатой), а также с помощью локального регулирования (на уровне организаций) и договорным путем (например, при заключении договора на социальное обслуживание);

- влияние наступления или истечения срока на динамику правоотношений по социальному обеспечению, существование срока в форме основания таких правоотношений;

- характер вызываемых последствий: возникновение, изменение, приостановление, восстановление, прекращение прав и обязанностей участников правоотношений по социальному обеспечению;

- способность сроков оказывать влияние на формирование фактических составов (устанавливать очередность появления юридических фактов и последовательность их «накопления»);

- возможность оформления продолжительности существования правоотношений по социальному обеспечению, реализации последовательной смены стадий различных социально-обеспечительных (например, пенсионного) процессов;

- возможность выступать в качестве меры прав и обязанностей субъектов правоотношений по социальному обеспечению и в виде объективного ориентира для отсчета продолжительности существования таких прав и обязанностей;

- наличие определенных адресатов сроков, в роли которых выступают конкретные участники правоотношений по социальному обеспечению: физические лица – получатели социальных предоставлений, государство в лице своих органов и учреждений, а также работодатели и иные субъекты (часто выступающие в роли своеобразных посредников в предоставлении имущественных и неимущественных гарантий по социальному обеспечению).

Следует отметить также способы закрепления сроков в праве социального обеспечения:

1. Указанием на точную календарную дату наступления срока (например, 1 июля года следующего за годом назначения или перерасчета трудовых пенсий возникает обязанность государства по индексации накопительной части соответствующих пенсий¹);

¹ п. 9 ст.17 Федерального закона РФ от 17.12.2001 г. №173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

2. Указанием на период существования правоотношения (например, пенсия по инвалидности устанавливается на весь период инвалидности¹⁾ или продолжительность совершения отдельных юридических действий (например, заявление о перерасчете размера пенсии рассматривается в пятидневный срок²⁾);

3. Указание на событие, которое, неизбежно наступая, отражает ход времени (например, достижение 80-ти летнего возраста, дающее право на перерасчет (повышение базовой части) размера трудовой пенсии по старости³⁾);

4. Указанием на сроки других отраслей права (пособие по беременности и родам будет назначено, если обращение за ним последовало не позднее 6 месяцев со дня окончания отпуска по беременности и родам⁴⁾).

Таким образом, минимальная, законодательно закреплённая единица, с которой связано абсолютное исчисление сроков в праве социального обеспечения – день (или сутки), максимальный календарный период исчисляется в годах.

С учетом вышеобозначенной исследовательской позиции можно сформулировать определение срока в праве социального обеспечения как определяемого законодательством (или в соответствии с требованиями законодательства волевыми действиями людей) периода или момента времени, с истечением или наступлением которого связаны правовые последствия в виде возникновения, изменения, приостановления, восстановления, прекращения прав и обязанностей участников правоотношений по социальному обеспечению и отражающего государственную политику в области социального обеспечения.

Исходя из вышеизложенного, важным представляется определить место норм о сроках в системе права социального обеспечения. При этом следует уточнить, что вопрос о системе отрасли, структуре ее общей и особенной части, находится в центре острых дискуссий, кроме того, в связи с отсутствием базового кодифицированного акта в сфере социального обеспечения, анализ этого вопроса перемещается в научно-теоретическую плоскость.

В частности М. О. Буянова полагает, что сроки не составляют самостоятельного института права социального обеспечения ввиду разнород-

¹ п. 6 ст.19 Федерального закона РФ от 17.12.2001 г. №173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

² п. 4 ст.20 Федерального закона РФ от 17.12.2001 г. №173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

³ п. 2 ст.17 Федерального закона РФ от 17.12.2001 г. №173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

⁴ ст. 17.1 Федерального закона РФ от 19.05.1995 г. №81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

ности регулирующих их правовых норм, хотя срок необходимо считать важной понятийной категорией, имеющей основополагающее значение для всей отрасли права социального обеспечения.¹

В то же время ряд авторов для характеристики сроков считают возможным и необходимым использование категории «правовой институт». Так, М. Л. Захаров при определении содержания общей части отрасли отмечает, что «институт сроков не может быть включен в общую часть отрасли, поскольку его нормы не имеют основополагающего значения для всех общественных положений, входящих в предмет данной отрасли: предметом его регулирования являются отдельные элементы, общие для незначительного числа отношений, что не дает оснований для признания их принципиально важными для всей отрасли в целом».²

Иной научной позиции придерживается В. Ш. Шайхатдинов, полагающий необходимым отнесение института сроков в праве социального обеспечения к общей части отрасли.³

В этой связи хотелось бы отметить, что совокупность правовых норм, регулирующих различные аспекты сроков в праве социального обеспечения, имеет важное значение практически для всех отношений, входящих в предмет отрасли. В условиях децентрализации правового регулирования отношений по социальному обеспечению, когда отрасли постоянно приходится доказывать свою самостоятельность, роль сроков, связанную с правовой регламентацией, упорядочением общественных отношений, обеспечением стабильности этих отношений, созданием уверенности в завтрашнем дне у незащищенных групп населения, сложно переоценить. Нет ни одного правового института отрасли, где не использовалась бы категория «срок». Фактически (на примере увеличения значения пенсионных сроков, распространяемых и на отношения по выплате ряда компенсаций, что связано с проводимым в стране курсом по монетизации льгот) постепенно происходит унификация правил о сроках, оформляющих взаимодействие государственных органов и граждан – получателей социального обеспечения.

Нормы о сроках в праве социального обеспечения способны самостоятельно урегулировать широкий круг общественных отношений, их можно рассматривать как внутриотраслевой «сквозной» институт законодательства, поскольку нормы о сроках в праве социального обеспечения не имеют четких границ локализации в рамках отрасли и рассредоточены практически по всем ее структурно-правовым образованиям.

¹ Буянова М.О., Кобзева С.И., Кондратьева З.А. Право социального обеспечения: Учебник. М., 2004. С. 18-19.

² Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Указ. соч. С. 100.

³ Шайхатдинов В.Ш. Право социального обеспечения Российской Федерации (альбом схем). С. 9.

На современном этапе институт сроков активно развивается, при этом многие исследователи отмечают ряд проблем, в числе которых необходимость совершенствования механизмов разрешения споров, административных процедур в праве социального обеспечения, повышение ответственности государства за нарушение сроков и др.¹

Так, при отсутствии механизма имущественной ответственности государства в результате несоблюдения сроков правоприменительными органами и учреждениями социальной защиты населения, создается ситуация массовых нарушений прав граждан, и как следствие – возрастание недоверия населения действующей системе социального обеспечения. Среди попыток государства, направленных на поиски решения проблемы, можно отметить принятие Федерального закона от 24.07.98 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». Однако, меры ответственности, предусмотренные в этом законе, установлены лишь в отношении работодателей, нарушающих правила своевременности выплаты страховых возмещений. Механизм же имущественной ответственности государства за подобные нарушения фактически отсутствует. В этой связи следует согласиться с предложением И. Р. Маматказина,² предлагающего установить имущественные санкции в отношении государственных органов и учреждений, нарушающих принцип своевременности в праве социального обеспечения.

Кроме того, в качестве важного аспекта функционирования правопорядка в области социального обеспечения, защиты интересов нуждающихся граждан, необходимо предпринимать усилия по информированию населения о сроках, позволяющих достичь максимальной реализации прав граждан на социальное обеспечение, а сама обязанность по информированию населения должна быть закреплена в нормативных правовых актах. Пропаганда знаний о механизмах защиты права на социальное обеспечение должна стать составной частью мероприятий по повышению юридической грамотности населения. Такой вывод полностью согласуется с программой административной реформы в Российской Федерации на 2006–2008 годы, где в качестве основных целей и задач определены³:

– повышение качества и доступности государственных услуг;

¹ Современные исследования этой проблемы проводились *Захаровым М.Л., Маматказиным И.Р., Мачульской Е.Е., Рогачевым Д.И., Серебряковой Е.А., Тучковой Э.Г., Шайхатдиновым В.Ш.* и др.

² *Маматказин И.Р.* Процедурные правоотношения, возникающие в России в связи с действием закона о государственных пенсиях. Автореф. на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Пермь, 2000. С. 20.

³ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах, одобренная Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
- оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;
- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Таким образом, на современном этапе перед государством стоит ряд задач, требующих дальнейшего развития социального законодательства. Успех такой работы во многом связан с необходимостью его кодификации, развитием правовых институтов, дальнейшим совершенствованием системы отрасли. Все это в целом отражает перспективы эволюции норм о сроках и позволяет прийти к выводу, что со временем возможно будет говорить о формировании общей части института сроков права социального обеспечения, куда войдут общие положения о сроках и их исчислении,¹ и особенной части сроков, куда следует отнести нормы о специальных пенсионных сроках, сроках связанных с выплатой пособий, компенсаций, предоставления медицинских услуг и лечения, сроках социального обслуживания и др.

¹ При наличии пробела в этом случае Захаров М.Л. и Тучкова Э.Г. предлагают использовать субсидиарное применение общей нормы трудового права (ст. 14 Трудового кодекса РФ) – См. *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Указ. соч. С. 333.*