

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«НИЖЕГОРОДСКАЯ АКАДЕМИЯ
МВД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

ИЖЕВСКИЙ ФИЛИАЛ

РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ СРОКОВ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

**Сборник научных трудов
по материалам региональной, межведомственной, межевззовской
научно-практической конференции**

**Ижевск
2011**

ББК 67.3
Р 68

Роль и значение сроков в российском праве: Сборник научных трудов по материалам региональной, межведомственной, межвузовской научно-практической конференции / В авторской редакции. – Ижевск: Ижевский филиал ФГОУ ВПО «Нижегородская академия МВД России», 2011. – 144 с.

В сборнике научных трудов представлены материалы региональной межведомственной межвузовской научно-практической конференции по теме «Роль и значение сроков в российском праве», которая состоялась 20 мая 2011 года.

Материалы сборника предназначены для профессорско-преподавательского состава, научных работников, студентов, курсантов и слушателей юридических вузов, сотрудников правоохранительных органов, а также всех интересующихся проблемами исчисления и соблюдения сроков в различных отраслях права.

ББК 67.3

Рекомендовано к опубликованию редакционно-издательским советом
Ижевского филиала Нижегородской академии МВД России

© Ижевский филиал
ФГОУ ВПО «Нижегородская академия
МВД Российской Федерации», 2011

Примечания:

1. Постановление ФАС Московского округа от 19.11.2008 № КГ-А40/8332-08 по делу № А40-26824/07-27-240//Справочно-правовая система «Консультант – плюс».
2. Российская газета. № 147. 03.08.1993. Документ утратил силу с 1 января 2008 года в связи с принятием Федерального закона от 18.12.2006 № 231-ФЗ.
3. Новость Красноярского краевого суда от 13.03.2008 //Официальный сайт Красноярского краевого суда. Sudrf.ru. 24.01.2011.
4. Решение Петрозаводского городского суда от 11.03.2009 //Официальный сайт Петрозаводского городского суда. Sudrf.ru. 24.01.2011.
5. См.: Гражданское и торговое право зарубежных государств: учебник/Отв. ред. Е.А. Васильев, А.С. Комаров. В 2 т. Т.2. М.: Междунар.отношения, 2005. С.465.
6. Гаврилов Э. Право на обнародование произведения // Хозяйство и право. 2010. N 4. С. 30 - 37.
7. См.: Гражданское и торговое право зарубежных государств: учебник/Отв. ред. Е.А. Васильев, А.С. Комаров. В 2 т. Т.2. М.: Междунар.отношения, 2005. С.458.
8. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации части четвертой (постатейный) (отв. ред. Л.А. Трахтенгерц) ("КОНТРАКТ", "ИНФРА-М", 2009).
9. Решение Городецкого городского суда Нижегородской области от 30.06.2010 //Официальный сайт Городецкого городского суда Нижегородской области. Sudrf.ru. 24.01.2011.
10. Решение Калининского районного суда г. Челябинска №1576 от 2010г.//Официальный сайт Калининского районного суда г. Челябинска. Sudrf.ru. 24.01.2011.
11. Определение судебной коллегии по гражданским делам Липецкого областного суда по делу №33-.../2009г. //Официальный сайт Липецкого областного суда. Sudrf.ru. 24.01.2011.
12. Российская газета. № 137. 28.06.2006.
13. Решение Калининского районного суда г. Челябинска №1576 от 2010г.//Официальный сайт Калининского районного суда г. Челябинска. Sudrf.ru. 24.01.2011.
14. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации части четвертой (постатейный) (отв. ред. Л.А. Трахтенгерц) ("КОНТРАКТ", "ИНФРА-М", 2009).
15. Российская газета. № 74. 2002. 24 апреля.
16. См.: Гражданское и торговое право зарубежных государств: учебник /Отв. ред. Е.А. Васильев, А.С. Комаров. В 2 т. Т.2. М.: Междунар.отношения, 2005. С.459.
17. Там же. С.462, 463.
18. Там же. С.470.

С.В. Люминарская

Сроки действия норм права социального обеспечения

Принимая во внимание многообразие сроков в праве социального обеспечения, нельзя не отметить значимость этой правовой категории для регламентации действия отраслевых норм. Приходится признать, что правовая природа таких сроков неоднозначна ввиду специфичной роли закрепляющих их темпоральных норм, фактически определяющих стабильность всей правовой системы и являющихся одним из системообразующих ее

свойств. Для решения вопроса о месте таких сроков в рамках общей классификации следует обратить внимание на выполняемые ими задачи. Так, Д. Н. Бахрах разграничивает две основные группы правовых норм: первичные, субстанциональные и обслуживающие – вторичные, в том числе призванные обеспечить действие первичных (содержательных) норм¹. Таким образом, ввиду служебной направленности возможно отнесение рассматриваемых сроков к числу нематериальных. Необходимость правильной регламентации таких сроков нельзя игнорировать.

Например, говоря о пределах действия нормативных актов, следует обратить внимание на общую проблему – часто встречающуюся неопределенность начального момента их действия, что приобретает особую актуальность исходя из социальной значимости отношений, входящих в предмет права социального обеспечения.

Так, Постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. №95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом» внесены существенные изменения в ранее существовавший порядок, в частности отменены нормы об установлении бессрочной инвалидности наступившей в пенсионном возрасте. Следовательно, правильное определение момента вступления в силу данного правового акта имеет принципиальное значение, и при этом зависит от даты его официального опубликования (первоначальный текст данного документа опубликован в изданиях «Собрание законодательства РФ» 27.02.2006 г. и «Российская газета» 28.02.2006 г.).

При решении проблемы конкуренции нескольких источников официального опубликования, следует согласиться с позицией Конституционного Суда РФ, изложенной в постановлении от 24 октября 1996 г. №17-П² где, определено, что именно «Российская газета» в наибольшей степени соответствует критерию общедоступности правовой информации, поскольку она является ежедневным изданием, и наиболее оперативно доходит до адресатов.

Справедливости ради следует отметить, что новые нормативные акты в области социального обеспечения, как правило, содержат прямое указание на дату начала их действия, проблема же обозначенная выше касается, в большинстве случаев, тех из них, что вносят изменения в уже действующее законодательство. Впрочем, это не снижает ее значимости.

Современное социальное обеспечение демонстрирует уникальную динамику, и отсутствие четкого законодательного регулирования вопросов действия отраслевых норм во времени в условиях такого стремительного реформирования влечет весьма негативные последствия.

Так, при исследовании пределов действия норм в праве социального обеспечения, наиболее проблемными представляются два вопроса: об обратимости действия новых нормативных актов, принимаемых в рамках социальных реформ, и о «переживании» старых норм, отменяемых в связи с таким реформированием.

Как справедливо отмечает Д. Н. Бахрах, в жизни государства, его населения немало случаев, когда обратимость нормы права не допустима, но в ряде ситуаций она необходима³. В сфере права социального обеспечения имеется множество подобных примеров. В частности Федеральный закон от 4 марта 2002 г. №21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией», вступил в силу с 1 января 2002 г. Придание ему обратной силы связано с задачами сохранения прав и обеспечения непрерывности предоставления соответствующих выплат.

Говоря же о правовых актах, в отношении действия которых специальные оговорки отсутствуют, следует учитывать ряд принципиальных положений, выработанных в ходе правоприменительной деятельности в рамках судебного нормоконтроля.

Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. №8-П⁴, сформулирован принцип разумной стабильности правового регулирования при изменении социального законодательства, отмечена необходимость поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, что предполагает недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм. Длющийся характер множества материальных правоотношений предопределяет влияние норм отрасли на продолжительный отрезок жизни получателей социального обеспечения. В то же время специфика некоторых социальных рисков такова, что позволяет гражданам выбирать сферу применения своих способностей к труду, строить свои социальные ожидания с учетом законодательства, действующего в экономически активный период их

жизни (период уплаты взносов по обязательному социальному страхованию).

Таким образом, принятие нового нормативного акта не должно посягать на тот уровень социального обеспечения, что существовал на момент начала проявления видового социального риска (старости, инвалидности, потери кормильца и др.), а также на уровень, с которым были связаны социальные ожидания граждан на момент приобретения дополнительных правообразующих оснований (например, трудового стажа), что подтверждается рядом правовых позиций Конституционного Суда РФ.

Так, Конституционный Суд⁵ установил, что придание обратной силы закону, ухудшающему положение граждан и означающему, по существу, отмену для этих лиц права, приобретенного ими в соответствии с ранее действовавшим законодательством, реализуемого ими в конкретных правоотношениях, несовместим с положениями статей 1 (часть 1), 2, 18, 54 (часть 1), 55 (часть 2), а также 57 Конституции Российской Федерации.

Законодательство о социальном обеспечении имеет примеры сложного «двойного» переживания норм, что неизбежно вызывает проблемы в процессе правоприменения.

Так, например, В. А. Тарасова с 14 сентября 1977 г. по 28 февраля 1985 г. выполняла работу с вредными условиями труда, ее профессия «машинист (кочегар) котельной» была включена в Список №2 производств, цехов, профессий и должностей, работа в которых дает право на государственную пенсию на льготных условиях и в льготных размерах (утв. Постановлением Совета Министров СССР от 22 августа 1956 г. №1173).

Постановлением Кабинета Министров СССР от 26 января 1991 г. №10 был утвержден новый Список №2 производств, работ, профессий, должностей и показателей с вредными и тяжелыми условиями труда, занятость в которых дает право на пенсию по старости на льготных условиях. При этом, несмотря на то, что в Списке 1991 г. профессия В. А. Тарасовой не была указана, стаж ее работы в указанной профессии подлежал зачету в специальный трудовой стаж (ст. 133.1 Закона РФ от 20 ноября 1990 г. №340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации»). Таким образом, в соответствии с нормами действовавшего до 1 января 2002 г. пенсионного законодательства, отмененные правила Списка 1956 г.

сохраняли свое значение, а работнице пенсия по старости могла быть назначена по достижении 52 лет.

В феврале 2002 г., Управлением Пенсионного фонда РФ В. А. Тарасовой было отказано в назначении трудовой пенсии на том основании, что хотя абзац второй подп. 2 п. 1 ст. 27 федерального закона от 17 декабря 2001 г. №173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и предусматривает сохранение права на досрочную пенсию для граждан, которые трудились на работах с тяжелыми условиями (и имеют не менее половины требуемого специального стажа), при подсчете такого стажа Список 1956 г. более применяться не может, время выполнения работ, указанных в этом Списке, включалось в специальный стаж лишь в период действия закона РФ «О государственных пенсиях в Российской Федерации». Поскольку данный закон утратил силу с 1 января 2002 г., а в новом пенсионном законодательстве нет нормы, аналогичной по содержанию ст. 133.1, следовательно, периоды тех работ, которые согласно Списку 1991 г. перестали считаться тяжелыми по сравнению со Списком 1956 г., не могут быть учтены при исчислении стажа, дающего право на назначение трудовой пенсии по старости досрочно.

Конституционный Суд РФ в своем Определении от 6 марта 2003 г. №107-О⁶, разъяснил, что из содержания норм нового пенсионного законодательства не следует, что право граждан на досрочное назначение трудовой пенсии по старости может быть поставлено в зависимость от того, являются ли в настоящее время тяжелыми (или перестали считаться таковыми) те работы, которые в период их выполнения гражданином относились, согласно действовавшим нормативным правовым актам, к работам с тяжелыми условиями труда (в частности, были включены в Список №2 1956 г.) и до 1 января 2002 г. засчитывались в стаж, дающий право на пенсию, назначаемую при пониженном пенсионном возрасте. В противном случае это создавало бы неравенство при реализации права на досрочное назначение трудовой пенсии, что недопустимо с точки зрения требований статьи 19 (части 1 и 2) Конституции РФ, а также приводило бы к неправомерному ограничению права граждан на социальное обеспечение.

Таким образом, сегодня суды исходят из того, что если занимаемая должность или организация, в которой протекала трудовая деятельность, не перечислены в соответствующих Списках или Перечнях, то периоды работы до 1 января 2002 г. могут быть

исчислены на основании ранее действующих нормативных правовых актов.

Возвращаясь к вопросу о наметившейся тенденции «внезапного» принятия важных решений (как правило, непосредственно перед началом календарного (финансового) года), хотелось бы еще раз акцентировать необходимость выработки последовательных прозрачных программ социальных реформ. Отсутствие стабильности правового регулирования в социальной сфере воспринимается населением весьма негативно.

Как отмечено в постановлении Конституционного Суда РФ от 29 января 2004 г. №2-П, принципы правовой справедливости и равенства, на которых основано осуществление прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации как правовом и социальном государстве, по смыслу статей 1, 2, 6 (ч. 2), 15 (ч. 4), 17 (ч. 1), 18, 19, 55 (ч. 1) Конституции РФ предполагают правовую определенность и связанную с ней предсказуемость законодательной политики в сфере пенсионного обеспечения. Это, как и точность правовых норм, которые лежат в соответствующих решениях правоприменителей, необходимо для того, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действенности их государственной защиты. Изменение законодателем ранее установленных условий должно предусматривать предоставление гражданам возможности (в частности, посредством установления временного регулирования) в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям. Представляется необходимым распространить подобный подход не только на пенсионное обеспечение, но и на иные виды социального обеспечения гарантированные Конституцией РФ.

Яркой иллюстрацией к сказанному может служить практически ежегодно обновляющееся законодательство о государственных пособиях по обязательному социальному страхованию. Так, в центр внимания общественности к концу 2010 – началу 2011 года в очередной раз попал федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (вступивший в силу 1 января 2007 г. и внесший ряд принципиальных изменений в порядок

исчисления размеров, назначения и выплаты пособий по обязательному социальному страхованию).

Здесь следует вспомнить определение Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. №16-О⁷, во исполнение которого принят названный законодательный акт. Указанным определением был окончательно решен вопрос о конституционности ряда положений связанных с непрерывным трудовым стажем⁸, а соответствующие нормы (п. 1 Правил исчисления непрерывного трудового стажа рабочих и служащих при назначении пособий по государственному социальному страхованию, п. 25-27 Основных условий обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию и п. 30 Положения о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию) признаны не соответствующими Конституции России. При этом Суд оказался не способен разрешить сложную правовую ситуацию иначе, чем, оставив указанные нормы в действии до 1 января 2007 г., одновременно установив обязанность законодателя урегулировать порядок и условия реализации конституционного права каждого на социальное обеспечение в случае болезни, не позднее указанной даты, что и сыграло решающую роль в принятии федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ.

Далее законодательство о пособиях по обязательному социальному страхованию изменялось в направлении укрепления механизма реализации вышеназванного закона, а также сторону усиления правовой защиты семей с детьми. Общую тенденцию изменений в данной сфере можно было бы охарактеризовать положительно. Однако в 2011 году, с определенной долей неожиданности, были предприняты новые шаги по изменению порядка исчисления, назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, а также ежемесячного пособия по уходу за ребенком.

Новые нормы (в редакции Федерального закона от 8 декабря 2010 г. № 343-ФЗ⁹) не могли остаться незамеченными, последовали массовые протесты населения (прежде всего женской его части) отчетливо указав на значимость рассматриваемых видов социального обеспечения и ошибочность столь кардинальных шагов в их реформировании.

Уникальность сложившейся ситуации заключается в последующем частичном отказе законодателя от принятых решений.

Соответствующие поправки в Положение об особенностях порядка исчисления пособий по обязательному социальному страхованию (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2007 г. № 375¹⁰), были внесены 1 марта 2011 г.¹¹ им придана обратная сила. Федеральным законом от 25 февраля 2011 г. № 21-ФЗ¹² временно (до 2013 года) введена альтернативность методик исчисления размера пособия по беременности и родам и ежемесячного пособия по уходу за ребенком – застрахованные лица получили возможность выбрать наиболее выгодный вариант расчета среднего заработка, если право на указанные пособия возникнет в период с 1 января 2011 г. по 31 декабря 2012 г. Таким образом, фактически поставлена точка в вопросе о правовом регулировании указанных пособий в переходный период 2011-2012 годов.

Все это еще раз указывает на то, что «внезапность» принятия значимых изменений недопустима. Работа над социальным законодательством должна происходить планово, с учетом необходимых для адаптации нового правового регулирования сроков, и конечно не перед началом очередного финансового года, при том, что государственный бюджет на соответствующий период уже утвержден и расходы на социальное обеспечение запланированы. Так, по предварительным подсчетам Министерства здравоохранения и социального развития РФ, «стоимость» рассмотренных выше поправок обойдется федеральному бюджету, из которого компенсируется дефицит ФСС, в 15-16 миллиардов рублей¹³.

Таким образом, на современном этапе перед государством стоит ряд задач, требующих дальнейшего совершенствования социального законодательства. При этом указанные проблемы невозможно решить в рамках отдельных направлений правового регулирования, не начав кодификацию рассматриваемого законодательства.

Примечания:

1. См. Бахрах Д. Н. Действие норм права во времени: Теория, законодательство, судебная практика. М., 2004. С. 11-14.

2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 1996 г. №17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 г. «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах».

3. См. Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 13.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. №8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в связи с жалобами А. С. Стах и Г. И. Хваловой».

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 января 2004 г. №2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О

трудоустройства в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан».

6. Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. №107-О «По запросу Сорновского районного суда города Нижнего Новгорода о проверке конституционности подпункта 2 пункта 1, пунктов 2 и 3 статьи 27 и пунктов 1 и 2 статьи 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

7. Определение Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. №16-О «По жалобе гражданина Корнилова Владимира Петровича на нарушение его конституционных прав положениями Указа Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 года №508 «О размере пособия по временной нетрудоспособности», Правил исчисления непрерывного трудового стажа рабочих и служащих при назначении пособий по государственному социальному страхованию, Основных условий обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию и Положения о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию».

8. Ранее, негативная оценка такого основания для определения размера пособий также была сформулирована в Определении Конституционного Суда от 4 марта 2004 г. №138-О «По жалобе гражданина Каленова А. Ф. на нарушение его конституционных прав положениями подпункта «и» пункта 7 Правил исчисления непрерывного трудового стажа рабочих и служащих при назначении пособий по государственному социальному страхованию и абзаца второго пункта 16 постановления ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 13 декабря 1979 г. №1117 «О дальнейшем укреплении трудовой дисциплины и сокращении текучести кадров в народном хозяйстве».

9. Федеральный закон от 8 декабря 2010 г. № 343-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

10. Постановление Правительства РФ от 15 июня 2007 г. № 375 «Об утверждении Положения об особенностях порядка исчисления пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячного пособия по уходу за ребенком гражданам, подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

11. Постановление Правительства РФ от 1 марта 2011 г. № 120 «О внесении изменений в Положение об особенностях порядка исчисления пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячного пособия по уходу за ребенком гражданам, подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

12. Федеральный закон от 25 февраля 2011 г. № 21-ФЗ «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» и статьи 2 и 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

13. См. Невинная, Ирина. Декретное время // Российская газета - Федеральный выпуск №5374 (295) от 29 декабря 2010 г.