

*Кузнецова О.А.,
профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин,
ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России;
профессор кафедры предпринимательского права,
гражданского и арбитражного процесса,
Пермский государственный национальный
исследовательский университет,
доктор юридических наук, профессор*

ДЕЙСТВИЕ ВО ВРЕМЕНИ ЗАКОНА ИЛИ ИНОГО НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА, СОДЕРЖАЩЕГО НОРМЫ ТРУДОВОГО ПРАВА

В отличие от многих отраслевых кодексов Трудовой кодекс РФ содержит темпоральные правовые нормы, определяющие правила вступления в силу и прекращения действия нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Часть 1 ст. 12 ТК РФ устанавливает, что закон или иной нормативный правовой акт, содержащий нормы трудового права, вступает в силу со дня, указанного в этом законе или ином нормативном правовом акте либо в законе или ином нормативном правовом акте, определяющем порядок введения в действие акта данного вида. Безусловно, такие правила имеют общеправовой и межотраслевой характер и в идеале должны быть установлены в законе «О нормативных правовых актах Российской Федерации», проект которого, к сожалению, находится в летаргии уже много лет.

Большим правоприменительным потенциалом такая норма не обладает, поскольку содержит общеизвестное теоретическое и юридико-техническое положение о том, что дата вступления закона в силу устанавливается либо в самом законе, либо в законе, вводящем его в действие. Из самого закона или закона о введении его в действие мы узнаем, дату, в которую трудовые нормы вступают в *юридическую силу*.

Следует обратить внимание и на то, что такая дата может отсутствовать в названных законах. В этом случае действуют общеправовые правила вступления в силу нормативных правовых актов. В ст. 6 закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» установлено, что федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории России по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу¹. Нормативно-правовые акты Президента РФ и Правительства РФ вступают в силу одновременно на всей территории России по истечении 7 дней после дня их официального опубликования, а акты федеральных органов исполнительной власти – по истечении 10 дней со дня их официального опубликования (п. 5, 6, 12 Указа Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»)².

¹ О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: Федер. закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 8, ст. 801.

² О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 03.03.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 22, ст. 2663.

Итак, ТК РФ содержит правила определения даты вступления нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в юридическую силу. Однако информации о прекращении *юридической силы* кодекс не содержит.

Часть 2 ст. 12 ТК РФ сообщает об основаниях прекращения *действия* нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. При этом о прекращении юридической силы и об основаниях такого прекращения ТК РФ информации не содержит. В таком подходе отражено свойственное отечественной правовой доктрине смешение силы и действия правовых норм.

В связи с этим важно помнить, что юридическая сила и действие закона – это не одно и то же. Так, вступивший в силу нормативный правовой акт может обладать как перспективным, так и ретроактивным действием, т.е. распространяться только на будущие правоотношения, или и на прошлые правоотношения.

При этом в правовой доктрине есть основания прекращения именно юридической силы нормативно-правовых актов: истечение срока, отмена, признание утратившими силу, признание недействительным (неконституционными) и др.

ТК РФ указывает на следующие три основания прекращения действия нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права: истечением срока действия; вступлением в силу другого акта равной или высшей юридической силы; отменой (признанием утратившими силу) данного акта либо отдельных его положений актом равной или высшей юридической силы.

Однако указанные случаи являются основаниями не для прекращения действия акта, а для прекращения его юридической силы. К примеру, при признании нормативно-правового акта утратившим юридическую силу продолжает сохраняться его ультраактивное действие: часть 5 ст. 12 ТК РФ устанавливает, что в отношениях, возникших до введения в действие закона или иного нормативного правового акта, содержащего нормы трудового права, указанный закон или акт применяется к правам и обязанностям, возникшим после введения его в действие. Следовательно, на права и обязанности, возникшие до введения его в действие, продолжает действовать старый, утративший силу акт.

Рассмотрим основания, которые установлены в ТК РФ для прекращения (утраты) юридической силы нормативно-правового акта, содержащего нормы трудового права.

Во-первых, истечение срока действия. Это основание следует назвать «истечение срока нахождения акта в юридической силе», поскольку ультраактивное действие акта прекратится только после окончания последнего длящегося правоотношения, на которое оно распространяется.

Во-вторых, вступление в силу другого акта равной или высшей юридической силы. Наименование данного основания, на наш взгляд, некорректно как для утраты юридической силы, так и для прекращения действия акта. Вступление в силу другого акта автоматически не влечет ни утрату силы, ни прекращение его действия: для этого требуется официальное признание утратившим силу. В такой же ситуации оба акта продолжают находиться и в силе и в действии, однако их применение судом будет зависеть от использования правил разрешения коллизий: суд применит либо акт, вступивший в силу позднее (при равной юридической силе), либо акт, обладающий большей юридической силой. Как верно отмечено в комментаторской литературе, принятие нового акта при отсутствии официального признания старого акта утратившим силу, «весьма часто порождает неопределенность в ответе на вопрос, какие нормы сохранили, а какие утратили действие. Кроме того, наличие фактически утративших силу, но формально не отмененных актов загромождает нормативный массив отрасли трудового права и затрудняет его использование и правильный выбор нормы, необходимой для эффективного правоприменения»¹.

¹ Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А.М. Куренного, С.П. Маврина, В.А. Сафонова, Е.Б. Хохлова. М.: НОРМА; ИНФРА-М, 2015. С. 39.

В-третьих, отмена (признание утратившим силу) нормативно-правового акта либо отдельных его положений актом равной или высшей юридической силы. Указание на то, что отмена (утрата силы) может происходить только актом, обладающим такой же либо большей юридической силы, излишне, поскольку трудно представить ситуацию, когда нижестоящий нормотворец отменяет или признает утратившим силу нормативный правовой акт вышестоящего в иерархии нормотворца.

Кроме того, важно различать два института – отмены акта и признания его утратившим силу. Как правило, правом отмены нормативных правовых актов обладают вышестоящие исполнительные органы власти. Например, Президент РФ вправе отменять акты Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ¹. Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти. В действующем федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» отсутствует указанное полномочие, однако оно сохранилось в Регламенте Правительства Российской Федерации² и в Постановлении Правительства РФ «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»³. В ранее действовавшем одноименном федеральном конституционном законе непосредственно содержалось полномочие Правительства РФ отменять акты федеральных органов исполнительной власти⁴.

Отождествление отмены акта и утраты им юридической силы нередко приводит к неверным доктринальным выводам. Так, в комментариях к абз. 4 ч. 2 ст. 12 ТК РФ утверждается, что «закон может быть отменен только законом; указ Президента РФ – законом или указом Президента РФ; постановление Правительства РФ – законом, указом Президента РФ, постановлением Правительства РФ; нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти – законом, указом Президента РФ, постановлением Правительства РФ, нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти»⁵. В российской правотворческой практике отсутствует такой институт, как отмена закона, и, безусловно, парламент не наделен правом отменять акты Президента, Правительства и федеральных органов исполнительной власти.

Право признать нормативный правовой акт утратившим силу принадлежит органу или должностному лицу, которые этот акт приняли, т.е. оно всегда аутентично. Отмена нормативно-правового акта происходит вышестоящим субъектом и поэтому является самостоятельным основанием для утраты юридической силы, отличным от признания акта утратившим силу.

В ТК РФ отсутствует также два дополнительных основания для утраты нормативно-правовыми актами юридической силы, а именно: признание акта недействительными (неконституционными) при несоответствии Конституции РФ⁶ и признание недействующими на территории РФ актов и правовых норм СССР и правотворческих органов, прекративших существование.

¹ О Правительстве Российской Федерации: Федер. конст. закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ (ч. 9 ст. 5) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45, ст. 7061.

² О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (в ред. от 30.06.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 23, ст. 2313.

³ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (в ред. от 02.06.2022) (п. 4.1) // Собр. законодательства Рос Федерации. 1997. № 33, ст. 3895.

⁴ О Правительстве Российской Федерации: Федер. конст. закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (в ред. от 28.12.2016) (абз. 7 ст. 12) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712 (утратил силу).

⁵ Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. Ю.П. Орловский. М.: КОНТРАКТ, 2019. С. 55.

⁶ О Конституционном Суде Российской Федерации: Федер. конст. закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (в ред. от 01.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447.

Также как при приобретении актом юридической силы, при ее утрате мы точно знаем только конкретную дату этих вех в судьбе нормативного правового акта. Однако прекращение актом действия – это совершенно другой вопрос, лишь косвенно связанный с утратой актом силы.

Так, законодатель допускает обратное действие закона (или иного нормативного правового акта, содержащего нормы трудового права), – он распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, лишь в случаях, прямо предусмотренных этим актом (ч. 4 ст. 12 ТК РФ).

Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 56-ФЗ был введен с обратным действием, в его ст. 2 предусмотрено, что условия заключенных до дня вступления его в силу трудовых договоров с работниками (руководители, их заместители, главные бухгалтеры и заключившие трудовые договоры члены коллегиальных исполнительных органов государственных корпораций, государственных компаний, а также хозяйственных обществ, более пятидесяти процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной или муниципальной собственности; руководители, их заместители, главные бухгалтеры государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, территориальных фондов обязательного медицинского страхования, государственных или муниципальных учреждений, государственных или муниципальных унитарных предприятий), прекращают действие со дня вступления в силу настоящего закона в части, противоречащей требованиям, установленным статьей 181.1 и частями второй–пятой статьи 349.3 Трудового кодекса РФ¹. Таким образом, новый закон распространил свое действие на ранее возникшие трудовые правоотношения.

Если прямого указания на ретроактивное действие нормативно-правового акта нет, то он будет действовать только на правоотношения, возникшие после его вступления в силу. К примеру, Федеральным законом от 03.07.2016 г. № 272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам повышения ответственности работодателей за нарушения законодательства в части, касающейся оплаты труда» ст. 392 ТК РФ дополнена ч. 2, предусматривающей, что «за разрешением индивидуального трудового спора о невыплате или неполной выплате заработной платы и других выплат, причитающихся работнику, он имеет право обратиться в суд в течение одного года со дня установленного срока выплаты указанных сумм, в том числе в случае невыплаты или неполной выплаты заработной платы и других выплат, причитающихся работнику при увольнении»². Ранее этот срок равнялся 3 месяцам. Суды последовательно не распространяют действие этой новой нормы ТК РФ на трудовые правоотношения, возникшие до вступления указанного закона в силу³. Заметим, что в квалификации того, имеет или нет нормативный акт обратное действие, большая роль принадлежит суду⁴.

При обратном действии нового закона, старый закон прекратит свое действие в прошлом, фактически до официальной утраты им силы.

¹ О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части введения ограничения размеров выходных пособий, компенсаций и иных выплат в связи с прекращением трудовых договоров для отдельных категорий работников: Федер. закон от 02.04.2014 № 56-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14, ст. 1548.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам повышения ответственности работодателей за нарушения законодательства в части, касающейся оплаты труда: Федер. закон от 03.07.2016 № 272-ФЗ (ред. от 28.06.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. 1, ст. 4205.

³ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.10.2021 № 15АП-17679/2021 по делу № А32-1805/2018; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 23.06.2021 № 09АП-15072/2021 по делу № А40-158869/2018. Документы опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Сагандыков М.С. Ограничения трудовых прав педагогических работников: вопросы теории и практики // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 2. С. 98–105; Филиппов В.Н. Виды правотворческих актов Верховного Суда РФ и их роль в правовом регулировании трудовых отношений // Трудовое право в России и за рубежом. 2020. № 1. С. 9–12.

Такая же ситуация складывается при признании судом нормативно правового акта недействующим в рамках административного судопроизводства в порядке главы 21 КАС РФ. Суд, признавая нормативный акт недействующим, не имеет права признать его одновременно и утратившим силу, это прерогатива органа, который этот акт издал. В силу ч. 1 ст. 216 КАС РФ при признании судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части этот акт или его отдельные положения не действуют с указанной судом даты. И эта дата всегда более ранняя, чем дата утраты этим актом юридической силы.

Подчеркнем, что утративший силу нормативный правовой акт может продолжать свое ультраактивное действие на длящиеся трудовые правоотношения.

Таким образом, утрата нормативно-правовым актом, содержащим нормы трудового права, юридической силы не влечет автоматического прекращения его действия, такое действие может быть как прекращено до утраты актом силы, так и продолжаться после утраты актом юридической силы.