

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.133

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2020.6/01>

Панкратова В.О.

Сумський державний університет

ЗАБОРОНА ЗВОРОТНОЇ ДІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК ПРОЯВ СТАБІЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА

Статтю присвячено комплексному принципу заборони зворотної дії закону. Автором проаналізовано підходи до визначення зворотної дії закону та зроблено висновок, що в їхній основі лежить думка про дію нормативно-правового акта на правовідносини, що виникли до набрання ним чинності, але з моменту виникнення цих відносин.

Визначено, що конституції низки держав містять норми, що врегульовують зворотню дію нормативно-правового акта. Дані норми формулюються у загальній формі, не вдаючись до конкретизації суб'єктів, і зазвичай забороняють зворотню дію закону, крім випадків, коли закон пом'якшує чи скасовує відповідальність. Для прикладу взято за основу конституції таких держав, як Республіка Азербайджан, Мальта, Португалія, Словенія й інші країни.

З'ясовано, що в Україні правова регламентація заборони зворотної сили нормативно-правового акта є досить широкою. Вона знаходить свій вияв як на конституційному рівні (стаття 58 Конституції України), так і на галузевому, про що свідчать норми Кримінального кодексу України, Кодексу про адміністративні правопорушення, Цивільного кодексу України й інших актів.

У статті порушено питання про доцільність такого формулювання і зроблено висновок про те, що правильність такого виключення є виправданою лише щодо адміністративної та кримінальної відповідальності.

Розглянуто окремі рішення Конституційного Суду України щодо заборони зворотної дії законів. На основі даних рішень зроблено висновок про те, що існує два проблемні моменти, які нині потребують врегулювання. Перший – це поширення норми суто на фізичних осіб, водночас не взято до уваги принцип рівності в питанні кола осіб, на які поширюється норма. Другий аспект – звужена сфера поширення норми, а саме на закони, які скасовують чи пом'якшують юридичну відповідальність особи. На думку автора, більш доцільнішим є допущення зворотної дії закону і тоді, коли він покращує правове становище суб'єктів.

Резюмовано, що в разі внесення змін до чинного законодавства доцільно використовувати досвід закордонних країн, зокрема Португалії, Словенії, Азербайджану.

Ключові слова: принцип, аксіома, нормативно-правовий акт, конституція, закон, зворотна дія, заборона зворотної дії, зарубіжне законодавство.

Постановка проблеми. Ефективність нормативно-правових актів для правового регулювання значною мірою залежить від дотримання процедури ухвалення актів, внесення змін до них та процедури набрання ними чинності. Адже навіть узгоджені, точні, несуперечливі за змістом нормативно-правові акти в разі недотримання порядку ухвалення й оприлюднення не можуть забезпечити ефективне правове регулювання суспільних відносин.

Важливим проявом стабільності правового регулювання є заборона зворотної дії нормативно-правових актів, що гарантує впевненість особи у сталості законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання заборони зворотної дії нормативно-правових актів неодноразово розглядалося в юридичній науці. Йому приділяли увагу багато вчених, серед яких Р.М. Абрамович, С.С. Алексєєв, Д.М. Бахрах, В.І. Гойман, Ю.А. Пономаренко,

О.В. Пушняк, П.М. Рабінович, А.А. Тилле, М.О. Теплюк, О.І. Ющик та інші. Водночас недостатня увага дослідників приділена загально-теоретичному аспекту незворотності. Оскільки зазвичай дане питання розглядалось або в межах певної галузі права, або з позицій інших правових явищ, зокрема верховенства права. Тому тематика не втрачає актуальності.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження заборони зворотної дії нормативно-правових актів як прояву стабільності законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Варто зазначити, що аксіома незворотності закону знайома юриспруденції з давніх часів. Як тільки зароджуються ідеї справедливості, гуманізму, належної поведінки, з'являються перші згадки про дію законів в часі з позицій даних чеснот. Зокрема, в одній із промов Цицерона є згадка про існування даного принципу, де він критикує закони, які були видані ще до моменту їх складання [1, с. 15].

Римське право містить низку положень щодо даного принципу. Так, відома «феодосіанська норма» (названа на честь імператора Феодосія II) визначає, що будь-який закон діє на майбутнє, якщо законодавець не надав йому зворотної дії. Дані положення знайшли подальший вияв у кодексі Юстиніана [2, с. 5].

Вдале теоретичне обґрунтування принципу неприпустимості надання зворотної сили законам знайшло відображення у праці Фрідріха Карла фон Савіньї «Система сучасного римського права». Ф.К. фон Савіньї вказує, що новим законам не можна приписувати зворотної сили, вони не повинні зачіпати набуті права. Правознавець поділяє закони на дві групи: закони, які слугують набуттю прав, та закони, які регулюють існування прав. Водночас закон, що належить до першої групи, міг мати зворотну силу; а закон, який належить до другої групи, зворотної сили не мав [3, с. 212–218]. Незважаючи на абстрактність поглядів Ф.К. фон Савіньї, варто зазначити важливість ідеї про значення заборони зворотної дії закону, у якій полягає безпека особи, визначеність її правового статусу.

На подальших етапах розвитку правової думки дослідження у сфері заборони зворотної дії закону змінювали основний напрям розробок, зверталися до категорії часу, до аналізу стану, який створюється у зв'язку із заміною в часі одного закону іншим. Нині даний принцип задекларований у законодавстві низки сучасних демократичних держав.

Перш ніж аналізувати аксіому заборони зворотної дії закону, зупинимось на правовій категорії «зворотна дія акта», яка у правовій доктрині

широко розкрита. Наприклад, А.А. Тилле під зворотною силою закону розумів таку його дію на правовідносини, за якої новий закон визначається як такий, що існував у момент виникнення правовідносин [2, с. 96].

Так, С.С. Алексєєв визначав зворотну дію як поширення дії нового акта на факти і породжені ними правові наслідки, які виникли до введення в дію нових норм [4, с. 243].

О.Ф. Скакун деталізує визначення та вказує, що зворотна дія закону означає, що він поширює дію на нові та старі відносини, що виникли до і після набуття чинності, тобто закон поширюється на всі факти не лише «уперед», але і «назад» [5, с. 484].

Отже, в основі визначень про зворотну дію лежить думка про дію нормативно-правового акта на правовідносини, що виникли до набрання ним чинності, але з моменту виникнення цих відносин.

Зазначимо, що за загальним правилом закон зворотної дії немає. Значення даного принципу важко переоцінити, оскільки він упорядковує суспільні відносини, виступає гарантом визначеного користування правами, які регламентуються чинним законодавством. Як слушно зауважує С.С. Алексєєв, правило неприпустимості зворотної сили закону – необхідний чинник правової стабільності, коли громадяни і юридичні особи мають бути впевнені в тому, що їхнє правове становище не буде погіршене законом [4, с. 243].

Більш дослідженим питання про зворотну дію опрацьоване з погляду кримінального права. Звернемо увагу на монографію Ю.А. Пономаренка, у якій автор зазначає, що конституційне положення (ст. 3 Конституції) дає підстави для висновку, що права людини, зокрема й тієї, яка є суб'єктом кримінального правовідношення, превалюють над державними функціями й повноваженнями, що останні мають бути спрямовані на сприяння реалізації та захисту перших. Саме тому у випадках, коли закон розширює повноваження держави щодо обмеження прав людини (зокрема, у порядку кримінального переслідування), таке розширення має стосуватися виключно повноваження держави в майбутніх кримінальних правовідносинах, тобто правовідносинах, юридичний факт яких ще не виник. І жодними міркуваннями доцільності не можна обґрунтувати зворотну дію нового закону, якщо він розширює каральні повноваження держави. Що ж стосується законів, які обмежують чи скасовують повноваження держави у кримінальних правовідносинах, що вже існують, то в такому разі відповідно розширюються свобода і права людини. У зв'язку із цим

такі нові закони повинні стосуватися вже наявних правовідносин. Інакше кажучи, обмеження чи скасування державного репресивного повноваження повинно поширюватися на всіх осіб, тобто й тих, які вчинили злочини до набуття чинності законом, яким було здійснено таке обмеження державних повноважень [6, с. 203].

Законодавство низки сучасних демократичних держав містить заборону зворотної сили дії нормативно-правового акта. Зокрема, у більшості конституцій Східної та Західної Європи норми, що врегульовують зворотню дію нормативно-правового акта, викладають у загальній формі, не вдаючись до конкретизації суб'єктів, зазвичай забороняють зворотню дію закону, крім випадків, коли він пом'якшує чи скасовує відповідальність.

Наприклад, у ст. 20 Конституції Мальти норма сформульована лаконічно: «Кримінальні закони не мають зворотної дії» [7].

Конституція Грузії прямо передбачає зворотню дію більш м'якого закону. Так, ст. 31 Конституції Грузії містить положення про те, що закон, який не пом'якшує чи не скасовує юридичної відповідальності, зворотної дії немає [8].

Дещо ширше побудовані норми в конституціях Португалії та Словенії. Ст. 18 Конституції Португальської Республіки визначає: «Закони, що обмежують права і свободи та їх гарантії, повинні набувати абстрактного і загального характеру і не можуть мати зворотної сили за збереження обсягу і незмінної сутності конституційних положень» [9].

Ст. 155 Основного закону Словенії містить такі положення: «Закони, інші нормативні акти й акти загального характеру не мають зворотної сили. Тільки законом може бути встановлено, що його окремі положення мають зворотню силу, якщо це необхідно в публічних інтересах і якщо у зв'язку із цим закон не зазіхає на набуті права» [10].

У Конституції Білорусії чітко визначено у ст. 114: «Закон не має зворотної сили, за винятком випадків, коли він пом'якшує або скасовує відповідальність громадян». З норми випливає, що вона поширюється виключно на громадян [11]. Але Закон Білорусії «Про нормативні правові акти» містить положення про те, що нормативний правовий акт не має зворотної сили, за винятком випадків, коли він пом'якшує чи скасовує відповідальність громадян, зокрема й індивідуальних підприємців і юридичних осіб [12].

Досить широко аксіома незворотності дії акта регламентується в Конституції Республіки Азербайджан, у ст. 149 якої зазначено: «Нормативно-правові акти, які покращують правове становище

фізичних чи юридичних осіб, звільняють від відповідальності чи пом'якшують її, мають зворотню дію в часі. Інші нормативно-правові акти зворотної дії в часі не мають» [13].

Як бачимо, в одній статті вирішуються два проблемні моменти. Тобто йдеться про надання зворотної дії нормативно-правовим актам, які не тільки скасовують юридичну відповідальність чи пом'якшують її, а й покращують правове становище. Також у зазначеній Конституції суб'єктами, на яких поширюється зворотна дія, виступають як фізичні, так і юридичні особи.

У Конституції України аксіома незворотності закону теж знаходить свій вияв. Зокрема, винятком із заборони зворотної сили закону є положення ст. 58 Конституції, коли закон чи інший нормативно-правовий акт пом'якшує або скасовує юридичну відповідальність особи, то він буде мати зворотню дію [14].

У даному аспекті є практика, напрацьована Конституційним Судом України щодо тлумачення ст. 58 Конституції, яка знайшла свій вияв у семи його рішеннях. Наведемо окремі з них. Так, у рішенні № 1-рп/99 від 9 лютого 1999 р. зазначено: «За загальноновизнаним принципом права закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Цей принцип закріплений у ч. 1 ст. 58 Конституції України, за якою дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється із втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце» [15].

У рішенні від 5 квітня 2001 р. Конституційний Суд у справі про податки вказав, що дія закону й іншого нормативно-правового актане може поширюватися на правовідносини, які виникли й закінчилися до набрання чинності цим законом або іншим нормативно-правовим актом. Закріплення принципу незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів є гарантією безпеки людини й громадянина, довіри до держави [16].

Дані положення Конституційного Суду України наголошують на важливості заборони зворотної дії закону, що забезпечує стабільність та визначеність правових відносин, слугує гарантією правового статусу особи.

Зупинимось детально на аналізі ст. 58 Конституції, з положень якої за буквального розуміння випливає, що її дія поширюється на всі види юридичної відповідальності: від дисциплінарної до кримінальної.

У юридичній літературі поширена думка, що доцільність такого винятку є виправданою лише щодо адміністративної та кримінальної відповідальності. Така позиція обґрунтовується тим, що специфіка цивільно-правової, матеріальної й дисциплінарної відповідальності порівняно з відповідальністю кримінальною й адміністративною полягає в тому, що особі, яка притягується до відповідальності, найчастіше протистоїть не держава в особі уповноважених нею органів, а інший суб'єкт права. Закон має зворотню силу тільки коли це не суперечить правам усіх учасників правовідносин [17, с. 67].

Уважаємо вищезазначений підхід виправданим. Оскільки, наприклад, сторонами у трудовому праві є працівник та роботодавець – суб'єкт підприємницької діяльності. Пом'якшення дисциплінарної відповідальності покращить правове становище порушника, але пропорційно такому покращенню погіршить становище роботодавця. Фактично будуть порушені права останнього, звужено їхній спектр.

Аналогічною буде й ситуація у взаєминах боржника та кредитора. Приєднуємося до думки І.В. Жилінкової, яка зазначає, що пом'якшення відповідальності в публічній сфері стосується відносин особи та держави, пом'якшення відповідальності у приватному праві – це насамперед пом'якшення відповідальності боржника перед кредитором, що здебільшого означатиме порушення прав останнього [18, с. 117]. Тому доцільно зробити висновок, що для приватної сфери допущення зворотної дії закону не завжди відповідає інтересом протилежної сторони.

Позиція законодавця в даному аспекті протилежна теоретичним уявленням. Адже ч. 2 ст. 5 Цивільного кодексу передбачає, що акт цивільного законодавства не має зворотної дії в часі, крім випадків, коли він пом'якшує або скасовує цивільну відповідальність особи [19]. Тобто законодавець поширює зворотню дію закону на сферу цивільно-правової відповідальності.

У даному аспекті важливим є те, що норма Конституції дозволяє зворотню дію закону чи нормативно-правового акта в тому випадку, якщо він пом'якшує або скасовує юридичну відповідальність. Тобто в нормі чітко вказується на поняття «відповідальність», а отже, у разі буквального розуміння норми, якщо закон поліпшує правове становище особи загалом, зворотня дія на нього не поширюється.

Наступним аспектом конституційного регулювання зворотної дії суб'єктний склад її поширення. У самій нормі є вказівка на категорію «особа».

Логічно постає питання про суб'єктний склад поширення норми: чи поширюється норма лише на фізичних осіб, чи на фізичних та юридичних осіб.

Відповідь на це питання сформульована в рішенні Конституційного Суду України № 1-рп/99 від 9 лютого 1999 р. Конституційний Суд зазначив, що положення про зворотню дію нормативно-правового акта, які визначені ст. 58 Конституції України, стосуються людини і громадянина (фізичної особи) і не поширюється на юридичних осіб [15].

Доцільно навести окрему думку судді Конституційного Суду України М.І. Козюбри до даного рішення: «Конституційний Суд не взяв до уваги принцип рівності всіх суб'єктів права перед законом (ст. ст. 13, 129 Конституції України), який означає пред'явлення до всіх них однакових вимог та відсутність у будь-кого з них привілеїв. Офіційне тлумачення Конституційним Судом України ч. 1 ст. 58 Конституції України не узгоджується із цим принципом, оскільки ставить фізичних осіб – суб'єктів права у привілейоване становище порівняно з юридичними особами» [20].

Варто зауважити, що й серед теоретиків такої підхід Конституційного Суду України, за всієї поваги до нього, не знаходить схвалення. Поширеною є думка, що дане рішення Конституційного Суду справді обмежило застосування принципу незворотності дії закону в часі. Так, А.М. Мірошніченко визнає таку позицію поверховою. Вона не враховує того, що встановлення за допомогою ретроактивної дії норми негативних наслідків «на минуле» для юридичної особи неминуче негативно вплине на інтереси якихось фізичних осіб – засновників юридичної особи, її працівників тощо [21, с. 358].

Поширення ст. 58 Конституції України суто на фізичних осіб обмежило застосування принципу незворотності дії закону в часі. Зауважимо, що до ухвалення даного рішення норма застосовувалася як до фізичних, так і до юридичних осіб.

Висновки. Результати проведеного дослідження свідчать про важливість суворого дотримання принципу заборони зворотної сили нормативно-правового акта. Його неухильне дотримання сприяє забезпеченню прав, свобод і обов'язків громадян, юридичних осіб, є відображенням рівня юридичної культури нормотворчих і правозастосовних органів.

Правова регламентація заборони зворотної сили нормативно-правового акта в Україні є досить широкою. Вона знаходить свій вияв як на конституційному рівні (ст. 58 Конституції України), так і на галузевому, про що свідчать норми Кримінального кодексу України, Кодексу

про адміністративні право порушення, Цивільного кодексу України й інших актів. Також наявна широка практика Конституційного Суду України із тлумачення конституційної норми щодо заборони зворотної дії нормативно-правового акта.

Але, незважаючи на наявність рішень Конституційного Суду України із тлумачення ст. 58 Конституції України, на практиці залишаються проблематичними моменти застосування даної норми.

По-перше, проблемним аспектом зворотної дії закону є звужена сфера її поширення, а сама норма поширюється на закони, які скасовують чи пом'якшують відповідальність особи. Актуальним залишається питання про розширення сфери застосування даної норми за прикладом законо-

давства Словенії, коли зворотна дія закону поширюється не тільки на скасування чи пом'якшення юридичної відповідальності, а й на випадки, коли він покращує правове становище особи.

По-друге, конституційна норма, відповідно до тлумачень Конституційного Суду України, поширює свою дію суто на фізичних осіб. Уважаємо, що позитивним у даному аспекті є досвід закордонних країн. Зокрема, у Конституції Азербайджану чітко визначено, що заборона зворотної дії закону поширюється як на юридичних, так і на фізичних осіб. А отже, формулювання конституційної норми таким чином є більш обґрунтованим, оскільки її підґрунтям є рівність суб'єктів, зберігається розумна стабільність правового регулювання.

Список літератури:

1. Абрамович Р.М. Принцип незворотності дії закону в часі: еволюція, стан та перспективи вдосконалення його застосування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2015. 171 с.
2. Тилле А.А. Время, пространство, закон. Действие советского закона во времени и пространстве. Москва, 1965. 203 с.
3. Савиньи Ф.К. фон. Система современного римского права : в 8-ми т. Пер. с нем. Г. Жигулина / под ред. О.Д. Кутателадзе, В.М. Зубаря. Москва : Статут, 2017. Т. V. 304 с.
4. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2-х т. Москва : Юридическая литература, 1982. Т. II. 360 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і право : Енциклопедичний курс : підручник. Харків : Еспада, 2006. 776 с.
6. Пономаренко Ю.А. Чинність і дія кримінального закону в часі : монографія. Київ : Атіка, 2005. 288 с.
7. Конституция Республики Мальта от 1964 г. URL: <https://cutt.ly/5gWaR1Z> (дата звернення: 21.10.2020).
8. Конституция Грузии от 24.08.1995 г. URL: <https://cutt.ly/ugWdhwa>.
9. Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. URL: <https://cutt.ly/9gWaAuo> (дата звернення: 23.10.2020).
10. Конституция Словении от 23 декабря 1993 г. URL: <https://cutt.ly/LgWaFFn> (дата звернення: 21.10.2020).
11. Конституция Беларуси от 1994 г. URL: <https://cutt.ly/ugWa0G8> (дата звернення: 23.10.2020).
12. О нормативно-правовых актах Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-3. URL: <https://cutt.ly/HgEHhom> (дата звернення : 23.10.2020).
13. Окуньков Л.О. Конституции государств Европы : в 3-х т. Москва, 2001. Т. 3. 167 с.
14. Конституція України : офіційний текст. Київ : КМ, 2020. 96 с.
15. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 р. № 1-рп/99 у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів). *Офіційний вісник України*. 1999. № 7. Ст. 255.
16. Рішення Конституційного Суду України від 5 квітня 2001 р. № 3-рп/2001 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа про податки). *Офіційний вісник України*. 2001. № 43. Ст. 1933.
17. Погребняк С.П. Колізії в законодавстві України та шляхи їх переборення : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2001. 201 с.
18. Жилінкова І.В. Дія норм сімейного законодавства у часі. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 4. С. 108–117.
19. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 435–IV. Ст. 356.
20. Окрема думка судді Конституційного Суду України М.І. Козюбри стосовно рішення Конституційного Суду України у справі про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів. *Вісник Конституційного Суду України*. 1999. № 2. С. 25–26.
21. Мірошниченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні. Київ : Алерта, 2010. 270 с.

Pankratova V.O. PROHIBITION OF RETROACTIVE EFFECT OF NORMATIVE LEGAL ACTS AS A MANIFESTATION OF STABILITY OF LEGISLATION

The article is devoted to the complex principle of prohibition of retroactive effect of the law. The author analyzes the approaches to determining the reverse effect of the law and concludes that they are based on the idea of the normative legal act on legal relations that arose before its entry into force, but from the moment of these relations.

It is determined that the constitutions of a number of states contain norms that regulate the retroactive effect of a normative legal act. These norms are formulated in a general form, without specifying the subjects, and, as a rule, prohibit the retroactive effect of the law, except in cases where the law mitigates or abolishes liability. For example, the constitutions of such states as the Republic of Azerbaijan, Malta, Portugal, Slovenia and other countries are taken as a basis.

It was found that in Ukraine the legal regulation of the prohibition of retroactive effect of a legal act is quite broad. It finds its expression both at the constitutional level (Article 58 of the Constitution of Ukraine) and at the sectoral level, as evidenced by the provisions of the Criminal Code of Ukraine, the Code of Administrative Offenses, the Civil Code of Ukraine and other acts.

The article raises the question of the expediency of such wording and concludes that the correctness of such an exception is justified only in relation to administrative and criminal liability.

Some decisions of the Constitutional Court of Ukraine on the prohibition of retroactive effect of laws are considered. Based on these decisions, it is concluded that there are two issues that are currently unresolved. The first is the extension of the norm exclusively to natural persons, without taking into account the principle of equality in the issue of the circle of persons to whom the norm applies. The second aspect is the narrow scope of the norm, namely the laws that abolish or mitigate the legal liability of a person. According to the author, it is more appropriate to allow the retroactive effect of the law in the case when it improves the legal status of the subjects.

It is summarized that when making changes to the current legislation, it is advisable to use the experience of foreign countries, in particular Portugal, Slovenia, Airbadjan.

Key words: *principle, axiom, normative legal act, constitution, law, retroactive effect, prohibition of retroactive effect, foreign legislation.*