

Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. № 2. С. 53–59

North Caucasus Legal Vestnik. 2023;(2):53–59

Проблемы конституционного права

Научная статья

УДК 342.4

doi: 10.22394/2074-7306-2023-1-2-53-59

ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБРАТНОЙ СИЛЫ ЗАКОНА

Павел Петрович Баранов

Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия, pravosoznanie@gmail.com

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению феномена обратной силы закона в контексте более общей проблемы – действия закона во времени. Активно используя правовые позиции Конституционного Суда РФ и нормы отраслевого законодательства, автор предлагает наиболее общие концептуальные подходы к пониманию обратной силы закона. По мнению автора, наиболее актуальной сферой применения обратной силы закона является сфера взаимодействия гражданина и государства. Автор также делает вывод, о необходимости детального законодательного регулирования соответствующей сферы отношений, ввиду особой важности данной проблемы в контексте построения правового государства, стабильность правовой системы которого обеспечивает необходимый уровень доверия граждан к государству в целом.

Ключевые слова: действие закона во времени, законодательство, обратная сила закона, ограничение прав, правовое положение, принципы права, реализация Конституции, умаление прав

Для цитирования: Баранов П. П. Общетеоретические и конституционно-правовые аспекты обратной силы закона // Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. № 2. С. 53–59. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2023-1-2-53-59>

Problems of Constitutional Law

Original article

GENERAL THEORETICAL AND CONSTITUTIONAL-LEGAL ASPECTS OF THE RETROACTIVE EFFECT OF THE LAW

Pavel P. Baranov

South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia, pravosoznanie@gmail.com

Abstract. The article is devoted to the consideration of the phenomenon of the retroactive effect of the law in the context of a more general problem - the effect of the law in time. Actively using the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the norms of sectoral legislation, the author offers the most general conceptual approaches to understanding the retroactive effect of the law. According to the author, the most relevant area of application of the retroactive force of the law is the sphere of interaction between the citizen and the state. The author also concludes that there is a need for detailed legislative regulation of the relevant sphere of relations, due to the particular importance of this problem in the context of building a rule of law state, the stability of the legal system of which provides the necessary level of citizens' confidence in the state as a whole.

Keywords: derogation of rights, effect of the law in time, implementation of the Constitution, legal status, legislation, principles of law, restriction of rights, retroactive effect of the law

For citation: Baranov P. P. General theoretical and constitutional-legal aspects of the retroactive effect of the law. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2023;(2):53–59. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2023-1-2-53-59>

Обратная сила закона – одна из наиболее актуальных проблем современного правового пространства. Базовый принцип эффективного существования правовой системы – это ее стабильность. Чем стабильней состояние текущего законодательства, и чем реже оно подвергается изменениям – тем больше у человека шансов существующие законы не нарушать. Неслучайно, важность реализации принципа «разумной стабильности» правового регулирования, как одно из базовых условий обеспечения необходимого уровня доверия государств к его деятельности, получила подтверждение на уровне правовых позиций Конституционного Суда РФ, как и необходимость предоставления разумного переходного периода, для адаптации к вносимым законодательным изменениям (Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001г. №8-П). Кроме того, принципы правовой определенности и стабильности законодательного регулирования неразрывно связаны с реализацией идеи правового государства (Определение Конституционного Суда РФ от 27.10.2022 N 2801-О). В этой связи в научной литературе нередко отмечается, что «доверие между гражданами и государством порождается в том числе и за счет открытых, предсказуемых взаимоотношений», частью которых выступает разумность и обоснованность законодательной политики государства, что в свою очередь создает объективные предпосылки для реализации принципа преемственности в праве [1, с. 7-13].

Однако жизнь, в том числе правовая, не стоит на месте, и законодательство с течением времени все-же изменяется. Это может быть обусловлено как изначальной недоработанностью текста закона (история отечественного законодательного процесса знает примеры, когда изменения в принятый и подписанный закон вносились в течении первого месяца со дня его принятия), так и необходимой коррекцией законодательства в связи с объективными изменениями в обществе и государстве, появлением новых сфер правового регулирования и др.

Интенсивность обновления действующего законодательства может быть различна на отличающихся этапах исторического развития, однако, на примере российской правовой системы, можно сказать, что утвердившийся в середине 90-х годов прошлого века тезис, о том, что «российское законодательство находится в стадии становления», можно считать актуальным и сегодня. Таким образом, на рядового субъекта правовой системы (не говоря уже о представителях юридических профессий) накладывается обязанность постоянно «знакомиться» не только с уже существующей системой законодательства и новыми принимаемыми актами, но и отслеживать непрекращающиеся изменения законодательства. Для всех, кто не выбрал юридическую профессию в качестве основной – это может стать достаточно серьезной проблемой. В свою очередь, изменение уже принятых нормативных предписаний влечет и соответствующие изменения в системе правового регулирования, что оказывает непосредственное влияние на общий и специальный правовой статус личности, набор соответствующих прав и свобод и, что не менее важно – обязанностей и запретов. Именно по этой причине проблема обратной силы закона, особенно если она ведет к сужению круга прав и свобод, появлению новых ограничений, дополнительных обязанностей, вызывает непосредственный и практически ориентированный интерес. В последнем случае проблема выходит за рамки большей или меньшей изначальной правовой осведомленности (в зависимости от уровня юридической культуры), так как изменение системы правовых норм может предполагать, например трансформацию, «задним числом», правомерного поведения в неправомерное. Какие правовые последствия для гражданина должна повлечь такая трансформация, вот тот вопрос, на который необходимо ответить, анализируя проблему обратной силы закона.

Особую актуальность данной проблеме придает тот факт, что незнание закона не освобождает от ответственности. Другими словами, неосведомленность не должна выступать основанием ухода от юридической ответственности, хотя, признаем, что при определении формы вины последнее обстоятельство в каждом индивидуальном случае все-же может учитываться. Данная юридическая конструкция имеет прямое отношение к проблеме обратной силы закона, поэтому уделим и ей некоторое внимание. В современном отечественном законодательстве соответствующий принцип не получил своего полноценного закрепления и выступает в качестве общеправового принципа. Отметим, что соответствующие правовые положения были представлены в ст. 67.4 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России 1978 г. (в редакции 1992 г.), в которой говорилось, что незнание официально опубликованного закона не освобождает от ответственности за его несоблюдение. Реализация данного принципа предполагает, в том числе,

обязательное обнародование, т.е. доведение до сведения субъектов правовой системы точного содержания принимаемых в государстве законов. Последнее обстоятельство породило достаточно сложную ситуацию в сфере применения данного принципа.

Не секрет, что само понимание термина «законодательство» и «законы» может быть как узким, так и широким. Подобная постановка проблемы актуальна и в контексте обсуждения обратной силы закона, поэтому остановимся на ней подробней. В узком смысле законодательство понимается буквально – нормативные акты, принимаемые в особом порядке, в названии которых содержится термин «закон». В широком смысле категория «законодательство» предполагает рассмотрение и иных нормативных актов, на федеральном уровне – актов Президента и органов исполнительной власти, на уровне субъектов – главы субъекта и органов исполнительной власти. В отдельных случаях, при наиболее широком теоретическом подходе, под категорию «законодательство» подпадают даже нормативные акты органов местного самоуправления и правовые позиции высших судов. Достаточно интересно наблюдать, как эта терминологическая неопределенность проявляет себя на уровне «вступительной» части в федеральных законах, там, где речь идет о соответствующем законодательстве и соответствующих «источниках» (еще один неопределенный юридический термин).

Неслучайно в Конституции РФ речь идет не только об опубликовании «законов». В соответствии с ч. 3 ст. 115 неопубликованные законы не применяются. Однако конституционный законодатель пошел дальше и попытался распространить данное требование и на иные правовые акты – «любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». Однако, формулировка «затрагивающие права и свободы» достаточно расплывчата. Тем или иным образом, любой нормативный акт может иметь отношение к правовому регулированию системы прав и свобод граждан. И если исчерпывающее представление о порядке опубликования федеральных законов заложено на уровне текста Конституции РФ и отдельных актов федерального законодательства (например, Федерального закона от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»), то для «подзаконных» актов федерального уровня существует Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти». Кстати, последний уже не является законом в узком смысле.

С сожалением констатируем, что в системе нормативного регулирования проблемы «обнародования законов», в контексте реализации идеи, о том, что незнание законов не освобождает от ответственности, существуют значительные пробелы. С другой стороны, сама по себе идея презумпции обязательного знания норм права, предполагает не только их буквальное знание, но и знание особенностей соответствующей судебной практики, в том числе, на уровне правовых позиций Конституционного Суда. Таким образом, проблема обратной силы закона значительным образом связана с проблемой правового просвещения и правового образования, что в условиях быстро изменяющихся правовых реалий, нельзя не учитывать.

Проблема обратной силы закона выступает частью более широкой проблемы – действия закона во времени. В этой связи постановка соответствующей проблемы в контексте обоснования тезиса о том, что «закон не имеет обратной силы» представляется нам не вполне верной. Ведь несмотря ни на что, закон, в случае если он, например, «улучшает» правовое положение гражданина может иметь и обратную силу. Кроме того, существует целый ряд иных не таких однозначных ситуаций, когда закон все-же имеет обратную силу. В этой связи еще раз отметим, что тезис о том, что закон не имеет обратной силы не вполне корректен, а сама проблема требует своего научного представления в рамках общей проблемы действия закона во времени и более частной – обратная сила закона. С уверенностью можно утверждать лишь, что уголовный закон, отягчающий ответственность, не имеет обратной силы, хотя в советской практике правоприменения встречались и обратные случаи. Кроме того, проблема действия закона во времени значительно шире проблемы обратной силы закона. Согласно недавней правовой позиции Конституционного Суда РФ, законодатель может как придать закону обратную силу (ретроактивность), так и, напротив, допустить

в определенных случаях возможность применения утративших силу норм (ультраактивность) (Определение Конституционного Суда РФ от 28.02.2023 № 318-О).

Сразу отметим, что единого комплексного нормативного акта о действии закона во времени и об обратной силе закона не существует. Конституция РФ содержит на этот счет два прямых указания:

- закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет (ч. 1 ст. 54);

- законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют (ст. 57).

Отдельные законодательные положения по данной проблеме представлены в относительно самостоятельных частях отраслевого законодательства. В условиях отсутствия единого обобщающего закона, в юридической науке сложилась традиция при анализе данной проблемы придавать особое внимание правовым позициям Конституционного Суда РФ, тем более что, даже при наличии отдельных законодательных установлений, необходимость их разъяснения применительно к конкретным ситуациям Конституционным Судом всегда остается актуальной.

Одно из первых разъяснений Конституционного Суда по данной проблеме (Решение Конституционного Суда РФ от 01.10.1993 № 81-Р) заложило научно-теоретические и конкретно-правовые основания обратной силы законы, которые можно свести к следующим:

- 1) придание обратной силы закону хоть является исключением, но все-же возможно;
- 2) придание обратной силы закону – прерогатива законодателя;
- 3) указание на возможность обратной силы закона должно присутствовать либо в тексте самого закона, либо в специальном акте о введении данного закона в силу;
- 4) придание обратной силы закону не может быть «типовым» и должно учитывать специфику регулируемых общественных отношений;
- 5) обратная сила закона применяется преимущественно в отношениях, которые возникают между индивидом и государством в целом, и делается это в интересах индивида (уголовное законодательство, пенсионное законодательство и др.);

- 6) в отношениях, субъектами которых выступают физические и юридические лица (например, трудовые отношения), обратная сила не применяется, ибо интересы одной стороны правоотношения не могут быть принесены в жертву интересам другой, не нарушившей закон.

В последующем концептуальные положения в отношении обратной силы закона неоднократно дополнялись и развивались в зависимости от специальной сферы правового регулирования:

- определение действия закона во времени, пространстве и по кругу лиц является прерогативой законодателя и само по себе не может рассматриваться как нарушающее какие-либо конституционные права граждан (Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2007 № 502-О-О);

- установление правил действия во времени и по кругу лиц новых норм, закрепляющих либо изменяющих права граждан, предусматривающих для них гарантии и льготы, должно осуществляться с соблюдением требований Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающих из принципа равенства (Определение Конституционного Суда РФ от 18.01.2005 № 7-О);

- закон, улучшающий положение лица, совершившего преступление, имеет обратную силу и подлежит применению в конкретном деле независимо от стадии судопроизводства, в которой должен решаться вопрос о применении этого закона, и независимо от того, в чем выражается такое улучшение (Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2019 № 27-П) и др.

Не менее важно обратить внимание и на то, каким образом обратная сила закона регламентируется на уровне отраслевого законодательства. Наиболее часто обсуждаемой в этой связи проблемой выступает ее уголовно-правовая интерпретация. Соответствующую проблему условно можно разделить на две составляющие. В соответствии с ч. 1 ст. 10 Уголовного Кодекса РФ закон, устанавливающий преступность деяния, усиливающий наказание или иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет. Это положение является традиционным и в особой интерпретации не нуждается. Однако, в истории советской юриспруденции встречались случаи, когда это правило игнорировалось. Речь в данном случае идет не просто о нарушении общеправового принципа, а о прямом нарушении действующего законодательства.

В ст. 6 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик 1958 года прямо указывалось, что закон, устанавливающий наказуемость деяния или усиливающий наказание, обратной силы не имеет. Однако это не помешало в ходе третьего по счету судебного разбирательства в печально известном деле «Рокотова – Файбишенко – Яковлева» по прямому указанию Н. С. Хрущева применить норму закона, не действовавшую на момент совершения преступления, в частности приговорить подсудимых к исключительной мере наказания (расстрелу) и привести приговор в исполнение. Надо сказать, что такое вопиющее нарушение фундаментального принципа права, закрепленного на уровне действующего уголовного закона, произвело сильное «негативное» впечатление и на самих представителей советских правоохранительных органов. Обратим внимание и на тот факт, что сами Основы уголовного законодательства Союза ССР утверждались Верховным Советом СССР, а соответствующие изменения в него вносились Указом Президиума Верховного Совета СССР, что делает ситуацию еще более абсурдной (Указ Президиума ВС СССР от 01.07.1961 «Об усилении уголовной ответственности за нарушение правил о валютных операциях»).

Вторая составляющая проблемы обозначена в ч. 1 ст. 10 Уголовного Кодекса в соответствии с которой, закон, устраняющий преступность деяния, смягчающий наказание или иным образом улучшающий положение лица, совершившего преступление, имеет обратную силу, то есть распространяется на лиц, совершивших соответствующие деяния до вступления такого закона в силу, в том числе на лиц, отбывающих наказание или отбывших наказание, но имеющих судимость. Несмотря на относительную ясность законодательного предписания, в процессе его реализации, как показала практика, правоприменитель сталкивается с целым рядом правовых пробелов и коллизий, что требует непосредственного вмешательства в том числе и Конституционного Суда РФ. В частности, отдельным моментом реализации данной статьи, производной от положений ст. 54 Конституции РФ посвящено Постановление Конституционного Суда РФ от 20.04.2006 № 4-П достаточно детально «регламентирующее» соответствующий круг вопросов, не только уголовного, но и уголовно-процессуального законодательства, так как в действующем Уголовно-процессуальном кодексе РФ, данная проблема упоминается лишь фрагментарно (ст. 397). Следует также отметить, что и «отраслевые законы, определяющие признаки тех или иных составов преступлений, также по существу являются составной частью уголовного закона, на которую распространяется принцип действия его обратной силы» [2, с. 58-63].

В целом, внимательный анализ уголовного (п. 1 ст. 10 Уголовного кодекса РФ), административного (п. 2 ст. 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), налогового (п. 2 ст. 5 Налогового кодекса РФ), гражданского (п. 2 ст. 4 Гражданского кодекса РФ), трудового (ч. 3 ст. 12 Трудового кодекса РФ) позволяет сделать вывод о том, что базовые принципы реализации обратной силы закона, предложенные Конституционным Судом в последнее десятилетие прошлого века с некоторыми уточнениями продолжают оставаться актуальными и сегодня. В самом общем виде их можно характеризовать следующим образом. **В отношениях, которые возникают между индивидом и государством, обратная сила закона применяется наиболее активно, при этом, закон, улучшающий положение индивида, имеет обратную силу, а закон, ухудшающий положение индивида, обратной силы не имеет.** Указание на возможность обратной силы закона присутствует и в самом его тексте. В отношениях, субъектами которых выступают физические и юридические лица, в исключительных случаях обратная сила закона также возможна, однако указание на возможность обратной силы не просто присутствует в тексте самого закона (при этом законодатель избегает формулировок подобных «улучшающие» и «отягчающие» положение), но и предполагается ее детальная регламентация. Наиболее часто случаи обратной силы закона наблюдаются при «смягчении» ответственности в уголовном и административном законодательстве, и налогового бремени, соответственно, в налоговом законодательстве. Случаются прецеденты обратной силы закона и в гражданском праве, в том числе, относительно самостоятельных вопросах частного права [3, с. 17–30].

Отдельного внимания заслуживает проблема перенесения всего блока соответствующих вопросов на уровень подзаконных актов. При этом правоприменитель как правило исходит из буквального понимания категории «закон», т.е. обратная сила подзаконных актов формально не допускается, если самим законом это не предусмотрено (хотя в правоприменительной практике

случаются и исключения), с другой стороны, вопрос об обратной силе регионального закона также является дискуссионным [4, с. 348–371].

Подчеркивая важность данной проблемы, отметим, что субъекты Российской Федерации, могут иметь, в том числе, свое законодательство об административной ответственности, что делает вопрос об обратной силе закона на региональном уровне достаточно актуальным. Аналогичные вопросы рассматриваются и применительно к нормативным актам местного самоуправления и даже к правовым позициям высших судов.

В заключение отметим следующее. **Под обратной силой закона традиционно понимается распространение действия нормативно-правовых актов (в большей степени федеральных законов) на отношения, возникшие до вступления таких правовых актов в силу. Обратная сила закона тесно связана с принципом «незнание закона не освобождает от ответственности» и самым непосредственным образом затрагивает проблему стабильности правового пространства как необходимого условия обеспечения доверия граждан к государству.**

На сегодняшний день законодатель, так и не смог выработать четкого понимания допустимых пределов использования обратной силы закона, потому что соответствующая задача, в целом, и не ставилась. Последнее слово, как и в случае с более общей проблемой, проверкой конституционности законодательных ограничений прав и свобод граждан, остается за Конституционным судом РФ. Соответствующая конституционная практика имеет достаточно долгую историю. Конституционный Суд успел высказать свою точку зрения на предмет обратной силы закона практически во всех отраслях российского права. Не были обойдены вниманием и базовые концептуальные положения в данной сфере. Таким образом были созданы благоприятные условия для создания базового федерального закона «об обратной силе закона», а если брать еще шире – о действии закона во времени. Нельзя также забывать, что аналогичная проблема может рассматриваться применительно ко всем нормативным правовым актам. На наш взгляд, существует объективная необходимость подготовки и принятия единого базового системообразующего федерального закона «О действии нормативных правовых актов во времени». Как мы уже отметили, конституционно-правовая практика выработала соответствующий набор базовых принципов, которые должны получить свое развитие в рамках данного закона и к которым можно отнести следующие:

1) определение действия закона во времени является прерогативой законодателя и само по себе не может рассматриваться как умаление конституционных прав граждан;

2) установление правил действия во времени и по кругу лиц новых норм, закрепляющих либо изменяющих права граждан должно осуществляться в соответствии с принципами, закрепленными в главах первой и второй Конституции РФ;

3) при придании обратной силы закону необходимо учитывать специфику регулируемых общественных отношений;

4) в отношениях, которые возникают между индивидом и государством, обратная сила закона применяется, при этом, закон, улучшающий положение индивида, имеет обратную силу, а закон, ухудшающий положение индивида, обратной силы не имеет;

5) закон, улучшающий положение лица, совершившего преступление, имеет обратную силу и подлежит применению в конкретном деле независимо от стадии судопроизводства, в которой должен решаться вопрос о применении этого закона, и независимо от того, в чем выражается такое улучшение;

6) в отношениях, субъектами которых выступают физические и юридические лица, в исключительных случаях обратная сила закона также возможна, однако указание на возможность обратной силы закона должно не просто присутствовать в тексте самого закона, но и сама подобная ситуация должна быть детально регламентирована.

Кроме того, в федеральном законе о действии нормативных правовых актов во времени должны быть использованы основные подходы к регулированию соответствующих проблем в отдельных отраслях права, выработанные Конституционным судом РФ.

Список источников

1. Алешкова И. А., Стальнова А. С. Принцип запрета обратной силы закона: особенности реализации и тенденции развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 10. С. 7–13.
2. Милюков С. Ф., Токарчук Р. Е. Некоторые особенности обратной силы уголовного закона // Уголовное право. 2019. № 6. С. 58–63.
3. Еременко В. И. Вопросы авторского права в разъяснениях Конституционного Суда Российской Федерации // ИС. Авторское право и смежные права. 2020. № 4. С. 17–30.
4. Голубцов В. Г., Кузнецова О. А. Типы действия норм права во времени // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022. № 3. С. 348–371.

References

1. Aleshkova I. A., Stalnova A. S. The principle of the prohibition of the retroactive effect of the law: features of implementation and development trends. *State power and local self-government*. 2020;(10):7–13. (In Russ.)
2. Milyukov S. F., Tokarchuk R. E. Some features of the retroactive force of the criminal law. *Criminal law*. 2019;(6):58–63. (In Russ.)
3. Eremenko V. I. Copyright issues in the clarifications of the Constitutional Court of the Russian Federation. *IS. Copyright and related rights*. 2020;(4):17–30. (In Russ.)
4. Golubtsov V. G., Kuznetsova O. A. Types of action of legal norms in time. *Bulletin of the Perm University. Legal Sciences*. 2022;(3):348–371. (In Russ.)

Информация об авторе

П. П. Баранов – Заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права ЮРИУ РАНХиГС.

Information about the author

P. P. Baranov – Honored Scientist of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Head of Department of Constitutional and Municipal Law of South-Russia Institute of Management – branch of RANEPА.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 25.05.2023; одобрена после рецензирования 05.06.2023; принята к публикации 06.06.2023.

The article was submitted 25.05.2023; approved after reviewing 05.06.2023; accepted for publication 06.06.2023.