

## ПРИНЦИП НЕЗВОРОТНОСТІ ДІЇ ЗАКОНУ В ЧАСІ У РІШЕННЯХ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

*Досліджено Рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення статті 58 Конституції України. Розглянуто та проаналізовано наявні в них суперечності стосовно тлумачення та застосування принципу незворотності дії закону в часі.*

**Ключові слова:** *верховенство права, незворотність дії закону в часі, дія норм права.*

*Исследовано Решения Конституционного Суда Украины относительно толкования статьи 58 Конституции Украины. Рассмотрено и проанализировано противоречия, содержащиеся в них, относительно толкования и применения принципа необратимости действия закона во времени.*

**Ключевые слова:** *верховенство права, необратимость действия закона во времени, действие норм права.*

*The Ruling of the Constitutional Court of Ukraine in respect of official interpretation of the article 58 of the Constitution of Ukraine was examined. Their collisions in respect of interpretation and application of the «retroactive law» principle were considered and analyzed.*

**Key words:** *the rule of law, retroactive law, effect of the rule of law.*

Актуальність принципу незворотності дії закону в часі протягом багатьох століть постійно зростала, про це свідчить закріплення останнього в конституції Сполучених Штатів Америки (1787 р.), Французькій Декларації прав людини і громадянина (1789 р.), Французькій Конституції (1791 р.), Загальній декларації прав людини (1948 р.) Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (1966 р.), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), Африканській хартії прав людини і народів (1981 р.), Арабській хартії прав людини (1994 р.) тощо. На сьогодні він закріплений в конституціях більшості країн світу. Як свідчить аналіз останніх, текстуальні формулювання зазначеного принципу є ідентичні або дуже схожі, чого не можна сказати про виняток з нього, який за останні століття зазнав суттєвої еволюції. Раніше він стосувався виключно кримінального закону, за умови пом'якшення чи скасування покарання, згодом національні законодавства стали на шлях розширення меж застосування цього винятку, поширивши його на всі види відповідальності чи взагалі на правове становище особи, і в багатьох країнах така тенденція продовжується. Для прикладу можна навести Конституцію 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 зворотну дію в часі. Інші нормативно-правові акти зворотної дії в часі не мають». В статті 196 Конституції Словенської Республіки говориться: «закони та інші нормативно-правові акти загального характеру не мають зворотної сили. Тільки законом може бути встановлено, що його окремі положення мають зворотну силу, якщо це необхідно в публічних інтересах, і якщо у зв'язку з цим закон не посягає на набуті права»<sup>1</sup>. Згідно з наведеними формулюваннями принципу ретроактивності закону та його винятку у вищезазначених конституціях, зворотна дія в часі законів та інших нормативно-правових актів має місце не тільки у разі пом'якшення або

скасування ними відповідальності особи, а й допускається, також у випадках, коли ці акти спрямовані на поліпшення правового становища фізичних і юридичних осіб в цілому. Такий підхід видається правильним.

В Україні ситуація з еволюцією принципу «закон зворотної дії в часі не має» склалася дещо по-іншому. На законодавчому рівні він закріплений в статті 58 Конституції України, відповідно до якої, закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення. Виходячи із змісту зазначеної вище статті, виняток із принципу про незворотність дії закону стосується усіх видів юридичної відповідальності, а не тільки кримінальної, і це повністю відповідає міжнародній юридичній практиці сьогодення. Проте, текстuale формулювання зазначеного принципу є надто категоричним, що в свою чергу призвело до його буквального тлумачення Конституційним Судом України, який присвятив цьому питанню безпосередньо чи опосередковано сім своїх рішень. Особлива увага надалі звертатиметься на найбільш суперечливі моменти в них.

Розпочну з аналізу правової позиції Конституційного Суду щодо тлумачення самого поняття незворотності дії в часі нормативно-правових актів. Вперше офіційне тлумачення статті 58 Конституції України Конституційний Суд надав у своєму Рішенні №1-зп/97 від 13 травня 1997 року у справі щодо несумісності депутатського мандата, в якому зазначено, що незворотність дії законів та інших нормативно-правових актів в часі означає, що вони поширюють свою дію тільки на ті відносини, які виникли після набуття законами чи іншими нормативно-правовими актами чинності»<sup>2</sup>. Дещо по-іншому, а саме, виходячи із визначення дії нормативно-правового акта в часі, тлумачення ретроактивності закону було викладене в Рішенні №1-рп/99 від 9 лютого 1999 р. у справі про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів: «Дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з втратою ним чинності, тобто до події, факту застосується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце»<sup>3</sup>. В Рішенні №6-рп/2000 від 19 квітня 2000 р. у справі про зворотну дію кримінального закону в часі зазначено: «Суть зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів полягає в тому, що їх приписи поширюються на правовідносини, які виникли до набрання ними чинності, за умови, якщо вони скасовують або пом'якшують відповідальність особи»<sup>4</sup>. У своєму Рішенні №3-рп/2001 від 5 квітня 2001 року у справі про податки Конституційний Суд незворотність закону протлумачив наступним чином: «дія закону та іншого нормативно-правового акта не може поширюватися на правовідносини, які виникли і закінчилися до набрання чинності цим законом або іншим нормативно-правовим актом»<sup>5</sup>. У своєму Рішенні №13-рп/2002 від 2 липня 2002 року Конституційний Суд України продублював те, що було викладене в попередніх рішеннях: «Суть положення статті 58 Конституції України про незворотність дії в часі законів та інших нормативно-правових актів полягає в тому, що дія законів та інших нормативно-правових актів поширюється на ті відносини, які виникли після набуття ними чинності (Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року № 1-зп), і не поширюється на правовідносини, які виникли і закінчилися до набуття такої чинності (Рішення Конституційного Суду України від 5 квітня 2001 року № 3-рп)»<sup>6</sup>. У Рішенні №22-рп/2003 від 25 грудня 2003 року

(справа щодо строків перебування на посту Президента України) окремого тлумачення ст. 58 Конституційний Суд не проводив, натомість зробив посилання на своє Рішення №1-зп/97 від 13 травня 1997 року, про яке мова йшла вище<sup>7</sup>. Останнім в цьому переліку є Рішення №11 – рп/2008 від 27 травня 2008 року у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад», в якому Суд, торкаючись питання незворотності дії закону в часі, послався на своє попереднє Рішення № 1-рп/99 від 9 лютого 1999 р. (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів)<sup>8</sup>.

Як бачимо із викладеного вище, універсального визначення поняття «незворотності дії закону в часі» Конституційний Суд не надав. На практиці зазначені формулювання (окрім визначення, що міститься в Рішенні №3-рп/2001 від 5 квітня 2001 р. у справі про податки) можна вважати допустимими лише тоді, коли мова йде про правовідносини, які є нетривалими в часі. Якщо ж застосувати зазначені тлумачення до тривалих правовідносин, то це означатиме, що зворотною дією вважатиметься поширення нового нормативно-правового акта і на правовідносини, які завершилися до моменту набрання ним чинності, і на ті, що тривають на цей момент. Таку точку зору не можна вважати правильною, тому що вона призводить до заперечення негайної дії нормативно-правового акта. Якщо погодитися з думкою Конституційного Суду, новому акту відводиться лише перспективна дія, тобто дія на правовідносини, які виникнуть після набрання чинності останнім. Взявши за підставу таке тлумачення, необхідно, наприклад, було б визнати неконституційним пункт 4 Прикінцевих та перехідних положень Цивільного кодексу, в якому зазначено, що положення цього кодексу застосовуються також і до тих прав та обов'язків, які продовжують існувати після набрання ним чинності. У розумінні Конституційного Суду така дія нормативних приписів охоплюється поняттям «зворотна дія», а тому суперечить ст.58 Конституції України<sup>9</sup>.

В практиці трапляється безліч ситуацій, випадків з триваючими правовідносинами, які потребують універсального визначення поняття «незворотності дії закону в часі». Останнє можна спостерігати у Рішенні №3-рп/2001 від 5 квітня 2001р., в якому Конституційний Суд зазначив, що під принципом незворотності дії в часі нормативно-правових актів мається на увазі, що їхня дія не може поширюватися на правовідносини, які виникли і закінчилися до набрання ним чинності. З цього випливає, що нормативно-правові акти можуть регулювати правові відносини, які хоча і почалися в минулому, але тривали на момент прийняття відповідних актів. Тому, зважаючи на це, тлумачення ст.58 Конституції України, яке міститься в Рішенні №3-рп/2001 від 05.04.2001р. слід вважати правильнішим.

Але, незважаючи на наявність універсального, з точки зору застосування, визначення поняття «закон зворотної дії в часі не має» в зазначеному вище рішенні, в ньому містяться положення, які достатньо критично оцінені науковцями. Йдеться про п.2 резолютивної частини рішення Конституційного Суду України, у відповідності з яким визнана такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), стаття 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 23 березня 1999 р. №539-XIV, згідно з якою «дія положень підпункту «е» і другої частини підпункту «з» пункту 1 статті 5 Декрету Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р.

№13-92 «Про прибутковий податок з громадян» (в редакції цього Закону) поширюється на правовідносини, які виникли з дня набрання чинності зазначеним Декретом Кабінету Міністрів України. Основний аргумент на користь такої позиції Конституційний Суд України вбачає в невідповідності статті 2 розділу II «Прикінцеві положення» зазначеного Закону вимогам частини першої статті 58 Конституції України, за якою «закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи».

Як свідчать матеріали справи, статтею 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» надано зворотню силу положенням підпункту «е» і частини другої підпункту «з» пункту 1 статті 5 Декрету Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 року «Про прибутковий податок з громадян» (в редакції цього Закону), якими до сукупного оподаткованого доходу не включаються:

– суми, одержувані в результаті відчуження майна, що належить громадянам на правах власності, за нотаріальне посвідчення або за операції з відчуження якого сплачується державне мито чи плата за вчинення нотаріальних дій, крім доходів, одержуваних від реалізації продукції та іншого майна в результаті здійснення ними підприємницької діяльності (підпункт «е»);

– доходи, одержані від відчуження громадянами акцій та інших корпоративних прав, які були набуті такими громадянами в процесі приватизації в обмін на їх приватизаційні або компенсаційні сертифікати, а також в межах їх пільгового придбання за власні кошти працівниками підприємств, що приватизуються, та особами, визначеними статтею 25 Закону України «Про приватизацію майна державних підприємств» (частина друга підпункту «з»).

Надавши зазначеним положенням Закону зворотної сили, парламент не тільки звільнив від оподаткування названі доходи громадян, а й фактично скасував відповідальність фізичних осіб за несплату прибуткового податку, нарахованого податковими органами на дохід, отриманий від відчуження майна, набутого в процесі приватизації за приватизаційні або компенсаційні сертифікати, а також у межах пільгової приватизації до моменту набрання чинності цим Законом. З викладеного випливає, що надання зворотної сили підпункту «е» і частині другій підпункту «з» пункту 1 статті 5 Декрету Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» (в редакції оспорюваного Закону) спрямоване не на погіршення, а на поліпшення правового становища громадян, а тому не суперечить меті та соціальному призначенню принципу незворотності дії у часі законів та інших нормативно-правових актів. Тому статтю 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» Конституційний Суд України мав би визнати конституційною<sup>10</sup>. Це цілком відповідало б і духові Конституції України, згідно з якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Повністю відповідала б така позиція Конституційного Суду України і закріпленому в Конституції України принципу верховенства права. В даному випадку доцільно навести правову позицію Конституційного Суду Російської Федерації у справі про податки. Визнавши неконституційними положення про надання деяким податковим правовим нормам зворотної дії в часі, Конституційний Суд Російської Федерації зазначив, що « Конституція Російської Феде-

рації не перешкоджає наданню зворотної сили законам, якщо вони поліпшують становище платників податків. Сприятливий характер такого закону для суб'єктів оподаткування повинен бути зрозумілим як платникам податків, так і державним органам, що стягують податки<sup>11</sup>.

В процесі дослідження вищезгаданих рішень Конституційного Суду, не можна лишитися осторонь питання - суб'єктного складу застосування принципу «закон зворотної дії не має». У своєму рішенні №1-рп/99 від 9 лютого 1999 р. Конституційний Суд дійшов висновку, що положення частини першої статті 58 Конституції України про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, стосується фізичних осіб і не поширюється на юридичних осіб. Але це не означає, що цей конституційний принцип не може поширюватися на закони та інші нормативно-правові акти, які пом'якшують або скасовують відповідальність юридичних осіб. Проте надання зворотної дії в часі таким нормативно-правовим актам може бути передбачено шляхом прямої вказівки про це в законі або іншому нормативно-правовому акті. Основним аргументом такого розмежування було розміщення принципу ретроактивності норм права у Розділі 2 Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». З тлумачення Конституційного Суду випливає, що нормативно-правові акти, які пом'якшують або скасовують юридичну відповідальність, мають зворотну дію в часі відносно фізичних осіб на підставі загальної вказівки норм Конституції. Тоді як для юридичних осіб зворотна дія можлива, до того ж не тільки у випадку скасування чи пом'якшення юридичної відповідальності, а й в усіх інших випадках, але на підставі відповідної вказівки. В контексті викладеного, варто звернутися до конституційного досвіду інших держав. Наприклад, в Конституції того ж Азербайджану принцип про незворотність дії закону в часі міститься в спеціальному розділі «право і закон», в конституціях Словенії та СРЮ в розділі «конституційність і законність», в основних законах деяких інших держав (ФРН, Естонії, Швейцарії тощо) він фіксується в розділах, присвяченим захисту прав і свобод людини, але в цьому ж розділі наявне застереження з приводу того, що закріплені в ньому права, свободи і обов'язки поширюються і на юридичних осіб, якщо вони можуть бути до них застосовані. В Конституції України, на жаль, такого застереження немає.

Вказане рішення Конституційного Суду, справді, дуже обмежило застосування принципу ретроактивності, оскільки до моменту прийняття цього рішення, застосування ст.58 Конституції України здійснювалося на рівних умовах до всіх суб'єктів права в Україні. І, як зазначив в окремії думці до Рішення Конституційного Суду України №-рп/99 від 9 лютого 1999 р суддя Конституційного Суду України М.І Козюбра, обґрунтовуючи свою правову позицію про різне застосування принципу ретроактивності закону щодо фізичних і юридичних осіб, Конституційний Суд не взяв до уваги принцип рівності всіх суб'єктів права перед законом ( статті 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 частини першої статті 58 Конституції України не узгоджується з цим принципом, оскільки ставить фізичних осіб – суб'єктів права у привілейоване становище порівняно з юридичними особами<sup>12</sup>.

На завершення хотілося б також зупинитися на Рішенні Конституційного Суду України №22-рп/2003 від 25 грудня 2003 року (справа щодо строків перебу-

вання на посту Президента України). Відповідно до якого, керуючись ст. 58 Конституції України, Суд вирішив, що положення ст. 103 Конституції України про обмеження щодо можливості однієї і тієї особи перебувати на посту Президента України більше, ніж два строки підряд, поширюється лише на правовідносини, які виникли після набрання чинності Конституцією України, тим самим дозволивши тодішньому Президенту висувати свою кандидатуру втретє. Визначення перебігу строку перебування на посту Президента України після набуття чинності Конституцією України 1996 року було б правильним, якби в Україні до того моменту Президент не обирався взагалі та не було законодавчої регламентації цього процесу. Як відомо, стаття 114-2 Конституції УРСР 1978 року містила положення про те, що одна й та ж особа не може бути Президентом України більше двох строків підряд. Аналогічне положення було закріплене і в статті 21 Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України, який втратив чинність зі вступом в дію Конституції України. З викладеного випливає, що Суд не надав нормам ст. 103 негайної дії, відповідно до якої новоприйнятий акт поширює свою дію також на правовідносини, що тривають в момент набрання ним чинності, надавши останньому лише перспективної дії. Основним аргументом єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні було посилання на принцип «закон зворотної дії не має», незважаючи на те, що в своєму Рішенні №1-зп/97 від 13 травня 1997 року (справа щодо несумісності депутатського мандата), Суд свою правову позицію щодо застосування принципу незворотності дії закону в часі, виклав зовсім по-іншому, а саме поширив положення частин другої і третьої статті 78 та частини четвертої ст. 81 Конституції України (положення про несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності) на народних депутатів України, обраних до набрання чинності Конституцією, а саме з 8 червня 1995 року (з моменту вступу в дію Конституційного договору). Це говорить про те, що в даному випадку новоприйнятому акту (Конституції України) Суд надав негайної дії, застосувавши положення статтей 78 та 81 до тих правовідносин, що тривали на момент набрання нею чинності.

Підсумовуючи викладене, слід визнати необхідність остаточного коригування підходу Конституційного Суду України щодо тлумачення принципу незворотності дії закону в часі, який закріплений в статті 58 Конституції України. Крім того і саме його текстуальне формулювання, потребує вдосконалення. Але, не дивлячись на це, наявність зазначеного принципу в Конституції нашої країни, навіть у нинішньому вигляді, є важливим здобутком в напрямі зміцнення законності та побудови правової держави в Україні.

1. *Окуньков Л.О.* Конституции государств Европы: В 3-х т. – Т. 3. – М., 2001. – С. 167-196. 2. *Рішення Конституційного Суду України №1-зп від 13 травня 1997 р.* Про офіційне тлумачення статей 58,78,79,81 Конституції України та статей 243-21, 243-22, 243-25 Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського мандата) // *Офіційний вісник України.* – 1997. – № 20. – С. 117. 3. *Рішення Конституційного Суду України №1-рп/99 від 09 лютого 1999 р.* у справі за конституційним зверненням Національного банку України стосовно 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. – С. 255. 4. *Рішення Конституційного Суду України №6-рп/2000 від 19 квітня 2000 р.* у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 58 Конституції України, статей 6, 81 Кримінального кодексу України (справа про зворотну дію кримінального закону в часі) // *Офіційний вісник України.* –

2000. – № 39. – С. 162. **5.** *Рішення* Конституційного Суду України №3-рп/2001 від 05 квітня 2001 р. у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа про податки) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 43. – С. 193. **6.** *Рішення* Конституційного Суду України №13-рп/2002 від 02 липня 2002р. у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Концерн Стирол» щодо офіційного тлумачення статті 12 Господарського процесуального кодексу України // Офіційний вісник України. – 2002. – № 51. – С. 67. **7.** *Рішення* Конституційного Суду України № 22-рп/2003 від 25 грудня 2003 р. У справі за конституційним поданням 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – С. 2830. **8.** *Рішення* Конституційного Суду № 11 – рп/2008 від 27 травня 2008 р. У справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад» // Офіційний вісник України. – 2008. – № 50. – С. 823. **9.** *Пушняк В.О.* Право і час. – Х., 2009. – С. 110. **10.** *Окрема думка* судді Конституційного Суду України М.І. Козюбри до Рішення Конституційного Суду України 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) // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 3. – С. 18-20. **11.** *Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г.* Предприниматель – налогоплательщик – государство: Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: Учеб. пос. – М., 1998. – С. 522. **12.** *Окрема думка* судді Конституційного Суду України М.І. Козюбри до Рішення Конституційного Суду України у справі за зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини 1 статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) // Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 2. – С. 25-26.