

Виктор ЦЫГАНОВ, Татьяна ЕЛЬЦОВА

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЙСТВИЯ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ ВО ВРЕМЕНИ В ДОСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

*Действие нормативных правовых актов во времени занимает важное место в истории государства и права. Изучение данного вопроса позволяет более адекватно понять традиции российского права и применять современные принципы нормативных правовых актов во времени.*

*The action of the normative legal acts at time is important in the history of state and law. Its study gives more accurate understanding of traditions of Russian law and helps to use modern principles of the normative legal acts at time.*

**Ключевые слова:**

*законы, действие нормативных правовых актов во времени; принципы нормативных правовых актов во времени; laws, action of the normative legal acts at time, principles of the normative acts at time.*

Российская юридическая наука и практика имеют достаточно продолжительную историю решения вопроса о действии нормативных правовых актов во времени. Первым в российской истории законом, регулирующим вопросы действия нормативных правовых актов во времени, является Устав благочиния, или Полицейский устав от 8 апреля 1782 г.<sup>1</sup>, изданный императрицей Екатериной II. В ст. 48 данного акта впервые в истории России содержится правило о том, что нормативные акты не могут применяться до их обнародования: «Управа благочиния не взыскивает с людей исполнения по закону, буде закон не обнародован»<sup>2</sup>. Установлен порядок регистрации поступающих на места нормативных актов с целью определения времени вступления их в силу, а также порядок их обнародования. Управе благочиния было предписано иметь две книги: в первой содержались сведения (в том числе дата получения) «от самодержавной власти изданных... учреждений, узаконений и указов», во второй содержались аналогичные сведения об актах правительства или «иных власть на то имеющих мест». Установленная процедура обнародования нормативных актов способствовала быстрому ознакомлению с их содержанием населения, в большинстве своём неграмотного.

Также отметим, что Устав благочиния закреплял принцип одновременного вступления нормативных правовых актов в силу (ст. 48, 51, 52 Устава благочиния); в силу неграмотности большей части населения России, её огромной территории и отсутствия технической возможности быстрого распространения текстов нормативных актов действовавшие тогда правила обнародования и действия во времени «узаконений» решали поставленную перед ними задачу.

18 мая 1782 г. Екатерина II издает указ «О назначении места для присутствия Управы благочиния в Санкт-Петербурге и отправлении дел частным приставам; об определении в должности приставов уголовных и гражданских дел и квартальных надзирателей из чиновников полицейских и об избрании особых ратманов для заседания в Санкт-Петербургской Управе благочиния»<sup>3</sup>. Пункт 6 данного указа «о потребных суммах на сделание столбов для опубликования указов» предписывал губернскому правлению выделять денежные средства, в том числе на такие столбы<sup>4</sup>.

**ЦЫГАНОВ**

Виктор Иванович —  
к.ю.н., доцент; декан  
юридического  
факультета НГУ им.  
Н.И. Лобачевского

**ЕЛЬЦОВА**

Татьяна Сергеевна —  
аспирант кафедры  
теории и истории  
государства и права  
юридического  
факультета НГУ им.  
Н.И. Лобачевского

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи, т. 21, 15.379.

<sup>2</sup> Там же, стр. 466.

<sup>3</sup> Там же, 15.397

<sup>4</sup> Там же.

Нормативное закрепление принципа «*Lex ad praeteritum non valet*» (закон обратной силы не имеет) также относится к царствованию Екатерины II. Закрепление данного принципа было связано с необходимостью разрешения вопроса о том, как правильно толковать ст. 64 «Грамоты на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» от 21 апреля 1785 г.<sup>1</sup> Эта статья закрепила новое правило о том, что дворянин, который не служил или не дослужился до обер-офицерского чина, не имеет права голосовать в собрании дворянства и занимать выборные должности: «В собрании дворянства быть может дворянин, который вовсе не служил, или быв в службе до обер-офицерского чина не дошёл (хотя бы обер-офицерский чин ему при отставке был дан), но с заслуженными сидеть не должен, ни голоса в собрании дворянства иметь не может, ни выбран быть не способен для тех должностей, кои наполняются выбором Собрания Дворянства»<sup>2</sup>.

Возник вопрос о том, сохраняют ли право иметь голос в Собрании дворянства и быть избранными те, кто раньше пользовался данными правами, однако не отвечал критериям ст. 64 Жалованной грамоты. Вот как разрешила возникший вопрос императрица Екатерина II в именном Указе от 18 декабря 1785 г., данном генерал-прокурору князю Вяземскому «О наблюдении во всех Губерниях, чтобы дворяне, кои прежде состояния дворянской грамоты были выбираемы в должности, пользовались и впредь тем преимуществом, хотя бы и чинов не имели»<sup>3</sup>: «Наше решение: 64 ст. Изданного о дворянстве положения имеет свою силу, как и всякий закон, на времена будущие после издания его»<sup>4</sup>.

Таким образом, нормативно был закреплён принцип перспективного действия нормативных правовых актов.

Законодательное закрепление принципа «*Nullum crimen, nulla poena sine lege*» (нет правонарушения и наказания без указания на то в законе), который в современной трактовке звучит: «Лицо не может быть привлечено к ответственности за деяние, которое в момент его совершения не было предусмотрено законом в качестве правонарушения», в российском праве относится к царствованию Александра I.

Мы также согласны с позицией, что обратное действие нормативного акта возможно лишь в том случае, если его положения, по меньшей мере, не ухудшают положение физических и юридических лиц, не возлагают на них новые обязанности и не устанавливают ответственность за деяния, которые в момент их совершения не признавались правонарушениями.

В целом принцип перспективного действия нормативных актов достаточно последовательно закреплялся в законодательстве XIX в.

Например, 27 июня 1821 г. Александром I было утверждено мнение Государственного совета «О представлении Начальниками Губерний приговоров Уголовных Палат о подсудимых нижних чинов людях, имеющих знаки отличия, о снятии этих знаков, прямо от себя Министру юстиции, для испрашивания на то Высочайшего повеления через Комитет Министров»<sup>5</sup>.

Можно привести пример действия во времени акта налогового права — Сенатского указа от 19 октября 1821 г. «О приписке подкидышей к семействам воспитателей»<sup>6</sup>. В соответствии с этим указом вопрос о взимании податей с семей, взявших на воспитание подкидышей, решался в зависимости от даты рождения ребёнка: если он рождён до очередной ревизии (аналог современного налогового периода), воспитатели уплачивали на него налог; если после — дети «оставляемы были до следующей ревизии свободными от платежа податей и повинностей, в том уважении, дабы платежами оных не отяготить их воспитателей»<sup>7</sup>. Этот указ закрепил существующий в современном налоговом праве принцип запрета придания обратной силы нормативным актам, устанавливающим новые налоги или сборы или иным образом ухудшающим положение налогоплательщиков (ст. 5 Налогового кодекса РФ). Отметим, что действие во времени актов налогового законодательства вызывает немало вопросов и в современной правоприменительной практике. При этом высшие судебные инстанции в своих судебных актах подтверждают принцип запрета придания обратной силы актам налогового законодательства, ухудшающим положение налогоплательщика. В качестве примеров таких судебных актов можно

<sup>1</sup> Там же, т. 22, 16.187.

<sup>2</sup> Там же, стр. 351.

<sup>3</sup> Там же, 16.297.

<sup>4</sup> Там же, стр. 499.

<sup>5</sup> Там же, т. 37, 28.666.

<sup>6</sup> Там же, 28.789.

<sup>7</sup> Там же, стр. 890.

привести, например, постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. №17-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Закон РФ «Об акцизах»; определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. №173-О «По жалобе ТОО – предприятия «РА-ЛТД» на нарушение прав граждан-учредителей статей 3 Закона Омской области «Об исполнении бюджета территориального дорожного фонда Омской области за 1995 г. и о бюджете территориального дорожного фонда Омской области на 1996 г.»; определение Конституционного Суда РФ от 5 июля 2002 г. №203-О «По жалобе гражданки Павловой Александры Фёдоровны на нарушение её конституционных прав положениями статей 212 и 214 Налогового кодекса РФ и статьи 31 Федерального закона «О введении в действие части второй Налогового кодекса РФ и внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ о налогах».

Отметим, что из описанного правила о действии нормативных актов только на будущее время существовали и исключения.

Подтверждением принципа перспективного действия нормативных актов является утверждённое 10 апреля 1823 г. императором Александром I мнение Государственного совета «О нераспространении 4 статьи Высочайше утверждённого 16 ноября 1816 г. на тех, которые из однодворцев возведены в дворянское достоинство, или дослужились до Штаб и Ober-Офицерских чинов прежде состояния онного мнения»<sup>1</sup>. В этом мнении, в частности, сделаны два важных вывода: 1) «исполнение по каждому новому закону начинается не прежде, как по обнародовании онного» и 2) «в мнении Государственного совета не сказано, дабы постановленное в онном правиле простиралось и на прошедшее время..., а следственно, если бы обратили силу нового положения на прежние случаи, то произошли бы два различных исполнения»<sup>2</sup>. Таким образом, был не только разрешён частный случай, связанный с определением временных границ действия конкретного нормативного правового акта, но и сформулирован общий принцип единства законности, т.е. недопустимости од-

новременного существования различных правоприменительных актов, вынесенных на основании одного закона при аналогичных фактических обстоятельствах.

В 1828 г. князь Долгорукий выступил с предложением к Правительствующему сенату о том, чтобы чиновники, служащие в Кавказской области на канцелярских должностях, служили там не менее трёх лет. Это правило князь предложил распространить и на тех чиновников, которые уже находятся на соответствующих должностях в Кавказской области. Император Николай I не согласился с этим предложением. Он указал, что на чиновников, которые уже служат в Кавказской области, «правила сего не распространять, ибо сие было бы несправедливо и противно тому общему правилу, что никакой закон обратного действия иметь не может»<sup>3</sup>.

Правило о том, что правоотношение регулируется законом или иным нормативным актом, действовавшим в момент его возникновения, было закреплено в утверждённом императором Николаем I мнении Государственного совета «О приложении и употреблении Свода Законов Российской империи в производстве дел» от 12 декабря 1834 г.<sup>4</sup> В соответствии со ст. 7 этого акта «в производстве дел встречаются иногда случаи, кои, обращаясь на прошедшее, должны быть судимы и разрешаемы не по Законам настоящим, но по тем, кои действовали во время, когда случаи сии возникли»<sup>5</sup>. Отметим, что наибольшее количество проблем в правоприменительной практике возникает и возникало именно в связи с необходимостью выбора подлежащего применению нормативного акта в случае изменения правового регулирования соответствующего правоотношения. Особенно это характерно для длящихся правоотношений. Правило, аналогичное приведённому, сегодня применяется в большинстве отраслей российского права, например в гражданском, трудовом, семейном. Исключения имеются в институтах публичного права, регулирующих вопросы юридической ответственности, однако они не

<sup>3</sup> Сенатский указ с прописанием Высочайше утверждённого положения комитета Министров от 10 декабря 1828 г. «О сроке службы канцелярских чиновников, определяющихся в Кавказскую Область с чином Коллежского Ассессора» // 2-е Полное собрание законов Российской империи, т. 9, 2.508.

<sup>4</sup> 2-е Полное собрание законов Российской империи, т. 9, 7.654.

<sup>5</sup> Там же, стр. 259.

<sup>1</sup> Там же, 29.414.

<sup>2</sup> Там же, стр. 904.

должны ухудшать положение граждан и юридических лиц.

С 1 января 1835 г. на территории Российской империи вступил в силу Свод законов Российской империи — сборник действующих нормативных актов, подготовленный М.М. Сперанским и его коллегами. Нормативные акты в этом сборнике были систематизированы по предмету правового регулирования и содержали в том числе предписания, касающиеся действия во времени нормативных актов.

После получения нового закона на местах губернский прокурор в общем собрании губернского правления и палат даёт заключение о том, «с какими узаконениями они сходны, или каким из них противны, или изданы в отмену, или в поправление или в дополнение к ним»<sup>1</sup>. Таким образом, не исключались расхождения на территории различных губерний, поскольку заключения губернских прокуроров могли отличаться. Конечно, закреплялась обязанность соответствующих должностных лиц сообщить вышестоящему начальству обо всех неясностях и недостатках действующего законодательства (ст. 52 Основных государственных законов), однако единообразия правоприменения это, на наш взгляд, не гарантировало, как, впрочем, нет его и в современном Российском государстве.

В ст. 57 Основных государственных законов закреплялся принцип обнародования всех новых законов. Обнародование производилось Правительствующим сенатом. Обнародование законов в губерниях относилось к компетенции губернского правления (ст. 58 Основных государственных законов). Закреплялся принцип обнародования полного текста закона, без искажений его текста и сокращений. Представляется, что реализация этого принципа имеет важное значение и в современной практике. Очень часто при публикации или передаче сообщений о новых нормативных актах искажается их смысл и содержание, в результате чего он может быть неправильно понят и реализован гражданами (в качестве примера можно привести указания в некоторых средствах массовой информации на допустимость употребления за рулём бутылки пива, хотя в законодательстве закреплено положение о допу-

стимости наличия алкоголя в организме водителя до 0,3 промилле).

В соответствии со ст. 59 Основных государственных законов закон не мог быть введён в действие до его обнародования. Закон подлежал применению при рассмотрении и разрешении дел в присутственных местах со дня его получения в соответствующем органе власти. Основными государственными законами закреплялся принцип перспективного действия закона и запрет его обратного действия (ст. 60). Однако ст. 61 были установлены исключения из этого правила: обратное действие допускалось, когда данный закон подтверждает и разъясняет прежний закон или когда в самом законе указано, что он имеет обратное действие.

Статьи 68, 69 Основных государственных законов закрепляли правило, в соответствии с которым судебные решения обязательны лишь по тем делам, по которым они приняты, и не обязательны при рассмотрении аналогичных дел. Таким образом, закреплялось неприменение судебного прецедента в качестве источника права.

Основными государственными законами устанавливались и порядок, и сроки прекращения действия закона. Согласно ст. 72 закон действует до его отмены новым законом. Порядок отмены закона соответствовал порядку принятия нового закона. Закреплялось положение о том, что нормативный акт может быть отменён нормативным актом равной юридической силы: «закон общий и всенародно объявленный отменяется не иначе, как таковым же общим законом»<sup>2</sup>.

В ст. 24 Учреждений Государственного совета определялась его компетенция, к которой, помимо прочего, относились «все предметы, требующие нового закона, устава или учреждения»<sup>3</sup>. В составе Госсвета для исполнения данных полномочий был создан специальный Департамент Законов (ст. 26 Учреждений Госсвета). Как уже было ранее отмечено, Госсвет (а именно, Департамент Законов) занимался их обнародованием. К компетенции Департамента также относился надзор за точностью обнародования законов на местах (ст. 275 Учреждений Госсвета).

С 1 мая 1846 г. на территории Российской империи вступил в силу новый уголовный закон — «Уложение о наказаниях уголовных

<sup>1</sup> Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Павловича составленный. Учреждения, стр.20.

<sup>2</sup> Там же, стр. 28.

<sup>3</sup> Там же, стр. 72.

и исправительных». 27 марта того же года издается императорский указ о порядке применения Уложения к уголовным делам, возникшим до его вступления в силу. Его основные положения сводятся к следующему:

— новый закон имеет обратную силу, если устанавливает более мягкое наказание;

— уголовный закон действует с обратной силой при исчислении сроков погашающей давности;

— дела, отнесённые по новому закону к делам частного обвинения, прекращаются, если «обиженный» (потерпевший) изъявит такое желание; в течение определённого срока дело может быть возобновлено.

С 1862 г. в России издается «Собрание узаконений и распоряжений правительства» — периодическое издание, в котором публиковались вновь принятые нормативные акты. Вносятся изменения в Свод законов Российской империи, нормативно устанавливается правило о том, что обнародование законов производится Сенатом путём опубликования текста нормативного акта в «Собрании узаконений». При этом у современников возникал вопрос о том, следует ли считать датой вступления в силу закона в губернии «момент получения собрания узаконений губернским правлением или каждым отдельным присутственным местом». Законодательство прямого ответа на этот вопрос не давало до 20 ноября 1884 г., когда в качестве примечания к ст. 19 Учреждений Правительствующего сената было внесено правило о вступлении закона в силу с момента его получения конкретным присутственным местом<sup>1</sup>.

23 апреля 1906 г. Основные государственные законы были изложены в новой редакции. Вопросы действия во времени нормативных актов регулировались следующим образом.

В соответствии со ст. 91 закон не может быть введён в действие до его обнародо-

вания. Обнародование законов отнесено к компетенции Сената и производится путём опубликования их в «Собрании узаконений и распоряжений правительства». Сенат следит за верностью публикуемых законов (ст. 90, 92 Основных государственных законов, ст. 318 Учреждений Правительствующего Сената).

По общему правилу закон вступал в силу с момента получения на месте соответствующего номера «Собрания узаконений и распоряжений правительства» (т.е. устанавливался принцип их одновременного вступления в силу). Как отмечал Г.Ф. Шершеневич, «в России установлена система постепенного вступления законов в действие, и нельзя не признать, что система одновременного вступления в действие при огромности государства, при первобытности путей сообщения в некоторых уголках страны, представила бы большие трудности и требовала бы значительного срока бездействия»<sup>2</sup>. Однако в самом законе мог быть установлен иной срок (ст. 91, 93 Основных государственных законов). В качестве подобного примера можно привести сам Свод законов, единовременно вступивший в силу на территории Российской империи с 1 января 1835 г.

В соответствии со ст. 94 Основных государственных законов, закон действовал до отмены его другим законом.

В соответствии со ст. 119 Учреждений Государственного Совета, опубликованные законы вносились в Полное собрание законов Российской империи, Свод законов Российской империи и Продолжение Свода.

Рассмотренный порядок действия законов во времени существовал в России до Октябрьской революции 1917 г. и появления нового законодательства по данному вопросу, которое уже устанавливало порядок действия во времени нормативных актов Советского государства.

<sup>1</sup> Таганцев Н.С. Курс уголовного права. — СПб., 1902 // Справочно-правовая система «ГАРАНТ-Аналитик».

<sup>2</sup> Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Т. 1—11. — М.: издание Бр. Башмаковых, 1910 // Справочно-правовая система «ГАРАНТ-Аналитик».