

В. І. РИНДЮК. РЕВІЗІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ

На прикладі аналізу положень ст. 53 Конституції України щодо права кожного на освіту, розкривається цілий ряд типових проблем, що виникають на практиці при реалізації положень чинного законодавства, та, виходячи з цього, визначаються основні напрями ревізії законодавства України, тобто перегляду з метою його удосконалення.

Ключові слова: законодавство України, ревізія законодавства, удосконалення законодавства.

На примере анализа положений ст. 53 Конституции Украины о праве каждого на образование, раскрывается целый ряд типичных проблем, которые возникают на практике при реализации положений действующего законодательства, и, исходя из этого, определяются основные направления ревидии законодательства Украины, то есть пересмотра с целью его усовершенствования.

Ключевые слова: законодательство Украины, ревидия законодательства, усовершенствование законодательства.

The article analyses the norm of the article 53 Constitutions of Ukraine about a right each on education. On this example, the article examines problems which arise up in practice during realization of norms of current legislation. On this basis, the article determines basic directions the revision of legislation of Ukraine with the purpose of his improvement.

Key words: legislation of Ukraine, revision of legislation, improvement of legislation.

Реалізація положень чинного законодавства висвітлює численні протиріччя та прогалини в правовому регулюванні суспільних відносин, що негативно відбиваються на практиці, значно ускладнюють правореалізацію, призводять до порушення прав і свобод людини і громадянина. Зокрема, логічні протиріччя між новими та чинними нормативно-правовими актами, між законами та підзаконними актами, і навіть, між Конституцією України та законодавчими актами, є поширеним явищем.

Ситуація, що склалася, розкриває цілу низку проблем. Поряд з питаннями удосконалення правотворчої процедури, підвищення якісного рівня нормативно-правових актів, актуальним є питання виявлення та усунення дефектів (недоліків) чинного законодавства, тобто його ревізії (перегляд). Тлумачний словник визначає поняття «ревізія» як перегляд чого-небудь з метою внесення змін¹.

Для прикладу, проведемо ревізію конституційного положення щодо права кожного на освіту. Ст. 53 Конституції України гарантує *право кожного на освіту*. Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Обов'язком держави є забезпечення *доступності і безоплатності* дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах. В Рішенні Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення даної статті Конституції (№ 5-рп/2004 р. від 04.03.2004 р.) зазначено, що доступність освіти як конституційна гарантія реалізації права на освіту на принципах рівності, визначених ст. 24 Конституції України, означає, що *нікому не може бути відмовлено у праві на освіту, і держава має створити можливості для реалізації цього права*. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про освіту» від 23.05.1991 р.

© РИНДЮК Віра Іванівна – кандидат юридичних наук, ст. науковий співробітник Центру теоретичних проблем законотворчості Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

№ 1060-ХІІ це право забезпечується, зокрема, розгалуженою мережею навчальних закладів, заснованих на державній та інших формах власності, наукових установах, закладів післядипломної освіти.

Разом з тим, в ст. 15 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6.04.2000 р. № 1645-ІІІ зазначено, що *дітям, які не отримали профілактичних щеплень згідно з календарем щеплень, відвідування дитячих закладів не дозволяється*. А ст. 12 цього ж Закону надає право батькам відмовитися від проведення профілактичних щеплень своїм дітям вказуючи на те, що для проведення профілактичних щеплень особам, які не досягли п'ятнадцятирічного віку необхідна згода їх об'єктивно інформованих батьків. В ст. 43 Основ законодавства України про охорону здоров'я зазначено, що до пацієнтів віком до 14 років медичне втручання (застосування методів діагностики, профілактики та лікування) здійснюється за згодою їх законних представників. В ст. 5 Конвенції про захист прав і гідності людини щодо застосування біології та медицини вказано, що будь-яке втручання у сферу здоров'я може здійснюватися тільки після добровільної та свідомої згоди на нього відповідної особи тощо.

На сьогоднішній день ускладнює ситуацію й те, що все більше батьків з різних причин відмовляються від проведення профілактичних щеплень своїм дітям. Наприклад, за даними головного дитячого імунолога Києва в 2010 році в столиці було вакциновано тільки 75% дітей, тоді як в 2005–2006 роках – 95% дітей². Цьому сприяє і інформація про зростання кількості випадків поствакцинальних ускладнень в результаті яких діти стають інвалідами або помирають, неоднозначне відношення лікарів до проведення профілактичних щеплень, загальний низький рівень медичного обслуговування та ін. Також, збільшується численність дітей, яким за станом здоров'я протипоказано роботи профілактичні щеплення.

На практиці ця невідповідність призвела до того, що дітям, в яких відсутні медичні протипоказання для їх перебування у навчальних закладах, однак вони не мають профілактичних щеплень, відмовляють в праві на здобуття дошкільної або середньої освіти у навчальних закладах на підставі ст. 15 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб». Інколи також посилаються на положення ст. 49 Конституції України про те, що держава забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя. Батькам залишається різними шляхами відстоювати гарантоване державою конституційне право своєї дитини на безоплатну дошкільну або середню освіту.

Разом з тим, наприклад, у Положенні про дошкільний навчальний заклад (затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 12.03.2003 р. № 305) зазначено, що прийом дітей до дошкільного навчального закладу здійснюється керівником протягом календарного року на підставі заяви батьків або осіб, які їх замінюють, медичної довідки про стан здоров'я дитини, довідки дільничного лікаря про епідеміологічне оточення, свідоцтва про народження. Аналогічно, в ст. 18 Закону України «Про загальну середню освіту» від 13.05.1999 р. № 651-ХІV зазначено, що *зарахування учнів до загальноосвітнього навчального закладу проводиться наказом директора, що видається на підставі заяви, за наявності медичної довідки встановленого зразка і відповідного документа про освіту (крім учнів першого класу)*.

Таким чином, вказівка на обов'язкову наявність профілактичних щеплень як необхідну умову прийому дитини до навчального закладу в цих нормативних документах відсутня. Такою необхідною умовою є наявність медичної довідки про стан здоров'я дитини, тобто довідки про те, чи є дитина в даний момент здоровою або хворою. Відсутність профілактичних щеплень сама по собі не означає,

що дитина хвора. Якщо ж дитина відповідно до медичної довідки здорова, то вона не може загрожувати і здоров'ю інших дітей в дитячому колективі.

Здорова дитина, яка не має профілактичних щеплень не може також негативно вплинути на санітарне та епідемічне благополуччя населення. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 року № 4004-ХІІ санітарне та епідемічне благополуччя населення – це стан здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини, при якому показники захворюваності перебувають на ustalеному рівні для даної території, умови проживання сприятливі для населення, а параметри факторів середовища життєдіяльності знаходяться в межах, визначених санітарними нормами. Відповідно, здорова дитина не може вплинути на збільшення показників захворюваності на певній території.

Імовірність того, що дитина захворіє, залежить не лише від наявності або відсутності профілактичних щеплень, а й від багатьох інших факторів. Тим більше, спеціалісти стверджують, що на сьогодні багато препаратів є марними для запобігання захворювань. Професор-фтізіатр Б. Корейко розвінчує міф про захист від туберкульозу після введення БЦЖ. За його спостереженнями туберкульоз у вакцинованих дітей проходить тяжче, чим у тих, кому вакцину не вводили³. Медична наука не стоїть на місці і попередні теорії з часом можуть виявитися не життєздатними, а інколи навіть замінюються на протилежні, і таких прикладів досить багато.

Таким чином, положення нормативно-правових актів щодо обов'язковості профілактичних щеплень є застарілими та не відповідають реаліям сьогодення, а отже потребують перегляду. Правила, що зобов'язують проводити дітям щеплення, збереглися в Україні з часів СРСР. Тоді як, наприклад, в Російській Федерації від них відмовились приблизно років десять тому. Російське законодавство зобов'язує дитячі садки та школи приймати дітей без довідки про вакцинацію. В Західній Європі це також є справою добровільною і там вакцинують від 50% до 75% дітей⁴.

Слід зазначити, що вирішення даної проблеми стосується не лише сфери права, а й моральних, етичних норм суспільства. Чи може бути *обов'язковим* для людини медичне втручання, зокрема, профілактичні щеплення, флюорографії та інші процедури, *пов'язані із введенням в її організм сторонніх речовин або іонізуючих випромінювань?* Ст. 5 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 року № 4004-ХІІ встановлює, що обов'язком громадян є проходити обов'язкові медичні огляди та робити щеплення у передбачених законодавством випадках.

Обов'язок встановлений законом передбачає проведення профілактичних щеплень не залежно від волі (згоди) людини та негативні юридичні наслідки за невиконання або неналежне виконання цього обов'язку. Так, ч. 1 ст. 12 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» встановлює, що профілактичні щеплення проти дифтерії, кашлюка, кору, поліомієліту, правця, туберкульозу є *обов'язковими*, а ч. 6 цієї ж статті встановлює, що повнолітнім дієздатним громадянам профілактичні щеплення проводяться за їх *згодою* після надання об'єктивної інформації про щеплення, наслідки відмови від них та можливі поствакцинальні ускладнення. Тобто, в одній статті закону вже закладено протиріччя: з одного боку профілактичні щеплення є обов'язковими, а з іншого – на їх проведення необхідна згода людини. Перше виключає друге.

Зокрема, щодо щеплень, то відомий кардіохірург М. Амосов зазначав, що щеплення – це благо для населення та шкода для окремого індивідуума⁵. Якщо

виходити з норм міжнародного права, яке є пріоритетним, то ст. 2 Конвенції про захист прав і гідності людини щодо застосування біології та медицини говорить про те, що інтереси та благополуччя окремої людини *превалюють* над виключними інтересами усього суспільства або науки. В п. 11 ч. 1 Європейської соціальної хартії записано, що кожна людина має право користуватися будь-якими заходами, що дозволяють їй досягти найкращого стану здоров'я, який є можливим тощо.

Наведений приклад невідповідності між законодавчими актами містить також ряд техніко-юридичних дефектів. По-перше, це неоднозначність термінології. В законодавчих актах, що стосуються сфери освіти (закони України «Про освіту» від 23.05.1991 р. № 1060-ХІІ, «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-ІІІ, «Про позашкільну освіту» від 22.06.2000 р. № 1841-ІІІ, «Про загальну середню освіту» від 13.05.1999 р. № 651-ХІV тощо) використовується термін «*навчальний заклад*», а в законодавчому акті, що стосується сфери охорони здоров'я термін «*дитячий заклад*». Чи є ці поняття тотожними?

Проаналізуємо поняття «дитячий заклад». Згідно ст. 6 Сімейного кодексу України правовий статус дитини має особа до досягнення нею повноліття (вісімнадцяти років (ст. 34 Цивільного кодексу України)). Відповідно, дитячий заклад – це заклад, який відвідують особи віком до 18 років. Таким чином, до дитячих закладів можна віднести дошкільні, загальноосвітні та позашкільні навчальні заклади тощо. Виникають також питання, наприклад, до якої категорії закладів належать заклади, що відвідують як особи віком до 18 років так і старші? Чи розповсюджується заборона встановлена ст. 15 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» на відвідування таких закладів?

Разом з тим, такий прийом правотворчої техніки як уніфікації термінології передбачає, її однозначність та стабільність, тобто одне і те ж поняття позначається одним і тим же терміном. Відповідно, положення ст. 15 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» слід сформулювати наступним чином: *дітям, які не отримали профілактичних щеплень згідно з календарем щеплень, відвідування дитячих навчальних закладів не дозволяється*.

По-друге, наведений приклад ліюструє проблему визначення предмета правового регулювання законодавчого акта. Положення ст. 15 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» виходить за межі предмету правового регулювання даного законодавчого акта. Згідно вимог правотворчої техніки законодавчий акт повинен відповідати за обсягом правової регламентації суспільних відносин визначеному в ньому предмету правового регулювання та не містити положень, що виходять за межі визначеної ним предметної сфери.

Предметом правового регулювання Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» є сфера здоров'я, а саме діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, спрямована на запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб людини, локалізацію та ліквідацію їх спалахів та епідемій. Положення ст. 15 цього Закону про заборону *дітям, які не отримали профілактичних щеплень, відвідувати дитячі навчальні заклади, належить до сфери освіти*, оскільки забороняє певній категорії дітей навчатися. В законі, при встановленні заборони для таких дітей відвідувати дитячі навчальні заклади, повинен бути передбачений інший механізм реалізації їх конституційного права на безкоштовну освіту. Однак, суспільні відносини у галузі навчання є предметом правового регулювання законодавства про освіту (зокрема, законів України «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про позашкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту» тощо). Зрозуміло, що відповідні положення мають

міститися в законодавчих актах щодо освіти, а не в законодавстві щодо сфери охорони здоров'я.

Дане порушення предметної сфери правового регулювання виявилось і при правореалізації. Батьки, звертаючись до органів та установ охорони здоров'я з проханням надати відповідну медичну довідку для оформлення дітей в дошкільний навчальний заклад, посилалися на те, що ненадання такої довідки порушує конституційне право дитини на освіту. У відповідь їм запропонували *питання допуску в дитячий колектив та забезпечення права на дошкільну освіту вирішувати в управлінні освіти*. А чиновники органів та установ освіти, у свою чергу, *посилалися на органи та установи охорони здоров'я*, що без наявності профілактичних щеплень не може бути реалізоване конституційне право дитини на освіту, тобто дитина не може бути прийнята в дошкільний навчальний заклад⁶.

Слід також звернути увагу і на невідповідність положення ст. 15 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» міжнародним документам, які гарантують право дитини на освіту (Загальна декларація прав людини, Конвенція про права дитини тощо). Зокрема, в ст. 26 Загальної декларації прав людини зазначено: кожна людина має право на освіту; освіта повинна бути безплатною, хоча б початкова і загальна; початкова освіта повинна бути обов'язковою. Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору (ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 р. № 1906-IV).

Для усунення цього та інших дефектів законодавства необхідно підготувати та внести відповідні зміни в чинні нормативно-правові акти. Разом з тим, для правореалізації надзвичайно актуальним є питання яким чином слід застосовувати нормативно-правові акти до усунення суперечностей? На практиці, в ситуації, що склалася, чиновники керуються нормами одного законодавчого акта, та ігнорують або перекручують положення інших актів. Наприклад, в одному з листів батькам відповідають, що не можуть видати належним чином оформлену медичну довідку для прийому дитини в дошкільний навчальний заклад, оскільки *лікувально-профілактичний заклад в своїй діяльності керується чинним законодавством в галузі охорони здоров'я та не має повноважень щодо приведення законів України у відповідність з Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб»*. В іншому листі, перекручуючи ст. 9 Закону України «Про дошкільну освіту», пишуть, що *оскільки дитина не має профілактичних щеплень, то здобувати дошкільну освіту вона повинна не в дошкільному закладі, а у сім'ї або за допомогою фізичних осіб з відповідною педагогічною освітою, тощо*⁷.

Подолання протиріч та невідповідностей між нормативно-правовими актами до їх усунення забезпечується колізійними нормами. Вирішення колізії передбачає вибір положення, що підлягає застосуванню, з кількох, які знаходяться в колізії. В теорії права загальноновизнано існування трьох принципів вирішення правових колізій – ієрархічного (за якого перевага надається положенню, зміщеного до акту вищої юридичної сили), змістовного (перевага надається спеціальному положенню) та темпорального (перевага надається положенню, прийнятому пізніше)⁸. *На законодавчому рівні на сьогоднішній день не врегульовано порядок вирішення колізій між нормативно-правовими актами. Це передбачено проектами законів «Про закони та законодавчу діяльність» та «Про нормативно-правові*

акти». У названих законопроектах викладено зазначені принципи теорії права.

Якщо виходити з темпорального принципу, то з двох законів – Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6.04.2000 р. № 1645-III та Закону України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III – пізніше набрав чинності останній законодавчий акт. При виникненні суперечностей між цими законодавчими актами слід застосовувати положення Закону України «Про дошкільну освіту», тобто громадяни України мають рівні права на здобуття дошкільної освіти у дошкільних навчальних закладах (ст. 9 Закону), держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної освіти в державних і комунальних дошкільних навчальних закладах (ст. 2 Закону), тощо. Відповідно положення Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», що повбляє права на освіту дітей, які не мають профілактичних щеплень не діє.

Якщо йдеться про загальну середню освіту, то з двох законів – «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6.04.2000 р. № 1645-III та «Про загальну середню освіту» від 13.05.1999 р. № 651-XIV – пізніше набрав чинності перший законодавчий акт. Відповідно при виникненні суперечності між цими законодавчими актами слід застосовувати положення Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб». Тоді, дітям, які не отримали профілактичних щеплень забороняється відвідувати загальноосвітній навчальний заклад. Оскільки інший механізм реалізації права на здобуття повної загальної середньої освіти відсутній, то частина дітей не може отримати середню освіту, яка відповідно до ст. 53 Конституції України є обов'язковою.

Щодо застосування ієрархічного принципу вирішення колізій, то в наведеному прикладі всі законодавчі акти мають однакову юридичну силу. Якщо виходити з положень акту, що має вищу юридичну силу, тобто Конституції України, то обов'язком держави є забезпечення права кожної дитини на освіту.

Щодо застосування змістовного принципу вирішення колізій в наведеному прикладі неможливо визначити законодавчі акти, що мають загальний та спеціальний предмет регулювання, наведені законодавчі акти мають абсолютно різні сфери правового регулювання.

Також, п. 2 прикінцевих положень Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» містить колізійне положення, що відображає темпоральний принцип вирішення колізій: «До приведення законодавства України у відповідність із цим Законом закони та інші нормативно-правові акти застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону». Слід зазначити, що аналогічне положення до недавнього часу включалося до прикінцевих положень майже всіх законодавчих актів, що приймалися. Однак, відповідно до вимог правотворчої техніки, при виробленні нормативно-правового акта правотворець має чітко визначитися, які конкретні зміни і доповнення в раніше видані нормативно-правові акти необхідно внести, і які положення нормативно-правових актів необхідно визнати такими, що втратили чинність, а не обмежуватись загальною фразою. В даному разі вирішення цього питання перекладається на суб'єктів реалізації права. Як свідчить наведений приклад, приведення законодавства у відповідність з новоприйнятим законом не проводиться на протязі багато років.

Включення такого колізійного положення в кожний законодавчий акт на практиці означає, що при застосуванні будь-якого закону (наприклад, Закону України «Про загальну середню освіту» від 13.05.1999 р. № 651-XIV) необхідно проаналізувати всі законодавчі акти, що прийняті пізніше. Якщо, в будь-якому законодавчому акті, що прийнятий пізніше (зокрема, Законі України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6.04.2000 р. № 1645-III) буде виявлено

невідповідність положенням Закону України «Про загальну середню освіту», то слід застосовувати положення закону, що прийнятий пізніше (в даному випадку, Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6.04.2000 р. № 1645-III). Однак, такий аналіз є досить об'ємною роботою, потребує значних затрат часу та людських ресурсів і на практиці не проводиться.

Аналізуючи наведений приклад, виходячи з цього колізійного положення, ми отримали, що всі діти мають право отримати дошкільну освіту та частина дітей (ті, які не мають профілактичних щеплень) не мають права отримати загальну середню освіту. На нашу думку, наявність наведеного колізійного положення в кожному законодавчому акті, що приймається, є викривленням темпорального принципу вирішення колізій. При цьому повністю ігнорується змістовний принцип вирішення колізій. Також, у такому випадку значно ускладнює правозастосування, що призводить до виникнення суперечностей, поширенню корупції, порушення прав та свобод людини та громадянина. Таким чином, актуальним є питання нормативного врегулювання *порядку вирішення колізій між нормативно-правовими актами в законах «Про закони та законодавчу діяльність» або «Про нормативно-правові акти».*

Розглянутий приклад розкриває цілу низку проблем сучасного стану законодавства та вказує на основні напрями його ревізії (перегляду). Необхідною є ревізія (перегляд) нормативно-правових актів як за змістом правового регулювання, так й на відповідність вимогам правотворчої техніки (зокрема, перегляд так званих оперативних, колізійних положень тощо). Таким чином, ревізію законодавства доцільно розглядати в двох аспектах: формальному та змістовному. Ревізія законодавства має включати визначення нормативно-правових актів, що потребують аналізу; їх групування за сферою правового регулювання; аналіз кожного акту з погляду актуальності та ефективності, наявності дефектів (прогалин, протиріч, дублювання, застарілого характеру акту або деяких його положень, що втратили свою ефективність та не відповідають вимогам часу, тощо). Результатом ревізії має бути підготовка пропозицій про внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів, їх об'єднання або скасування. Для проведення ревізії (перегляду) національного законодавства також важливим є визначення її суб'єктів (органи державної влади, посадові особи, спеціальні структури тощо) та форм здійснення. Ревізія законодавства є дієвим способом контролю за якістю нормативно-правових актів та вироблення обґрунтованих пропозицій для підвищення їх якості та ефективності.

1. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 16-е изд., испр. – М.: «Русский язык», 1984. – С. 584. 2. *Тышків К.* Уколы отменяются // Корреспондент. – 8 апреля 2011 г. – № 13 (450). – С. 38. 3. Там же. – С. 39. 4. Там же. 5. Сайт М.М. Амосова [Електронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.icfcst.kiev.ua/amosov/child4_r.html 6. Сайт общественной организации «Лига Защиты Гражданских Прав» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.privivok.net.ua/node/156> 7. Сайт общественной организации «Лига Защиты Гражданских Прав» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.privivok.net.ua/node/156> 8. *Мирошниченко А.* Співвідношення темпорального та змістовного принципів вирішення правових колізій // Право України. – 2008. – № 5. – С. 24.