

Ревізія законодавства:

ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА ВИДИ



В. І. Риндюк

старший викладач кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

У статті досліджується ревізія законодавства як діяльність органів держави, що є необхідною передумовою вдосконалення національного законодавства. Формулюється авторське визначення поняття «ревізія законодавства» та розглядаються її види: формальна та змістовна ревізія законодавства.

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

В статье исследуется ревизия законодательства как деятельность органов государства, которая является необходимой предпосылкой усовершенствования национального законодательства. Формулируется авторское определение понятия «ревизия законодательства» и рассматриваются ее виды: формальная и содержательная ревизия законодательства.

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

The article researches the revision of legislation as activity of organs of the state, which is the necessary condition of improvement of national legislation. The author definition of the notion of «revision of legislation» is formulated and its types examined: formal and essence revision of legislation.

Keywords: legislation of Ukraine, improvement of legislation, revision of legislation.

Сьогодні нагальним є питання удосконалення національного законодавства, тобто поліпшення його якості. Як науковці, так і практики, говорячи про необхідність удосконалення законодавства, звертають увагу на його численні недоліки: громіздкість, брак системності та стабільності, наявність прогалин та суперечностей, недосконалість та неефективність нормативних положень тощо. Однією з необхідних передумов удосконалення чинного законодавства є його ревізія, тобто перегляд відповідного нормативного матеріалу з метою внесення змін.

Незважаючи на те, що сам термін «ревізія законодавства» досить часто використовується як науковцями, так і практиками, зміст цього поняття в юридичній науці практично не досліджений. Частково це поняття розглядається в монографії «Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка» [1, с. 65-66, 114-119]. Серед російських учених поняття «ревізія законодавства» у своїх наукових працях визначають, зокрема, М. М. Літягин, І. М. Сенякін та ін.

У цій статті розкрито зміст поняття «ревізія законодавства» як відповідної діяльності, що характеризується своїм суб'єктом, об'єктом (предметом), засобами (способом), результатом, метою, а також формулювання визначення поняття «ревізія законодавства» та визначення видів ревізії законодавства.

Насамперед слід звернутися до аналізу дефініцій поняття «ревізія законодавства», що наводяться в юридичній літературі. Так, на думку О. І. Ющик ревізією законодавства слід називати вид упорядкування законодавства за критерієм чинності на відміну від інших його видів, зокрема систематизації [1, с. 66]. За словами І. М. Сенякіна, не-

обхідність ревізії законодавства вбачається у тому, щоб в офіційному порядку визнати такими, що втратили чинність і є зміненими, ті акти, сфера дії яких перекрита новим законодавством. Розчистка нормативного масиву і складання переліків застарілих, недіючих правових актів – основне завдання ревізії [2, с. 24].

Іншої думки щодо розуміння поняття «ревізія законодавства» М. М. Літягин. Автор розглядає поняття як складову частину систематизації законодавства, необхідний її інструмент. При цьому він зазначає, що за своїм змістом ревізія багато в чому збігається з діяльністю з приведення нормативних актів у відповідність до прийнятих пізніше законодавчих актів, однак між цими видами діяльності є й відмінність. Приведення нормативних актів у відповідність до нових законодавчих актів – безперервний процес, тоді як ревізія у звичному її розумінні є епізодичним заходом, має обмежені часові рамки. Термін «ревізія законодавства», на думку М. М. Літягина, є доцільним при проведенні масштабних заходів, пов'язаних з підготовкою різних зібрань законодавства, його галузевою кодифікацією при підготовці Зводу законів [3, с. 26].

На відміну від вищезазначеного підходу інші автори визначають ревізію законодавства як перегляд раніше прийнятих нормативно-правових актів з певного предмета регулювання у зв'язку з прийняттям нових актів [4]. Таким чином, в юридичній літературі не вироблено єдиного підходу до розуміння поняття «ревізія законодавства». Наведені приклади свідчать, що одні автори розглядають ревізію законодавства як складову систематизації законодавства, а інші – розглядають ревізію та систематиза-

цію як два окремі види упорядкування законодавства. Одні науковці розуміють ревізію законодавства як безперервний, постійний процес перегляду нормативно-правових актів, а інші вважають, що ревізією законодавства є лише той перегляд нормативно-правових актів, що обмежений певними часовими рамками тощо.

Перше уявлення про це правове явище нам підказує сам термін «ревізія законодавства», тлумачення обох його складових. Щодо поняття «законодавство», то, як відомо, цей термін звичайно використовується в двох значеннях: у вузькому (як сукупність законів) і в широкому (як сукупність законів і підзаконних нормативно-правових актів). Автор притримується більш поширеної точки зору, коли поняття «законодавство» розглядається як сукупність усіх нормативно-правових актів. З огляду на це, поняття «ревізія нормативно-правових актів», що дуже часто використовується як науковцями, так і практиками, слід вважати синонімом поняття «ревізія законодавства».

Щодо слова «ревізія», то тлумачний словник визначає цей термін як перегляд чого-небудь з метою внесення змін [5, с. 584]. Отже, найпершим уявленням про досліджуване явище є розуміння його як діяльність з перегляду законодавства з метою підготовки та прийняття нормативно-правових актів про внесення змін.

Будь-яка діяльність характеризується своїм суб'єктом, об'єктом (предметом), засобами (способом), результатом та метою діяльності. Розглянемо ревізію законодавства з огляду на вищезазначені характеристики.

Суб'єкт діяльності – той, хто здійснює цю діяльність, виявляє активність, спрямовану на об'єкт. Суб'єктами ревізії законодавства

є державні органи та органи місцевого самоврядування (їх структурні підрозділи або створені ними спеціальні робочі групи (комісії)).

Відповідно до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» (з наступними змінами) від 28.12.1992 р. № 731 [6] до повноважень міністерств, інших органів виконавчої влади належить забезпечення постійного перегляду виданих ними нормативно-правових актів з метою приведення їх у відповідність до Конституції та законів України, інших актів законодавства, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколів до неї, міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Для проведення ревізії нормативно-правових актів відповідним органом можуть створюватися спеціальні робочі групи (комісії). Наприклад, відповідно до ст. 3 Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» від 14.12.2010 р. № 2784-VI [7] для проведення прискореного перегляду регуляторних актів утворюються робочі комісії.

Ревізія законодавства є однією з необхідних передумов його вдосконалення, а отже, логічно, що з перегляду відповідних нормативно-правових актів автоматично має починатися правотворча діяльність, тобто діяльність, пов'язана з прийняттям нових або внесенням змін до чинних нормативно-правових актів. Відповідно всі право-

творчі суб'єкти здійснюють ревізію законодавства. Таким чином, суб'єктами ревізії законодавства є державні органи, які здійснюють ревізію (перегляд) законодавства відповідно до своїх повноважень, визначених нормативно-правовими актами.

Об'єктом (предметом) будь-якої діяльності є те, на що безпосередньо спрямована ця діяльність. У цьому випадку об'єктом ревізії законодавства є нормативно-правові акти, що відповідають певному критерію. Наприклад, при прийнятті нового законодавчого акта для приведення інших нормативно-правових актів у відповідність до нового закону необхідно провести їх ревізію за таким критерієм, як сфера правового регулювання. Або відповідно до Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» від 14.12.2010 р. № 2784-VI [7] об'єктом ревізії є всі регуляторні акти, прийняті органами та посадовими особами місцевого самоврядування на день набрання чинності цим законом. Можна зробити висновок, що об'єктом ревізії законодавства є сукупність нормативно-правових актів, що відповідають певній ознаці ревізії: сфера правового регулювання, орган або період прийняття актів тощо.

Метою будь-якої діяльності є те, заради чого ця діяльність здійснюється. Одне слово, метою ревізії законодавства є його вдосконалення, тобто поліпшення його якості. Зокрема, відповідно до Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» від 14.12. 2010 р. № 2784-VI [7] метою перегляду є приведення регуляторних актів, прийнятих органами та по-

садовими особами місцевого самоврядування, у відповідність до принципів державної регуляторної політики, визначених у ст. 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV. Згідно з Концепцією адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [8] перегляд законодавства України у сферах, визначених ч. 2 ст. 51 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, здійснюється з метою забезпечення його приблизної відповідності законодавству ЄС тощо. У пункті 1 розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.12.2008 р. № 1513-р «Про затвердження плану невідкладних заходів щодо розв'язання проблем соціального захисту інвалідів та забезпечення захисту їх прав» зазначено: «забезпечити перегляд законодавства на відповідність положенням Конвенції ООН про права інвалідів» [9].

Результатом перегляду законодавства є пропозиції щодо внесення змін у нормативно-правові акти, які переглядаються, або пропозиції щодо визнання їх такими, що втратили чинність. На підставі цих пропозицій розробляються відповідні проекти нормативно-правових актів та вносяться до відповідного органу в установленому порядку. Наприклад, наслідком ревізії законодавства згідно із ст. 7 Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» від 14.12.2010 р. № 2784-VI, є підготовка пропозицій за результатами аналізу регуляторних актів, а саме: 1) перелік регуляторних актів, що відповідають принципам державної регуля-

торної політики; 2) перелік регуляторних актів, що не відповідають принципам державної регуляторної політики та потребують унесення до них змін; 3) перелік регуляторних актів, що не відповідають принципам державної регуляторної політики та потребують визнання їх такими, що втратили чинність, або скасування; 4) стисле обґрунтування включення кожного регуляторного акта до переліків, зазначених у пунктах 1-3. Органи та посадові особи місцевого самоврядування, до повноважень яких належить розроблення проектів актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, на основі переліків регуляторних актів та їх обґрунтувань готують відповідні проекти актів про внесення змін до відповідних регуляторних актів, визнання їх такими, що втратили чинність, або їх скасування [7].

Щодо способу ревізії законодавства, то в словниках слово «спосіб» тлумачиться як той чи інший порядок, спосіб дій, дія або система дій, що застосовуються при виконанні будь-якої роботи, при здійсненні чогось, прийом, метод для здійснення, досягнення чогось [10, с. 448; 11, с. 571; 5, с. 658]. Ревізія законодавства як діяльність має певний порядок здійснення. Наприклад, у статті 4 Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» від 14.12.2010 р. № 2784-VI [7] встановлено такі чотири етапи прискореного перегляду регуляторних актів: 1) складання загальних переліків регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування; 2) проведення аналізу регуляторних актів; 3) підготовка пропозицій за результатами аналізу регуляторних актів; 4) узагальнення результатів при-

скореного перегляду регуляторних актів та здійснення контролю за приведенням регуляторних актів у відповідність до принципів державної регуляторної політики.

Відповідно до статті 51 Закону Республіки Молдова «Про законодавчі акти» від 27.12.2001 р. №780-XV [12] перегляд законодавчих актів включає такі етапи: 1) визначення актів, що потребують аналізу та згрупування їх за тематикою; 2) аналіз кожного акта з погляду актуальності та ефективності; наявності паралелізму та суперечностей з іншими законодавчими актами; наявності прогалин у їх положеннях; можливість об'єднання розрізнених норм; визначення застарілого характеру акта або деяких його положень.

Таким чином, на думку автора, спосіб ревізії законодавства як певний порядок дій має включати такі етапи:

1) визначення нормативно-правових актів, що відповідають критерію ревізії (сфера правового регулювання, державний орган, що прийняв акти, певний період часу, за який були прийняті акти). Для визначення обсягу всього нормативно-правового матеріалу, що підлягає ревізії, здійснюється інвентаризація. Загалом інвентаризація – це діяльність з виявлення будь-яких предметів на певний період часу за встановленою ознакою. Законодавство – це виявлення та фіксація нормативно-правових актів за встановленою ознакою на певне число [13]. Своєрідною інвентаризацією є зокрема інкорпорація законодавства, тобто видання різноманітних збірників та зібрань законодавства. Суть інвентаризації полягає в підборі, тобто виявленні та фіксації нормативно-правового матеріалу, який відповідає ознаці ревізії. Наслідком цього етапу ревізії є від-

повідний перелік нормативно-правових актів;

2) проведення аналізу нормативно-правових актів на наявність окремих нормативно-правових актів або їх положень, які втратили чинність. У юридичній літературі зазначається, що нормативно-правові акти чи їх положення можуть утратити чинність як у зв'язку з прийняттям нового акта, так і з інших підстав (закінчення строку дії акта, настання умов, з якими пов'язується припинення чинності акта: припинення воєнного чи надзвичайного стану, визнання акта неконституційним повністю або в частині органом конституційної юрисдикції тощо). У цих випадках потрібна відповідна діяльність з упорядкування законодавства для забезпечення повної, суцільної чинності його змісту [1, с. 65-66]. Наслідком цього етапу ревізії є чинна редакція нормативно-правових актів, що відповідають ознаці ревізії;

3) проведення аналізу відібраного нормативно-правового матеріалу на наявність юридично-технічних дефектів, тобто паралелізму (дублювань, повторень), неузгодженостей, суперечностей та прогалин у правовому регулюванні суспільних відносин. Зокрема на цьому етапі потрібно проаналізувати нормативно-правові акти, що відповідають ознаці ревізії на відповідність їх Конституції України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, нормативно-правовим актам вищої юридичної сили тощо. Наслідком цього етапу ревізії законодавства є підготовка пропозицій щодо усунення юридично-технічних дефектів нормативно-правових актів, що відповідають ознаці ревізії;

4) аналіз нормативно-правових актів, що відповідають ознаці ревізії з погля-

ду актуальності та ефективності, визначення застарілого характеру акта або деяких його положень, невідповідність вітчизняному та зарубіжному досвіду, рівню розвитку юридичної науки тощо. Зокрема на цьому етапі необхідно виявити застарілі акти, що є чинними, однак фактично не діють або втратили свою ефективність, не відповідають реаліям сьогодення.

Цей етап ревізії законодавства за своєю суттю є правовим моніторингом. Правовий моніторинг визначають як діяльність, пов'язану з аналізом стану нормативного матеріалу, що регулює ту чи іншу сферу суспільного життя, узагальненням практики реалізації нормативно-правових актів і виробленням на цій основі пропозицій з удосконалення правового регулювання соціальної реальності [14, с. 160]. В юридичній літературі наводяться й інші визначення цього правового явища [15, с. 131], однак спільним є те, що поняття правовий моніторинг розглядається як спосіб оцінки якості, ефективності нормативно-правових актів та інструмент підготовки обґрунтованих пропозицій з удосконалення законодавства. Моніторити, тобто відстежувати стан та динаміку законодавства, можна в різних ракурсах і за найрізноманітнішими ознакам [13].

Проаналізувавши положення про центральні органи виконавчої влади (міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом), можна побачити, що до основних завдань центральних органів виконавчої влади належать, зокрема, узагальнення практики застосування законодавства з питань, що входять до компетенції відповідного органу, та підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства. Та-

ким чином, можна зробити висновок, що центральні органи виконавчої влади є суб'єктами правового моніторингу законодавства з питань, що належать до їх компетенції.

Наслідком цього етапу ревізії законодавства є підготовка пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання відповідних суспільних відносин;

5) завершальним етапом ревізії законодавства є підготовка узагальнених пропозицій про внесення змін до нормативно-правових актів, їх об'єднання або визнання такими, що втратили чинність, та розробка відповідних проектів нормативно-правових актів.

Таким чином, залежно від того, що є об'єктом перегляду законодавства – форма чи зміст, ревізія законодавства має два аспекти: формальний (технічний) та змістовний (правовий). Формальний аспект ревізії законодавства включає встановлення чинної редакції нормативно-правових актів, що відповідають ознаці ревізії, виявлення їх юридично-технічних дефектів або невідповідностей, та підготовка відповідних проектів нормативно-правових актів щодо внесення змін у чинне законодавство. Змістовний (правовий) аспект ревізії законодавства – це перегляд нормативно-правових актів, що відповідають ознаці ревізії, з точки зору ефективності їх дії, що полягає у виявленні недоліків по суті правового регулювання відповідних суспільних відносин та підготовці відповідних пропозицій щодо внесення змін у чинне законодавство.

З огляду на наведені вище характеристики ревізію законодавства можна визначити як діяльність компетентних суб'єктів з формального та змістовного перегляду нормативно-правових актів, що відповідають певній ознаці

(сфера правового регулювання, державний орган, що прийняв акти, певний період часу, за який були прийняті акти, тощо) з метою внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Щодо видів ревізії законодавства, то залежно від того, що є об'єктом перегляду законодавства – форма чи зміст, можна визначити два основних види ревізії законодавства: формальна (технічна) та змістовна (правова). Також можна визначити види ревізії і за іншими критеріями. Наприклад, залежно від мети проведення: ревізія законодавства з метою приведення нормативно-правових актів у відповідність до нового нормативно-правового акта, до Конституції та законів України, Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р. і протоколів до неї, до міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, до *acquis communautaire* тощо.

Ревізія (перегляд) нормативно-правових актів – це постійний процес, що є ефективним засобом забезпечення якості законодавства, його упорядкування. Державні органи та органи місцевого самоврядування постійно приймають нові нормативно-правові акти або вносять зміни до чинних нормативно-правових актів. При прийнятті кожного нормативно-правового акта слід проводити ревізію законодавства як на відповідність чинних нормативно-правових актів до нового акта, так і на відповідність нового акта до нормативно-правових актів вищої юридичної сили, Конституції України, міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, *acquis communautaire* тощо.

Література

1. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик, А. М. Горбунова, М. О. Теплюк, А. В. Гульченко, В. І. Риндюк; за заг. ред. О. І. Ющика. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 208 с.
2. *Сенякин И. Н.* Специализация и унификация российского законодательства (Проблемы теории и практики): автореф. дисс д. ю. н.: 12.00.01. Саратовский юрид. ин-т им. Д. И. Курского. – Саратов, 1993. – 34 с.
3. *Литягин Н. Н.* Ревизия и систематизация законодательства // Государство и право. – 2003. – № 4. – С. 26-32.
4. Элементарные начала общей теории права. Учеб. пособ. для вузов / И. В. Гойман-Калинский, Г. И. Иванец, В. И. Червонюк; под общ. ред. В. И. Червонюка. – М.: Колос, 2003. – 544 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: slovari.yandex.ru
5. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. Изд. 16-е / Под ред. Н. Ю. Шведовой. – М.: Русский язык, 1984. – 797 с.
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28.12.1992 р. № 731 (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
7. Закон України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» від 14.12.2010 р. № 2784-VI. – Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 24. – Ст. 169.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 16.08.1999 р. № 1496 (із змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів від 15.05.2003 р. № 716) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану невідкладних заходів щодо розв'язання проблем соціального захисту інвалідів та забезпечення захисту їх прав» від 03.12.2008 р. № 1513-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
10. Толковый словарь русского языка. В 4-х т. / Гл. ред. Б. М. Волин, Д. Н. Ушаков. – М.: Терра, 1996. – Т. 4 / Сост. В. В. Виноградов и др. – 1500 с.
11. Словарь современного русского литературного языка. В 17-ти т. / Редкол.: Ф. П. Филин и др.; Ин-т русского языка АН СССР. – М.-Л.: Наука, 1963. – Т. 14 / Ред. Л. И. БахANOва, Л. А. Войнова. – 1390 с.
12. Закон Республики Молдова «О законодательных актах» от 27.12. 2001 г. № 780-XV [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.law-moldova.com>
13. *Бачило И. А.* О подходах к гармонизации законодательства в условиях информатизации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ncpi.gov>
14. *Москалькова Т. Н., Черников В. В.* Нормотворчество: научн.-практ. пособ. – М.: Проспект, 2011. – 384 с.
15. *Лызлов Д. Н., Картухин В. Ю.* Юридическая техника: учеб. пособ. – М.: Ось-89, 2009. – 176 с.