

Г. В. Рибікова,

кандидат юридичних наук

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4562-4362>

ПОНЯТТЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА

Національний авіаційний університет
проспект Любомира Гузара, 1, 03680, Київ, Україна
E-mail: arybikova@ukr.net

Мета: запропонувати визначення поняття системи забезпечення якості законодавства. **Методи дослідження:** у роботі використані діалектичний метод пізнання, загальнонаукові та спеціальні методи. **Результати:** досліджене поняття системи забезпечення якості законодавства, яке дозволяє комплексно підійти до формування різних аспектів відповідної теоретичної конструкції. Запропонований комплексний методологічний апарат для створення системи забезпечення якості законодавства. Зроблений висновок про те, що процес нормотворчості є досить складним, як і система законодавства в цілому, від його якості залежать всі інші системи держави, тому необхідно розробити таку систему для України. Також запропоноване авторське визначення поняття «система забезпечення якості законодавства». **Обговорення:** проаналізовані потреба у формуванні системи забезпечення якості законодавства в Україні для усунення неефективності, зловживань та можливостей для корупції в державному управлінні, а також загальна схема з внутрішніми та зовнішніми зв'язками між елементами системи.

Ключові слова: система; верховенство права; елементи системи; забезпечення якості законодавства.

Постановка проблеми та її актуальність. У сфері забезпечення якості законодавства в Україні існує велика кількість окремих елементів, які, на нашу думку, мають бути включені до системи. Вони достатньо глибоко досліджені в теорії права, конституційному праві, адміністративному праві, теорії державного управління, але, на нашу думку, вони досі не об'єднані в систему.

Так, серед найбільш помітних елементів можна виділити конституційний порядок внесення, розгляду, ухвалення законопроектів, поправок до них, що супроводжуються юридичною та науковою експертизою з боку парламентського апарату, порядок оскарження нормативно-правових актів, конституційна скарга тощо.

У сфері забезпечення якості законодавства в Україні велика кількість окремих елементів, що складають систему, глибоко досліджувалася в межах теорії права, конституційного, адмініс-

тративного права, теорії державного управління, але на системному рівні дослідження не проводилося, що виводить запропоноване дослідження на міждисциплінарний рівень.

З метою формування наукових уявлень про систему забезпечення якості законодавства вважаємо за необхідне запропонувати відповідну дефініцію.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми. Останні дослідження якості закону провели такі науковці, як Д. Драч, Є. Свєрфова, М. Кравченко, Л. Легін, Т. Михайліна, П. Гуйван, Л. Лобойко, А. Мельник, І. Сурай, Р. Чорнолуцький та інші.

Метою статті є запропонувати визначення поняття системи забезпечення якості законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Якість життя кожного з нас залежить від вирішення проблеми забезпечення якості законодавства, усунення неефективності, зловживань

та можливостей для корупції в державному управлінні засобами публічного права.

Громадянське суспільство та держави зазнають величезних втрат від законотворчих помилок. Ми переконані, що краще не «лікувати» вже допущені законодавчі помилки, а запобігати виникненню проблем у сфері правозастосування через дефекти нормативно-правових актів, або, якщо проблеми вже виникли, мати ефективний механізм їх усунення.

Необхідність дослідження системи забезпечення якості законодавства зумовлена не лише внутрішніми, а й зовнішніми чинниками, вирішальне місце серед яких належить розвитку міждержавних інтеграційних процесів, європейському вектору розвитку України, що вимагає чіткого розуміння критеріїв та підходів до забезпечення якості нормативно-правових актів у Європейському Союзі як результату діалогу між різними культурними та правовими традиціями, подолання ізоляції інших правових культур.

Так, відповідно до статті 124 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, сторони визнають важливість наближення чинного законодавства України до права Європейського Союзу. Україна зобов'язується забезпечити поступову гармонізацію свого чинного законодавства та законодавства, яке планується прийняти, із законодавством Європейського Союзу.

Отже, вважаємо за необхідне створити універсальну теоретичну конструкцію системи забезпечення якості законодавства, яка може бути застосована в державах континентальної правової сім'ї.

У результаті має бути побудована єдина система забезпечення якості як проектів, так і чинних нормативно-правових актів на основі існуючих елементів:

- правовий моніторинг;
- правова експертиза;
- юридична техніка;
- судовий контроль за обґрунтованістю нормативно-правових актів;
- принципи правотворчості у їх зв'язку із загальними принципами права тощо та новостворених елементів.

У процесі створення теоретичної конструкції мають бути визначені:

- 1) зв'язки між елементами системи;
- 2) місце і функції кожного елемента в системі;
- 3) налагоджений ефективний обмін інформацією як всередині системи, так і поза нею;
- 4) алгоритми взаємодії між елементами системи;
- 5) система стримувань і противаг для забезпечення об'єктивності.

Українське законодавство містить численні елементи забезпечення якості законодавства. Серед найпомітніших з них – законотворча процедура, що супроводжується юридичною та науковою експертизою з боку апарату парламенту, процедура оскарження нормативно-правових актів тощо.

Водночас, вважаємо за необхідне наголосити на суттєвій потребі:

- розвитку незалежних від суб'єктів нормотворення елементів, таких як громадська експертиза законодавства, незалежна правова та наукова експертиза законодавства тощо;
- розширити коло повноважень суб'єктів системи забезпечення якості законодавства;
- наділити суд та прокуратуру повноваженнями замовника правової експертизи законодавства у разі виявлення ними прогалин, колізій чи інших недоліків у законодавстві при виконанні своїх обов'язків.

Методологічна основа дослідження системи забезпечення якості законодавства, на нашу думку, має комплексний характер і передбачає поєднання низки філософських, загальнонаукових, спеціально-наукових підходів, методів і принципів наукового пізнання, що дозволить системно висвітлити обрану тему, розкрити та проаналізувати основні складові проблеми.

Діалектичний метод має бути застосований для виявлення зв'язків між елементами системи забезпечення якості законодавства, системою забезпечення якості законодавства та іншими правовими явищами.

Формально-логічний метод має бути використаний для аналізу законодавства у досліджуваній сфері, розробки пропозицій щодо його вдосконалення.

Закони формальної логіки потрібно використовувати при визначенні нових понять.

У дослідженні також мають бути застосовані порівняльний метод при вивченні зарубіжного досвіду та прогностичний метод для визначення шляхів підвищення якості законодавства.

Структурно-функціональний метод забезпечить визначення ролі, місця, функцій системи забезпечення якості законодавства.

Використання герменевтичного методу допоможе визначити зміст доктринальних джерел, у яких сформульовані найважливіші теоретичні та методологічні здобутки вчених із предмета дослідження.

Також існує потреба у використанні методів аналізу, синтезу, індукції, дедукції, моделювання тощо.

У процесі створення системи забезпечення якості законодавства пропонуємо такі етапи дослідження:

1. Аналіз елементів системи забезпечення якості законодавства в Україні, інших країнах-членах Європейського Союзу, законодавства Європейського Союзу, виявлення зв'язків між ними, аналіз існуючих проблем.

2. Пошук та формулювання нових елементів системи, встановлення зв'язків з існуючими елементами.

3. Формування інтегрованої системи, з добре налагодженими горизонтальними зв'язками між елементами, визначення функції та місця кожного елемента в системі, в якій відбувається процедура обміну інформацією.

Вважаємо, що в результаті можна отримати:

- структуру системи забезпечення якості законодавства з визначенням горизонтальних та вертикальних зв'язків між елементами системи;

- мету та завдання системи забезпечення якості законодавства в цілому, завдання кожного зі структурних елементів, опис їх властивостей;

- опис зовнішніх зв'язків з іншими системами;

- закономірності функціонування системи;

- складові системи забезпечення якості законодавства: суб'єкти; об'єкти забезпечення якості законодавства; функції, принципи тощо.

4. Формулювання пропозицій щодо практичної реалізації теоретичної конструкції (наприклад, розбудова інститутів системи забезпечення якості законодавства).

Результатом створення теоретичної конструкції системи забезпечення якості законодавства, зокрема, може бути те, що представники громадянського суспільства зможуть розширити можливості участі у забезпеченні якості законодавства.

Основною вигодою буде те, що Україна зможе заощадити значну кількість фінансових, людських та інших ресурсів за рахунок зменшення кількості судових спорів та покращення якості правозастосування, в тому числі у сфері боротьби з корупцією.

Реалізація запропонованої нами системи дозволить побудувати інституційно ефективний механізм забезпечення якості законодавства на засадах верховенства права, оскільки якісне законодавство в умовах демократичної конституції є найкращим захистом конституційних прав громадян.

Тільки у 70-х рр. минулого століття питанням ефективності закону стали приділяти певну увагу, а у 80-х рр. беруть початок дослідження, які присвячені якості закону [9, с. 57].

Підтримуємо позицію Л.М. Демидової, яка визначає якість закону як правовий стандарт, сукупність властивостей, яким притаманна потенційна здатність забезпечити ефективно державне правове регулювання та задовольнити певні інтереси держави й суспільства [10, с. 128], а тому дане визначення можна екстраполювати на поняття «якість нормативно-правового акта» [1, с. 128].

На цьому етапі дослідження розглядаємо систему забезпечення якості законодавства як сукупність організаційної структури, зв'язків між елементами, процесів і ресурсів, необхідних для безперервного елементів, процесів та ресурсів, необхідних для постійного підвищення якості законодавства на стадіях створення ідеї, концепції нормативно-правового акта, створення його проекту, обговорення його проекту, обговорення, ухвалення та реалізації.

Переконані, що цей процес має бути не ізольованим на окремих рівнях, а системним, із чі-

ткими налагодженими зв'язками між елементами забезпечення якості, мінімізацією суб'єктивного фактору завдяки внутрішній системі стримувань і противаг.

У процесі побудови цієї системи варто вийти за рамки окремих компонентів і об'єднати їх в єдине ціле.

Висновки. Будь-яка діяльність потребує контролю та забезпечення її якості як необхідного принципу управління, у більшості важливих для людства сфер такі системи розроблені (забезпечення якості освіти, продуктів харчування, медичних послуг, наукових досліджень тощо). Процес нормотворчості є досить складним, як і система законодавства в цілому, від його якості залежать всі інші системи держави, тому ми вважаємо за необхідне усунути прогалину в цій сфері та розробити таку систему для України. Ця система може бути актуальною як для східноєвропейських держав, так і загалом для держав, які прагнуть керуватися принципом верховенства права.

Адаптація українського законодавства до законодавства ЄС природно вимагає і відповідної адаптації процедур для забезпечення його якості.

Отже, на основі аналізу та синтезу окремих елементів системи (правовий моніторинг, експертиза законодавства, юридична техніка, судовий контроль обґрунтованості нормативних актів, принципи права тощо) потрібно виявити горизонтальні зв'язки між ними, побудувати їхню ієрархію, налагодити ефективний обмін інформацією як всередині системи, так і поза нею, здійснений пошук елементів, яких бракує для ефективного функціонування системи.

Вважаємо, що перед теорією права стоїть завдання не лише створити теоретичний конструкт якості законодавства та її критеріїв, а продовжити фундаментальне теоретичне дослідження на прикладному рівні, і на міждисциплінарному базисі комплексно їх об'єднати.

Література

1. Рибікова Г.В. Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2017. 230 с.

2. Xanthaki H. Misconceptions in Legislative Quality: An enlightened approach to the drafting of legislation. in Daniel Oliver (ed) *Conceptions and misconceptions of legislation* (2019, Springer, The Hague), pp. 23-49. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-12068-9_2

3. Xanthaki H. "Improving the Quality of EU Legislation: Limits and Opportunities?" in Sasha Garben and Inge Govaere (eds) *The Better Regulation Agenda: A Critical Assessment* (2018, Hart, Oxford) pp. 28-47.

4. Mousmouti M. (2012) Operationalising quality of legislation through the effectiveness test. *Legisprudence* 6(2): 191–205. URL: <https://doi.org/10.5235/175214612803596686>

5. Rogers H. (2015) Good law: how can the design of Bills and Acts help? In: *Designing democracy: how designers are changing democracy – spaces and processes, An Inquiry of the Design Commission* (London: Design Commission, March 2015).

6. Snyder F. (1993) The effectiveness of European Community Law: institutions, processes, tools and techniques. *Mod Law Rev* 56: 19–56. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.1993.tb02852.x>

7. Voermans W. (2009) Concern about the quality of EU legislation: what kind of problem, by what kind of standards? *Erasmus Law Rev* 2(1): 59–95.

8. Ushakova M. Improving the legislative process and legal drafting for the better policy implementation in Ukraine. № 1-2. 2021. P. 31-36. URL: <https://doi.org/10.29013/AJH-21-1.2-31-36>

9. Демидова Л.М. Якість кримінального законодавства: поняття, ознаки та проблеми забезпечення. *Теоретичні основи забезпечення якості кримінального законодавства та правозастосовчої діяльності у сфері боротьби зі злочинністю в Україні*: матеріали наук. конф., 15 трав. 2009 р. Харків: Право, 2009. С. 53–57.

10. Демидова Л.М. Щодо критеріїв якості кримінального законодавства (історичний аспект). *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди «Право»*. 2010. № 14. С. 123–130.

11. Чорнолуцький Р.В. Феноменологія нормопроєктувальної діяльності в конституційному

праві України: питання теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2017. 499 с.

References

1. Rybikova H.V. Legal examination of normative legal acts in Ukraine: thesis: 12.00.01. National Academy of Internal Affairs. Kyiv, 2017. 230 p.
2. Xanthaki H. Misconceptions in Legislative Quality: An enlightened approach to the drafting of legislation. in Daniel Oliver (ed) *Conceptions and misconceptions of legislation* (2019, Springer, The Hague), pp. 23-49.
3. Xanthaki H. "Improving the Quality of EU Legislation: Limits and Opportunities?" in Sasha Garben and Inge Govaere (eds) *The Better Regulation Agenda: A Critical Assessment* (2018, Hart, Oxford) pp. 28-47.
4. Mousmouti M. (2012) Operationalising quality of legislation through the effectiveness test. *Legisprudence* 6(2):191–205.
5. Rogers H. (2015) Good law: how can the design of Bills and Acts help? In: *Designing democracy: how designers are changing democracy – spaces and processes, An Inquiry of the Design Commission* (London: Design Commission, March 2015).
6. Snyder F. (1993) The effectiveness of European Community Law: institutions, processes, tools and techniques. *Mod Law Rev* 56:19–56.
7. Voermans W. (2009) Concern about the quality of EU legislation: what kind of problem, by what kind of standards? *Erasmus Law Rev* 2(1): 59–95.
8. Ushakova M. Improving the legislative process and legal drafting for the better policy implementation in Ukraine. № 1-2. 2021. P. 31-36.
9. Demydova L.M. Yakist kryminalnoho zakonodavstva: poniattia, oznaky ta problemy zabezpechennia. *Teoretychni osnovy zabezpechennia yakosti kryminalnoho zakonodavstva ta pravozastosovchoi diialnosti u sferi borotby zi zlochynnistiu v Ukraini: materialy nauk. konf.*, 15 trav. 2009 r. Kharkiv: Pravo, 2009. S. 53–57.
10. Demydova L.M. Shchodo kryteriiv yakosti kryminalnoho zakonodavstva (istorychnyi aspekt). *Zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni H.S. Skovorody «Pravo»*. 2010. № 14. S. 123–130.
11. Chornolutskyi R.V. Phenomenology of norm-drafting activity in the constitutional law of Ukraine: issues of theory and practice: dissertation ... Doctor of Law: 12.00.02. Kyiv, 2017. 499 p.

THE CONCEPT OF A LEGISLATIVE QUALITY ASSURANCE SYSTEM

National Aviation University
Liubomyra Huzara Avenue, 1, 03680, Kyiv, Ukraine
E-mail: arybikova@ukr.net

Objective: to propose a definition of the concept of the system of quality assurance of legislation. **Research methods:** dialectical method of cognition, general scientific and special methods are used in the article. **Results:** the author studies the concept of a legislative quality assurance system, which allows for a comprehensive approach to the formation of various aspects of the relevant theoretical construct. The author proposes a comprehensive methodological apparatus for creating a system of ensuring the quality of legislation. It is concluded that the rulemaking process is quite complex, as well as the system of legislation as a whole, and all other systems of the State depend on its quality, and therefore it is necessary to develop such a system for Ukraine. The author also offers her own definition of the concept of "legislative quality assurance system". **Discussion:** analyzed the need for a legislative quality assurance system in Ukraine to eliminate inefficiency, abuse and opportunities for corruption in public administration, as well as the general scheme with internal and external links between the elements of the system. Any activity requires control and assurance of its quality as a necessary principle of management, in most areas important for humanity such systems are developed (quality assurance of education, food products, medical services, scientific research, etc.). The process of standard-setting is rather complicated, as well as the system of legislation in general, all other systems of the state depend on their quality, so we consider it necessary to eliminate the gap in this sphere and to develop such system for Ukraine. The Ukrainian legislation contains multiple elements of ensuring the quality of legislation. Among the most prominent of them are constitutional procedure for submission, consideration, adoption of draft laws, amendments thereto, accompanied by legal and scientific expertise by the parliamentary apparatus, the procedure for appealing against normative legal acts, etc. The need to study the legislative quality assurance system is due not only internal but also external factors, crucial among which belongs to the development of interstate integration processes, the European vector of development of Ukraine, which requires a clear understanding of the criteria and approaches to ensure the quality of legal acts in the EU as a result of dialogue between different cultural and legal traditions, overcoming the isolation of other legal cultures.

Key words: system; rule of law; elements of the system; quality assurance of legislation.

Стаття надійшла до редакції 09.03.2023