

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

КУЧИНСЬКА О. Ю.,
аспірант кафедри теоретичної
юриспруденції
(Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана)

УДК 340.13 (094)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.42>

**СТРАТЕГІЇ НОРМОПРОЕКТУВАННЯ В УКРАЇНІ НА ШЛЯХУ ВСТУПУ
ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

У статті представлено різні аспекти та питання, пов'язані з процесом адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Включено аналіз різних методів та підходів до розроблення та впровадження нормативно-правових актів, порівняльну оцінку техніки нормопроекткування в Україні та країнах-членах ЄС, роль правової експертизи у нормотворчості, вплив європейської інтеграції на техніку нормопроекткування, а також проблеми та перспективи розвитку цього процесу в Україні.

Актуальність заданої тематики визначається нагальністю потреби в ретельній підготовці України до вступу в Європейський Союз. Оскільки цей процес передбачає не лише гармонізацію законодавства з європейськими стандартами, але й розробку ефективних стратегій нормопроекткування, стаття має велике значення для законодавців, правозастосувачів, науковців та громадськості. Дієві стратегії нормопроекткування є ключовим чинником у забезпеченні успішного вступу України до ЄС, тому ця тема залишається дуже актуальною у контексті подальшої євроінтеграції країни.

Процес адаптації законодавства України до права Європейського Союзу включає в себе техніку нормопроекткування та правову експертизу проектів нормативно-правових актів на відповідність європейському законодавству. Техніка нормопроекткування та правова експертиза проектів нормативно-правових актів на відповідність праву Європейського Союзу є незамінним етапом у процесі адаптації законодавства України до стандартів Європейського Союзу.

Цей процес передбачає аналіз вимог ЄС, розробку проектів нормативно-правових актів, їхню правову експертизу, внесення змін та доповнень до проектів та остаточне прийняття рішення стосовно їхнього ухвалення з урахуванням європейського законодавства для забезпечення відповідності українських нормативно-правових актів європейським стандартам та вимогам і враховує кращі практики та досвід інших країн, що є членами ЄС.

Метою статті є систематизація та аналіз стратегій нормопроекткування, необхідних для підготовки України до вступу до Європейського Союзу. Вона спрямована на визначення ключових напрямів та методів нормотворчості, які допоможуть українському законодавству відповідати стандартам ЄС. Мета полягає також у виявленні важливих аспектів і проблем, що виникають у процесі адаптації, та наданні рекомендацій з покращення цього процесу. Розгляд стратегій нормопроекткування сприятиме кращому розумінню викликів та можливостей, які стоять перед Україною на її шляху до євроінтеграції.



Впровадження ефективних стратегій нормопроекування допоможе зміцнити правову систему країни, забезпечуючи прозорість, стабільність та законність у законодавчому процесі. Посилення співпраці з Європейським Союзом через гармонізацію законодавства зі стандартами ЄС сприятиме поглибленню співпраці з Європейським Союзом та іншими країнами-членами, що може мати позитивний вплив на розвиток економіки та соціальну сферу країни. А ефективна стратегія нормопроекування, в свою чергу, сприятиме підвищенню довіри громадян до державних інституцій та законодавчого процесу, що є важливим аспектом демократичного розвитку країни. Забезпечення відповідності українського законодавства європейським нормам може створити сприятливі умови для інвесторів, що підвищить обсяги інвестицій та сприятиме економічному зростанню, підвищенню якості життя громадян, забезпечуючи їм більше прав та гарантій.

***Ключові слова:** адаптація законодавства, розробка нормативно-правових актів, правова експертиза, техніка нормопроекування, Угода про асоціацію.*

Kuchynska O. Yu. Strategies of law-making techniques in Ukraine on the way of accession to the european union

The article presents various aspects and issues related to the process of adapting the legislation of Ukraine to the legislation of the European Union. It includes an analysis of various methods and approaches to the development and implementation of normative legal acts, a comparative assessment of the rule-making technique in Ukraine and EU member states, the role of legal expertise in rule-making, the impact of European integration on the rule-making technique, as well as problems and prospects for the development of this process in Ukraine.

The urgency of the given topic is determined by the urgency of the need to thoroughly prepare Ukraine for joining the European Union. Since this process involves not only the harmonization of legislation with European standards, but also the development of effective strategies for normative design, the article is of great importance for legislators, law enforcers, scientists and the public. Effective normative design strategies are a key factor in ensuring Ukraine's successful accession to the EU, so this topic remains very relevant in the context of the country's further European integration.

The process of adapting the legislation of Ukraine to the law of the European Union includes the technique of normative design and legal examination of draft normative legal acts for compliance with European legislation. The technique of normative design and legal expertise of draft normative legal acts for compliance with the law of the European Union is an indispensable stage in the process of adapting the legislation of Ukraine to the standards of the European Union.

This process involves the analysis of EU requirements, the development of draft legal acts, their legal examination, the introduction of changes and additions to the drafts and the final decision-making regarding their adoption taking into account European legislation to ensure the compliance of Ukrainian legal acts with European standards and requirements and takes into account the best practices and experience of other EU member countries.

The purpose of the article is the systematization and analysis of normative design strategies necessary for Ukraine's preparation for joining the European Union. It is aimed at determining the key areas and methods of rulemaking that will help Ukrainian legislation to meet EU standards. The goal is also to identify important aspects and problems arising in the process of adaptation and to provide recommendations for improving this process. Consideration of normative design strategies will contribute to a better understanding of the challenges and opportunities facing Ukraine on its way to European integration.



Implementation of effective rule-making strategies will help strengthen the country's legal system, ensuring transparency, stability and legality in the legislative process.

Strengthening cooperation with the European Union through the harmonization of legislation with EU standards will contribute to the deepening of cooperation with the European Union and other member countries, which can have a positive impact on the development of the economy and the social sphere of the country. And an effective strategy of normative design, in turn, will contribute to increasing the trust of citizens in state institutions and the legislative process, which is an important aspect of the country's democratic development. Ensuring the compliance of Ukrainian legislation with European standards can create favorable conditions for investors, which will increase the volume of investments and contribute to economic growth, improving the quality of life of citizens, providing them with more rights and guarantees.

Key words: *adaptation of legislation, development of normative legal acts, legal expertise, technique of normative design, Association Agreement.*

Вступ. Незважаючи на активні кроки в напрямку європейської інтеграції, Україна стикається з численними викликами у сфері нормопроекування, необхідного для адаптації внутрішнього законодавства до європейських стандартів. Однією з ключових проблем є нестача уніфікованих методик та стандартів у цьому процесі, а також відсутність чіткого регулювання взаємодії з іншими членами ЄС в цій сфері. Це ставить під сумнів ефективність та якість адаптації законодавства та ускладнює переговорний процес з метою вступу в Європейський Союз.

Але, слід також звернути увагу на те, що розроблення та прийняття проектів нормативно-правових актів, що наближують національне законодавство до *acquis* ЄС, в межах нормотворчого процесу органів державної влади характеризується певною юридико-технічною специфікою. Це дає підстави виокремити адаптацію законодавства, як процес цілеспрямованого приведення національного законодавства у відповідність з правом ЄС, в окрему самостійну функцію нормотворчої діяльності. Відповідно, адаптації законодавства України до *acquis* ЄС як функція нормотворчості реалізується за допомогою спеціальних техніко-юридичних процедур та має свою нормопроектну техніку адаптації законодавства. Зокрема, проекти нормативно-правових актів, що наближують національне законодавство до *acquis* ЄС, повинні розроблятися згідно з основними стандартами верховенства права, що передбачає визначеність (прозорість), передбачуваність, виконанність (застосовність), пропорційність, узгодженість та послідовність законодавства. Такий підхід гарантує якість та ефективність правових норм, сприяє підвищенню довіри громадян до правової системи, а також відповідає вимогам міжнародних стандартів та забезпечує відповідність законодавства ЄС українським нормативно-правовим актам.

Постановка завдання. Техніка нормопроекування завжди була об'єктом активних наукових досліджень. Різні підходи до нормопроекування вивчалися такими науковцями, як Косович В.М., Загуменна Ю.О., Сидоренко А.Ю., Щирба М.Ю., Чернолуцький Р.В., Онищук І.І., Міневич О.І. тощо.

До 2023 року органи державної влади та органи місцевого самоврядування слідували методичним вказівкам прийнятим Міністерством юстиції України під назвою «Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки». Під вимогами поставлені перед Україною, як держави, яка закріпила курс європейської інтеграції та адаптації національного законодавства згідно права ЄС (*acquis* ЄС) змусила прийняти закон України «Про нормотворчу діяльність». Згідно нього, техніка нормопроекування – це сукупність техніко-правових засобів, способів, прийомів та методів, за допомогою яких створюється проект нормативно-правового акта [1]. «Україна вперше за 32 роки отримала «закон про закони» – зазначив спікер Верховної Ради України Руслан Стефанчук [2].



Метою статті є розгляд аспектів та проблем, пов'язаних з процесом адаптації внутрішнього законодавства України до європейських стандартів та вимог. Стаття спрямована на аналіз технік нормопроєктування, використовуваних в Україні, порівняльну оцінку з практикою країн-членів ЄС, а також на виявлення проблем та пошук шляхів їх вирішення. Такий підхід сприяє збагаченню та удосконаленню національної нормотворчої практики в контексті підготовки до майбутнього вступу в Європейський Союз.

Як визначає законодавець, техніка нормопроєктування – це сукупність техніко-правових засобів, способів, прийомів та методів, за допомогою яких створюється проект нормативно-правового акта [3]. Ця сукупність включає в себе аналіз вже існуючого законодавства, вивчення інтернаціональних документів, оцінку їх відповідності внутрішнім потребам та міжнародним стандартам, а також розроблення тексту нормативного акта з урахуванням цих аспектів. Також до складу техніки нормопроєктування входить взаємодія з зацікавленими сторонами, проведення експертизи та консультацій з фахівцями у відповідних галузях, врахування відповідних міжнародних норм та стандартів, а також оформлення та презентація готового проекту для подальшого прийняття та впровадження.

Результати дослідження. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом відкрила нові можливості та визначила напрямки подальшого законотворчого шляху України через глибоке і всеосяжне наближення українського законодавства до стандартів та норм ЄС у різних сферах, що включають політику, економіку, права людини, соціальні та екологічні стандарти.

Слід зазначити, що Угода про асоціацію передбачає «динамічне наближення», тобто наближення фактично ніколи не закінчується: щоразу коли відповідне право ЄС змінюється або замінюється новим законодавством [4, с. 12]. Такий підхід передбачає зміцнення інституційних механізмів та здійснення правової експертизи для забезпечення відповідності українського законодавства нормам Європейського Союзу через забезпечення відкритості, прозорості та демократичності при ухваленні нових законів. Це включає широку участь громадськості, експертну думку та консультації з різних сфер суспільного життя у процесі розробки та прийняття законодавчих актів.

Наприклад, Додаток XVII «Нормативно-правове наближення» до Угоди про асоціацію стосується нормативно-правового наближення у таких секторах послуг як фінансові, телекомунікаційні, поштові та кур'єрські та послуги з міжнародних морських перевезень. У п. 2 ст. 2 Додатку XVII зазначено, що відповідні законодавчі акти ЄС мають стати частиною національного законодавства України таким чином: 1) якщо законодавчий акт є Регламентом або Рішенням ЄС, то він повинен стати, як такий, частиною національного законодавства України; 2) якщо законодавчий акт є Директивою ЄС, то за компетентними органами України залишається право вибору форми та способу його імплементації [5].

Оскільки законодавчий акт є Регламентом або Рішенням Європейського Союзу, то він має непряму дію у всіх країнах-членах ЄС, включаючи Україну, і повинен бути втілений у національне законодавство країни. Це означає, що Регламент або Рішення ЄС має пряму чинність і застосовується безпосередньо в Україні, без потреби ухвалення окремого національного законодавчого акта. Таким чином, він автоматично стає частиною національного законодавства України.

Якщо законодавчий акт є Директивою Європейського Союзу, Україна має право вибору форми та способу його імплементації. Директива є правовим актом Європейського Союзу, який встановлює загальні цілі або принципи, що повинні бути досягнуті країнами-членами, проте залишає відкритими конкретні методи із досягнення цих цілей.

Отже, країнам-членам, включаючи Україну, надається можливість самостійно визначати, як саме вони реалізують вимоги Директиви у національному законодавстві. Це означає, що компетентні органи України мають право вибирати конкретні заходи та механізми, які вони вважають найбільш відповідними для втілення цих цілей у національне законодавство. Для втілення цілей Директиви ЄС в національне законодавство України можуть використовуватися різноманітні заходи, такі як ухвалення нових законів або внесення змін до



існуючих, розробка нормативно-правових актів на рівні підзаконного законодавства, аналіз існуючого законодавства, створення механізмів контролю та моніторингу, а також залучення громадськості та міжнародні співпраця. Ці заходи спрямовані на досягнення відповідності національного законодавства ЄС-стандартам та ефективну адаптацію законодавства України до вимог Європейського Союзу.

Проектування нормативно-правових актів, що наближують національне законодавство до *acquis* ЄС, відбувається з дотриманням всіх стандартних вимог техніки нормопроекування – сукупності техніко-правових засобів, способів, прийомів та методів, за допомогою яких створюється проект нормативно-правового акта. Основні стандарти техніки нормопроекування визначені в Законі України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 (ст. ст. 31–42). Зокрема, наступні вимогами техніки нормопроекування до змісту положень нормативно-правового акта є: 1) однозначність їх розуміння (ясність, точність, доступність для розуміння та реалізації); 2) передбачуваність (прогнозованість) результатів їх реалізації; 3) їх відповідність нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгодженість з нормативно-правовими актами рівної юридичної сили; 4) уніфікованість вжитої в них термінології; 5) спорідненість та логічна послідовність їх викладення (ст. 34) [6].

Наразі, для України актуальним є питання гармонійного синтезу європейського підходу у нормотворенні та національного. Це означає не лише врахування та адаптацію європейських стандартів та правових норм у вітчизняне законодавство, а й забезпечення їхньої взаємовідповідності та взаємодії з внутрішніми потребами та цілями країни. Такий підхід передбачає збалансований розвиток законодавства, що враховує як міжнародні стандарти, так і національні особливості, та сприяє створенню консистентної та ефективної правової системи, сприятливої для всіх суб'єктів громадянського суспільства та бізнесу. Для досягнення цієї мети важливо впровадження сучасних методів нормопроекування, систематичний аналіз і оцінка потреб громадян та підприємств, а також підтримка ефективної системи моніторингу та оцінки впливу нормативних актів на соціально-економічний розвиток країни.

Для покращення інноваційного процесу, необхідно створити відповідну інфраструктуру та добре функціонуючу інноваційну екосистему. Уряди можуть відігравати вирішальну роль у цьому, надаючи правильні політичні рамки, які підтримують інновації та вирішують всю складність інновацій. Крім того, західні країни повинні бути відкритими для навчання країн, що розвиваються, щоб адекватно задовольнити потребу в доступних рішеннях, а також забезпечити, щоб усі частини суспільства могли брати участь в інноваційному процесі. Щоб забезпечити вирішення всіх питань, дослідники наголошують на важливості систематичного діалогу на ранніх стадіях. Дотримання основних кроків, викладених у загальній структурі та керівництві з найкращої практики, а також включення систематичного діалогу як ключової концепції в нормотворчий процес може допомогти подолати поточні бар'єри та, як наслідок, принести проривні відкриття та інноваційні ідеї з бажаною доданою цінністю [7].

Прискорення процесу нормотворення без погіршення якості можливе шляхом ефективного використання технологій управління документами та електронного документообігу, залучення експертів та громадськості у процес нормотворення, спрощення процедур, подальшого вдосконалення нормотворчого процесу, кращого управління ресурсами та оптимізації бюджетних видатків.

Техніка нормопроекування в Україні у статусі держави – кандидата є складним та важливим етапом для України на шляху до європейської інтеграції. Цей процес вимагає детального аналізу європейського законодавства та його відповідності внутрішнім потребам та цілям країни, а також врахування практичного досвіду інших країн-членів ЄС. При розробці таких проектів необхідно забезпечити широку участь різних зацікавлених сторін, зокрема громадських організацій, бізнесу та наукових установ, для забезпечення їхнього легітимного прийняття та успішної імплементації. Крім того, важливо забезпечити відкритість та прозорість у процесі прийняття та реалізації таких актів, а також систематично оцінювати їхній вплив на різні сфери суспільства та економіки.



Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що розроблення та прийняття проектів нормативно-правових актів, що наближують національне законодавство до *acquis* ЄС, в межах нормотворчого процесу органів державної влади характеризується певною юридико-технічною специфікою. Це дає підстави виокремити адаптацію законодавства, як процес цілеспрямованого приведення національного законодавства у відповідність з правом ЄС, в окрему самостійну функцію (напрямок) нормотворчої діяльності. Функціональна характеристика нормотворчої діяльності органів публічної влади має виходити з її реального змістовного наповнення, яке відображає сучасний стан розвитку правової системи держави. Отже поряд з такими традиційними функціями нормотворчості як первинне регулювання суспільних відносин, удосконалення, упорядкування (систематизація), конкретизація (деталізація) законодавства, сьогодні слід виокремлювати таку функцію нормотворчості як адаптація національного законодавства до *acquis* ЄС. Відповідно, процес адаптації законодавства України до *acquis* ЄС як самостійний напрям нормотворчості реалізується за допомогою спеціальних техніко-юридичних процедур та має свою нормопроектну техніку адаптації законодавства. Цей процес включає вивчення, аналіз та порівняння вже існуючого українського законодавства з вимогами *acquis* ЄС, визначення відмінностей та необхідних змін для відповідності європейським стандартам. На основі цього аналізу розробляються конкретні законопроекти та нормативні акти, які спрямовані на узгодження законодавства України з правовими нормами Європейського Союзу. Важливим етапом у цьому процесі є також правова експертиза проектів законів та їхня подальша публічна обговорення, які допомагають забезпечити широкий консенсус та легітимність нормативних актів.

Перспективи нормопроектування в Україні як кандидата до ЄС полягають у подальшому глибокому впровадженні європейських стандартів та норм у національне законодавство. Це стосується не лише адаптації існуючих законів та нормативних актів до вимог *acquis* ЄС, але й розробку нових правових норм для відповідності європейським стандартам. Перспективи такого нормопроектування включають удосконалення правової системи, забезпечення захисту прав громадян, сприяння економічному розвитку та створенню сприятливого інвестиційного клімату в країні. Крім того, це сприятиме покращенню міжнародного співробітництва та взаєморозуміння між Україною та країнами ЄС, що є ключовими чинниками у процесі євроінтеграції.

Список використаних джерел:

1. Пивовар М. «Практичні аспекти нормотворчості щодо актів органів місцевого самоврядування на прикладі Польщі та України». *Вісник Національного Університету «Львівська політехніка»* Вип. 10. № 4 (40), 2023 URL: <https://science.lpnu.ua/uk/law/vsi-vypusky/volume-10-number-4-40-2023/praktychni-aspekty-normotvorchosti-shchodo-aktiv-organiv> (дата звернення: 10.04.2024)
2. Верховна Рада ухвалила закон про правотворчу діяльність. *Укрінформ*: веб-сайт. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3752754-vr-uhvalila-zakon-pro-pravotvorchialnist.html> (дата звернення: 10.04.2024)
3. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 10.04.2024)
4. Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення українського законодавства до права ЄС. Веб-сайт. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/law/rekomendatsiyi-shhodo-nablyzhennya-ukrayinskogo-zakonodavstva-do-prava-yes/> (дата звернення: 12.04.2024)
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 13.04.2024)
6. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 року № 3354-IX: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 13.04.2024)
7. Іоанно І. «Міжнародна практика інноваційних рішень у сфері державного управління». *Матеріали XIX регіональної науково-практичної конференції / Дніпровська політехніка*. Дніпро, 2022. С. 125–127.

