

новим з погляду на тенденції розвитку України періоду її незалежності. І водночас він додає до об'єктивності позиції про те, що формування внутрішньо- і зовнішньополітичного курсу України має відображати насамперед її національні інтереси, а не національні інтереси країни (у даному випадку — США), що здатна виступати з позиції підтримки нових демократій. Безперечно істиною залишається те, що здобуття Україною позиції рівноправного члена євроатлантичної спільноти може стати наслідком здобутків самого українського суспільства, і це — реальний шлях до більш врівноважених стосунків України із Заходом, включаючи й такого її провідного представника як США.

**Н. А. Железняк**

заст. директора Департаменту  
державної реєстрації нормативних  
актів Міністерства юстиції України

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ОБ'ЄДНАНА ЄВРОПА**

З проголошенням незалежності нашої держави, прийняттям Конституції України як політико-правового підґрунтя розбудови демократичної, правової держави, настав час для створення необхідних передумов для набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі а для цього необхідно гармонізувати право Європейського Союзу з національною правовою системою.

Відомо, що, згідно з установчими договорами Євросоюзу, гармонізація його права з національними правовими системами досягається не примусовим узгодженням відповідних норм, а шляхом добровільної відмови держав-членів від частини своїх повноважень, що пов'язане з економічною і політичною доцільністю.

При цьому слід пам'ятати, що на Копенгазькій Раді в червні 1993 року держави — члени ЄС визначили критерії, на підставі яких буде вирішуватися, чи готові держави — заявники до членства в ЄС. Серед «Копенгазьких критеріїв» є такий: досягнення стабільності інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини й повагу до меншин та їх захист.

Таким чином, необхідно досягти такого рівня розвитку національної правової системи, щоб не Україна просилась бути членом Європейського Союзу, а нам пропонували приєднатись до цього угруповання європейських держав та міжнародних органі-

зацій. Іншими словами, одним з основних завдань сьогодення нашої держави є розбудова Європи в Україні.

Отже, вивчаючи досвід у сфері нормотворчої діяльності країн — членів Європейського Союзу, необхідно максимально визначити та реалізувати правові норми та принципи національної правової системи з урахуванням норм і принципів європейського права.

Відповідно до Стратегії інтеграції адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає в зближенні національного законодавства із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави в рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався в державах — членах ЄС.

Разом із цим слід зазначити, що більш вдалим, на нашу думку, буде вести все-таки мову не про адаптацію національного законодавства до законодавства Євросоюзу, а про наближення, гармонізацію національного законодавства із законодавством Євросоюзу (як провідної частини законодавства та права міжнародних організацій (європейське право)) та міжнародних організацій.

Як слушно робить висновки із зазначеного питання В. Ф. Опришко, «правові системи Євросоюзу та європейських міжнародних організацій у цілому мають узгоджене спільне правове поле, яке сприяє їх співробітництву при вирішенні інтеграційних проблем, що зараз є в Європі. Саме тому ці системи можна розглядати як невід’ємні складові єдиного європейського права, частиною й ядром якого поступово стає право Євросоюзу. Це пояснюється тим, що в ньому акумулюються й консоліднуються норми та принципи, які регулюють діяльність згаданих європейських міжнародних організацій» [1].

Тобто, під європейським правом, за В. Ф. Опришком, необхідно розуміти «систему норм і принципів, які регулюють міжнародно-правову діяльність європейських міжнародних організацій та міжнародних об’єднань», а не сукупність національних правових систем європейських держав («арифметичний підхід») [2].

Таким чином, на нашу думку, саме виходячи з визначення, даного В. Ф. Опришком, потрібно проводити гармонізацію національного законодавства з європейським законодавством та його провідною складовою — законодавством Євросоюзу, яке є віддзеркаленням міжнародно-правових норм (юридично обов’язкових приписів міжнародного об’єднання — Євросоюз) та, відповідно, — європейським правом.

Стан нормативно-правового регулювання певних суспільних відносин, дієвість законодавства, його дотримання тісно пов'язані, перш за все, з якістю самого нормотворення, адже форма і зміст нормативно-правового акта взаємообумовлені між собою.

На відміну від України, країни — члени ЄС — не мають такого механізму та засобу досудового забезпечення захисту прав громадян та юридичних осіб, а відтак, на мою думку, й реалізації державної правової політики, спрямованої на забезпечення законності та правопорядку як здійснення правової експертизи та державної реєстрації нормативно-правових актів.

У зв'язку із цим, вочевидь, необхідно на рівні законодавчого акта визначити:

- 1) поняття державної реєстрації нормативно-правових актів;
- 2) законодавство про державну реєстрацію нормативно-правових актів;
- 3) особливості правової експертизи нормативно-правових актів вторинного законодавства;
- 4) правові та технічні вимоги до нормативно-правових актів вторинного законодавства, в тому числі з урахуванням норм та принципів правової системи Європейського Союзу;
- 5) наслідки та значення державної реєстрації нормативно-правових актів у забезпеченні законності їх та реалізації державної правової політики.

Існують різні класифікації правових форм діяльності щодо реалізації правової політики. Найбільш поширений поділ цих форм на правоустановчі (правотворчість), правовиконавчі та правоохоронні. Перші передбачають діяльність суб'єктів державної влади зі створення правових норм, їх зміни та скасування; другі — щодо реалізації правових приписів; треті — з охорони правових норм від порушень.

На нашу думку, в нормотворчій діяльності як правовій формі реалізації державної правової політики повинні бути задіяні всі правоустановчі (правотворчість), правовиконавчі та правоохоронні форми. Тому розробка проекту нормативно-правового акта, яка поєднує в собі два основні процеси: формулювання політики та укладення тексту проекту [3], потребує чіткої законодавчої регламентації.

Актуальною проблемою сьогодення є недосконалість, розпорошення, а іноді й протиріччя існуючих нормативно-правових актів. Така ситуація негативно впливає на процес реалізації прав та виконання обов'язків усіма суб'єктами суспільних відносин, розвиток України як правової держави.

Разом із цим слід звернути увагу на те, що більшість країн — членів ЄС — також вводять зобов'язуючі правила нормопроекування для професійних нормопроекувальників та юристів експертів, які беруть участь у цих процесах. Так, Австрія, Бельгія, Франція, Німеччина, Італія, Нідерланди, Португалія, Іспанія та Великобританія мають закони, що містять настанови чи стандарти з якості законотворення для національного використання. Адже якість законодавства країн — членів ЄС впливає на якість законодавства Європейського Союзу в цілому і навпаки — стан законодавства ЄС прямо впливає як на громадян країн — членів Європейського Союзу, так і на європейський інтеграційний процес у цілому.

Одним із шляхів розв'язання зазначеної проблеми в Україні є законодавче врегулювання процесу створення нормативно-правових актів (нормотворення) суб'єктами нормотворення та врахування при цьому того положення, що необхідною умовою та головним принципом нормотворчого процесу є законність як «принцип, відправне положення та об'єктивна властивість права в узагальненому вигляді» [4], що забезпечує дотримання та виконання законів.

Вихідним положенням принципу законності, який є визначальним у нормотворенні, є верховенство закону, що передбачає основне місце закону в системі нормативно-правових актів і відповідність підзаконних актів закону.

На досягнення цієї мети та гарантування прав і свобод людини спрямовані основні зусилля органів юстиції.

З метою попередження порушень чинного законодавства та захисту конституційних прав і свобод громадян уже одинадцять років Міністерство юстиції України та його територіальні управління юстиції відповідно до Указу Президента України від 03.10.92 № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» (зі змінами та доповненнями) здійснюють державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що стосується прав, свобод і законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер.

Нарешті, 28 червня 1996 року зазначена правова норма знайшла своє відображення в Конституції України (Основному Законі України), зокрема, стаття 117 якої передбачає, що нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом.

Таким чином, можливість закріплення зазначеної процедури на законодавчому рівні надана Конституцією України, а на реалі-

зацію цього направлений проект Закону України «Про нормативно-правові акти», який визначає види, юридичну силу нормативно-правових актів, встановлює загальні засади підготовки, прийняття, набрання чинності та дії нормативно-правових актів України, а саме: одна із глав зазначеного Закону регулює питання державної реєстрації нормативно-правових актів.

Отже, розглянемо, що таке державна реєстрація нормативно-правових актів та її складові за проектом Закону України «Про нормативно-правові акти».

Державна реєстрація нормативно-правових актів — це процедура, яка полягає у здійсненні правової експертизи та занесенні до державного реєстру нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, Національного банку України, інших органів державного управління (акти відповідних органів державного управління); міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, в тому числі зі спеціальним статусом їх територіальних органів, міністерств та республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, голів місцевих державних адміністрацій, керівників їх управлінь, відділів, інших структурних підрозділів (акти органів виконавчої влади); сільських, селищних, міських, районних у місті рад та їх виконавчих органів, районних і обласних рад (акти органів місцевого самоврядування).

Таким чином, державна реєстрація нормативно-правових актів вторинного законодавства передбачає проведення цілої низки процедур, а саме вона складається із трьох етапів:

1. Проведення правової експертизи нормативно-правового акта.
2. Прийняття рішення щодо його державної реєстрації.
3. Ведення обліку нормативно-правових актів шляхом включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Таким чином, саме органи юстиції, основним завданням яких є реалізація державної правової політики, покликані бути на сторожі прав людини й громадянина, забезпечення відповідності (максимального збігу) конституції юридичної й фактичної.

Адже коли фактична та юридична конституції збігаються, то конституційна система є реальною. Якщо ж вони не збігаються, існують самі по собі, то конституційна система є фіктивною, нереальною. «За таких умов юридична конституція й реальний конституційний лад надмірно політизуються. Виникає атмосфера, в якій слова політиків разюче розходяться з практикою, а конституціоналізм як наука приходить до занепаду»[5].

Враховуючи викладене, потрібно підкреслити, що органи юстиції вже на етапі здійснення правової експертизи норматив-

но-правових актів, тобто до набрання ними чинності, щороку попереджують прийняття в середньому біля півтори тисячі незаконних правових норм, тому охорона Конституції України в даному випадку забезпечується ще до стадії застосування актів вторинного законодавства, а тому найбільш повно і всебічно гарантується забезпечення єдиної державної правової політики, а як її результат — захист прав і свобод людини. У зв'язку з цим нагальним питанням є притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях.

Одночасно потрібно звернути увагу на поетапне здійснення адаптації не тільки щодо сфер правового регулювання, а й щодо видів нормативно-правових актів, які повинні бути адаптовані до законодавства Європейського Союзу, тобто спочатку необхідно адаптувати законодавчі, підзаконні, а потім відомчі нормативно-правові акти.

Зазначеному процесу повинна сприяти Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Законом України 18 березня 2004 року» [6], яка визначає особливості розгляду проектів нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, зокрема передбачено, що такі проекти проходять експертизу на відповідність *acquis communautaire* — правової системи Європейського Союзу.

З огляду на викладене, на нашу думку необхідно в Законі України «Про нормативно-правові акти» чітко визначити норми щодо порядку та процедури здійснення вищезгаданої експертизи, а найголовніше — на рівні цього Закону визначити принципи національної правової системи, які б відповідали основним принципам європейського права та його провідної частини права Європейського Союзу. Адже невизначеність принципів національної правової системи в контексті приведення законодавства України до правової системи Європейського Союзу може призвести до серйозних порушень та «перекосів» чинного національного законодавства, викривлення державної правової політики України в цілому.

Разом із цим, на нашу думку, здійсненню адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу повинно передувати приведення нормативно-правових актів суб'єктів нормотворення у відповідність до Конституції України та чинного законодавства.

Виділимо п'ять етапів приведення нормативно-правових актів міністерств та інших органів у відповідність до чинного законодавства:

— перегляд нормативно-правових актів, які були видані до прийняття Акта проголошення незалежності України, тобто нормативно-правові акти Союзу РСР та Української РСР, з метою розроблення нових нормативно-правових актів, усунення множинності, скасування застарілих актів і таких, що не відповідають новим умовам економічного й соціального розвитку України;

— перегляд нормативно-правових актів, які прийняті суб'єктами нормотворення до запровадження державної реєстрації нормативно-правових актів в установленому законодавством порядку, тобто до 01.01.93 та інших строків, установлених чинним законодавством України;

— перегляд зареєстрованих в установленому чинним законодавством порядку нормативно-правових актів;

— перегляд нормативно-правових актів, які видані суб'єктами нормотворення до прийняття Конституції України (Основного Закону України), в тому числі розробка нових нормативно-правових актів;

— перегляд нормативно-правових актів, які видані суб'єктами нормотворення з метою приведення їх у відповідність до чинного законодавства України та адаптація їх до законодавства Європейського Союзу, якій передують експертиза на відповідність *acquis communautaire*.

Таким чином, законодавче врегулювання питань нормотворчої діяльності, у тому числі у сфері державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств та інших органів, введення адміністративно-правової відповідальності за порушення цього законодавства, встановлення порядку та процедури здійснення експертизи проектів вищезазначених актів на відповідність *acquis communautaire*, визначення принципів національної правової системи, які б відповідали основним принципам європейського права, є основою нормотворення як правової форми реалізації державної правової політики, гарантією й запорукою забезпечення законності нормативно-правових актів, захисту прав та свобод людини й громадянина, відправною умовою розбудови України як європейської держави.

## Література

1. *Опришко В.* Право Європейського Союзу та його сутність // Правове регулювання економіки: Зб. наук. пр. — К.: КНЕУ, 2002. — Вип. 3. — С. 11—12.
2. Там само.
3. *Prof. Keith Patchett.* Встановлення та дотримання стандартів розробки законопроектів // Матеріали курсу нормопроекування, який підготовлений Центром законодавчих студій сера Вільяма Дейла в Інституті поглиблених правничих студій Університету Лондона.
4. Теоретико методологічні проблеми законності. В. Ф. Сіренко, Є. Б. Кубко, С. В. Бобровник, О. Л. Богініч, Т. І. Ковальчук, Н. М. Онищенко, Н. М. Пархоменко // Правова держава: Ювілейний щорічник наукових праць / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — Вип. 10. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 1999. — С. 171.
5. *Тихонова С., Юзьков Л.* Конституція юридична і фактична // Право України. — 1992. — № 1. — С. 9.
6. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Законом України 18 березня 2004 року // Урядовий кур'єр. — 2004. — 20 квіт. — № 74. — С. 13.

**О. В. Задорожна**

пров. наук. співробітник

Об'єднаного інституту економіки

НАН України, канд. екон. наук

## ІНВЕСТИЦІЯ ЯК УМОВА МІЖНАРОДНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Останнім часом у науковій літературі, на рівні державних рішень, у дискусіях і суперечках багато говориться про роль інвестиційного фактора в економічному розвитку як національної економіки, так і в міжнародних контактах, відзначається недостатня політична воля держави у розв'язанні назрілих економічних проблем і недосконалість правової бази, що регулює зазначені відносини.

Нерідко висловлюється думка про те, що держава, в силу обмеженості своїх фінансових можливостей, може здійснювати лише вибірково міжнародну політику, вступаючи в контакти з окремими країнами, для яких українська економіка — інвестиційно досить приваблива. Інші сфери інтеграції, відповідно до такої логіки, виявляються малозначущими, не заслуговуючими уваги. Але саме вони становлять основну масу інтеграційних об'єктів, і зневага тут просто недоречна.