

<https://doi.org/10.15407/econlaw.2025.04.019>

УДК 346

Олександр ТРЕГУБ, канд. юрид. наук, старш. наук. співроб.  
відділу господарсько-правових досліджень проблем економічної безпеки  
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень  
імені В.К. Макутова Національної академії наук України», м. Київ, Україна  
ID [orcid.org/0000-0003-0660-5783](https://orcid.org/0000-0003-0660-5783)

## НОРМОПРОЄКТУВАННЯ КРИЗЬ ПРИЗМУ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

**Ключові слова:** нормопроєктування, правотворча діяльність, державна регуляторна політика, регуляторна діяльність, аналіз регуляторного впливу, оцінка впливу, уніфікація.

Обґрунтовано наукові підходи щодо розвитку методологічних засад нормопроєктування, яке здійснюється у рамках державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, з урахуванням принципів і правил правотворчої практики ЄС. Стверджується, що впровадження в Україні цих принципів і правил супроводжуватиметься значним посиленням ролі уніфікації та пропорційним послабленням фрагментації і спеціалізації у нормопроєктуванні. Аргументовано, що така тенденція сприятиме усуненню характерних для регуляторної діяльності проблем та досягненню якісно нового рівня правового регулювання господарських відносин. Конкретизовано, що на період воєнного стану та у найближчий час після його завершення актуальним завданням є оновлення принципів державної регуляторної політики з метою наближення їх до принципів правотворчої діяльності в ЄС, а також забезпечення повноти й безперервності регуляторного циклу та подолання формалізму регуляторних процедур.

**Вступ.** З кінця 1990-х років в Україні почало формуватися правове поле для розвитку державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності (далі державна регуляторна політика) як пріоритетного напрямку діяльності держави, що було закономірним відгуком на потребу зміцнення економічних засад її незалежності та суверенітету. Цей процес досяг вершини свого розвитку з ухваленням Закону України від 11.09.2003 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі Закон про регуляторну політику), який у систематизованому вигляді закріпив правові та організаційні основи реалізації цієї політики. Її визначальною рисою є синтез правового та економічного регулювання [1, с. 105], виражений у буквальному тлумаченні закону в спрямованості на «вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення ухвалення економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності» (абз. 2 ст. 1 Закону про регуляторну політику).

Ц и т у в а н н я: Трегуб О. Нормопроєктування кризь призму державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: методологічні засади. *Економіка та право*. 2025. № 4. С. 19—33. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2025.04.019>

Результатом юридичного визнання та інституціоналізації державної регуляторної політики стало зародження особливого напрямку нормопроектної діяльності, пов'язаного із розробленням актів господарського законодавства відповідно до встановлених спеціальним законодавством правил і процедур регуляторної діяльності. У Стратегії Державної регуляторної служби України на 2023—2025 роки, затвердженій наказом цієї Служби (далі ДРС) від 20.02.2023 № 25, наголошено на тому, що зазначені вище процедури є ефективними і повністю відповідають передовим міжнародним і європейським підходам. Водночас Стратегією поставлено завдання впровадження кращих практик аналізу регуляторного впливу, адже окремі вимоги національного законодавства необґрунтовано ускладнюють процес підготовки проєктів регуляторних актів та створюють непропорційне навантаження на їх розробників [2, с. 2, 11]. Таке завдання розкриває лише один аспект фундаментальної проблеми, яка полягає у відсутності наближених до правотворчої практики Європейського Союзу (далі ЄС) єдиних методологічних положень щодо нормопроектування, покликаною реалізувати цілі державної регуляторної політики в нових політико-правових та економічних реаліях.

У Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року Європейська комісія зазначає вжиття Україною заходів щодо вдосконалення законодавчого процесу шляхом ухвалення Закону України від 24.08.2023 № 3354-IX «Про правотворчу діяльність», більшість норм якого вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану. Одночасно Звіт закликає Верховну Раду України до здійснення реальних кроків для вдосконалення загальної процедурної та методологічної бази оцінювання впливу законопроектів і проведення підсумкової (*ex post*) оцінки законодавства [3, с. 22]. Рекомендація Європейської комісії прямо стосується якісного оновлення вимог до підготовки аналізу регуляторного впливу та відстеження результативності регуляторних актів, що є складовими регуляторної діяльності.

У цьому контексті поворотним моментом є ухвалення Закону України «Про правотворчу діяльність» як об'єднувальної і системотвірної ланки між різними елементами, формами і напрямками цієї діяльності, що раніше не мали

єдиного концептуального і нормативно-правового фундаменту. Хоча реалізація положень цього Закону відтермінується, по суті, на невизначений строк, але вже факт його появи є символічним і сигналізує про початок формування нового правотворчого світогляду та ціннісної перебудови усієї сфери правотворчості. Відтепер регуляторна діяльність має обов'язково розглядатися у взаємодії і взаємозв'язку із правотворчою діяльністю, а державна регуляторна політика — із правотворчою політикою. Інакше існує ризик дійти нежиттєздатних і відірваних від сучасного політико-правового контексту висновків, які до того ж не сприятимуть підвищенню ефективності адаптації законодавства України до права ЄС як ключового напрямку правової реформи. На таких міркуваннях має ґрунтуватися дослідження, предметом якого є методологічні засади нормопроектування крізь призму державної регуляторної політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останнім часом спостерігається не лише поживлення науково-теоретичних пошуків у сфері правотворчої діяльності та нормопроектування, а й висвітлювання невідомих раніше граней представленої проблематики на тлі активних переговорів про вступ України до ЄС та розумного прагнення законодавця нарешті упорядкувати все розмаїття правотворчого інструментарію, забезпечивши його злагодженість і компактність.

До наукових праць, що є найвагомішими для виконання завдань цього дослідження і разом складають його теоретичну базу, належить монографія В.А. Устименка «Адаптація національного законодавства до права Європейського Союзу: основи, критерії, виміри стійкості», один із розділів якої детально висвітлює досвід ЄС та України щодо оцінювання впливу та підготовки аналізу регуляторного впливу як ключових стадій правотворчого процесу [4]. Важливими джерелами наукових даних є також публікації Р.А. Джабраїлова, Б.В. Деревянкі, О.Ю. Курепіної, Л.М. Ніколенко та інших фахівців Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова Національної академії наук України», присвячені пріоритетним напрямкам формування правового поля повоєнного відновлення економіки України [5], оцінюванню впливу як засобу нормопроектування у ЄС [6], перспективам модернізації господарського законодавства України у контексті концепції сталого розвитку [7], напра-

мам удосконалення техніки нормопроекування у сфері державної регуляторної політики в аспекті підвищення ефективності стимулювального правового режиму господарювання [8], трансформації методів і принципів нормопроекування в умовах євроінтеграційних процесів [9, 10].

Оригінальними і важливими для висвітлення обраної теми дослідження є наукові позиції, викладені у колективній монографії співробітників Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України «Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності» [11] та у статті Д.В. Ляпіна «Проблеми та пріоритети розвитку регуляторної політики України» [12].

Кращому розумінню специфіки права ЄС щодо поняття «регуляторний акт» сприяють наукові праці зарубіжних правознавців, зокрема С. Buchanan [13], М. Eliantonio та Н. Roer-Eide [14].

Напрацювання вітчизняних і зарубіжних дослідників дають відповіді на окремі питання, проте не розв'язують комплексної науково-методологічної проблеми підвищення ефективності нормопроекування у сфері державної регуляторної політики в умовах посилення правової інтеграції з ЄС. Отже, пропонуване дослідження є актуальним і своєчасним.

**Мета статті** — обґрунтувати наукові підходи щодо розвитку методологічних засад нормопроекування, яке здійснюється у рамках державної регуляторної політики, з урахуванням принципів і правил правотворчої практики ЄС.

**Результати дослідження.** У правовій системі України критерієм регуляторності акта є регулювання ним або його окремими положеннями господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання. Регуляторним актом може бути як нормативно-правовий акт, так й інший офіційний письмовий документ, що встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб. Регуляторна політика як самостійний напрям державної політики формується і реалізується саме у сфері господарювання, чим обумовлено її спрямованість на недопущення ухвалення економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів, мінімізацію державного втручання в діяльність суб'єктів госпо-

дарювання та усунення бар'єрів для розвитку господарської діяльності (абз. 2—5 ст. 1 Закону про регуляторну політику). Отже, у національній правовій традиції споріднені терміни «регуляторна політика», «регуляторний акт», «регуляторний орган» та «регуляторна діяльність» історично закріпилися за однією сферою правового регулювання, тому не вживаються в інших сферах та не є частиною загальної термінології правотворчої діяльності.

У правовій системі ЄС поняття «регуляторний акт» (*regulatory act*) не усталене і має поодинокі вживання в актах первинного та вторинного права. Це поняття можна зустріти у ст. 263 Договору про функціонування ЄС, де закріплено право будь-якої фізичної або юридичної особи порушити провадження проти регуляторного акта, що стосується її безпосередньо та не призводить до імплементаційних заходів [15]. Сам Договір про функціонування ЄС не містить дефініції відповідного поняття. Правову визначеність у це питання привносить Суд ЄС, який у справі T-18/10 «*Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. European Parliament and the Council*» дійшов висновку про те, що під поняттям «регуляторний акт» для цілей ст. 263 Договору про функціонування ЄС слід розуміти усі акти загального застосування, за винятком законодавчих. У справі T-262/10 «*Microban v. Commission*» Суд ЄС підтвердив свою позицію щодо розуміння цього поняття [13, с. 118—119; 14, с. 1857—1859]. Проте до категорії законодавчих актів (*legislative acts*) первинне право ЄС відносить лише ті нормативно-правові акти, що ухвалюються у рамках законодавчої процедури (ст. 289 Договору про функціонування ЄС) [15]. Отже, місце регуляторних актів у системі нормативно-правових актів ЄС визначається не сферою правового регулювання, а процедурою їх ухвалення, що є відмінною від законодавчих актів. У цьому полягає принципова різниця між правовими системами ЄС та України, яка не має упускатися у процесі оновлення методологічних засад нормопроекування.

Наближення України до принципів і підходів правотворчої практики ЄС неминує веде до посилення у вітчизняній нормопроектній діяльності засад уніфікації на противагу превалюванню фрагментації і спеціалізації у попередні десятиліття розбудови національної правової системи. Для нормопроекування, спрямованого на розроблення актів господарського

законодавства, це стане найвідчутнішим, адже саме на його базі сформувався окремий напрям державної політики та вузькоспеціалізовані підходи до підготовки, ухвалення, відстеження результативності та перегляду регуляторних актів. Виникнення відповідного напрямку політики та сфери нормопроєктування є закономірною реакцією України на економічні виклики і загрози, з якими вона зіткнулася протягом перших двох десятиліть своєї незалежності. Як підкреслює О.Х. Юлдашев, «завдання вдосконалення правового регулювання господарських відносин набуло такого рівня значущості, що законодавець, ухваливши Закон України ... «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», виділив це завдання у самостійну постійно здійснювану функцію держави...» [16, с. 4]. Практика довела, що сумлінне виконання цієї надважливої функції створює певні незручності й складнощі для самої держави. У зв'язку з цим остання вдалася до пошуку як легальних, так й інших шляхів зменшення тягара неухильного дотримання принципів і виконання вимог законодавства у сфері державної регуляторної політики.

Так, спостерігається стала тенденція до збільшення кількості виключень зі сфери дії Закону про регуляторну політику (ч. 2 ст. 3). Якщо на момент ухвалення цього Закону 2003 р. їх було дев'ять, то у чинній редакції від 24.12.2023 — уже 20. В академічних колах слушно наголошується на необхідності відступу від цієї деструктивної практики, яка відверто суперечить фундаментальному принципу верховенства права і часто призводить до появи наслідків, протилежних очікуваним результатам ухвалення регуляторного акта [5, с. 15]. Окрему увагу дослідники звертають на недоцільність виключення зі сфери дії Закону про регуляторну політику нормативно-правових актів, що містять положення, спрямовані на виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС разом із додатками до неї [8, с. 296—297]. Таку зміну до ст. 3 Закону про регуляторну політику було внесено Законом України від 03.11.2022 № 2718-IX «Про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами». У монографічному дослідженні В.А. Устименко розглядає принципи та підходи державної регуляторної політики як інструмент відстоювання Україною власних економічних позицій під час адаптації національного законодавства до *acquis* ЄС. Для досяг-

нення рівня адаптації, що передбачає найменші втрати вітчизняної економіки під час інтеграції до економічного простору ЄС, у монографії пропонується відновити практику проведення аналізу регуляторного впливу та інших регуляторних процедур щодо нормативно-правових актів, спрямованих на виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [4, с. 98].

Наведені наукові погляди цілком збігаються з офіційною позицією ДРС, яка переконує, що регуляторна діяльність, метою якої є виконання зазначеної вище Угоди, без застосування визначених законом регуляторних процедур може спричинити ухвалення економічно необґрунтованих і недоцільних актів, які не враховують інтереси суб'єктів господарювання. Зважаючи на це, «прийняття нових нормативно-правових актів відповідно до положень Угоди ... має відбуватися на підставі вивчення спроможності ринку на предмет доцільності та ефективності впливу їх положень на економіку України, зокрема на малий та середній бізнес, діяльність якого ускладнена війною». ДРС доходить висновку, що наслідком виведення з-під дії Закону про регуляторну політику певних сфер регулювання буде усунення громадськості та бізнесу від участі в ухваленні владних рішень, встановлення пріоритетності відомчих інтересів під час регулювання економічних процесів і посилення корупційних проявів, що негативно позначається на інтересах усіх учасників господарських відносин та держави загалом [17].

Особливим проявом тенденції звуження сфери дії Закону про регуляторну політику є перетворення часткових виключень на повні. Зокрема, з моменту ухвалення дія цього Закону не поширювалася на акти Національного банку України, крім нормативно-правових актів, спрямованих на виконання функцій, визначених п. 4, 6, 7, 9, 11, 17 ст. 7 Закону України «Про Національний банк України», і мають ознаки регуляторного акта. Після внесення змін до ст. 3 Закону про регуляторну політику наприкінці 2023 р. виключення поширюється на абсолютно усі акти Національного банку України.

Іншим способом уникнення спеціальних регуляторних правил і процедур є фактичне і нічим не мотивоване їх невиконання окремими регуляторними органами з огляду на відсутність реальних важелів впливу на їхню діяльність. Така ситуація стала найтипівішою для законопроектів, ініційованих народними депутатами,



адже повноваження ДРС щодо регуляторної діяльності Верховної Ради України як органу законодавчої влади обмежуються переважно наданням за результатами проведеної експертизи пропозицій про вдосконалення законопроектів, що мають ознаки регуляторного акта, відповідно до принципів державної регуляторної політики. Для порівняння, ДРС наділена правом відмовити у погодженні проектів регуляторних актів, поданих на погодження органами виконавчої влади, та ухвалити рішення про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики за результатами проведення експертизи регуляторних актів цих органів (ст. 30 Закону про регуляторну політику). У звіті ДРС зазначено, що протягом 2024 р. вона проаналізувала положення 924 законопроектів, зареєстрованих у Верховній Раді України, і виявила 22 законопроекти, що є регуляторними актами та стосуються її компетенції [18] (тобто лише 2,4 % законопроектів мають ознаки регуляторних актів; реалістичність цієї цифри потребує додаткової перевірки, адже лише один Комітет Верховної Ради України з питань економічного розвитку був визначений головним з підготовки 39 законопроектів, зареєстрованих 2024 р.).

Прикладом останніх законопроектів, що внесені на розгляд Верховної Ради України групами народних депутатів і однозначно належать до регуляторних актів, є проект Закону України від 30.09.2025 № 11331-д «Про засади державної промислової політики». Його мета полягає у «створенні умов для розвитку вітчизняного промислового комплексу з метою підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому і зовнішніх ринках та переході до інноваційної моделі розвитку промисловості». Пояснювальна записка до цього законопроекту не містить інформації про підготовку аналізу регуляторного впливу відповідно до ст. 8 Закону про регуляторну політику і вказує на те, що реалізація проекту Закону не потребує додаткових витрат із державного бюджету [19] і явно готувалася за формальним принципом. У цьому контексті не буде зайвим згадати проект Закону України «Про державну промислову політику», розроблений 2021 р. Міністерством з питань стратегічних галузей промисловості України. ДРС відмовила у його погодженні, оскільки аналіз регуляторного впливу містив формальний опис запропонованого

регулювання, не був інформативним та не відповідав вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 [20].

Неузгодженість загальної законодавчої процедури, визначеної Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI «Про Регламент Верховної Ради України» (далі Регламент Верховної Ради України), зі спеціальними регуляторними правилами і процедурами виявляється у тому, що аналіз регуляторного впливу, підготовлений центральними органами виконавчої влади як розробниками законопроекту, не враховується під час розгляду відповідного законопроекту у Верховній Раді України (після його подання суб'єктом права законодавчої ініціативи). Це спричинює відсутність системних зв'язків між нормами Регламенту Верховної Ради України і Закону про регуляторну політику, на що свого часу звертали увагу фахівці Національного інституту стратегічних досліджень [12, с. 124]. Регламент Верховної Ради України не містить згадки про підготовку аналізу регуляторного впливу до законопроектів, що є регуляторними актами, як і не має жодного відсилання до спеціального закону в цій сфері. За таких обставин історія законопроекту, пов'язана із проходженням регуляторних процедур, повністю або частково втрачається після його реєстрації у Верховній Раді України.

Так, Верховна Рада України зареєструвала проект Закону України від 22.08.2025 № 13681 «Про внесення змін до Закону України “Про ринок електричної енергії” щодо врегулювання питань забезпечення безпеки постачання електричної енергії» (суб'єкт права законодавчої ініціативи — Кабінет Міністрів України). У пояснювальній записці відсутня інформація про те, що цей проект Закону є регуляторним актом і до нього готувався аналіз регуляторного впливу [21]. Водночас на сайті ДРС можна знайти зазначений аналіз і рішення про погодження цього проекту регуляторного акта від 13.02.2025 № 69 [22].

Інший приклад — проект Закону України від 23.08.2024 № 11520 «Про публічні закупівлі», який також поданий на розгляд парламенту Кабінетом Міністрів України. У п. 6 пояснювальної записки «Позиція заінтересованих сторін» зазначено, що проект акта та аналіз його регуляторного впливу було оприлюднено 16.10.2023

на офіційному вебсайті Мінекономіки відповідно до вимог Закону про регуляторну політику [23]. Однак інформація щодо погодження цього проекту Закону ДРС у пояснювальній записці не надається (на сайті ДРС є рішення від 10.11.2023 № 509 про погодження проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законів України щодо вдосконалення публічних закупівель» [24], який за змістом майже ідентичний проекту Закону від 23.08.2024 № 11520).

Найінформативнішими є пояснювальні записки до ініційованих Урядом України проектів законів України «Про захист від субсидованого імпорту» (від 15.08.2025 № 13637), «Про захист від демпінгового імпорту» (від 15.08.2025 № 13638) і «Про захисні заходи» (від 15.08.2025 № 13639). У кожній із них зазначено, що проект закону є регуляторним актом, подавався на опрацювання і був погоджений ДРС [25–27] (дата і номер рішення ДРС відсутні). Власне аналіз регуляторного впливу та відповідне рішення ДРС не розміщені серед супровідних документів до законопроектів, що може ускладнити їх пошук у разі зміни назви законопроекту, технічні причини тощо.

Для полегшення доступу громадськості та інших зацікавлених осіб до інформації про дотримання регуляторних процедур ст. 91 Регламенту Верховної Ради України доцільно доповнити правилом, яке зобов'язує вносити на реєстрацію законопроекти, що є регуляторними актами, разом із аналізом регуляторного впливу і за наявності рішенням ДРС про погодження законопроекту.

Важливим етапом посилення уніфікації підходів до нормопроєктування в Україні є ухвалення Закону України «Про правотворчу діяльність». Основна частина його положень вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану, що відкладає потенційний позитивний ефект від його реалізації на невизначений строк. Незважаючи на це, викладені в Законі загальні правила уже зараз слугують і ціннісним, і юридичним орієнтиром для підвищення ефективності правотворчої діяльності в Україні, а в цьому дослідженні розглядаються у взаємозв'язку зі спеціальними принципами та інструментами державної регуляторної політики.

Аналіз положень Закону України «Про правотворчу діяльність» виявляє їх слабкий і нечіт-

кий зв'язок із нормами Закону про регуляторну політику. Як випливає з ч. 1 ст. 10 цього Закону, порядок ухвалення законів визначається Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Однак водночас визнається можливість встановлення законом особливостей розроблення та (або) ухвалення окремих видів чи форм законів. Можна передбачити, що це положення стосується також особливостей розроблення законопроектів, що є регуляторними актами. Ще одна доволі неоднозначна «точка дотику» між загальними (правотворча діяльність) та спеціальними (регуляторна діяльність) підходами до підготовки проектів нормативно-правових актів міститься у ст. 30 Закону України «Про правотворчу діяльність», яка встановлює засадничі вимоги до оцінки впливу проекту нормативно-правового акта. Частина 2 згаданої статті відсилає до Закону про регуляторну політику, правилами якого необхідно керуватися під час підготовки аналізу регуляторного впливу щодо проектів регуляторних актів. В.А. Устименко та Р.А. Джабраїлов зауважують, що у такий спосіб законодавець визнав аналіз регуляторного впливу спеціальною процедурою оцінки впливу. Проте ця спроба спеціалізації нормопроєктування явно суперечить правотворчій практиці ЄС з універсальною процедурою оцінки впливу, яка у визначених випадках застосовується до будь-яких проектів правових актів незалежно від сфери правового регулювання [4, с. 81; 6, с. 80]. У продовження наведеної думки доцільно звернутися до ч. 4 ст. 8 Закону про регуляторну політику, на основі якої законодавець намагається розв'язати питання проведення аналізу регуляторного впливу щодо комплексних регуляторних актів, які містять одночасно норми, що регулюють господарські відносини або адміністративні відносини між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, та норми, що регулюють інші суспільні відносини. У такому разі аналіз регуляторного впливу має готуватися лише щодо першої групи норм. Це правило не лише привносить суб'єктивізм і дискусійність у розмежування норм, що утворюють єдине ціле у межах предмета регулювання конкретного нормативно-правового акта, і вимагає «рафінування» тієї їх частини, що відособлюється за критерієм регуляторності, а й формує підґрунтя для виникнення суперечнос-

тей, пов'язаних із вибором між проведенням оцінки впливу або аналізу регуляторного впливу, паралельним застосуванням обох процедур до різних частин одного нормативно-правового акта тощо. У будь-якому разі такий підхід є непродуктивним і неприпустимим, тому він потребуватиме коригування у процесі вдосконалення методологічних засад нормопроекування в Україні з акцентом на впровадження принципів та інструментів правотворчої практики ЄС.

Дослідження напрацьованих у ЄС підходів щодо оцінки впливу політичних ініціатив (*impact assessment*) показує, що така процедура докорінно відрізняється від передбаченої ст. 30 Закону України «Про правотворчу діяльність» оцінки впливу проекту нормативно-правового акта. Закону бракує повноти і конкретизації, адже ст. 30 розкриває лише перелік позицій, які мають бути відображені у пояснювальній записці за підсумками оцінки впливу. Для порівняння, у Керівних принципах кращого регулювання від 03.11.2021 та Наборі інструментів кращого регулювання (Європейська комісія, липень 2023 р.) детально визначені: критерії, на основі яких розв'язується питання проведення оцінки впливу; принципи, етапи та процедурні аспекти її проведення; питання, на які має дати відповідь оцінка впливу; вимоги до підготовки звіту про таку оцінку; необхідність у цій процедурі для конкретних видів політичних ініціатив; інші аспекти [28, с. 30—36; 29, с. 42—55]. За ступенем повноти і конкретності регламентації процедури оцінки впливу Закон України «Про правотворчу діяльність» значно відстає від норм Закону про регуляторну політику щодо підготовки аналізу регуляторного впливу (попри певні недоліки таких норм). Крім того, детальні вимоги до відповідної процедури окреслені Методикою проведення аналізу впливу регуляторного акта. За такого стану правової регламентації спеціальні регуляторні правила визначення впливу проекту нормативно-правового акта є досконалішими і мають явну перевагу над загальними правилами правотворчої діяльності, які примітивізують інструмент оцінки впливу і фактично позбавляють його самостійного юридичного значення. Це підтверджує ч. 1 ст. 30 Закону України «Про правотворчу діяльність», що встановлює вимоги до змісту пояснювальної записки замість підготовки окремого документа з вищим рівнем обґрунтування і деталізації, як це прий-

нято у правотворчій практиці ЄС чи регуляторній діяльності в Україні.

Контури проблематики співіснування і співвідношення загальних та спеціальних підходів до нормопроекування виявляються ще виразніше, якщо поглянути на неї з позиції таких процедур, як правовий моніторинг та відстеження результативності регуляторних актів.

Правовому моніторингу присвячено розділ XII Закону України «Про правотворчу діяльність», у якому визначено мету, суб'єктів, складові та строки правового моніторингу, етапи його здійснення, вимоги до звіту про результати моніторингу, а також особливості окремих видів. Відповідно до ч. 1 ст. 67 зазначеного вище Закону, правовим моніторингом є «систематична комплексна контрольна діяльність, спрямована на відстеження, аналіз та оцінку реалізації прийнятих нормативно-правових актів щодо...уведення їх у дію в повному обсязі» та «досягнення запланованих цілей нормативно-правового регулювання, їх впливу на суспільство та (або) на окремі соціальні групи, сектори чи галузі, а також визначення соціальних, правових, політичних, економічних, екологічних, адміністративних та (або) інших можливих запланованих наслідків чи виявлення незапланованих наслідків» (курсив мій — О. Т.). Звіти за результатами проведення правового моніторингу є цінним джерелом даних, вони мають враховуватися під час розроблення проектів нормативно-правових актів, які за предметом регулювання пов'язані з нормативно-правовими актами, що є об'єктами моніторингу. У цьому полягає значення правового моніторингу для підвищення якості й ефективності нормопроекування.

Згадана вище процедура відстеження результативності регуляторних актів регламентується Законом про регуляторну політику та Методикою відстеження результативності регуляторного акта, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308. У ст. 1 Закону під відстеженням результативності регуляторного акта розуміються заходи, спрямовані на оцінку стану впровадження регуляторного акта та досягнення ним цілей, що були задекларовані під час його ухвалення. Законодавством передбачено послідовне здійснення базового, повторного та періодичного відстеження результативності кожного регуляторного акта. За підсумками проведених заходів із



відстеження результативності готується та оприлюднюється звіт, який має містити: кількісні та якісні значення показників результативності; дані та припущення, на основі яких проводилося відстеження; використані методи одержання результатів; оцінку результатів реалізації регуляторного акта та ступеня досягнення визначених цілей. На підставі аналізу звіту про відстеження результативності регуляторного акта можуть розглядатися рішення про зупинення дії регуляторного акта, визнання його неконституційним, про скасування або необхідність його перегляду (ст. 10, 11 Закону про регуляторну політику; п. 13 Методики відстеження результативності регуляторного акта).

Зазначимо, що за всіма ключовими характеристиками відстеження результативності регуляторних актів можна віднести до різновидів правового моніторингу. На користь цього висновку свідчать результати дослідження, викладені у монографії 2023 р. «Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності». У підрозділі 2.6 цієї праці відстеження результативності регуляторних актів розглядається як приклад моніторингу результативності ухвалення нормативно-правових актів, що стосується окремих галузей і сфер права та впорядковується спеціальним законодавством про державну регуляторну політику. На підставі порівняння норм тоді ще проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» та Закону про регуляторну політику автори монографії наголошують на відсутності принципових відмінностей між способами та методами правового моніторингу і відстеження результативності регуляторних актів [11, с. 223—224, 234]. Водночас не можна ігнорувати і той факт, що суто з юридичного погляду (з урахуванням особливостей законодавчої регламентації) кожна процедура має специфічні риси, які разом утворюють її правову форму. Подібність методів і способів проведення поєднується із формально-юридичними відмінностями відповідних процедур, що природно впливають із особливостей регулювання правотворчої діяльності, з одного боку, і регуляторної діяльності, з іншого.

Наприклад, відповідно до абз. 2 ч. 4 ст. 67 Закону України «Про правотворчу діяльність» ефективність реалізації нормативно-правового акта, що є складовою правового моніторингу, зазвичай оцінюється через три роки з дня набуття цим актом чинності. Водночас у ст. 10

Закону про регуляторну політику встановлено такі загальні строки здійснення відстеження результативності регуляторного акта: базове — до дня набрання регуляторним актом або більшістю його положень чинності; повторне — через один рік з дня набрання регуляторним актом або більшістю його положень чинності, але не пізніше двох років з цього дня; періодичні — раз на кожні три роки, починаючи з дня закінчення заходів із повторного відстеження.

Абсолютно логічним є те, що правовий моніторинг системно та юридично пов'язаний із передбаченою Законом України «Про правотворчу діяльність» процедурою оцінки впливу, у межах якої визначаються способи та критерії (показники) здійснення правового моніторингу у разі ухвалення проекту нормативно-правового акта. Для відстеження результативності регуляторного акта ще на етапі підготовки аналізу регуляторного впливу визначаються показники результативності регуляторного акта і заходи, за допомогою яких буде відстежуватися його результативність у разі ухвалення (абз. 16, 17 ч. 3 ст. 8 Закону про регуляторну політику).

Отже, прагнення законодавця запровадити в Україні загальну рамку правотворчої діяльності з притаманними їй процедурами оцінки впливу та правового моніторингу на фоні нечіткого і неоднозначного взаємозв'язку зі спеціальною рамкою державної регуляторної політики у перспективі може призвести до конкуренції між відповідними правилами та підходами, їх повного або часткового дублювання та інших проблем, які негативно позначатимуться на якості й ефективності нормопроєктування. У подібних випадках уніфікація стає об'єктивно необхідним засобом усунення надмірності та паралелізму вимог до нормопроєктування, зняття протиріч між різними його способами, методами і прийомами, інтеграції життєздатних вітчизняних і європейських правотворчих практик, забезпечення системності та компактизації усього законодавства у сфері правотворчої діяльності.

Повертаючись до витоків нормопроєктної діяльності, мета якої сфокусована на вдосконаленні правового регулювання саме господарських відносин, потрібно виходити з історичного контексту розвитку економіки та правової системи України. На той час ще не було закону, предмет регулювання якого стосувався б усіх нормативно-правових актів і правотворчої діяльності, а відносини в економічній сфері мали



якомога швидше отримати цивілізовану правову форму, здатну забезпечити баланс публічних і приватних інтересів та соціальну спрямованість економіки. Розумним виходом із цієї ситуації було виокремлення та впорядкування регуляторної діяльності як специфічного й пріоритетного для суспільства і держави напряму правотворчості, що значно випередило загальний розвиток правотворчої сфери. Ухвалення Закону України «Про правотворчу діяльність» рішуче змінило початковий контекст, адже нарешті з'явилися альтернативи тим заходам, які здійснюються винятково у межах сфери господарювання відповідно до законодавства про державну регуляторну політику.

З наближенням до принципів й інструментів правотворчої практики ЄС неминуче стиратимуться межі розділення загальних і спеціальних правил нормопроекування, які суперечать цій практиці. Однак національні підходи потребуватимуть модифікації там, де це є принциповим і сприятиме досягненню вищого рівня якості законодавства для пришвидшення відновлення країни від наслідків війни і подальшої розбудови різних галузей економіки в мирний час з огляду на глобальні та загальноєвропейські цілі й пріоритети. Така траєкторія розвитку правової системи на певному етапі поставить питання доцільності збереження державної регуляторної політики як напряму, що охоплює лише одну сферу правового регулювання. Під впливом міжнародного права і *acquis* ЄС відбувається переорієнтація законодавства України на планомірне досягнення наскрізних (горизонтальних) цілей (у сфері клімату, цифровізації та ін.), що спонукає до переосмислення засад вказаної вище політики. Чому державна регуляторна політика зводиться до вдосконалення правового регулювання винятково господарських і частково адміністративних відносин? Чи є достатні підстави й надалі обмежувати її попередженням лише економічно недоцільних і неефективних рішень? Якщо так, то як це кореспондуватиме міжнародним зобов'язанням України у сфері сталого розвитку та зміни клімату?

У цьому руслі господарсько-правова наука вже сформулювала певні прогресивні думки. Так, В.А. Устименко вважає, що метою державної регуляторної політики є дедалі більше поширення її у різні сфери суспільних відносин для спрощення регуляторного навантаження,

попередження явища надмірного регулювання (так зване позолочування права ЄС), забезпечення раціонального використання ресурсів, призначених для досягнення цілей правового регулювання [4, с. 115]. О.Ю. Курепіна пропонує узгодити техніко-юридичні прийоми визначення сфери застосування Закону про регуляторну політику з основами техніки нормопроекування, що закладені Законом України «Про правотворчу діяльність» [8, с. 297]. Р.А. Джабраїлов разом із колегами ще 2018 р. намітили шляхи оновлення методологічного підґрунтя державної регуляторної політики задля досягнення цілей сталого розвитку та запропонували розглядати сталий розвиток як основу, а не окремий напрям оцінювання регуляторного впливу [7, с. 15].

У пошуках відповідей на поставлені вище запитання буде корисним з'ясувати сучасне розуміння явища регуляторної політики та пов'язаних із нею понять у практиці міжнародних організацій. Одним із авторитетних джерел є прогнози регуляторної політики, що оприлюднює Організація економічного співробітництва та розвитку (далі ОЕСР). У Прогнозі регуляторної політики ОЕСР на 2025 р. (*OECD Regulatory Policy Outlook 2025*) зазначено, що цей документ зосереджується на процесах розроблення правил (як законів, так і підзаконних нормативних актів), що здійснюється органами виконавчої влади та *стосується всіх сфер державної політики* (курсив мій — О. Т.). Питання проведення оцінювання *ex post* (після впровадження) охоплюють усі національні нормативно-правові акти незалежно від того, були вони ініційовані парламентом чи виконавчою владою. За своєю структурою прогноз відображає гранично широкий погляд на регуляторну політику і охоплює такі розділи, як «Посилення якості регулювання в інтересах людей, планети та добробуту», «Регулювання в інтересах людей», «Регулювання в інтересах планети», «Регулювання в інтересах майбутнього» і «Регулювання заради ефективності». Особливу увагу ОЕСР приділяє удосконаленню процедури оцінювання *ex ante* (до впровадження), яка зазвичай фігурує під назвою «оцінка регуляторного впливу» (*regulatory impact assessment*). Така процедура має виходити за межі оцінки економічних чинників і передбачати ширший соціальний вплив, охоплюючи також «розподільчий вплив» (*distributional impacts*) нормативно-

правових актів. Попри певний прогрес серед країн — членів ОЕСР, потрібні більші зусилля, адже оцінки різних соціальних впливів та розподільчий аналіз залишаються менш розвиненими та впровадженими, ніж оцінки економічного впливу [30, с. 6—7, 10, 37].

Разом із правотворчою практикою ЄС наведений приклад додатково відображає всю проблематичність усталеного в Україні сприйняття державної регуляторної політики та регуляторної діяльності крізь призму правового забезпечення економічних відносин та розвитку сфери господарювання. Позначені законом вузькі «межі регуляторності» з об'єктивних причин поступово перетворюються на чинник стримування і ускладнення процесу розроблення єдиних методологічних основ нормопроєктування в Україні з урахуванням принципів і правил правотворчої діяльності в ЄС. Ця тенденція певною мірою уповільнюється відкладенням моменту введення в дію Закону України «Про правотворчу діяльність», унаслідок чого на невизначений строк відсувається також реалізація відповідного завдання. У віддаленій перспективі мають з'явитися передумови для створення цілісного науково-методологічного каркаса правотворчої діяльності з обов'язковою ревізією усього наявного нормопроєктного інструментарію та використанням під час формування єдиної правотворчої рамки прогресивної частини національних правил підготовки, ухвалення, відстеження результативності та перегляду регуляторних актів. Можна очікувати, що це сприятиме усуненню паралелізму, колізійності та надмірності законодавчих вимог до нормопроєктування, зокрема й стосовно розроблення актів господарського законодавства. У майбутньому уніфіковане законодавство про правотворчу діяльність повинно бути здатним забезпечити вищий рівень ефективності правового регулювання господарських відносин порівняно зі спеціальним законодавством про державну регуляторну політику. Лише у такому випадку процес уніфікації можна вважати виправданим і завершеним.

Водночас протягом воєнного стану та у найближчий час після його завершення актуальним залишається удосконалення регуляторних процедур і підходів до нормопроєктування на основі чинного законодавства про державну регуляторну політику.

З моменту ухвалення Закону про регуляторну політику незмінними є її принципи, серед

яких доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки (ст. 4 Закону). Як зазначають Л.М. Ніколенко та Б.В. Дерев'янко, в умовах євроінтеграції теоретичні засади нормопроєктування передбачають дотримання основоположних принципів права ЄС, зокрема пропорційності та субсидіарності [9, с. 175, 177]. Ці принципи є визначальними для усіх дій ЄС, їх зміст і особливості застосування у правотворчій діяльності детально роз'яснено у Наборі інструментів кращого регулювання (Інструмент № 5) [28, с. 30—36]. У документах ЄС з питань кращого регулювання серед вихідних засад сучасної правотворчої практики наведені й інші принципи, а саме не завдай значної шкоди (*do no significant harm*); цифровий за замовчуванням (*digital by default*); спочатку оцінюй (*evaluate first principle*); один вводиться, один скасовується (*one in, one out*) [28, 29]. У літературі вже висловлена пропозиція щодо відтворення перших двох принципів у ч. 1 ст. 30 Закону України «Про правотворчу діяльність», яка стосується оцінки впливу проекту нормативно-правового акта [4, с. 427—428]. Для осучаснення державної регуляторної політики така новація є не менш важливою й актуальною. Крім того, у процесі оновлення науково-теоретичних і методологічних підвалин нормопроєктування як складової регуляторної діяльності необхідно розглянути можливість правової фіксації нових принципів, що висуваються у науці для подальшого обговорення і розроблення з метою підвищення якості адаптації національного законодавства до права ЄС. Серед них — принципи прогресивної імплементації, антикризового нормопроєктування та соціальної компенсації [10, с. 498—499], які потенційно можуть доповнити систему принципів державної регуляторної політики та правотворчої діяльності загалом.

Важливим завданням на поточному етапі є також забезпечення повноти й безперервності регуляторного циклу і подолання формалізму процедур у рамках державної регуляторної політики. Поняття «регуляторний цикл» є маловідомим і поки не увійшло до активного словообігу в науковій і правотворчій діяльності. 2017 року представник Національного інституту стратегічних досліджень Д.В. Ляпін спробував використати цей термін для визначення проблем і пріоритетів розвитку регуляторної політики

України. Із посиланням на матеріали ОЕСР та Європейської комісії дослідник наголосив на фрагментарності регуляторного циклу внаслідок нехтування вітчизняними регуляторними органами етапом оцінки результативності регуляції [12, с. 127]. Як переконує практика, переривання циклу та його формалізація відбуваються не лише на етапі відстеження результативності регуляторних актів, а й на інших етапах, зокрема й під час підготовки аналізу регуляторного впливу. Потрібно пам'ятати, що саме на підставі порівняння даних цього аналізу та звіту про відстеження робиться висновок про досягнення мети регуляторного акта, ефективність регулювання та доцільність внесення змін до законодавства [18]. Поверхневий підхід до підготовки аналізу регуляторного впливу, який ДРС регулярно згадує у своїх звітах, позбавляє можливості ефективно відстежувати результативність регуляторних актів та ухвалювати обґрунтовані правотворчі рішення з метою забезпечення необхідної якості та регулятивних властивостей господарського законодавства. Оптимальний рівень стабільності та динамізму цього законодавства визначається і підтримується завдяки постійній циркуляції регуляторної діяльності, безперервному і послідовному проходженню усіх стадій регуляторного циклу. Важливо усвідомлювати, що систематична та раціонально організована регуляторна діяльність є не лише гарантією гнучкості, адаптивності законодавства, швидкого, а іноді й випереджального реагування регуляторних органів на зміни у вихідних умовах регулювання (економічних, соціальних, технологічних та інших), а й основним запобіжником невиважених та подекуди руйнівних кроків, що підривають конституційні засади правового господарського порядку та перетворюють регуляторне поле на турбулентне середовище із превалюванням ризиків і невизначеності під час здійснення економічної діяльності.

У цьому сенсі корисним для України може бути вироблений у ЄС та ОЕСР погляд на правотворчу діяльність як на циклічний процес. Керівні принципи кращого регулювання ЄС охоплюють увесь цикл формування політики (*the EU policymaking cycle*) — від розроблення та підготовки правотворчої пропозиції, її ухвалення, упровадження, застосування (зокрема моніторинг і забезпечення виконання) і аж до оцінювання та перегляду. Для кожного етапу

цього циклу існують адекватні принципи, цілі, інструменти та процедури кращого регулювання, які забезпечують розроблення в ЄС обґрунтованої і завжди заснованої на доказах політики [28, с. 8]. У розробленій ОЕСР моделі регуляторної діяльності кожен регуляторний інструмент повністю інтегрований з іншими інструментами у межах єдиного циклу регуляторного управління (*Regulatory Governance Cycle*). Оцінка регуляторного впливу має становити частину комплексного довгострокового плану підвищення якості регулювання, адже сама собою вона ніколи не забезпечить досягнення поставленої мети. Ефективний та відповідальний регуляторний орган має провести попередню (*ex ante*) оцінку регуляторного впливу, а також забезпечити моніторинг, збирання даних, розроблення показників оцінювання та проведення підсумкової (*ex post*) оцінки, яка дає змогу визначити потребу в подальших діях і започаткувати нову фазу попередньої оцінки [31, с. 17—18].

**Висновки.** У національній правовій системі терміни «регуляторна політика», «регуляторний акт», «регуляторний орган» та «регуляторна діяльність» традиційно є частиною спеціальної термінології, пов'язаної винятково з удосконаленням правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між органами державної влади та суб'єктами господарювання. На відміну від України, у праві ЄС поняття «регуляторний акт» не має галузевого забарвлення або прямого зв'язку із певною сферою правового регулювання. Місце регуляторних актів у системі нормативно-правових актів ЄС визначається процедурою їх ухвалення, що відрізняється від законодавчих актів.

Спрямованість України на впровадження принципів і підходів правотворчої практики ЄС означає істотне піднесення ролі уніфікації та послаблення проявів фрагментації і спеціалізації у вітчизняному нормопроєктуванні. Безумовно, спеціальні підходи до нормопроєктування, що є інструментарієм державної регуляторної політики, перебуватимуть в епіцентрі цих трансформацій. Попри побоювання втрати національної правової ідентичності та ослаблення пріоритету економічної функції держави під час здійснення правотворчості, такі зміни потрібно сприймати як можливість підвищення ефективності правового регулювання господарських відносин та розв'язання давно на-



зрілих проблем, що блокують повну реалізацію потенціалу регуляторної діяльності.

Симптомами хронічного «регуляторного нігілізму», вираженого у стійкому ставленні до регуляторних процедур як до обтяжливих і непотрібних, є перманентне збільшення кількості виключень зі сфери дії Закону про регуляторну політику, а також невиконання його приписів через відсутність дієвих засобів впливу на діяльність регуляторних органів. Проблема ігнорування регуляторних процедур набула найбільшого розмаху в законотворчій діяльності Верховної Ради України, що спричинено значною мірою неузгодженістю законодавчої процедури, визначеної Регламентом Верховної Ради України, зі спеціальними регуляторними правилами і процедурами. Для усунення цього дефекту у ст. 91 зазначеного Регламенту доцільно закріпити правило про те, що законопроекти, які належать до регуляторних актів, вносяться на реєстрацію разом із аналізом регуляторного впливу і рішенням ДРС про погодження законопроекту (за його наявності).

Слабким і неоднозначним є також зв'язок між нормами Закону про регуляторну політику і нового Закону України «Про правотворчу діяльність». Правило про підготовку аналізу регуляторного впливу лише щодо тих норм проекту регуляторного акта, дія яких поширюється на господарські відносини або адміністративні відносини між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, закладає підґрунтя для виникнення суперечностей щодо проведення оцінки впливу або аналізу регуляторного впливу стосовно одного й того самого проекту нормативно-правового акта. Від результату розв'язання цього питання залежить також вибір між загальною процедурою правового моніторингу (правотворча діяльність) або спеціальною

процедурою відстеження результативності регуляторних актів (регуляторна діяльність). В окресленому аспекті уніфікація є засобом протидії надмірності й паралелізму підходів до нормопроєктування, гармонізації різних елементів його техніки, поєднання національного і європейського досвіду правотворчості, а також формування законодавства у сфері правотворчої діяльності на засадах системності та компактності. Необхідно враховувати, що рівень розбіжностей між загальними і спеціальними правилами нормопроєктування має об'єктивно знижуватися одночасно із впровадженням в Україні принципів та інструментів правотворчої практики ЄС. Уже зараз є всі підстави замислитися наперед над можливістю і перспективністю збереження державної регуляторної політики як напряму, що охоплює лише одну сферу правового регулювання.

Незважаючи на такі міркування, на період воєнного стану та протягом певного часу після його завершення залишається актуальним і необхідним удосконалення підходів до нормопроєктування у звичних межах регуляторної діяльності на базі Закону про регуляторну політику. Одним із невідкладних завдань є оновлення принципів державної регуляторної політики з метою їх наближення до основоположних принципів права ЄС, а також принципів, які додатково визначаються документами ЄС з питань кращого регулювання. Наступне важливе завдання полягає у забезпеченні повноти й безперервності регуляторного циклу і подоланні формалізму регуляторних процедур.

**Перспективи подальших досліджень.** Результати цього дослідження можуть стати основою для подальших науково-теоретичних розвідок щодо розроблення методологічних засад нормопроєктування в умовах поглиблення правової інтеграції з ЄС.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Колупаєва І.В. Державна регуляторна політика: сутність та принципи формування. *Проблеми економіки*. 2013. № 4. С. 99—107. URL: <https://surf.lu/oilylhj> (дата звернення: 28.10.2025).
2. Стратегія Державної регуляторної служби України на 2023—2025 роки, затверджена наказом ДРС від 20.02.2023 № 25. 32 с. URL: <https://surf.li/gqgwh> (дата звернення: 28.10.2025).
3. Commission staff working document «Ukraine 2024 Report». Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2024 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 30.10.2024. SWD(2024) 699 final. 103 p. *European Commission website*. URL: <https://surf.li/cc/ggwngg> (дата звернення: 28.10.2025).
4. Устименко В.А. Адаптація національного законодавства до права Європейського Союзу: основи, критерії, виміри стійкості / НАН України, ДУ «ІСПД імені В.К. Макутова НАН України». Київ: Академперіодика, 2025. 452 с. URL: <https://surf.li/wbwgwr> (дата звернення: 28.10.2025).

5. Устименко В., Джабраїлов Р., Гудіма Т. Пріоритетні напрями формування правового поля повоєнного відновлення економіки України. *Право України*. 2023. № 9. С. 9—23. <https://doi.org/10.33498/lopu-2023-09-009>
6. Устименко В.А., Джабраїлов Р.А. Оцінка впливу та принцип «спочатку оцінюй» у системі засобів нормопроєктування Європейського Союзу. *Правотворча діяльність та забезпечення системності законодавства України в умовах євроінтеграції*: збірник матеріалів наук.-практ. круглого столу (Київ, 03 квіт. 2025 р.). Одеса: Юридика, 2025. С. 78—82.
7. Джабраїлов Р.А., Малолітнева В.К., Гудіма Т.С. Перспективи модернізації господарського законодавства України в контексті концепції сталого розвитку. *Економіка та право*. 2018. № 2 (50). С. 3—19. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2018.02.003>
8. Курепіна О.Ю. Напрями вдосконалення техніки нормопроєктування у сфері державної регуляторної політики у контексті підвищення ефективності стимулюючого правового режиму господарювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2024. Вип. 81. Ч. 1. С. 291—300. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.81.1.47>
9. Ніколенко Л., Деревянко Б. Трансформація методів нормопроєктування в умовах євроінтеграційних процесів: порівняльний аналіз практик держав-членів ЄС. *Юридичний вісник*. 2025. № 2. С. 175—182. <https://doi.org/10.32782/yuv.v2.2025.19>
10. Ніколенко Л.М. Принципи нормопроєктування у контексті адаптації до права Європейського Союзу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 3. С. 496—499. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-3/119>
11. Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності: моногр. / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Київ: Алерта, 2023. 268 с. URL: <https://surl.li/wjqprzu> (дата звернення: 28.10.2025).
12. Ляпін Д. Проблеми та пріоритети розвитку регуляторної політики України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 5. С. 120—128. URL: <https://surl.li/dynjup> (дата звернення: 28.10.2025).
13. Buchanan C. Long Awaited Guidance on the Meaning of «Regulatory Act» for Locus Standi Under the Lisbon Treaty. *European Journal of Risk Regulation (EJRR)*. 2012. Vol. 3. No. 1. P. 115—122. URL: <https://www.jstor.org/stable/24323137> (дата звернення: 28.10.2025).
14. Eliantonio M., Roer-Eide H. The meaning of «regulatory act» explained: are there any significant improvements for the standing of non-privileged applicants in annulment actions? *German Law Journal*. 2013. No. 14 (2). P. 1851—1866. <https://doi.org/10.1017/S2071832200002522>
15. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*. 26.10.2012. С 326/49. URL: <https://surl.li/twzfzo> (дата звернення: 28.10.2025).
16. Юлдашев О.Х. Методологічні засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Київ, 2007. 174 с. URL: <https://surl.lu/nxevhn> (дата звернення: 28.10.2025).
17. Інформація про здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики у 2023 році. *Офіційний вебсайт Державної регуляторної служби України*. 07.03.2024. URL: <https://surl.li/gfxwaa> (дата звернення: 28.10.2025).
18. Інформація про здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики у 2024 році. *Офіційний вебсайт Державної регуляторної служби України*. 13.05.2025. URL: <https://surl.li/rvgrus> (дата звернення: 28.10.2025).
19. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про засади державної промислової політики» від 30.09.2025 № 11331-д. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://surl.li/eohvwt> (дата звернення: 28.10.2025).
20. Рішення Державної регуляторної служби України про відмову в погодженні проекту регуляторного акта від 10.08.2021 № 377. *Офіційний вебсайт Державної регуляторної служби України*. URL: <https://surl.lu/ecbumw> (дата звернення: 28.10.2025).
21. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про ринок електричної енергії» щодо врегулювання питань забезпечення безпеки постачання електричної енергії» від 22.08.2025 № 13681. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://surl.li/mfexdb> (дата звернення: 28.10.2025).
22. Рішення Державної регуляторної служби України про погодження проекту регуляторного акта від 13.02.2025 № 69. *Офіційний вебсайт Державної регуляторної служби України*. URL: <https://surl.li/mbehzh> (дата звернення: 28.10.2025).
23. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про публічні закупівлі» від 23.08.2024 № 11520. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://surl.lu/rhpytr> (дата звернення: 28.10.2025).
24. Рішення Державної регуляторної служби України про погодження проекту регуляторного акта від 10.11.2023 № 509. *Офіційний вебсайт Державної регуляторної служби України*. URL: <https://surl.li/zjnvib> (дата звернення: 28.10.2025).
25. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про захист від субсидованого імпорту» від 15.08.2025 № 13637. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://surl.li/iakaei> (дата звернення: 28.10.2025).

26. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про захист від демпінгового імпорту» від 15.08.2025 № 13638. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://surl.li/fntces> (дата звернення: 28.10.2025).
27. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про захисні заходи» від 15.08.2025 № 13639. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://surl.li/wjhbfa> (дата звернення: 28.10.2025).
28. Better Regulation Guidelines. 03.11.2021 SWD(2021) 305 final. 41 p. *European Commission website*. URL: <https://surl.li/btitgx> (дата звернення: 28.10.2025).
29. Better regulation toolbox (July 2023 edition). 612 p. *European Commission website*. URL: <https://surli.cc/ofsiiic> (дата звернення: 28.10.2025).
30. OECD Regulatory Policy Outlook 2025. *OECD*. 232 p. URL: <https://surl.li/sconbz> (дата звернення: 28.10.2025).
31. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Regulatory Impact Assessment. *OECD*. 2020. 34 p. URL: <https://surl.li/vtqkjs> (дата звернення: 28.10.2025).

Надійшла 30.10.2025

## REFERENCES

1. Kolupaieva I.V. Derzhavna rehuliatorna polityka: sutnist ta pryntsyipy formuvannia. *Problemy ekonomiky*. 2013. No. 4. P. 99-107. URL: <https://surl.lu/oilyhj> [in Ukrainian].
2. Stratehiia Derzhavnoi rehuliatornoj sluzhby Ukrainy na 2023—2025 roky, zatverdzhena nakazom DRS vid 20.02.2023 No. 25. 32 p. URL: <https://surl.li/gqgwtw> [in Ukrainian].
3. Commission staff working document “Ukraine 2024 Report”. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2024 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 30.10.2024. SWD(2024) 699 final. 103 p. *European Commission website*. URL: <https://surli.cc/ggwngg>.
4. Ustymenko V.A. Adaptatsiia natsionalnoho zakonodavstva do prava Yevropeiskoho Soiuzu: osnovy, kryterii, vymiry stiikosti / NAN Ukrainy, DU “IEPD imeni V.K. Mamutova NAN Ukrainy”. Kyiv: Akademperiodyka, 2025. 452 p. URL: <https://surl.li/wbwgwr> [in Ukrainian].
5. Ustymenko V., Dzhabrailov R., Hudima T. Priorytetni napriamy formuvannia pravovoho polia povoiennoho vidnovlennia ekonomiky Ukrainy. *Pravo Ukrainy*. 2023. No. 9. P. 9-23. <https://doi.org/10.33498/louu-2023-09-009> [in Ukrainian].
6. Ustymenko V.A., Dzhabrailov R.A. Otsinka vplyvu ta pryntsyipy “spochatku otsiniui” u systemi zasobiv normoproiektuvannia Yevropeiskoho Soiuzu. *Pravotvorcha diialnist ta zabezpechennia systemnosti zakonodavstva Ukrainy v umovakh yevrointehratsii*: zbirnyk materialiv nauk.-prakt. kruhloho stolu (Kyiv, 03 kvit. 2025 r.). Odesa: Iurydyka, 2025. P. 78-82 [in Ukrainian].
7. Dzhabrailov R.A., Malolitneva V.K., Hudima T.S. Perspektyvy modernizatsii hospodarskoho zakonodavstva Ukrainy v konteksti kontseptsii staloho rozvytku. *Ekonomika ta pravo*. 2018. No. 2 (50). P. 3-19. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2018.02.003> [in Ukrainian].
8. Kurepina O.Iu. Napriamy vdoskonalennia tekhniki normoproiektuvannia u sferi derzhavnoi rehuliatornoj polityky u konteksti pidvyshchennia efektyvnosti stymuliuuuchoho pravovoho rezhymu hospodariuvannia. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriiia “Pravo”*. 2024. Vol. 81. Ch. 1. P. 291-300. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.81.1.47> [in Ukrainian].
9. Nikolenko L., Derevianko B. Transformatsiia metodiv normoproiektuvannia v umovakh yevrointehratsiinykh protsesiv: porivnialnyi analiz praktyk derzhav-chleniv YeS. *Yurydychnyi visnyk*. 2025. No. 2. P. 175-182. <https://doi.org/10.32782/yuv.v2.2025.19> [in Ukrainian].
10. Nikolenko L.M. Pryntsyipy normoproiektuvannia u konteksti adaptatsii do prava Yevropeiskoho Soiuzu. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. 2025. No. 3. P. 496-499. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-3/119> [in Ukrainian].
11. Pravovyi monitorynh yak skladova pravotvorchoi ta pravozastosovchoi diialnosti: monogr. / za zah. red. O.O. Kota, A.B. Hryniaka, N.V. Milovskoi. Kyiv: Alerta, 2023. 268 p. URL: <https://surl.li/wjqpyz> [in Ukrainian].
12. Liapin D. Problemy ta priorytety rozvytku rehuliatornoj polityky Ukrainy. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2017. No. 5. P. 120-128. URL: <https://surl.li/dynjup> [in Ukrainian].
13. Buchanan C. Long Awaited Guidance on the Meaning of “Regulatory Act” for Locus Standi Under the Lisbon Treaty. *European Journal of Risk Regulation (EJRR)*. 2012. Vol. 3. No. 1. P. 115-122. URL: <https://www.jstor.org/stable/24323137>
14. Eliantonio M., Roer-Eide H. The meaning of “regulatory act” explained: are there any significant improvements for the standing of non-privileged applicants in annulment actions? *German Law Journal*. 2013. No. 14 (2). P. 1851-1866. <https://doi.org/10.1017/S2071832200002522>
15. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*. 26.10.2012. C 326/49. URL: <https://surl.li/twzfzo>
16. Yuldashev O.Kh. Metodolohichni zasady rehuliatornoj polityky u sferi hospodarskoi diialnosti: dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.04. Kyiv, 2007. 174 p. URL: <https://surl.lu/nxevhn> [in Ukrainian].



17. Informatsiia pro zdiisnennia orhanamy vykonavchoi vlady derzhavnoi rehuliatornoï polityky u 2023 rotsi. *Ofitsiyni vebсайт Derzhavnoi rehuliatornoï sluzhby Ukrainy*. 07.03.2024. URL: <https://surl.li/gfxwaa> [in Ukrainian].
18. Informatsiia pro zdiisnennia orhanamy vykonavchoi vlady derzhavnoi rehuliatornoï polityky u 2024 rotsi. *Ofitsiyni vebсайт Derzhavnoi rehuliatornoï sluzhby Ukrainy*. 13.05.2025. URL: <https://surl.li/rvgrus> [in Ukrainian].
19. Poiasniuvalna zapyska do proiektu Zakonu Ukrainy "Pro zasady derzhavnoi promyslovoi polityky" vid 30.09.2025 No. 11331-d. *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://surl.li/eohvwt> [in Ukrainian].
20. Rishennia Derzhavnoi rehuliatornoï sluzhby Ukrainy pro vidmovu v pohodzhenni proektu rehuliatornoho akta No. 377 vid 10.08.2021. *Ofitsiyni vebсайт Derzhavnoi rehuliatornoï sluzhby Ukrainy*. URL: <https://surl.li/ecbumw> [in Ukrainian].
21. Poiasniuvalna zapyska do proiektu Zakonu Ukrainy "Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy "Pro rynek elektrychnoi enerhii" shchodo vrehuliuivannia pytan zabezpechennia bezpeky postachannia elektrychnoi enerhii" vid 22.08.2025 No. 13681. *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://surl.li/mfexdb> [in Ukrainian].
22. Rishennia Derzhavnoi rehuliatornoï sluzhby Ukrainy pro pohodzhennia proiektu rehuliatornoho akta vid 13.02.2025 № 69. *Ofitsiyni vebсайт Derzhavnoi rehuliatornoï sluzhby Ukrainy*. URL: <https://surl.li/mbehzh> [in Ukrainian].
23. Poiasniuvalna zapyska do proiektu Zakonu Ukrainy "Pro publichni zakupivli" vid 23.08.2024 No. 11520. *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://surl.li/rhpytr> [in Ukrainian].
24. Rishennia Derzhavnoi rehuliatornoï sluzhby Ukrainy pro pohodzhennia proiektu rehuliatornoho akta No. 509 vid 10.11.2023. *Ofitsiyni vebсайт Derzhavnoi rehuliatornoï sluzhby Ukrainy*. URL: <https://surl.li/zjnivb> [in Ukrainian].
25. Poiasniuvalna zapyska do proiektu Zakonu Ukrainy "Pro zakhyst vid subsydovanoho importu" vid 15.08.2025 No. 13637. *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://surl.li/iakaei> [in Ukrainian].
26. Poiasniuvalna zapyska do proiektu Zakonu Ukrainy "Pro zakhyst vid dempinhovoho importu" vid 15.08.2025 No. 13638. *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://surl.li/fntces> [in Ukrainian].
27. Poiasniuvalna zapyska do proiektu Zakonu Ukrainy "Pro zakhysni zakhody" vid 15.08.2025 No. 13639. *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://surl.li/wjhbfa> [in Ukrainian].
28. Better Regulation Guidelines. 03.11.2021 SWD(2021) 305 final. 41 p. *European Commission website*. URL: <https://surl.li/btitgx>
29. Better regulation toolbox (July 2023 edition). 612 p. *European Commission website*. URL: <https://surl.li/cc/ofsic>
30. OECD Regulatory Policy Outlook 2025. *OECD*. 232 p. URL: <https://surl.li/sconbz>
31. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Regulatory Impact Assessment. *OECD*. 2020. 34 p. URL: <https://surl.li/vtqkjs>

Received 30.10.2025

Oleksandr TREHUB,

PhD (Law), Senior Researcher

Department of Economic and Legal Studies of Economic Security Problems

State Organization "V. Mamutov Institute of Economic

and Legal Research of the National Academy of Sciences of Ukraine", Kyiv, Ukraine

[orcid.org/0000-0003-0660-5783](https://orcid.org/0000-0003-0660-5783)

#### LEGISLATIVE DRAFTING THROUGH THE LENS OF STATE REGULATORY POLICY IN THE FIELD OF ECONOMIC ACTIVITY: METHODOLOGICAL FRAMEWORK

The main objective of this paper is to substantiate scientific approaches to the development of a methodological framework for legislative drafting carried out within the state regulatory policy in the field of economic activity, taking into account the principles and rules of the EU lawmaking practice. It is emphasized that, unlike Ukraine, the place of regulatory acts in the system of legal acts of the EU is determined not by the scope of legal regulation, but by the procedure of their adoption, which differs from legislative acts. The paper substantiates that the implementation of the principles and rules of the EU lawmaking practice in Ukraine will be accompanied by a significant increase in the role of unification and a proportional weakening of fragmentation and specialization in legislative drafting. It is also argued that this trend may contribute to overcoming the problems associated with regulatory activities and achieving a new level of legal regulation of economic relations. The main problems are the constant increase in the number of exceptions to the scope of the Law of Ukraine "On the principles of state regulatory policy in the sphere of economic activity", as well as the failure to comply with its provisions due to the lack of effective mechanisms to influence the activities of regulatory authorities. The paper proposes to supplement the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine with a provision stipulating that draft laws classified as regulatory acts shall be submitted for registration together with a regulatory impact analysis and, where available, the decision of the State Regulatory Service of Ukraine approving the draft law. It is specified that during martial law and in the immediate post-war period, the relevant tasks include updating the principles of state regulatory policy to align them with the principles of lawmaking activities in the EU, as well as ensuring the completeness and continuity of the regulatory cycle and overcoming the formalism of regulatory procedures.

**Keywords:** legislative drafting, lawmaking activities, state regulatory policy, regulatory activities, regulatory impact analysis, impact assessment, unification.