

ПРАВОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ НОРМОТВОРЕННЯ

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2025.1.1>

ОЦІНКА ВПЛИВУ ПРОЄКТУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА НА СУСПІЛЬНІ ВІДНОСИНИ: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ

Атаманчук Наталія Іванівна,

доктор юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем
правотворчості та адаптації законодавства України
до права Європейського Союзу
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



У статті проаналізовано поняття «оцінка впливу», особливості здійснення суб'єктом правотворчої ініціативи оцінювання впливу проєкту нормативно-правового акта на суспільні відносини, що визначені в Законі України «Про правотворчу діяльність». Автором вивчено особливості проведення аналізу регулятивного впливу проєктів регуляторних актів відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Досліджено досвід Республіки Польща, Чеської Республіки, Республіки Естонія, Литовської Республіки, Румунії, Чорногорії та Болгарії щодо здійснення оцінювання впливу під час розроблення нормативно-правових актів. Зосереджено увагу на законодавстві країн Європейського Союзу, яке регулює правотворчий процес, зокрема вимоги щодо обов'язковості здійснення оцінювання впливу суб'єктом права законодавчої ініціативи.

З'ясовано, що в Україні в пояснювальних записках до законопроєктів не здійснюється ґрунтовного оцінювання впливу, яке б містило критичне оцінювання позитивних і негативних наслідків законопроєкту, належного обґрунтування варіанту вирішення наявної проблеми на основі аналітичних, статистичних даних, досліджень і консультацій із заінтересованими сторонами. Доведено, що оцінювання впливу як ключовий початковий інструмент законодавчого процесу сприятиме ефективному врегулюванню суспільних відносин і надаватиме відповіді на більшість питань щодо законопроєкту. Наголошено на необхідності проведення оцінювання наслідків ухвалення проєктів законів на етапі підготовки таких проєктів в умовах подальшого реформування і вдосконалення правотворчої діяльності в Україні.

Ключові слова: правотворча діяльність, правотворчий процес, нормативно-правові акти, система законодавства, Закон України «Про правотворчу діяльність», підготовка проєкту нормативно-правового акта, оцінка впливу проєкту нормативно-правового акта, пояснювальна записка, Європейський Союз.

Atamanchuk Nataliia. Assessment of the impact of a draft regulatory act on public relations: experience of European Union countries and opportunities for Ukraine

The article analyzes the concept of "impact assessment", the features of the implementation by the subject of the law-making initiative of the assessment of the impact of a draft regulatory act on public relations, which are defined in the Law of Ukraine "On Law-Making Activity". The author studied the features of the analysis of the regulatory impact of draft regulatory acts in accordance with the Law of Ukraine "On the Principles of State Regulatory Policy in the Sphere of Economic Activity".

The experience of the Republic of Poland, the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Lithuania, Romania, Montenegro and Bulgaria in carrying out an impact

assessment when developing regulatory acts is studied. Attention is focused on the legislation of the EU countries that regulates the law-making process, in particular the requirements for the mandatory implementation of an impact assessment by the subject of the right of legislative initiative.

It was found that in Ukraine, explanatory notes to draft laws do not include a thorough impact assessment that would contain a critical assessment of the positive and negative consequences of the draft law, proper substantiation of the option for solving the existing problem based on analytical, statistical data, research and consultations with interested parties. It is proven that impact assessment as a key initial tool of the legislative process will contribute to the effective regulation of public relations and will provide answers to most questions regarding the draft law. The need to assess the consequences of adopting draft laws at the stage of preparing such projects in the context of further reform and improvement of law-making activity in Ukraine is emphasized.

Key words: law-making activity, law-making process, regulatory legal acts, legislative system, Law of Ukraine "On Law-making Activity", preparation of draft regulatory legal act, impact assessment of draft regulatory legal act, explanatory note, European Union.

Постановка проблеми. Щороку в нашій державі Верховною Радою України ухвалюється велика кількість законів. Однак частина зареєстрованих законопроектів мають недоліки і отримують негативні висновки Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, Міністерства фінансів України, що може свідчити про недосконалість законотворчого процесу в Україні та потребу його подальшого реформування.

Як зазначив Р. Стефанчук [1], відсутність єдиного підходу до правотворчої діяльності органів публічної влади в Україні, наявність істотних прогалин у сфері правотворення, суперечлива практика правозастосування, а також неналежне законодавче врегулювання питань обліку й державної реєстрації нормативно-правових актів диктували необхідність якнайшвидшого ухвалення відповідного закону.

Важливим кроком на шляху впорядкування правотворчого процесу в нашій державі стало ухвалення 24 серпня 2023 р. Закону України «Про правотворчу діяльність» [2], яким було визначено правові й організаційні засади правотворчої діяльності, принципи та порядок її здійснення, учасників правотворчої діяльності, правила техніки нормопроєктування, порядок здійснення обліку нормативно-правових актів, а також правила дії нормативно-правових актів, усунення прогалин, подолання колізій у нормативно-правових актах і здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів. Незважаючи на те, що даний Закон набуває чинності через рік із дня припинення

або скасування воєнного стану в Україні, його ухвалення в умовах сьогодення має велике доктринальне значення для національної правової системи України.

Оскільки, як слушно зауважує Н. Міловська, нормопроєктування є досить специфічною діяльністю, що полягає не лише в розробленні проекту конкретного нормативно-правового акта, але й у виявленні та дослідженні суспільних відносин, які потребують правового регулювання [3, с. 30].

Ключовим інструментом регулювання суспільних відносин може стати розроблений проект нормативно-правового акта, адже його ухвалення може вплинути на економічний, соціальний, правовий і екологічний аспекти життя суспільства. Проект нормативно-правового акта, який визначає проблеми чи недоліки чинного законодавства, покликаний їх усунути через забезпечення правового регулювання окремої сфери суспільних відносин, усунення правових колізій, створення сприятливих умов для розвитку економіки, соціального забезпечення та захисту прав громадян. Зауважимо, що одним з етапів розроблення проекту нормативно-правового акта є саме здійснення оцінювання впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини, з викладенням його результатів у пояснювальній записці.

Зокрема, оцінювання впливу проектів нормативно-правових актів на суспільні відносини є обов'язковим у багатьох країнах світу, серед яких Естонія, Фінляндія, Італія, Велика Британія, Чехія, Фран-

ція, Німеччина, Греція, Польща, Угорщина, Латвія, Швеція тощо. Оцінювання впливу (Impact Assessment, IA) є ключовим інструментом у процесі розроблення законодавства у країнах Європейського Союзу (далі – ЄС), що дозволяє аналізувати потенційні наслідки запропонованих законопроектів і допомагає ухвалювати обґрунтовані рішення.

Аналітики зазначають, що оцінювання впливу регулювання вважається однією із кращих практик розумного врядування, оскільки країни, що запровадили таку практику, показують не лише значно кращі економічні результати, але, у результаті ухвалення обґрунтованих рішень, сприяють добробуту та збалансованості інших сфер суспільного життя [4, с. 5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правотворчої діяльності в Україні присвячені монографія В. Плавич, С. Плавич «Сучасна правотворчість: проблеми теорії і методології» (2013 р.) [5]; збірники наукових праць за загальною редакцією О. Кота, А. Гриняка, Н. Міловської «Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання» (2022 р.) [6], «Систематизація законодавства України як важлива складова правотворчої діяльності в умовах євроінтеграції» (2024 р.) [7]; монографія за загальною редакцією О. Кота, А. Гриняка, Н. Міловської «Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності» (2023 р.) [8]. Окремі аспекти правотворчої діяльності досліджували у своїх працях такі науковці, як Н. Атаманчук [9]; А. Берестень [10]; О. Бодунова, Т. Яцик [11]; О. Гусар [12]; А. Колодій, В. Тернавська, О. Колодій [13]; Л. Купіна [14]; Я. Мельник [15]; Н. Міловська [3]; М. Лосева, Ю. Малишко [16] та інші. Серед зарубіжних учених, праці яких присвячені оцінюванню впливу нормативно-правового акта на суспільні відносини, такі: А. Kasemets (щодо інституціоналізації принципів кращого регулювання у проектах законодавства Естонії) [17]; Jakub Sukiennik (щодо механізмів захисту інституційної системи в Польщі) [18]; Pecl Alketa (щодо оцінювання регуляторного впливу та його поширення в контексті Бразилії) [19]; José Luis Rufas (щодо ретроспективного оцінювання полі-

тики в Європейському парламенті) [20]. Однак, незважаючи на значні наукові доробки в цій сфері, потребують подальшого вивчення особливості проведення оцінювання впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини в Україні з метою вдосконалення правотворчого процесу в нашій державі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зауважимо, що «оцінка впливу» розглядається у ст. 21 Закону України «Про правотворчу діяльність» як аналітичний документ, що розробляється з урахуванням Зеленої книги та проведених публічних консультацій, у якому визначаються варіанти вирішення проблеми, що існує в суспільних відносинах, і оцінюється вплив кожного з варіантів на суспільство та (або) на окремі соціальні групи, сектори чи галузі, а також соціальні, правові, політичні, економічні, екологічні, адміністративні та (або) інші можливі наслідки [2, ст. 21].

У ст. 30 Закону України «Про правотворчу діяльність» визначено, що суб'єкт правотворчої ініціативи здійснює оцінювання впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини та викладає результати оцінювання в пояснювальній записці, а саме: 1) актуальність і важливість проблеми, яка потребує врегулювання шляхом ухвалення (видання) нормативно-правового акта; 2) альтернативні шляхи вирішення проблеми, яка потребує правового врегулювання, з визначенням економічних, соціальних, фінансових, бюджетних, екологічних, демографічних, регуляторних, інвестиційних, ґендерних, дискримінаційних, корупційних та інших наслідків, а також стану виконання Україною міжнародних зобов'язань для кожного з альтернативних шляхів; 3) кількісні та якісні показники, за якими оцінюється прогнозований вплив на суспільні відносини кожного з альтернативних шляхів; 4) оптимальний шлях вирішення проблеми з поясненням причинно-наслідкового зв'язку між вибраним шляхом і очікуваним впливом на суспільні відносини проекту нормативно-правового акта; 5) способи здійснення правового моніторингу та критерії (показники) його здійснення в разі ухвалення проекту нормативно-правового акта; 6) критерії (показники), за якими

здійснюватиметься правовий моніторинг у разі ухвалення проєкту нормативно-правового акта [2, ст. 30].

У разі подання до розгляду проєкту регуляторного акта, тобто акта, який загалом або його окремі положення спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, який ухвалюється уповноваженим регуляторним органом, аналіз регулятивного впливу проєктів регуляторних актів здійснюється відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [21, с. 279].

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розробник проєкту регуляторного акта під час підготовки аналізу регуляторного впливу повинен: визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми; обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання; обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою чинних регуляторних актів, розглянути можливість унесення змін до них; визначити очікувані результати ухвалення запропонованого регуляторного акта, зокрема і здійснити розрахунок очікуваних витрат і вигод суб'єктів господарювання, громадян і держави внаслідок дії регуляторного акта; визначити цілі державного регулювання; визначити й оцінити всі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, зокрема й ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин; аргументувати переваги вибраного способу досягнення встановлених цілей; описати механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом ухвалення запропонованого регуляторного акта; обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі ухвалення запропонованого регуляторного акта; обґрунтовано довести, що

досягнення запропонованим регуляторним актом установлених цілей є можливим із найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян і держави; обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть унаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати в разі, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені; оцінити можливість упровадження та дотримання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати ці вимоги або дотримуватись їх; оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта; обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта; визначити показники результативності регуляторного акта; визначити заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його ухвалення [22].

Варто зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 було затверджено методику проведення аналізу впливу регуляторного акта [23]. Окрім того, наказом Міністерства фінансів України від 21 березня 2008 р. № 428 затверджено методику проведення фінансово-економічних розрахунків під час підготовки проєкту акта Кабінету Міністрів України та проєкту закону, що вноситься в порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України [24].

Зауважимо, що відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про правотворчу діяльність» під час дії в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану, правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації та якщо відсутня об'єктивна можливість дотримання вимог Закону України «Про правотворчу діяльність» у повному обсязі, суб'єкти правотворчої діяльності можуть ухвалювати (видавати) нормативно-правові акти без дотримання вимог п. п. 2, 4, 5 ч. 3 ст. 29 Закону України «Про правотворчу діяльність» щодо таких етапів розроблення проєкту нормативно-правового акта, як: здійснення оцінювання впливу проєкту

нормативно-правового акта на суспільні відносини з викладенням його результатів у пояснювальній записці; організаційно-технічне забезпечення підготовки проєкту нормативно-правового акта; проведення публічних консультацій (окрім випадків, передбачених законом) [2].

Як зазначає А. Берестень, «у нашій державі, незважаючи на існуючі формальні вимоги щодо оцінки впливу проєктів НПА, спостерігається відсутність системного й ефективного підходу до цього питання. Зокрема, відсутня системна робота з оцінювання впливу на основі об'єктивних даних та наукових досліджень призводить до низької якості законодавчого регулювання. Важливо активно вдаватися у процес визначення ефективних стратегій та рішень для вирішення цих проблем, спираючись на досвід та практики успішних європейських країн у галузі оцінки впливу НПА на суспільство» [10, с. 30].

Натепер окремим пунктом пояснювальної записки до проєкту закону України є «Прогноз соціально-економічних, правових та інших наслідків прийняття акта», де викладається обґрунтування необхідності ухвалення законопроєкту, цілі, завдання і основні його положення, місце в системі законодавства, обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його ухвалення, інші відомості, необхідні для розгляду законопроєкту. На жаль, доводиться констатувати, що в пояснювальних записках не здійснюється ґрунтовного оцінювання впливу, яке б містило критичне оцінювання позитивних і негативних наслідків законопроєкту, належного обґрунтування варіанту вирішення наявної проблеми на основі аналітичних, статистичних даних, досліджень і консультацій із заінтересованими сторонами. Тому впровадження в законодавчому процесі України оцінювання впливу проєкту нормативно-правового акта на суспільні відносини та викладення його результатів суб'єктом правотворчої ініціативи в пояснювальній записці є передумовою забезпечення ефективності чинного законодавства. Оскільки наявність оцінки впливу щодо ухваленого закону дає можливість проведення оцінювання його застосування (post-legislative scrutiny).

Перша формалізована система для прогнозування наслідків регулювання народилася в 1981 р. у США. Із середини 80-х рр. XX ст. ці механізми поширилися в багатьох країнах, із часом стали стандартом у високорозвинених країнах. Найдосконаліші системи оцінювання впливу зараз діють у таких країнах, як Австралія, США, Нова Зеландія та Велика Британія [25].

Важливим кроком у розвитку системи вироблення рішень у ЄС стало створення у 2012 р. Директорату з оцінки впливу (Impact Assessment Directorate) у Європейському парламенті, який відтоді переглядає документи з оцінювання впливу, а також оцінює вплив *ad hoc* або з ініціативи Європарламенту. У перший рік роботи цей Директорат продемонстрував значні досягнення: фактичний тиск на Європейську комісію для вдосконалення процедури оцінювання впливу. Упровадження такого інструменту не було легким, адже до цього в жодному з національних парламентів держав-членів не було випробувано систему оцінювання впливу. За результатами впровадження незалежного оцінювання впливу Європарламент дійшов висновку про те, що оцінювання впливу значно підвищує ефективність розроблення актів у рамках повного циклу політики. Директорат з оцінки впливу (Directorate for Impact Assessment and European Added Value) став частиною нової Європейської служби парламентських досліджень [26].

У ЄС оцінювання впливу проводиться відповідно до принципів, викладених у Посібнику із кращого регулювання (Better Regulation Guidelines) [27], та Рекомендацій щодо здійснення оцінювання впливу (Impact Assessment Handbook) [28]. Варто зазначити, що оцінювання впливу є ключовою частиною програми, яка спрямована на розроблення і оцінювання політики та законів ЄС таким чином, щоб вони досягали своїх цілей найбільш ефективним і дієвим способом. Керівні принципи кращого регулювання містять вказівки про те, як проводити оцінювання впливу.

Великого значення в умовах сьогодення набуває вивчення досвіду окремих країн ЄС щодо здійснення оцінювання впливу під час розроблення нормативно-правових актів.

У **Республіці Польща** правотворчий процес регулюється Положенням про роботу Ради Міністрів (Uchwała № 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów) [29], Принципами законодавчої техніки (Zasady techniki prawodawczej) [30]. Оцінювання впливу в Республіці Польща трактується як аналітичний процес, спрямований на підтримку ухвалення рішень у сфері регуляторних рішень шляхом систематичного надання максимально повної інформації про варіанти запланованого регуляторного втручання (вирішення конкретної проблеми) держави та потенційні наслідки (витрати та вигоди) від їх упровадження. У ст. 77 Регламенту Сенату Республіки Польща [31] визначено, що заява про законодавчу ініціативу подається разом із проектом акта, обґрунтування якого повинно містити: роз'яснення мети акта; опис реального стану справ у галузі, що має бути врегульована; опис відмінностей між поточним і очікуваним правовим статусом; опис очікуваних соціальних, економічних, фінансових і правових ефектів; перелік основних імплементаційних актів; заяву про відповідність проекту акта праву ЄС або заяву про те, що предмет запропонованого регулювання не пов'язаний із нормами права ЄС.

У результаті дослідження механізмів захисту інституційної системи в Польщі Jakub Sukiennik зауважує, що «якість нормативного середовища є одним з основних вимірів функціонування держави». Водночас оцінювання регульовального впливу відбувається як на етапі ex-ante підготовки проекту нормативного акта, так і на етапі ex-post запровадження нормативного акта. Цілі цих процедур опосередковано пов'язані зі спробою впорядкувати функціонування інституційної системи, яка стосується багатьох суб'єктів і елементів, зокрема, наприклад, економічного розвитку [18].

Оцінювання впливу регулювання в **Чеській Республіці** є обов'язковою частиною процесу підготовки законопроектів та інших нормативно-правових актів. Воно спрямовано на покращення якості регулювання, зменшення адміністративного навантаження і ухвалення обґрунтованих рішень. Уряд Чехії як головний ініці-

атор законотворчості детальніше визначає документи, що мають додаватися до законодавчих ініціатив. Законодавчі правила Уряду (Legislativní pravidla vlády) [32] передбачають, що ініціатива (зміни наявного законодавчого регулювання) обов'язково має включати очікуваний економічний і фінансовий вплив запропонованого законодавства на державний бюджет, інші бюджети та ділове середовище Чеської Республіки, а також: оцінку соціальних впливів, зокрема і впливу на окремі групи населення, особливо соціально вразливих осіб, осіб з обмеженими можливостями та національні меншини, впливу на захист прав дітей і впливу на довкілля; оцінку поточного стану та наслідків запропонованого рішення щодо заборони дискримінації та рівності чоловіків і жінок, яка включає пояснення причин будь-яких відмінностей, очікуваних впливів або очікуваних змін із використанням статистичних та інших даних, якщо такі дані доступні; оцінку поточного стану та впливу запропонованого рішення на захист конфіденційності та персональних даних, яка має включати пояснення мети запропонованої обробки персональних даних і опис сумісності з тією, що вже існує, або вже підготовленою обробкою, оцінку запропонованого рішення щодо їх обробки з погляду необхідності й адекватності щодо цільового призначення, оцінку ризиків для прав і свобод фізичних осіб і можливих заходів щодо їх зниження; оцінку корупційних ризиків; оцінку впливу на безпеку чи оборону держави; оцінку впливу на родини, особливо щодо виконання сімейних функцій, з урахуванням кількості членів родини, що перебувають на утриманні, інвалідів і неповних сімей, сімей із трьома та більше дітьми тощо; оцінку територіального впливу, зокрема і впливу на територіальні самоврядні одиниці; оцінку відповідності запропонованого рішення принципам створення цифрового законодавства, зокрема й оцінку ризику унеможливлення чи обмеження можливості доступу конкретних груп населення до окремих послуг у результаті цифровізації їх надання (цифрового виключення) тощо.

У **Республіці Естонія** процес розроблення законодавства та встановлення загальних принципів підготовки законо-

проектів регулюють Правила належної законодавчої та нормативної практики (Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri) [33]. Зокрема, у § 46 розд. 3 цих Правил передбачено, що до пояснювальної записки законопроекту має бути доданий звіт про аналіз впливу, у якому: 1) міститься інформація про особу, яка замовила аналіз впливу, особу, яка її виконала, про залучених експертів і неурядові організації; 2) описано аналізовану проблему, мету аналізу та дослідницькі питання; 3) описано вибір методу аналізу обґрунтування; 4) описано використовувані дані, дії та результати аналізу; 5) описано позитивні та негативні наслідки можливих рішень; 6) представлено резюме та найбільш підходяще рішення для досягнення мети; 7) передбачено обов'язок подання звіту про оцінку ex-post, план дій щодо його підготовки, зокрема й передбачувані терміни його завершення, основні види впливів, які необхідно враховувати, та критерії оцінювання або обґрунтування непотрібності проведення аналізу ex-post. Якщо у проведенні аналізу впливу додатково використовуються статистичні, соціологічні або інші дослідження чи дані, то в пояснювальній записці мають бути вказані бази даних і документи, що використовуються, або додано їх копії [33].

Для підвищення якості законодавства Естонії парламентом було затверджено Основні засади законодавчої політики до 2030 р. (Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine) [34], що декларують зростання ролі фактичної оцінки впливу в законотворчості.

A. Kasemets [17] зауважує, що в Естонії, як і в інших країнах ЄС та ОЕСР, міждисциплінарна інформація про соціальні, економічні, екологічні, адміністративні та бюджетні наслідки запропонованого законодавства має бути подана в пояснювальній записці до законопроекту. У 1997 р. науковець розробив метод нормативного аналізу змісту пояснювальних записок на основі естонських правових норм для законопроектів (1996 р.), рекомендацій ОЕСР щодо реформи регулювання (1997 р.) та численних академічних джерел для пояснення розриву між конституційними нормами та соціальними фактами в законопроектах. Методологічна основа була

розроблена для парламентського контексту, що включала демократичний дискурс, верховенство закону, права людини, найкраще регулювання та інші концепції. Початковою метою було отримання емпіричного огляду того, якою мірою ініціатори законопроектів дотримуються правил законотворчості в категоріях інформації про оцінювання впливу, посилання на дослідження та громадянську активність.

Зокрема, порівняння нормативно необхідної інформації пояснювальних записок до проектів актів і фактичної інформативності у відповідних категоріях A. Kasemets здійснював так: соціальний вплив; економічний і діловий вплив; оцінювання впливу на навколишнє середовище; вплив на безпеку та національну/внутрішню безпеку; організаційні й адміністративні зміни та впливи; фінансовий і бюджетний вплив на рівень державних і місцевих органів влади – передбачувані доходи та витрати; посилання на дослідження, аналізи, експертні думки, звіти, статистичні дані тощо стосовно впливів і оцінювання впливу; консультації з державним сектором; консультації із цивільним і діловим секторами; складність інформації про оцінювання впливу; посилання на юридично обов'язкові директиви/регламенти ЄС [17].

Оцінювання впливу в законопроектах **Литовської Республіки** є обов'язковим для всіх законопроектів, які можуть суттєво вплинути на економіку, суспільство або довкілля. Відповідно до ст. 135 Регламенту сейму (Seimas of the Republic of Lithuania Statute) [35] до законопроекту додається пояснювальна записка, яка повинна містити оцінку та висновки фахівців, отримані під час розроблення законопроекту, а також результати оцінювання впливу, можливі негативні наслідки ухваленого законопроекту та заходи, яких необхідно вжити для запобігання цим наслідкам.

Як зазначає Pecl Alketa, «у багатьох країнах, зокрема й у **Румунії**, проекти нормативних актів подаються на затвердження разом з обґрунтуванням, базовою запискою або письмовим звітом про затвердження, а також оцінкою впливу залежно від кожного випадку. Ці інструменти заяви та мотивації або включені в акт і публікуються, або складаються окремо, їх публікація є необов'язковою» [19].

У ст. 33 Регламенту Уряду **Чорногорії** (Rules of Procedure of the Government of Montenegro) [36] визначено, що під час розроблення законів та інших законодавчих актів ініціатор зобов'язаний надати оцінку регуляторного впливу відповідно до акту Міністерства фінансів. Якщо ініціатор вважає, що оцінювання регуляторного впливу не варто проводити у процесі розроблення закону чи іншого нормативного акта, він зобов'язаний надати щодо цього обґрунтоване пояснення.

У **Болгарії** Законом «Про нормативні акти» [37] також передбачено проведення оцінювання впливу органами, що пропонують проекти нормативних актів. Оцінювання впливу здійснюють *ex ante* (до ухвалення нормативного акта) і *ex post* (після ухвалення нормативного акта). Оцінювання впливу визначає співвідношення між визначеними цілями й очікуваними (досягнутими) результатами. Рада Міністрів Болгарії затверджує своїм нормативно-правовим актом правила та порядок планування та проведення оцінювання впливу стосовно проектів законів, кодексів і нормативно-правових актів, запропонованих Радою Міністрів. Водночас попередня оцінка впливу може бути частковою або повною. Часткове попереднє оцінювання впливу здійснюють до початку розроблення будь-яких проектів закону, кодексу чи виконавчого розпорядження Ради Міністрів Болгарії. Повне попереднє оцінювання впливу здійснюють під час розроблення нових законів і кодексів; під час розроблення проектів нормативних актів, наслідки ухвалення яких, згідно з попередньою оцінкою, можуть бути значними. Окрім того, повна попередня оцінка впливу може здійснюватися в будь-який час за рішенням органу – ініціатора проекту нормативного акта.

Зауважимо, що ОЕСР рекомендує країнам застосовувати практику попереднього оцінювання впливу, яке передбачає аналіз витрат і вигоди, що повинні враховувати вплив регулювання на добробут, зокрема й економічні, соціальні й екологічні наслідки. Водночас аналітичний процес, що здійснюється під час попереднього оцінювання впливу, може допомогти оцінити вплив політичних інструментів, відмінних від регулювання, як-от виділення додаткових фінансів або податкові заходи. Також оцінювання впливу полегшує оцінювання витрат і вигоди різних рішень про-

блем політики, низки різних впливів запропонованого рішення. Відповідно до кращих практик і рекомендацій оцінювання впливу загалом передбачає п'ять основних кроків: визначення проблеми; визначення мети; визначення різних опцій політичного рішення; дослідження оцінки впливу визначених опцій; порівняння опцій політичного рішення та вибір найкращого. Властивостями оцінювання впливу проекту законодавчого акта та/або політичного рішення є пошук найбільш ефективного та дієвого варіанту вирішення проблеми на основі емпіричних даних, заснованих на реальних доказах, дослідженнях і консультаціях, які супроводжуються раціональним оцінюванням витрат на впровадження різних варіантів вирішення проблеми – вибір рішення політиками [4, с. 5].

Висновки. Положення Закону України «Про правотворчу діяльність» щодо врегулювання оцінювання впливу проекту нормативно-правового акта, з формулюванням суб'єктом правотворчої ініціативи переліку її показників у пояснювальній записці, сприяє виявленню та подальшому усуненню прогалин, колізій та інших можливих недоліків. Оскільки якісна аналітична робота на етапі підготовки та під час самого розроблення проекту нормативно-правового акта є однією із ключових ознак законодавчого процесу. Саме проведення оцінювання впливу проектів нормативно-правових актів є одним із важливих інструментів забезпечення ефективності правотворчої діяльності в нашій державі.

Підготовка до проведення оцінювання впливу проекту нормативно-правового акта залежить від важливості впливу на суспільні відносини цієї ініціативи, від наявності належних і достовірних даних, результатів проведення консультацій, терміновості впровадження ініціативи тощо. Саме тому розроблення будь-яких проектів нормативно-правових актів має бути заплановане заздалегідь, з виділенням належного часу на підготовку оцінки впливу. Уважаємо, що оцінювання впливу як ключовий початковий інструмент законодавчого процесу сприятиме ефективному врегулюванню суспільних відносин і надаватиме відповіді на більшість питань щодо законопроекту на етапі його розгляду у Верховній Раді України та його ухвалення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Руслан Стефанчук розповів, чому важливо проводити оцінку впливу проєктів нормативно-правових актів. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/214347.html>.
2. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>.
3. Міловська Н. Етапи розроблення проєкту нормативно-правового акта. *Нове українське право*. 2024. Вип. 3. С. 24–31.
4. Пропозиції щодо запровадження оцінки впливу та процесу підготовки до оцінки впливу. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Impact_Assesment_UKR.pdf.
5. Плавич В., Плавич С. Сучасна правотворчість: проблеми теорії і методології / за ред. Ю. Шемшученка. Одеса : Астропринт, 2013. 276 с.
6. Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання : збірник наукових праць / за заг. ред. О. Кота, А. Гриняка, Н. Міловської. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 226 с.
7. Систематизація законодавства України як важлива складова правотворчої діяльності в умовах євроінтеграції : збірник наукових праць / за заг. ред. О. Кота, А. Гриняка, Н. Міловської. Київ : Алерта, 2024. 248 с.
8. Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності : монографія / за заг. ред. О. Кота, А. Гриняка, Н. Міловської. Київ : Алерта, 2023. 268 с.
9. Атаманчук Н. Місце та роль підзаконних нормативно-правових актів у системі чинного законодавства України. *Нове українське право*. 2024. Вип. 3. С. 69–79.
10. Берестень А. Універсальні цінності Європейського Союзу як правові стандарти правотворчої діяльності в Україні: теоретико-правовий аспект. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія «Право». 2024. Вип. 37. С. 28–34.
11. Бодунова О., Яцик Т. Особливості правового моніторингу нормативно-правових актів в Україні. *Ірпінський юридичний часопис*. 2023. № 1 (10). С. 9–16.
12. Гусар О. Особливості планування правотворчої діяльності в повоєнний період. *Нове українське право*. 2024. Вип. 3. С. 17–23.
13. Колодій А., Тернавська В., Колодій О. Правотворчість Українського народу як форма реалізації конституційно-правової політики держави. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2023. Т. 30. № 1. С. 64–90.
14. Купіна Л. Теоретико-правові підходи до оцінки ефективності реалізації норм права. *Нове українське право*. 2024. Вип. 3. С. 80–85.
15. Мельник Я. Доктрина правотворчості як окремий елемент системи права. *Нове українське право*. 2024. Вип. 3. С. 32–43.
16. Лосев М., Малишко Ю. Оцінка впливу нормативно-правового акту на діяльність суб'єктів малого підприємництва. *Проблеми та перспективи розвитку IT-індустрії* : матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції, 28–29 квітня. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. С. 67.
17. Kasemets A. Institutionalizing principles of better regulation in Estonian draft legislation: rules of lawmaking, procedural democracy and political accountability between norms and facts. *Theory and Practice of Legislation*. 2018. № 6 (1). P. 75–111. URL: https://login.research4life.org/tacsgr1doi_org/10.1080/20508840.2018.1430105.
18. Sukiennik J. Mechanisms of protecting the institutional system in Poland. *Ekonomia i Prawo. Economics and Law. Online*. 30 June 2023. Vol. 22. № 2. P. 327–344.
19. Pecl Alketa. Regulatory impact assessment and its propagation within the Brazilian context. *Revista de administração de empresas*. 2011. Vol. 51. Issue 4. P. 336–348.
20. José Luis Rufas Quintana and Irmgard Anglmayer, Retrospective Policy Evaluation at the European Parliament. *European Journal of Law Reform*. 2019. P. 200–209.
21. Науково-практичний коментар Закону України «Про правотворчу діяльність»/ за заг. ред. Р. Стефанчука. Київ : Ліра-К, 2024. 576 с.
22. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.

23. Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта : постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF#Text>.

24. Методика проведення фінансово-економічних розрахунків під час підготовки проєкту акта Кабінету Міністрів України та проєкту закону, що вноситься у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України : наказ Міністерства фінансів України від 21 березня 2008 р. № 428. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0297-08#Text>.

25. Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego. URL: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16190,vp,18712.pdf>.

26. Directorate general for internal policies, policy department c: citizens' rights and constitutional affairs, constitutional affairs, best practices in legislative and regulatory processes in a constitutional perspective: the case of the European Union, In-Depth Analysis, 2015. 30 p. P. 14.

27. Better regulation: guidelines and toolbox. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

28. Impact Assessment Handbook 12 September 2017. URL: https://www.europarl.europa.eu/EPRS/IA_Handbook_12_September_2017.pdf.

29. Uchwała № 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wmp20130000979>.

30. Zasady techniki prawodawczej. Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000283/O/D20160283.pdf>

31. Regulamin Senatu. URL: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/ustawy/regulamin.pdf.

32. Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a změněná usnesením vlády ze dne 28. června 2023 č. 481. URL: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>.

33. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. URL: https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228?utm_source=chatgpt.com.

34. Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine Vastu võetud 12.11.2020. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/317112020002>.

35. Seimas of the Republic of Lithuania Statute. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/39c6ec20e1b911ecb1b39d276e924a5d?jfwid=ekdgrkjve>.

36. Rules of Procedure of the Government of Montenegro. URL: https://legislationline.org/sites/default/files/2024-01/4%20-%20Rules%20of%20Procedure%20of%20the%20Government%20of%20Montenegro_2012_am2018_ENGLISH.pdf.

37. Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове. URL: <https://parliament.bg/bg/laws/ID/15534>.

38. Посібник з підготовки оцінки законодавчого впливу. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/04/handbook_ukr.pdf.