

Iaroslav Petrunenko, Doctor of Juridical Sciences, Full Professor
*State Organization "V. Mamutov Institute
of Economic and Legal Research
of the National Academy of Sciences of Ukraine"*
Kyiv, Ukraine

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-633-1-10>

**FROM FORMALISM TO EFFECTIVENESS:
TRANSFORMATION OF UKRAINE'S STATE REGULATORY
POLICY IN THE CONTEXT OF EU STANDARDS**

**ВІД ФОРМАЛІЗМУ ДО ЕФЕКТИВНОСТІ:
ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ
ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СВІТЛІ СТАНДАРТІВ ЄС**

В умовах повномасштабної війни та паралельного поряд із нею руху України до членства в ЄС одним із ключових пріоритетів сьогодення постає питання приведення державної регуляторної політики України у відповідність до європейських стандартів. Якість правотворення в ЄС забезпечується повним регуляторним циклом: *ex ante* (зокрема, визначення проблеми, цілей, альтернатив і вимірювання впливів); *прийняття* (із дотриманням процедурної прозорості й узгодженості); *ex post* (подальше оцінювання результативності та перегляд). Для України така архітектура є не лише технічним стандартом, а й критично необхідним інструментом прискорення європейської інтеграції і відновлення економіки.

Не зважаючи на значні успіхи на шляху європейської інтеграції, видається можливим констатувати й низку наявних проблемних аспектів досліджуваної сфери. Зокрема, фрагментарне планування, формалізм в оцінці регуляторного впливу (RIA), слабка увага до проблем малого та середнього підприємництва і конкуренції, нерегулярні *ex post*-оцінки тощо вимагають оперативного реагування з метою максимального наближення їх до практик ЄС. Практики «кращого регулювання» (*better regulation*) [1] становлять ключовий орієнтир адаптації національного законодавства до права ЄС: на озброєння мають бути узяті системна оцінка регуляторного впливу (RIA) з кількісними розрахунками; SME-test за принципом “*Think Small First*” (пріоритет інтересів мікро- та малого бізнесу); обов’язкові публічні консультації із прозорим зворотним зв’язком;

регулярні *ex post*-перегляди (REFIT-логіка) й зниження регуляторного тягаря (зокрема, через застосування принципу “*one-in, one-out*”, який не є обов’язковим у всіх країнах ЄС, але активно використовується в багатьох юрисдикціях, серед яких Німеччина, Велика Британія до Brexit та ін.); цифрова готовність норм (*machine-readable* тексти, відкриті дані, API).

Запропоновані напрями у переважній своїй більшості безпосередньо кореспондуються із критеріями вступу до ЄС, зокрема функціонуванню ринкової економіки та адміністративній спроможності імплементувати *acquis*. Звідси, власне, впливає важливість вдосконалення нормопроектної діяльності саме як елементу виконання критеріїв членства у ЄС, а з цією метою вбачається доцільним: законодавчо закріпити вимірювані стандарти процедур *ex ante* та *ex post*; забезпечити незалежний контроль якості оцінок регуляторного впливу (RIA) за зразком європейських практик; створити єдиний публічний календар консультацій і «*реєстр намірів*»; уніфікувати шаблони оцінок регуляторного впливу (RIA) з обов’язковим SME-test та *competition-assessment*; запровадити планові *ex post*-перегляди з KPI та базовими лініями.

Очікуваним результатом від впровадження таких дій представляємо утвердження передбачуваних та прогнозованих «*правил гри*», менший регуляторний тягар для бізнесу, сильніша конкуренція та інновації, вищий рівень довіри з боку стейкхолдерів і, головне, прискорення наближення нашої країни до внутрішнього ринку ЄС завдяки сумісним процедурам й спроможним інституціям.

У процесі імплементації кращих практик, наша країна першочергово орієнтується на досвід ЄС та рекомендації OECD. У ЄС функціонує вже згадувана комплексна система «*кращого регулювання*» (*better regulation*), яка охоплює: обов’язкову підготовку аналізів впливу (*impact assessment*) абсолютно для всіх значущих законодавчих ініціатив Європейської комісії; проведення широких консультацій зі стейкхолдерами на різних стадіях (включаючи попереднє оголошення ініціатив); скринінг на відповідність принципам субсидіарності та пропорційності; *ex post*-програму “*Regulatory Fitness and Performance*” (REFIT), в рамках якої регулярно переглядається сукупність чинних нормативних актів для спрощення і усунення зайвого тягаря [2].

У контексті адаптації державної регуляторної політики до стандартів ЄС особливої уваги заслуговують ключові інституційні та процедурні уроки, які слідують із практики «*кращого регулювання*»

(*better regulation*) в ЄС. Зокрема, доцільним є впровадження принципу *пропорційності оцінки законодавчого впливу*, відповідно до якого глибина аналізу повинна бути прямо пропорційною очікуваному впливу нормативного акту. Такий підхід дає можливість оптимізувати ресурси регуляторних органів, зосереджуючи аналітичні зусилля на найбільш значущих ініціативах, котрі потенційно створюють істотне навантаження на економіку або суспільство. Другим важливим елементом є застосування механізмів *фільтрації значущості (filtering)*, які дозволяють класифікувати проекти регулювання за рівнем їх впливу та визначати необхідність проведення повного або спрощеного аналізу. Така практика, що закріплена в Інструментарії “*Better Regulation Toolbox*” Європейської комісії, істотно сприяє підвищенню ефективності регуляторного процесу та зменшенню адміністративного навантаження. Третім компонентом є *інституційне забезпечення незалежного контролю якості* аналітичних документів. У Європейській комісії таку функцію виконує *Regulatory Scrutiny Board (RSB)* [3] – незалежний дорадчий орган, який здійснює експертну оцінку проектів оцінки впливу, ретроспективних оглядів та комплексних перевірок нормативного середовища. Наявність подібної інституції дозволяє забезпечити об’єктивність, методологічну узгодженість та прозорість регуляторних рішень. Четвертий важливий аспект – це забезпечення *зворотного зв’язку за результатами публічних консультацій*. Європейська комісія системно публікує так звані *synopsis reports*, певні узагальнені звіти, в яких пояснюється, які із пропозицій громадськості були враховані, а які з них були відхилені, із відповідним обґрунтуванням [4]. Представляється, що такий механізм є критично важливим для формування довіри до регуляторної політики, підвищення її легітимності та забезпечення участі заінтересованих сторін.

Зазначені елементи регуляторного процесу передбачені у Керівних принципах та Інструментарії “*Better Regulation*” Європейської комісії, Міжінституційній угоді про краще законотворення, а також у Рекомендації OECD щодо регуляторної політики та врядування. Їх імплементація в Україні дозволить суттєво підвищити якість нормотворення, зменшити транзакційні витрати, забезпечити відповідність *acquis communautaire* та покращити оцінки у щорічних звітах Європейської комісії щодо прогресу реформ.

У контексті модернізації державної регуляторної політики в Україні особливої актуальності набуває впровадження принципу

«єдиного входу». Вказаний принцип передбачає створення централізованого електронного порталу, який би забезпечував відкритий доступ громадськості до всіх етапів регуляторного циклу: планування, консультацій, прийняття рішень та моніторингу результативності. Подібний портал повинен стати єдиною точкою доступу до інформації про проекти регуляторних актів, аналізи регуляторного впливу, звіти про відстеження результативності, а також синопсис-звіти за результатами консультацій.

Слід констатувати, що станом на серпень 2025 р. в Україні відсутня єдина інтегрована база даних, котра би акумулювала всі регуляторні ініціативи в межах одного цифрового ресурсу. Натомість, ми маємо абсолютно протилежну ситуацію, коли відповідна важлива інформація розпорошена між веб-сайтами окремих міністерств, що суттєво ускладнює доступ до повної картини регуляторної діяльності, знижує прозорість та обмежує можливості громадського контролю.

При цьому, запровадження єдиного електронного порталу відповідає європейським підходам до цифрової відкритості регуляторного процесу, зокрема вимогам, визначеним у Керівних принципах “*Better Regulation Guidelines*” Європейської комісії, які передбачають системну інтеграцію консультацій, оцінок впливу і зворотного зв’язку в межах єдиної цифрової екосистеми. Можливо цілком обґрунтовано припустити, що створення і функціонування такого порталу в Україні дозволить: підвищити прозорість регуляторної діяльності; забезпечити своєчасну участь заінтересованих сторін; створити умови для незалежного моніторингу якості регулювання; сприяти гармонізації з *acquis communautaire* щодо доступу до регуляторної інформації.

Що також важливо, імплементація вказаного рішення повною мірою узгоджується з положеннями Рекомендації OECD щодо регуляторної політики та врядування, яка наголошує на необхідності цифрової інтеграції регуляторних процесів як передумови ефективного управління. Відтак, впровадження принципу «єдиного входу» в Україні є не лише технічним, а й також інституційним викликом, що потребує міжвідомчої координації, нормативного закріплення та ресурсного забезпечення.

Підсумовуючи вищевикладене, у якості **висновків** по результатах проведеного дослідження слід зауважити, що результати порівняльного аналізу свідчать про поступальний характер трансформації державної регуляторної політики України у напрямі, окресленому європейськими стандартами «*кращого регулювання*»

(better regulation). Водночас, варто констатувати, що темпи та глибина вказаної трансформації залишаються недостатніми для забезпечення повноцінної відповідності методологічним і процедурним вимогам *acquis communautaire* та рекомендаціям ОЕСД, що, власне, зумовлює важливу потребу в прискоренні імплементації ключових інструментів (таких як пропорційна оцінка впливу, незалежний контроль якості, системна публічність консультацій із заінтересованими сторонами, цифрова інтеграція регуляторного циклу) та в поглибленні інституційної спроможності органів, відповідальних за нормопроєктування.

Література:

1. Better Regulation Practices across the European Union 2022. *Organisation for Economic Co-operation and Development*. URL: https://www.oecd.org/en/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-2022_6e4b095d-en.html
2. REFIT – making EU law simpler, more efficient and future-proof. *European Commission*. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-more-efficient-and-future-proof_en
3. Regulatory Scrutiny Board: How the Regulatory Scrutiny Board works, its role and composition, members, reports and rules. *European Commission*. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en
4. Regulatory Scrutiny Board: Annual report 2024 (from May, 2025). 60 p. *European Commission*. URL: https://commission.europa.eu/document/download/286037c1-81c0-4df8-88cd-5519b0bd5963_en?filename=rsb_annual_report_2024_en.pdf