

## НАЦІОНАЛЬНА ПРАВОТВОРЧІСТЬ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПІДХОДІВ ДО ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМАТИВНИХ АКТІВ

### NATIONAL LAWMAKING IN THE CONTEXT OF EUROPEAN APPROACHES TO ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF REGULATORY ACTS

Петруненко Я.В., д.ю.н., професор, провідний науковий співробітник

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень  
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України»

У представлений статті досліджено особливості розвитку національної правотворчої діяльності у контексті європейських підходів до оцінювання ефективності нормативних актів. У фокусі автора перебуває співвідношення правового моніторингу, передбаченого Законом України «Про правотворчу діяльність», з *ex post*-оцінюванням, що застосовується у практиці ЄС і OECD в рамках політики «кращого регулювання» (*better regulation*). По результатах проведеного порівняльно-правового аналізу виокремлено ключові відмінності між цими інструментами, зокрема за критеріями нормативної визначеності, методології, інституційного забезпечення, процедури і результатів. Зроблено акцент на тому, що національний правовий моніторинг зосереджений на юридичній оцінці і базових елементах ефективності, тоді як *ex post*-оцінювання в ЄС має комплексний характер і охоплює соціальні, економічні та поведінкові аспекти впливу нормативних актів.

Особливу увагу приділено аналізу європейських документів, таких як Комюніке Європейської комісії «Better regulation for better results – An EU agenda», Міжінституційна угода між Європейським Парламентом, Радою ЄС та Європейською комісією «Про краще нормопроєктування», оновлений *Better Regulation Guidelines*, а також програма REFIT, які формують цілісну рамку постзаконодавчої оцінки. На цій підставі сформульовано рекомендації щодо гармонізації української правотворчої діяльності з *acquis* ЄС, серед яких, зокрема: інституційне розширення правового моніторингу до повноцінного *ex post*-оцінювання, обов'язкове залучення заінтересованих сторін, цифровізація правотворчого процесу, уніфікація нормопроєктувальної техніки, а також інституціоналізація повного регуляторного циклу.

Зауважено, що попри наявні позитивні зрушення у національному законодавстві, у вітчизняному науково-правовому дискурсі відсутні комплексні дослідження, присвячені порівнянню правового моніторингу та *ex post*-оцінювання з позицій адаптації до стандартів «кращого регулювання» (*better regulation*). Це зумовлює наукову новизну статті, яка пропонує інтегровану модель постзаконодавчої оцінки, орієнтовану на європейські критерії якості права, прозорості та ефективності.

**Ключові слова:** правотворча діяльність, нормопроєктування, правовий моніторинг, ефективність, результативність, оцінка ефективності нормативних актів, стандарти «кращого регулювання» (*better regulation*), законодавчий процес, регуляторний цикл, *ex ante*, *ex post*, постзаконодавча оцінка, *acquis* ЄС, правотворення, гармонізація, європейська інтеграція.

This article examines the features of the development of national law-making activities in the context of European approaches to assessing the effectiveness of normative acts. The author focuses on the relationship between legal monitoring, as provided for by the Law of Ukraine «On Law-making Activity», and *ex post*-evaluation, which is used in EU and OECD practice as part of the «better regulation» policy. Based on the results of a comparative legal analysis, key differences between these instruments are identified, in particular in terms of regulatory certainty, methodology, institutional support, procedure and results. It was emphasised that national legal monitoring focuses on legal assessment and basic elements of effectiveness, while *ex post*-evaluation in the EU is comprehensive and covers social, economic and behavioural aspects of the impact of regulations.

Particular attention is paid to the analysis of European documents, such as the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Better regulation for better results – An EU agenda», Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making, the updated *Better Regulation Guidelines*, and the REFIT programme, which form a comprehensive framework for post-legislative evaluation. On this basis, recommendations have been formulated for harmonising Ukrainian law-making with the EU *acquis*, including, in particular: institutional expansion of legal monitoring to full *ex post*-evaluation, mandatory involvement of stakeholders, digitisation of the law-making process, unification of regulatory drafting techniques, and institutionalisation of the full regulatory cycle.

It has been noted that despite the positive changes in national legislation, there is a lack of comprehensive research in domestic scientific and legal discourse devoted to comparing legal monitoring and *ex post*-evaluation from the perspective of adaptation to «better regulation» standards. This determines the scientific novelty of the article, which proposes an integrated model of post-legislative evaluation focused on European criteria of legal quality, transparency and effectiveness.

**Key words:** law-making, regulatory drafting, legal monitoring, efficiency, effectiveness, assessment of the effectiveness of regulatory acts, «better regulation» standards, legislative process, regulatory cycle, *ex ante*, *ex post*, post-legislative evaluation, EU *acquis*, rule-making, harmonisation, European integration.

**Постановка проблеми.** Процес гармонізації українського законодавства з правом ЄС (*acquis communautaire*) є не лише технічною адаптацією змісту нормативних актів, але й глибокою трансформацією правотворчої культури, процедур та інституцій. Європейська інтеграція передбачає не механічне перенесення норм, а впровадження принципів прозорості, підзвітності та орієнтації на результат, що вимагає удосконалення чинної національної моделі нормопроєктної діяльності.

Зокрема, сучасні європейські стандарти законотворення базуються на *циклічному регуляторному процесі*, котрий включає: *ex ante*-аналіз – оцінку доцільності

та потенційного впливу законодавчої ініціативи до її ухвалення; *RIA* (*Regulatory Impact Assessment*) – системну оцінку економічних, соціальних та адміністративних наслідків регулювання; публічні консультації – залучення заінтересованих сторін до формування змісту регулювання; *ex post*-аналіз – оцінку фактичної результативності після впровадження нормативного акта.

Запровадження повноцінного регуляторного циклу «*ex ante* – прийняття – *ex post*» є необхідною умовою підвищення якості нормотворення, забезпечення його обґрунтованості, ефективності і відповідності стратегічним цілям держави. Такий підхід дозволяє уникнути так зва-

ного «законодавчого спаму», зменшити ризики правової невизначеності, підвищити довіру громадян до інститутів влади та забезпечити стабільність правового поля.

Окрім зазначеного, актуальність представленого дослідження зумовлена й зобов'язаннями України у межах процесу набуття повноцінного членства в ЄС. Відповідно до останніх звітів Європейської комісії, наша країна має не лише адаптувати зміст законодавства, але й продемонструвати свою здатність до його ефективного планування, імплементації та перегляду. Це передбачає наявність суб'єктної спроможності, цифрових інструментів, методичних стандартів та політичної волі до системних змін.

У контексті модернізації законодавчого процесу та наближення його до стандартів ЄС, етап *ex post* набуває особливої ваги як інструмент забезпечення зворотного зв'язку між нормотворчістю та практикою правозастосування. На відміну від *ex ante*-аналізу, який базується на прогнозах і припущеннях, *ex post*-аналіз дозволяє здійснити ретроспективну оцінку фактичної результативності нормативно-правового акту, виявити його сильні та слабкі сторони, визначити потребу в коригуванні або у скасуванні положень, що не працюють належним чином.

Актуальність вказаного етапу зростає і в умовах високої динаміки соціально-економічного середовища, коли навіть добре спроектовані закони можуть втратити свою релевантність або породжувати побічні ефекти. Відсутність системного механізму постзаконодавчого аналізу призводить до накопичення непотрібних, зайвих та обтяжливих норм, фрагментації правового поля та зниження ефективності регулювання. Й саме тому *ex post*-оцінювання необхідно розглядати не як факультативний елемент, а як обов'язкову складову регуляторного циклу, котра забезпечує сталість, адаптивність і підзвітність нормотворчої діяльності.

Таким чином, дослідження проблематики нормопроєктної діяльності в контексті європейської інтеграції є надзвичайно актуальним як у теоретичному, так і в прикладному вимірі. Воно спрямоване на формування цілісної моделі правотворення, здатної забезпечити відповідність українського законодавства не лише тільки формальним вимогам *acquis* ЄС, але й принципам ефективного, прозорого та інклюзивного врядування. Для України, котра перебуває на етапі становлення системи публічного управління, впровадження *ex post*-оцінювання є не лише технічним, а й політичним кроком до підвищення відповідальності законодавця, зміцнення аналітичної спроможності держави та формування культури доказового врядування. У перспективі вказане дозволить перейти від *кількісного* (й часто необґрунтованого) накопичення нормативних актів до *якісного* управління їх життєвим циклом, що є ознакою зрілої правової системи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Першочерговими джерелами при підготовці представлені наукові статті стали правові акти ЄС, зокрема у нормативно-правовому вимірі ключове значення мають документи ЄС, котрі визначають концептуальні засади політики «кращого регулювання» (*better regulation*), як-то: Комюніке Європейської комісії «*Better regulation for better results – An EU agenda*» [1], де закріплено цілісну стратегію підвищення якості правотворчого процесу, спрямовану на прозорість, підзвітність і орієнтацію на результат; Міжінституційна угода між Європейським Парламентом, Радою ЄС та Європейською комісією «Про краще нормопроєктування» [2], яка уніфікує правила правотворчої техніки на взаємодії інституцій у сфері законотворчості; оновлений *Better Regulation Guidelines* [3], у якому деталізовано методичні аспекти оцінювання нормативних актів на всіх етапах регуляторного циклу; доповнює ці засади програма REFIT [4], яка передбачає регулярний перегляд законодавства ЄС з метою спрощення та усунення надмірного регуляторного навантаження. У вітчизняному правовому полі основоположним

актом є Закон України «Про правотворчу діяльність» [5], який уперше системно врегулював правовий моніторинг та інші стадії правотворчого процесу, наблизивши їх до європейських підходів. Додатково у 2024 р. було прийнято Порядок здійснення правового моніторингу щодо підзаконних нормативно-правових актів (затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17 травня 2024 р. № 574 [6]), який деталізує процедури аналізу ефективності та результативності регуляторних актів.

Неоцінений внесок у розробку досліджуваної проблематики здійснив В.А. Устименко у монографії «*Адаптація національного законодавства до права Європейського Союзу: основи, критерії, виміри стійкості*» [7]. Також серед сучасних українських досліджень необхідно відзначити роботи, які додатково висвітлюють окремі теоретичні й практичні аспекти адаптації національного законодавства до європейських стандартів: так, Н.І. Атаманчук аналізує досвід країн ЄС щодо оцінки впливу проєктів нормативно-правових актів та перспективи його застосування в Україні [8]; А.В. Берестень розглядає універсальні цінності ЄС як правові стандарти для національної правотворчості, підкреслюючи необхідність їх інтеграції у правову систему України [9]; важливим представляється й внесок О.М. Рудіка, який ще у 2015 р. наголошував на важливості значення практик країн-членів ЄС у сфері вдосконалення державного регулювання та їх релевантності для України [10]. Окремі аспекти досліджуваної проблематики, зокрема щодо порівняльно-аналітичного дослідження нормопроєктної діяльності в Україні та країнах ЄС [11], порівняльного аналізу моделей нормопроєктної діяльності в країнах ЄС з виробленням на його основі рекомендацій для України [12], проблемних аспектів нормопроєктування в Україні та державної регуляторної політики [13], можливостей вдосконалення принципів державної регуляторної політики у сфері господарювання в контексті адаптації нормопроєктної діяльності до *acquis* ЄС [14] раніше розглядалися й автором статті. Водночас, залишаються відкритими питання суб'єктності *ex post*-оцінювання, запровадження системної участі заінтересованих сторін, цифровізації правотворчого процесу і створення незалежного механізму контролю якості оцінок впливу.

**Мета статті.** Метою представленої статті є дослідження особливостей національної правотворчої діяльності України у світлі європейських підходів до оцінювання ефективності нормативних актів, виявлення відмінностей між чинним механізмом правового моніторингу та *ex post*-оцінюванням у ЄС, а також формування науково обґрунтованих рекомендацій щодо гармонізації української правотворчої практики з *acquis* ЄС. Досягнення зазначеної мети передбачає вирішення таких *дослідницьких завдань*: проаналізувати правову природу та зміст правового моніторингу, передбаченого законодавством України; дослідити сутність та методологічні підходи до *ex post*-оцінювання нормативних актів у праві ЄС та OECD; здійснити порівняльно-аналітичний огляд національної та європейської практик; оцінити відповідність Закону України «Про правотворчу діяльність» сучасним стандартам європейської регуляторної політики; сформулювати пропозиції з удосконалення правового моніторингу в Україні.

Представлена стаття підготовлена автором в рамках роботи над науковим проєктом «*Методологічні засади нормопроєктування у контексті адаптації до права Європейського Союзу*» (0125U001818), який виконується Державною установою «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова Національної академії наук України».

**Виклад основного матеріалу.** Після того, як регуляторний акт ухвалено і впроваджено, надзвичайно важливо оцінити, чи він працює саме так, як початково планувалося. Це фаза *ex post*, яка часто недооцінена, однак без неї регуляторний цикл не замкнений. Концепція *ex post*-оцінювання

(тобто оцінка після впровадження політики чи нормативного акту) є фундаментальною складовою регуляторного циклу ЄС, вона не закріплена в одному окремому нормативному акті, а загалом інтегрована в систему кращого регулювання (*better regulation*), яку Європейська комісія реалізує через низку документів, основними серед яких є:

«*Better regulation for better results – An EU agenda*» [1] – визначає *ex post*-оцінювання як інструмент для аналізу досягнення цілей політики, виявлення надмірного регуляторного навантаження, а також обґрунтування необхідності перегляду або скасування актів;

Регламент (ЄС) 2018/1725 [15] (хоч він стосується захисту персональних даних, однак також містить положення щодо оцінки впливу та моніторингу реалізації політики в інституціях ЄС, що є частиною *ex post*-аналізу);

Міжінституційна угода між Європейським Парламентом, Радою ЄС та Європейською комісією «Про краще нормопроєктування» [2] – закріплює зобов'язання щодо проведення оцінювання чинного законодавства, включно з *ex post*-аналізом, як частини циклу законотворення;

*Better Regulation Guidelines* [3] – внутрішній інструмент для використання у роботі службами ЄС, містить методологію проведення *ex post*-оцінювання, включно з такими критеріями як ефективність, результативність, релевантність, узгодженість, додана вартість ЄС;

програма REFIT [4] – створена у 2015 р., забезпечує збір пропозицій щодо спрощення законодавства та зменшення регуляторного навантаження, є інструментом для підтримки *ex post*-оцінювання через залучення зацікавлених сторін.

Вказаний нормативний масив формує цілісну систему, котра дозволяє ЄС здійснювати регулярну оцінку чинного законодавства, забезпечуючи його відповідність стратегічним цілям, зменшуючи адміністративне навантаження та підвищуючи прозорість регуляторної діяльності.

Національне законодавство, зокрема Закон України «Про правотворчу діяльність» [5], який вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, містить положення, котрі дотично стосуються *ex post*-оцінювання. У тексті закону цей процес закріплений через поняття *правового моніторингу* (ст. 67), що є українським еквівалентом *ex post*-аналізу. Як слушно наголошує Н.І. Атаманчук, прийняття цього закону стало важливим кроком на шляху впорядкування правотворчого процесу в нашій державі [8]. Слушним є і зауваження А.В. Берестеня про те, що «навіть до повного введення Закону в дію, його ключові визначення та правові підходи стають доступними для застосування у судовій та правозастосовчій діяльності. Це надає можливість використовувати нововведення та враховувати їх у рішеннях, сприяючи більш швидкому та ефективному впровадженню змін, які передбачені даним Законом» [9, с. 33].

Зважаючи на важливість процесу адаптації національного законодавства з правом ЄС, проведемо порівняльний аналіз норм цього закону [5] та основних підходів до *ex post* у праві ЄС. Отже:

1) Правовий моніторинг (в значенні ст. 67 закону [5]) – це визначений законом інструмент систематичної контрольної діяльності щодо вже прийнятих нормативно-правових актів, спрямований на відстеження, аналіз та оцінку їх реалізації, зокрема: (а) чи введено акт у дію в повному обсязі (включно з підзаконними актами); (б) чи досягнуто запланованих цілей та які наслідки (заплановані та/або незаплановані) він спричинив. Законом встановлюються суб'єкти, складові, строки та наслідки правового моніторингу.

При цьому, *ex post*-оцінювання (*post-legislative scrutiny, policy evaluation*) є ретроспективною, доказовою оцінкою того, чи була певна інтервенція (закон, політика, програма) обґрунтованою і чи працює так, як задумано, зазвичай за критеріями ефективності, результативності, релевантності, узгодженості та (для ЄС) «доданої вартості

ЄС». Це інструмент «кращого регулювання» в ЄС, котрий використовується для вдосконалення чинного права і підготовки його переглядів.

Виходячи із зазначеного, можемо стверджувати, що правовий моніторинг – це законодавчо стандартизована процедура контролю виконання й впливу нормативно-правових актів в Україні; *ex post* же більш ширша за змістом оцінка результативності регуляторних / законодавчих інтервенцій, що методологічно закріплена в ЄС і OECD.

2) Об'єктом правового моніторингу є конкретний нормативно-правовий акт (закон або підзаконний акт), у т.ч. його структурні елементи чи набори актів у певній сфері. Для підзаконних актів процедурою правового моніторингу деталізовано урядовим Порядком [6] (затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17 травня 2024 р. № 574, яка теж набуває чинності через рік після закінчення правового режиму воєнного стану).

Об'єктом *ex post*-оцінювання виступає законодавство, політика, програма чи міжнародна угода; *ex post*-оцінювання застосовується не лише до окремого акту, а й до «пакетів» (*fitness checks*), секторів тощо.

3) Правовий моніторинг здійснюють суб'єкти правотворчої діяльності щодо власних актів: щодо законів – Верховна Рада України та її органи; щодо підзаконних нормативно-правових актів – органи у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Для порівняння, *ex post*-оцінювання у ЄС проводиться Європейською комісією (із наглядом *Regulatory Scrutiny Board* (RSB) як незалежного органу з оцінки регуляторного впливу) та іншими інституціями; широко застосовується урядами країн-членів ЄС і OECD, часто з участю зовнішніх оцінювачів.

4) Правовий моніторинг за ст. 67 закону [5] має дві обов'язкові складові: *юридична оцінка* (аналіз факту своєчасності прийняття (видання) і відповідності підзаконних актів, релевантні рішення Конституційного Суду України й інших судів) та *оцінка ефективності реалізації* (стадія реалізації, ефективність і результативність, запланований та незапланований вплив на учасників суспільних відносин, чинники, котрі перешкоджають досягненню мети). Джерела даних та процедура детально прописані і для підзаконних актів (планування переліку, збір та аналіз даних, підготовка звіту, оприлюднення). При цьому, *ex post*-оцінювання в ЄС базується на принципах і стандартах *Better Regulation Guidelines* [3], типово застосовує п'ять критеріїв (5E), проводить аналіз причинно-наслідкових зв'язків, збирає кількісні і якісні дані, забезпечує участь заінтересованих сторін та підлягає якісному нагляду з боку *Regulatory Scrutiny Board* (RSB).

5) Правовий моніторинг проводиться не раніше ніж через один рік після набрання актом чинності, оцінка ефективності – як правило, через три роки, із можливістю більш раннього перегляду (скорочена процедура, негайне набрання чинності, непередбачувані негативні наслідки). Стосовно ж *ex post*-оцінювання, то строки встановлюються політикою чи планами оцінок, у багатьох країнах також закріплені обов'язкові дедлайни (наприклад, «оцінити впродовж 5 років після набрання чинності» тощо).

Попри очевидну спільну мету забезпечення ефективності нормативного регулювання, *ex post*-оцінювання в ЄС, як видно, є більш комплексним, міждисциплінарним та відкритим процесом, що інтегрує принципи доказової політики та участі зацікавлених сторін. Натомість, правовий моніторинг у тому форматі, як його визначено в українському законодавстві, зберігає вузько-юридичний характер і потребує подальшого методологічного розширення для відповідності європейським стандартам.

Порівняння правового моніторингу, визначеного Законом України «Про правотворчу діяльність» [5], та *ex post*-оцінювання, що закріплене у практиках ЄС і OECD, демонструє нам низку принципових відмінностей. Перевісимо, у площині нормативної визначеності правовий

моніторинг в Україні має чітко встановлені законом цілі, етапи, строки та наслідки, тоді як *ex post*-оцінювання залишається насамперед методологічним стандартом ЄС і OECD, який може бути імплементований у національну правотворчу практику як підхід чи методика в межах існуючого правового моніторингу.

У контексті фокусу оцінювання, правовий моніторинг поєднує юридичну перевірку відповідності і аналіз фактичної ефективності реалізації конкретного нормативно-правового акту. Натомість, *ex post*-оцінювання зосереджується на доцільності та результативності політики чи закону, спираючись на комплексні оціночні критерії, що застосовуються Європейською комісією.

З точки зору процедури і підсумкового результату, правовий моніторинг у національному праві завершується підготовкою звітного документа, який містить конкретні правові рішення та пропозиції щодо внесення змін, визнання акта таким, що втратив чинність, або зупинення його дії. У свою чергу, *ex post*-оцінювання завершується створенням аналітичного звіту, що виконує функцію доказової бази для політичних і нормопроектних рішень, але не має характеру обов'язкової процедури, передбаченої законом.

Щодо строків проведення, український правовий моніторинг передбачає реперти у вигляді річного та трирічного циклів, тоді як у європейській практиці дедлайни встановлюються планово або *case-by-case*, найчастіше в межах 3-5 років після набрання актом чинності.

Нарешті, в аспекті суб'єктного забезпечення правовий моніторинг в Україні здійснюється Верховною Радою України та її комітетами щодо законів, а також відповідними органами виконавчої влади за процедурою, визначеною постановами Кабінету Міністрів України щодо підзаконних актів. Натомість, *ex post*-оцінювання у ЄС проводиться комісіями, урядовими структурами або зовнішніми оцінювачами, а якість цього процесу контролюється незалежною *Regulatory Scrutiny Board* (RSB).

Таким чином, українська модель правового моніторингу вже містить обов'язкові процедурні та результативні елементи, що наближають її до *acquis* ЄС, проте за своїм характером вона є більш формалізованою, тоді як *ex post*-оцінювання в ЄС і OECD має значно більш ширший аналітичний вимір та забезпечується незалежним якісним контролем.

Вітчизняний дослідник О.М. Рудік на основі теоретичного дослідження практик державного регулювання в ЄС та країнах-членах ЄС, обґрунтовує справедливий висновок про те, що оцінювання *ex post* законодавчих та регуляторних актів має здійснюватися на основі соціально розробленої науково обґрунтованої методології [10, с. 27]. Цілком погоджуємося з даним висновком й у продовження розвитку теоретичного пошуку оптимальної методології для *ex post*-оцінювання запропонуємо наступні ключові показники ефективності та індикатори, за якими слід оцінювати вплив ухвалюваних рішень:

**Визначення релевантних показників.** Ключові показники ефективності мають безпосередньо відображати досягнення цілей регулювання. Наприклад, якщо метою є зниження аварійності на дорогах, то основним показником буде кількість ДТП або кількість загиблих чи травмованих осіб. Якщо метою є спрощення умов ведення бізнесу (зокрема, з метою захисту інтересів малого і середнього підприємництва), то такими показниками можуть бути витрачений час чи кількість процедур для відкриття підприємства. Кожна задекларована в нормативному акті мета повинна мати хоча б один індикатор.

**Визначення стартових параметрів.** Для кожного індикатора необхідно зафіксувати початковий рівень (зокрема, на момент перед впровадженням регулювання). Без базової лінії незрозуміло, чи відбулися зміни в результаті прийняття нормативного акту. Базове значення бажано отримати за останній повний період перед зміною (напри-

клад, за попередній календарний рік чи квартал). Якщо ж показник новий і раніше не відстежувався, тоді слід зробити базове вимірювання: провести опитування, заміри, збирання даних тощо.

**Цільові значення.** Для індикаторів необхідно встановити цільовий рівень, якого очікується досягти завдяки регулюванню, і часовий горизонт. Як приклад, «кількість скарг споживачів на якість послуг зменшиться з 1000 до 500 на рік протягом 2 років після впровадження вимог». Ціллю може бути як конкретне число, так і певний діапазон або ж відсоткова зміна. Встановлення чітких показників дисциплінує виконавців і дозволяє в подальшому фіксувати, чи було досягнуто мети чи ні.

**Джерела даних.** Слід заздалегідь окреслити, звідки будуть отримуватися дані для здійснення розрахунку показників. Це може бути офіційна статистика, адміністративні дані (наприклад, інформація з реєстру про кількість виданих ліцензій), спеціальне опитування, результати перевірок тощо. Якщо джерело не існує (наприклад, на той випадок, якщо ніхто не рахує конкретний аспект), необхідно спланувати його створення, передбачити фінансування або доручити відповідному органу збір такої інформації.

**Періодичність збору даних і оцінки.** Для кожного індикатора необхідно визначити, як часто він буде вимірюватися – щомісяця, щокварталу, раз на рік чи постійно (в режимі реального часу), й це залежить від природи показника і доступності даних. Відповідно, також варто встановити й періоди проміжного та підсумкового аналізу.

**Відповідальні за збір і аналіз.** Необхідно визначити, хто конкретно (який орган, підрозділ чи уповноважена особа) відповідатиме за збір даних і підготовку звіту (вказане створює персоналізовану відповідальність).

**Методологія розрахунку індикаторів.** У випадку, якщо показник складний (компонентний чи розраховується з кількох параметрів), необхідно описати формулу чи метод його обчислення. Подібне пояснення потрібно, аби наступники правильно зняли метрику і результати були порівняні в часі.

Підсумовуючи викладене, насамкінець варто зазначити, що ефективно структурована система ключових показників результативності відіграє роль стратегічного індикатора, що дозволяє здійснювати об'єктивний моніторинг напрямів розвитку регуляторної політики. Така система передбачає наявність релевантно підібраних індикаторів, чітко визначеної методологічної основи, досяжних цілей, а також стабільного механізму збору та обробки емпіричних даних. За відсутності ж зазначених елементів регуляторна діяльність втрачає ознаки цілеспрямованості, що унеможливує достовірну оцінку її ефективності та впливу на суспільні процеси.

**Висновки.** По результатах проведеного дослідження представляється можливим сформулювати деякі висновки і пропозиції. Передовсім необхідно зауважити, що Закон України «Про правотворчу діяльність» [5] є наближеним до *acquis* ЄС, однак наразі ще не інтегрує повноцінно європейську модель регуляторного циклу. Його сильною стороною є систематизація правотворчої процедури, натомість слабкою – відсутність міждисциплінарної методології оцінювання та суб'єктної незалежності в постзаконодавчому контролі. Хоча передбачений у ст. 67 закону правовий моніторинг й має спільні риси з *ex post*-оцінюванням, він не передбачає широкої участі громадськості чи використання соціальних індикаторів та не інтегрований у цикл регуляторної політики, як це реалізовано у ЄС. Власне, для повноцінної гармонізації з європейськими стандартами варто розширити українське поняття правового моніторингу до інституційного *ex post*-оцінювання, включивши елементи доказової політики, публічних консультацій та міждисциплінарного аналізу.

Окрім зазначеного, також з'ясовано, що модель правового моніторингу, котра передбачена Законом України «Про правотворчу діяльність» [5], забезпечує лише базові механізми контролю реалізації нормативно-правових актів. Вона сфокусована переважно на юридичних параметрах та частково на оцінці ефективності. Утім, *acquis* ЄС передбачає застосування більш широкого інструментарію, зокрема *ex post*-оцінювання, що поєднує правові, соціальні, економічні та поведінкові індикатори. Тому розширення методології правового моніторингу й закріплення у законі поняття *ex post*-оцінювання як самостійної стадії регуляторного циклу дозволить гармонізувати українське законодавство з європейськими стандартами. Додатково, інтеграція механізмів програми REFIT сприятиме системному перегляду чинного законодавства, зменшенню адміністративного тиску й усуненню надмірних регуляторних бар'єрів.

На підставі детального аналізу досвіду ЄС доведено, що ефективність регуляторної політики прямо залежить від рівня залучення громадськості, бізнесу, експертних та наукових інституцій на всіх етапах правотворчого процесу. У цьому контексті, для України ключовим завданням є закріплення обов'язкових публічних консультацій у процедурі правового моніторингу та створення сучасних механізмів зворотного зв'язку (як-то онлайн-опитування, електронні платформи, відкриті звіти тощо). Вказане дозволить забезпечити прозорість й підзвітність та підвищить довіру до нормопроектної діяльності. Крім того, залучення незалежних аналітичних центрів і дослідницьких установ до процесу оцінювання ефективності нормативних актів сприятиме більшій об'єктивності й зменшить ризик формального чи політизованого підходу.

Як покаже досвід, у сучасних умовах воєнного, а також подальшого поствоєнного відновлення саме цифрові

рішення здатні забезпечити сталість та відкритість правотворчого процесу. Створення єдиної цифрової платформи для правотворчої діяльності, котра включатиме єдиний реєстр нормативних актів, інструменти для оцінки впливу, модулі моніторингу та інтеграції з відкритими даними, є не лише технічним удосконаленням, а й стратегічною передумовою для євроінтеграційного поступу. Відкритий доступ до результатів оцінювання як *ex ante*, так і *ex post* стане важливим кроком для забезпечення громадського контролю та відповідності принципам прозорості ЄС.

Очевидно, що Україні слід перейти від *фрагментарного* використання інструментів аналізу та контролю до закріплення в законодавстві *повного регуляторного циклу*, що включатиме «етапи планування – *ex ante*-оцінювання – правотворчість – імплементація – *ex post*-оцінювання – перегляд». Вказане не лише дозволить структурувати правотворчий процес, але й забезпечить його узгодженість із підходами ЄС. Важливим кроком стане створення незалежного органу чи міжвідомчої платформи для координації оцінювання нормативних актів та запровадження обов'язкової періодичності перегляду (3-5 років), що повністю відповідає європейській практиці.

Таким чином, дійсно, Закон України «Про правотворчу діяльність» [5] формує міцну основу для наближення національної правотворчої системи до *acquis* ЄС. Водночас, для забезпечення її реальної відповідності європейським стандартам слід розширити концепцію правового моніторингу до повноцінного *ex post*-оцінювання, закріпити участь заінтересованих сторін, здійснити цифровізацію всього циклу правотворчості, уніфікувати нормопроектувальну техніку та інституціоналізувати повний регуляторний цикл.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Better regulation for better results – An EU agenda. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Strasbourg. May 19, 2015. COM(2015) 215 final. Document 52015DC0215. *European Commission*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0215>
2. Interinstitutional Agreement of 13 April 2016 on Better Law-Making. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making. Document 32016Q0512(01). *European Commission*. URL: [https://eur-lex.europa.eu/eli/agree\\_interinst/2016/512/oj/eng](https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_interinst/2016/512/oj/eng)
3. Better Regulation Guidelines. Commission Staff Working Document. Brussels. November 3, 2021. SWD(2021) 305 final. *European Commission*. URL: [https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021\\_305\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf)
4. 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](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-more-efficient-and-future-proof_en)
5. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX / *Верховна Рада України*. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
6. Про затвердження Порядку здійснення правового моніторингу щодо підзаконних нормативно-правових актів: постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2024 р. № 574 / Кабінет Міністрів України. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-2024-n#Text>
7. Устименко В.А. Адаптація національного законодавства до права Європейського Союзу: основи, критерії, виміри стійкості: Монографія / В.А. Устименко; НАН України, ДУ «ІЕПД імені В.К. Мамутова НАН України». К.: Академперіодика, 2025. 452 с. URL: <https://hozpravoreposit.kyiv.ua/handle/765432198/256>
8. Атаманчук Н.І. Оцінка впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини: досвід країн Європейського Союзу та можливості для України. *Нове українське право*. 2025. № 1. С. 9-18. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2025.1.1>
9. Берестень А.В. 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. DOI: <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2024-37-02>
10. Рудік О.М. Поліпшення державного регулювання в ЄС та його державах-членах: досвід для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. № 4(43). С. 20-30. DOI: <https://doi.org/10.33287/101903>
11. Петруненко Я.В. Порівняльно-аналітичне дослідження нормопроектної діяльності в Україні та країнах ЄС. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 3. Т. 3. С. 352-360. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.3.55>
12. Петруненко Я.В. Моделі нормопроектної діяльності в країнах ЄС: порівняльний аналіз та рекомендації для України. *Правова держава*. 2025. № 58. С. 176-189. DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2025.58.331005>
13. Петруненко Я.В. Проблемні аспекти нормопроектнування в Україні та державна регуляторна політика. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 8. С. 323-328. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-8/67>
14. Петруненко Я.В. Вдосконалення принципів державної регуляторної політики у сфері господарювання в контексті адаптації нормопроектної діяльності до *acquis* ЄС. *Правова держава*. 2025. № 59. С. 176-189. DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2025.59.340315>
15. Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision No 1247/2002/EC. Document 32018R1725. *European Commission*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj/eng>

Дата першого надходження рукопису до видання: 21.10.2025  
 Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 21.11.2025  
 Дата публікації: 28.11.2025