

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА

PROBLEMATIC ASPECTS OF REGULATORY DESIGN IN UKRAINE AND STATE REGULATORY POLICY

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

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

Стаття присвячена науково-практичному обґрунтуванню необхідних напрямів підвищення ефективності нормопроектної діяльності в Україні шляхом приведення процедур до стандартів «кращого регулювання» (*better regulation*) та наближення до вимог *acquis* ЄС. Вихідною проблемою визначено системні деформації нормопроекткування, що спричинені дефіцитом доказовості аналізу регуляторного впливу (*Regulatory Impact Assessment*, RIA), формалізмом консультацій, слабкістю *ex post*-оцінювання, а також ризиками регуляторного захоплення та конфлікту інтересів. Метою представленої статті є розроблення цілісного комплексу рішень, що переводять задекларовані принципи державної регуляторної політики у чіткі процедури, індикатори та цифрові інструменти.

На основі критичного аналізу чинної нормативно-інституційної рамки та огляду сучасних європейських підходів обґрунтовано: потребу у повному публічному законодавчому цифровому «сліді» (*legislative footprint*) на основі реєстру зустрічей, матеріалів та журналів версій проєктів у машинозчитуваних форматах; обов'язкову інтеграцію в аналізі регуляторного впливу модулів оцінки впливу на конкуренцію (*competition assessment*) та малий бізнес (*SME-test*), кількісних моделей «виплати-вигоди» (CBA), «виплати-ефективність» (CEA), *Standard Cost Model*; введення положень з автоматичного припинення дії (*sunset*-клауз) і прискорених *ex post*-переглядів для термінових нормативних актів; підсилення антикорупційної експертизи проєктів рішень як певного «прохідного бар'єра» з процедурою мотивованого відступу (*reasoned override*); створення єдиної цифрової платформи регуляторного циклу з відкритими API, дашбордами та інструментами участі.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в системному поєднанні інструментів доказовості (RIA), прозорості (*legislative footprint*), конкурентної нейтральності (*competition assessment*), захисту інтересів малого та середнього бізнесу (*SME-test*), цифровізації процесів та обов'язкових *sunset*-клауз в єдину операційну модель. Практична значущість одержаних результатів полягає у формуванні дорожньої карти впровадження вказаної моделі з визначенням відповідальних суб'єктів, строків та показників результативності.

Ключові слова: державна регуляторна політика, нормопроекткування, аналіз регуляторного впливу, принцип «кращого регулювання», регуляторний цикл, *ex ante*, *ex post*, конфлікт інтересів, регуляторне захоплення, *acquis* ЄС, правотворення, європейська інтеграція.

The article is devoted to the scientific and practical justification of the necessary directions for improving the effectiveness of regulatory drafting in Ukraine by bringing procedures into line with better regulation standards and approximating them to the requirements of the EU *acquis*. The initial problem is identified as systemic distortions in regulatory drafting caused by a lack of evidence in regulatory impact analysis (RIA), formalistic consultations, weak *ex post* evaluation, and the risks of regulatory capture and conflicts of interest. The purpose of this article is to develop a comprehensive set of solutions that translate the declared principles of state regulatory policy into clear procedures, indicators, and digital tools.

Based on a critical analysis of the current regulatory and institutional framework and a review of contemporary European approaches, the following has been substantiated: the need for a complete public legislative digital footprint (*legislative footprint*) based on a register of meetings, materials and journals of draft versions in machine-readable formats; the mandatory integration of competition assessment and *SME-test* modules, quantitative cost-benefit analysis (CBA) and cost-effectiveness analysis (CEA) models, and the Standard Cost Model into regulatory impact analyses; introduction of provisions on automatic termination (*sunset*-clauses) and accelerated *ex post*-reviews for urgent regulatory acts; strengthening anti-corruption expertise in draft decisions as a kind of «passage barrier» with a reasoned override procedure; creating a unified digital platform for the regulatory cycle with open APIs, dashboards, and participation tools.

The scientific novelty of the results obtained lies in the systematic combination of evidence-based tools (RIA), transparency (*legislative footprint*), competitive neutrality (*competition assessment*), protection of the interests of small and medium-sized businesses (*SME-test*), digitisation of processes and mandatory *sunset*-clauses into a single operating model. The practical significance of the results obtained lies in the formation of a roadmap for the implementation of this model, with the identification of responsible entities, deadlines and performance indicators.

Key words: state regulatory policy, rulemaking, regulatory impact analysis, principle of «better regulation», regulatory cycle, *ex ante*, *ex post*, conflict of interest, regulatory capture, EU *acquis*, lawmaking, European integration.

Постановка проблеми. Якість нормотворчих процесів відіграє ключову роль у забезпеченні прозорості, передбачуваності та ефективності державного регулювання. Підвищення стандартів нормопроекткування є невід'ємною складовою українських реформ та гармонізації із практиками ЄС і ОЕСР.

Аналіз звітних матеріалів Державної регуляторної служби України [1] дав змогу виявити системні проблеми у сфері нормопроекткування, основними серед яких є: цілі регуляцій формуються без кількісних або часових показників, що унеможливує об'єктивну оцінку їх досягнення; 80% проєктів регуляторних актів містять лише загальні рекомендації без глибокого економічного аналізу та необхідних даних; комунікація з бізнесом і громадськістю відбувається нерегулярно, що обмежує залучення експертів та стейкхолдерів.

Нестійкість планування регуляторної діяльності проявляється у постійних коригуваннях річних планів перевірок та дерегуляційних заходів. Інструменти оцінки економічних і соціальних наслідків застосовуються непослідовно: 80% аналізів обмежуються формальними зауваженнями без кількісного моделювання, а звіти про відстеження результативності часто позбавлені методологічної обґрунтованості. Нерегулярний моніторинг і затримки в поданні звітів підривають оперативне коригування регуляторних актів.

Крім того, наявні ризики захоплення регуляторної політики приватними інтересами посилюються через нерівномірний доступ до процесу розробки та великий обсяг дерегуляційних ініціатив, а відсутність публічного реєстру діалогів ускладнює контроль за балансом інтересів.

Врахування виявлених недоліків вимагає розробки чітких шаблонів формулювання цілей і процедур оцінки регуляторного впливу, посилення відповідальності за планування, а також налаштування прозорого моніторингу звернень і моделювань наслідків. Саме системний аналіз проблемних аспектів нормопроєктування та державної регуляторної політики в Україні є важливою передумовою підвищення ефективності регулятивних процесів й зміцнення довіри до державних інституцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну основу представленого дослідження становлять класична концепція регуляторного захоплення (George J. Stigler) [2], галузеві вивчення проявів «захоплення» на фінансових ринках [3], сучасні українські студії щодо адаптації національного законодавства до права ЄС (основи, критерії, виміри стійкості) [4], комунікацій у публічному управлінні [5], специфіки нормопроєктування у воєнних умовах і періоді відбудови [6]. Окремі аспекти досліджуваної проблематики, зокрема щодо забезпечення економічної безпеки України кризь призму реформування державної регуляторної політики [7], ефективності використання публічних коштів як аксіологічної основи державної регуляторної політики [8], порівняльно-аналітичного дослідження нормопроєктної діяльності в Україні та країнах ЄС [9], порівняльного аналізу моделей нормопроєктної діяльності в країнах ЄС з виробленням на його основі рекомендацій для України [10], раніше розглядалися й автором цієї статті. Водночас, на сьогодні залишається низка невирішених питань, що потребують свого як теоретичного осмислення, так і практичного вирішення. Насамперед, йдеться про розробку зрозумілих методик для оцінки впливу регуляторних рішень. Наприклад, як правильно визначати витрати й вигоди для бізнесу та суспільства. Так само бракує чіткої системи перевірки дії законів після їх ухвалення, аби можна було зрозуміти, чи працює відповідне рішення, чи його треба змінити або скасувати.

Джерельна база дослідження охоплює нормативні документи, офіційні матеріали та експертно-аналітичні публікації. Зокрема, у процесі дослідження здійснено аналіз нормативних актів і офіційних рішень, що формують рамку державної регуляторної політики та порівняльно-правові стандарти: чинна редакція Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [11]; рішення Державної регуляторної служби України з питань дотримання принципів державної регуляторної політики (2025 р.) [12]; досліджено зарубіжні моделі прозорості взаємодій і лобювання: Єдиний реєстр прозорості ЄС [13], ірландський *Regulation of Lobbying Act 2015* [14], канадська модель *Office of the Commissioner of Lobbying of Canada* [15], французький режим *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* (HATVP) [16], британські керівні настанови щодо прозорості подарунків (дарованих та отриманих), подорожей, отриманої гостинності та зустрічей [17, 18] і Реєстр консультантів-лобістів [19]. Джерельну базу доповнюють аналітичні матеріали та звітні документи: вже згадуваний на початку статті публічний звіт про роботу Державної регуляторної служби України у 2024 р. [1] із показниками стану аналізу регуляторного впливу (RIA) та практикою погоджень; звіт Європейської комісії щодо України з акцентом на необхідності зближення з практиками «кращого регулювання» (*better regulation*) та *acquis* ЄС [20]; моніторингові звіти програми SIGMA про доказовість регуляторного циклу [21]; узагальнення Рахункової палати щодо фіскальних і регуляторних викликів воєнного часу [22]; матеріали журналістських розслідувань [23, 24, 25] й експертно-аналітичних досліджень громадських інституцій [26]; офіційні повідомлення Національного агентства з питань запобігання корупції про конфлікт інтересів на вищому рівні публічної влади

[27], – що в сукупності із наявними теоретичними розробками обумовили формування власної позиції автора з приводу досліджуваних у статті питань окресленої проблематики та сприяли формулюванню висновків і пропозицій по результатах проведеного дослідження.

Мета статті. Метою представленої статті є обґрунтування науково-практичних пропозицій з підвищення ефективності нормопроєктної діяльності України з урахуванням *acquis* ЄС і стандартів «кращого регулювання» (*better regulation*). Досягнення зазначеної мети передбачається шляхом вирішення певних дослідницьких завдань: проаналізувати сучасний стан нормативної бази і практик нормопроєктування в Україні з позицій міжнародних стандартів; виявити типові дефекти нормопроєктування й планування (цільові, процедурні, аналітичні, комунікаційні тощо) та узагальнити емпіричні кейси регуляторного захоплення і конфлікту інтересів; по результатах дослідження запропонувати комплекс пріоритетних інституційних та процедурних рішень з удосконалення національної практики нормопроєктування.

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. Аналіз сучасної практики нормопроєктної діяльності виявляє низку типових недоліків, які суттєво впливають на якість регулювання. Вказані недоліки видається можливим згрупувати у *цільові, процедурні, аналітичні та комунікаційні* тематичні блоки. Розглянемо їх більш детально.

Цільові недоліки мають своє вираження у нечіткості формулювання проблеми та цілей регулювання. Часто проєкти регуляторних актів готуються без належного обґрунтування, чому взагалі потрібне втручання держави і яких цілей планується досягти. У такому випадку регулювання може не вирішувати кореневої проблеми або ставити недосяжні цілі. За оцінками європейських експертів [20], значний відсоток законопроєктів взагалі не містить якісних пояснювальних записок чи аналізу впливу, що негативно позначається на обґрунтованості запропонованих норм.

Процедурні недоліки проявляються у недотриманні або формальному виконанні встановлених вимог щодо розробки регуляторних актів. Зокрема, трапляються випадки, коли проєкти нормативно-правових актів ухвалюються без належного попереднього оприлюднення та громадського обговорення, або без погодження з Державною регуляторною службою України, як того вимагає законодавство. Нерідко порушуються строки планування: ініціативи вносяться позапланово, минаючи річні плани, що підриває передбачуваність регуляторної політики. Крім того, спостерігається процедурна фрагментарність, коли різні органи влади застосовують несистемні підходи до нормотворчості, що свідчить про відсутність єдиного стандарту нормопроєктного процесу.

Аналітичні недоліки стосуються неякісного проведення аналізу регуляторного впливу (RIA). В багатьох випадках аналіз регуляторного впливу готується «для галочки», носить суто описовий характер і не містить глибокого кількісного аналізу. Замість порівняння альтернатив, обчислення вигод та витрат, визначення впливу на конкуренцію чи на окремі групи населення, можна побачити шаблонні фрази та загальні міркування. За оцінками SIGMA [21], у країнах нашого регіону (в т.ч., й в Україні) більшість прикладів проведеного аналізу регуляторного впливу обмежуються якісним описом; кількісна оцінка і монетизація впливів є слабкою ланкою. Зазначене, по суті, означає, що регулятори часто не можуть відпові-

сти на питання: скільки конкретно коштуватиме бізнесу чи бюджету виконання нової вимоги, який економічний ефект (плюси і мінуси) очікується. Особливо рідко проводиться оцінка впливу на конкуренцію (*competition assessment*) чи ринкове середовище – хоча нові регулювання інколи реально створюють бар'єри для ринку. Так само, гендерний, віковий, регіональний виміри практично не беруться до уваги при підготовці регулювань – це попри те, що ЄС вимагає врахування принципу рівності (*gender impact assessment* є обов'язковим елементом європейського *policy-making*).

Комунікаційні дефекти полягають у недостатньому інформуванні та залученні зацікавлених сторін. Вимогами статей 12–14 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [11] визначено підстави, порядок оприлюднення регуляторних актів, а також інформації про здійснення регуляторної діяльності. Натомість, на практиці експерти [5] виокремлюють системні проблеми комунікації органів державної влади: відсутня координація між центральними та місцевими органами влади щодо середньо- і довгострокових планів комунікаційних цілей і відповідних заходів для їх досягнення; не завершено формування Центру, відповідального за координацію повного циклу публічної комунікації та управління ризиками; переважання тактичних кроків над системним підходом, брак фінансування для регулярного моніторингу ЗМІ та оцінки ефективності; складна звітність про виконання заходів і внутрішні бюрократичні перепони; недостатня компетентність службовців у сфері комунікації та низька кількість кампаній для громадськості; інформаційні атаки, спрямовані на дискредитацію влади, і недостатня медіаграмотність населення.

Крім того, мова й структура проєктів нормативно-правових актів часто є надмірно складними для сприйняття. У багатьох випадках відсутні зрозумілі пояснювальні записки, а аналіз вигод і витрат для цільових груп подається переважно бюрократичною, переважаною термінами мовою. Це ускладнює комунікацію з нефахівцями та знижує рівень залучення громадськості. Як наслідок, регуляторні рішення нерідко сприймаються як нав'язані «згорі», що підриває довіру до органів влади.

Вказаний комунікаційний дефіцит тісно пов'язаний із правотехнічними недоліками: нечітко сформульовані положення, відсутність логіко-структурної цілісності та неузгодженість термінології призводять до різночитань і правових колізій, ускладнюючи правозастосування. Службим у зазначеному контексті є зауваження Р.В. Чорнолуцького про «... відсутність системного підходу до нормопроектної діяльності, що часто призводить до прийняття суперечливих або декларативних актів, які у багатьох випадках несуть лише декоративну функцію. Крім того, політична кон'юнктурність у прийнятті рішень, слабкість окремих інституцій, поспішність у підготовці нормативних актів можуть призвести до девальвації правових норм та правового нігілізму в суспільстві» [6, с. 263].

Окреслені загальні недоліки часто взаємопов'язані та взаємопідсилюють один одного. Наприклад, позаплановий «стихийний» характер регуляторних ініціатив спричиняє поспіх, котрий не залишає часу на якісний аналіз і консультації; відсутність глибокого аналізу не дозволяє чітко сформулювати цілі, що знижує ефективність реалізації. Діагностика цих вад є відправною точкою для розробки конкретних напрямів удосконалення національної нормопроектної діяльності. Одним з напрямів такого удосконалення могло би бути відстеження результативності регуляторних актів.

Відстеження результативності регуляторних актів (*ex post*-оцінювання) є реально слабкою ланкою національної регуляторної політики. Наявний Закон України «Про

засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [11] вимагає обов'язково проводити базове, повторне та періодичне відстеження результативності (ст. 10), проте реалізація цих норм незадовільна. Типові проблеми наступні:

Індикатори без базових значень. Часто в аналізі регуляторного впливу розробники декларують показники результативності, наприклад, «зростання кількості суб'єктів господарювання на Х%», «зменшення скарг на Х%». Проте, при цьому не визначається вихідне значення (*baseline*), від якого рахувати прогрес, або ж це значення береться з неякісних даних. Без базової лінії неможливо оцінити, наскільки цілі досягнуті. Крім того, цільові значення показників результативності часто встановлюються довільно, без належного обґрунтування, і потім не перевіряються.

Відсутність (або недостатність) даних для моніторингу. Часто орган, запровадивши регулювання, не має належної системи збору інформації про його фактичні наслідки. Наприклад, запровадили новий порядок ліцензування виду господарської діяльності – але не відстежують, скільки часу і грошей витрачають ліцензіати на відповідність новим вимогам. Або ввели обмеження – але не збирають статистику, яким чином воно вплинуло на показники (обсяг виробництва, рівень цін тощо). В результаті, моніторинг носить формальний характер або ж і взагалі не проводиться. Європейська комісія у звіті 2023 р. [20] прямо зазначила: «немає формальних вимог чи систематичних практик моніторингу імплементації політики та законодавства... відсутні *outcome*- чи *impact*-показники», і підкреслила необхідність впровадження стандартів як для *ex ante*, так і для *ex post* оцінок.

Несвочасність *ex post*-оцінок. За законом, базове відстеження (збір вихідних даних) мало би проводитися одразу після набрання чинності актом, повторне – через 1 рік, а періодичні – кожні 3 роки. В реальності ж, якщо оцінки й проводяться, то із запізненням. Урядові плани діяльності фіксують десятки періодичних відстежень, але звітів про їх результати мало, більшість просто не виконується. Відповідно, передбачений законом процес перегляду регуляторних актів не запускається вчасно (якщо взагалі запускається). У підсумку маємо ситуацію, коли багато регулювань залишаються без розгляду навіть після того, як втратили ефективність або стали надлишковими.

Формалізація звітів про відстеження. Ті звіти про відстеження, котрі готуються, часто не дають глибокого аналізу. Зокрема, у звітах констатується, що регуляторний акт досяг (або не досяг) поставленої мети, але без з'ясування причин. Відсутній каузальний аналіз того, чи справді зміни показників сталися завдяки цьому актові або ж вплинули інші фактори. Не застосовуються сучасні методи оцінювання політик (зокрема, контрольні групи, *before-after* порівняння з урахуванням трендів тощо). За таких обставин, навіть проведені відстеження мало корисні для вироблення подальших рішень та удосконалення механізму нормопроекткування.

Невикористання результатів відстеження. Навіть якщо в звіті про повторне відстеження зазначено, що акт не досяг мети чи має побічні негативні ефекти, це рідко веде до перегляду акту. Механізму автоматичного реагування нема. Орган може просто формально відзвітувати й залишити все, як є. Таким чином, зворотний зв'язок від імплементації на практиці не конвертується у коригування політики.

Схематично проблема полягає в тому, що регуляторний цикл по факту не замикається: після впровадження регуляції немає системної оцінки її результативності, відтак уроки не враховуються в новому циклі нормопроекткування (*policy-making*). Для успішного реформування цієї сфери потрібні, зокрема, впровадження вимірюваних показників результативності з базовими індикаторами,

налагодження збору даних (в т.ч. за допомогою цифрових систем), використання сучасних методів оцінки та запровадження інституційних механізмів періодичного перегляду актів.

Поряд із процедурними та аналітичними проблемами, вагомою загрозою належної якості державного регулювання залишаються явища регуляторного захоплення та конфлікту інтересів.

Регуляторне захоплення (*regulatory capture*) у науковій традиції визначається як ситуація, за якої орган, уповноважений діяти в інтересах всього суспільства, фактично реалізує рішення, що обслуговують вузькі корпоративні або відомчі інтереси. Поняття *regulatory capture* було введене в економічний аналіз у 1971 р. представником Чиказької школи економіки, лауреатом Нобелівської премії Джорджем Джозефом Стіглером (George J. Stigler) у праці «*The Theory of Economic Regulation*» [2]. За його гіпотезою, наявність потенційних економічних вигод для галузевих суб'єктів формує сталій «*попит*» на регулятивне втручання, а специфіка політичного процесу створює умови для «*відгуку*» політичних акторів на цей попит задля забезпечення власної виборчої чи політичної підтримки. У такий спосіб приватні інтереси можуть зловживати примусовими інструментами державної влади з метою встановлення та підтримання норм, вигідних певним групам, навіть якщо це суперечить суспільному благу. О.М. Залетов, вивчаючи питання регуляторного захоплення на страховому ринку, так визначає це поняття: «стан, коли орган страхового нагляду замість турботи про суспільне благо починає переслідувати комерційні або інші спеціальні приватні інтереси, домінуючі на страховому ринку» [3, с. 49–50].

Приклади регуляторного захоплення мають місце й в інших сферах. Так, наприклад, у 2025 р. Державна регуляторна служба України ухвалила рішення стосовно Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України [12] з приводу наказу від 31 жовтня 2023 р. № 729 (щодо перевірки відповідності матеріально-технічної бази здобувача ліцензії технологічним вимогам до здійснення господарської діяльності з управління небезпечними відходами, правилам технічної експлуатації установок та технологічним регламентам), зафіксувавши системні вади процедури: масові відмови/залишення заяв без розгляду навіть після позитивних актів перевірки матеріально-технічної бази, нечіткі вимоги й ризик надмірних бар'єрів для входу на ринок управління небезпечними відходами. Зокрема, це створює перевагу небагатьом великим операторам і витісняє менших, що може свідчити про ознаки регуляторного захоплення. Іншим прикладом можуть слугувати численні випадки вибіркового податкових пільг. Зокрема, Рахункова палата у підсумкових матеріалах за результатами аналізу виконання державного бюджету 2024 р. рекомендувала уряду запровадити єдиний підхід до надання податкових пільг, оскільки нині вони застосовуються фрагментарно й без достатнього обґрунтування, що спотворює конкуренцію [22]. Додатково Рахункова палата фіксувала випадки безпідставного застосування пільг при імпорті медвиробів і домоглася донорахувань до бюджету, що є типовим прикладом вибіркового пільг.

Нерідко факти регуляторного захоплення є предметом журналістських розслідувань: про податкові пільги міжнародним тютюновим корпораціям [23], про норми екологічного законодавства, які можуть дозволяти уникати реальної відповідальності та маніпулювати моніторингом [24], про вибіковість рішень державного регулятора у фінансово-банківській сфері [25] та ін.

В українських реаліях прикладів регуляторного захоплення на різних рівнях влади спостерігається досить багато. Особливо цинічно це виглядає в умовах повномасштабної війни, коли кожна норма має працювати на

стійкість економіки та оборони, а не на вузькогрупові інтереси. Такі практики прямо підривають довіру міжнародних партнерів, погіршують репутацію України в процесі європейської інтеграції та загрожують умовам продовження фінансової підтримки, адже суперечать принципам прозорості, конкуренції й підзвітності, яких від нас очікує ЄС. Відтак, логічним продовженням аналізу є розгляд спорідненого явища – **конфлікту інтересів у нормопроектуванні**, котрий виникає тоді, коли особи, відповідальні за підготовку або ухвалення рішень, мають приватний інтерес (майновий, корпоративний чи політичний), здатний вплинути на їх неупередженість і, як наслідок, на якість та легітимність регуляторних актів.

Наприклад, організація *Transparency International Ukraine* у липні 2025 р. задокументувала ситуації потенційних конфліктів інтересів серед окремих народних депутатів під час голосувань щодо інституційної архітектури антикорупційних органів [26]. Хоч вони й не є процесуальними висновками Національного агентства з питань запобігання корупції чи суду, аналітика підкреслює ризики приватного інтересу під час нормопроектування на національному рівні й важливість процедур і правил, які вмикаються до ухвалення регуляторного акта, щоб запобігти упередженню, неякісним або «*захопленням*» рішенням (*ex ante*-запобіжники). У лютому 2024 р. Національне агентство з питань запобігання корупції склало протокол щодо заступника керівника Офісу Президента України Р.І. Шурми, вказавши, що створений під його головуванням «комітет електроенергетики» при Офісі Президента України впливав на рішення у сфері ринку електроенергії й «створював умови для успішності бізнесу його брата» (мова про компанії з відновлюваної енергетики). Про це офіційно повідомляли Національне агентство з питань запобігання корупції [27] і провідні медіа; у вересні 2024 р. Р.І. Шурму звільнено з посади. Сам посадовець публічно заперечував закиди, називаючи зустрічі «*обміном думками*», однак сам факт складання протоколу та описані обставини зафіксовані у джерелах.

Як бачимо, регуляторне захоплення та конфлікти інтересів системно деформують нормопроектування, переводячи державну політику з площини публічного інтересу в площину приватних вигод. З метою мінімізації вказаних ризиків вважаємо **пріоритетним**:

- 1) розширити сферу обов'язкової антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів чіткими критеріями ризику, протоколом реагування та персональною відповідальністю розробників за ігнорування висновків;
- 2) оприлюднювати повні пакети аналізу регуляторного впливу, матрицю зворотного зв'язку з мотивованими відповідями, звіти про врахування та/або відхилення зауважень;
- 3) деталізувати оцінку впливу на конкуренцію (*competition assessment*) та тест для малого і середнього підприємництва (SME-test) у кожному значущому аналізі регуляторного впливу – стандартизовані процедури з чіткими порогоми значущості запобігають «*бар'єрам входу*» й нормам «*під одного оператора*», підтримують інновації та загалом відповідають підходам ЄС «*думай спочатку про малих*» (*Think Small First*);
- 4) нормативно закріпити положення про автоматичне припинення дії акта (*sunset*-клаузи) та прискорений постфактумний перегляд (*ex post review*) для термінових рішень, згідно якого тимчасові норми втрачають чинність без підтвердженого ефекту, а також проводиться швидка оцінка результативності за заздалегідь визначеними показниками, – що дозволяє оперативно реагувати у воєнний та відбудовний період без консервації тимчасових обмежень;
- 5) створити єдину цифрову платформу регуляторного циклу (*regulatory cycle platform*) з інтеграцією плану-

вання, консультацій, аналізу регуляторного впливу, моніторингу та архіву з відкритими API, контролем версій (*version control*) і дашбордами – представляється, що подібна конструкція підвищує дисципліну процесів, скорочує бюрократію та полегшує аудит відповідності *acquis* ЄС.

Крім того, необхідною умовою прозорості нормопроектної діяльності в Україні може стати запровадження публічних реєстрів контактів та впливів системних переліків лобіювальних зустрічей, офіційного листування, поданих аналітичних матеріалів і машинозчитуваних журналів змін проєктів. Варто сказати, що подібні моделі уже ефективно функціонують в низці юрисдикцій і досвід їх використання міг би бути корисним для вдосконалення національної практики.

Так, у ЄС функціонує Єдиний реєстр прозорості для всіх «представників інтересів», із публікацією відомостей про сфери впливу та бюджети; зустрічі з високопосадовцями Європейської комісії можливі лише для зареєстрованих суб'єктів. Від 01 січня 2025 р. Європейська комісія розширила обов'язок оприлюднювати дані про зустрічі (включно з короткими протоколами / «minutes») на всіх управлінців від Генеральних директорів до керівників підрозділів; без реєстрації зустрічі з такими посадовцями заборонені [13].

Також цікавим видається досвід Ірландії, де на рівні закону впроваджено публічний реєстр лобіювання із квартальними поданнями (звіт подається протягом 21 дня після завершення відповідного періоду) та офіційним переліком визначених публічних посадовців (*Designated Public Officials*), що забезпечує коректну ідентифікацію адресатів впливу. При цьому, кожен орган зобов'язаний оприлюднювати список своїх DPO [14].

У Канаді працює Офіс Комісара з лобіювання (*Office of the Commissioner of Lobbying of Canada*), котрий адмініструє режим щомісячних звітів про комунікації: кожна усна та/або запланована розмова з визначеним посадовцем публікується як окремий запис; повний масив доступний як відкриті дані для аналізу. При цьому, Офіс проводить регулярну верифікацію вибірки поданих звітів [15].

У Франції Вищий орган з питань прозорості суспільного життя (*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*, HATVP) забезпечує обов'язковий реєстр представників інтересів із щорічною звітністю, відкритими даними та наглядом. У 2024 р. HATVP окремо акцентував на посиленні рамки прозорості щодо іноземного впливу, що включає сценарії створення спеціального реєстру [16].

У Великій Британії передбачено квартальну публікацію міністрами даних стосовно їх подарунків (дарованих та отриманих), подорожей, отриманої гостинності та зустрічей за уніфікованими настановами [17, 18], а також Реєстр консультантів-лобістів [19] з обов'язками реєстрації та звітності. Прозорість забезпечується також через централізовані збірки відкритих наборів даних.

Однак, слід зауважити, що запропоновані вище пріоритети розраховані насамперед на умови мирного часу, коли є можливість повноцінно пройти всі етапи регуляторного циклу. У періоди воєнного стану та повоєнної відбудови держава змушена ухвалювати регуляторні рішення у стислі строки (години або дні). Звичайні процедури за таких умов об'єктивно можуть бути надмірно тривалими. Відтак, законодавство повинно передбачати спеціальні прискорені процедури, які дають змогу швидко вводити необхідні акти й разом з тим одночасно містити мінімальні запобіжники якості (скорочене, але обов'язкове обґрунтування, базова оцінка впливу, фіксація мотивів і альтернатив), аби у терміновості («турбо-режимі») не були ухвалені явно неякісні чи небезпечні норми. Таке поєднання швидкості та контрольованої якості зменшує ризики правових помилок, зберігаючи довіру суспільства.

Висновки. По результатах проведеного дослідження представляється можливим сформулювати деякі висновки і пропозиції. Передовсім необхідно зауважити, що проведене дослідження релевантне міжнародним практикам «кращого регулювання», спрямоване на вдосконалення національної практики нормопроекування й наближення вказаної сфери до стандартів ЄС. Виявлення ключових ризиків у підсумку дозволило сформувати системні рекомендації з інтеграції *ex ante* та *ex post*-оцінювання, запровадження прозорих механізмів *legislative footprint*, *competition assessment* та *sunset*-клауз, створення єдиної цифрової платформи з метою управління регуляторним циклом. Такий підхід покликаний забезпечити балансування між оперативністю ухвалення рішень у мирний та військовий час і високими стандартами прозорості, ефективності й захисту від регуляторного захоплення.

Слід узагальнити, що виявлені цільові, процедурні, аналітичні та комунікаційні недоліки нормопроекування системно знижують якість регулювання. Нечіткість постановки проблеми й цілей, формальне проведення аналізів регуляторного впливу (RIA) без кількісних розрахунків, нерівномірне дотримання процедур публічності і несинхронізована комунікація зумовлюють низьку відтворюваність рішень та обмежують їх результативність.

На підставі проведеного аналізу національної практики нормопроектної роботи встановлено, що дана сфера залишається вразливою до регуляторного захоплення та конфліктів інтересів, що, як наслідок, відхиляє державну політику від публічного інтересу. Аргументовано, що ключовою передумовою виправлення цієї ситуації виступає перехід від декларативних принципів до операційних процедур повного регуляторного циклу «*ex ante* – ухвалення – *ex post*» із вимірюваними індикаторами, відкритими даними та підзвітністю.

Для мінімізації регуляторного захоплення та конфліктів інтересів, а також для підвищення якості й прогнозованості нормопроектної діяльності, зміцнення довіри стейкхолдерів і зближення з практиками ЄС, представляється доцільним запровадження в Україні наступних ініціатив:

1) **єдиний публічний реєстр взаємодій (*legislative footprint*)**, зокрема пропонується для кожної регуляторної ініціативи створити повний цифровий «*слід*» (зустрічі, листування, матеріали, зміни текстів, аналіз регуляторного впливу – все це з відкритим доступом у машинозчитуваних форматах), що реально зменшить непрозорі впливи, підвищить підзвітність, полегшить нагляд і забезпечить відтворюваність рішень;

2) **обов'язковий *competition assessment* і SME-test у значущих оцінках регуляторного впливу**, зокрема пропонується включати стандартизовані модулі оцінки впливу на конкуренцію та малий бізнес для ініціатив із великим економічним ефектом, що запобігатиме появі «норм під одного оператора», знизить бар'єри входу та підтримуватиме інновації, узгоджуючи регулювання зі стандартами *better regulation*;

3) ***sunset*-клаузи та прискорений *ex post review* для термінових нормативних актів**, зокрема пропонується встановлювати строк дії кризових рішень (12-18 місяців) із обов'язковим швидким переглядом ефективності, що забезпечить можливість запобігання закріпленню тимчасових, неперевіраних обмежень і ґрунтуватиме продовження дії рішень лише з підтвердженням ефектом на підставі позитивної оцінки результативності;

4) **підсилення антикорупційної експертизи проєктів рішень** як певного «*прохідного бар'єра*» з процедурою мотивованого відступу (*reasoned override*);

5) **єдина цифрова платформа регуляторного циклу**, зокрема видається необхідним інтегрувати в одному середовищі планування, консультації, аналіз регуляторного впливу, ухвалення, подальший моніторинг і перегляд актів, що очікувано зменшить витрати, підвищить про-

зорість, забезпечить контроль версій, формуватиме дані для цілей аналізу і аудиту відповідності стандартам ЄС та наукової реплікації.

Подальші наукові дослідження окресленої проблематики доцільно спрямувати на пілотні *ex post*-оцінки

у пріоритетних секторах, застосування каузальних методик (*before-after*, *difference-in-differences*, *matched comparisons*), порівняльний бенчмарк з *acquis* ЄС й оцінку ефекту цифрової платформи на тривалість циклу та якість консультацій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Публічний річний звіт за 2024 р.: Презентація. *Державна регуляторна служба України*. URL: <https://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2025/02/Zvit-DRS-2024.pdf>
2. George J. Stigler. The theory of economic regulation. The University of Chicago. URL: <https://publics22.classes.ryansafner.com/readings/Stigler-1971.pdf>
3. Залетов О.М. Прояви регуляторного захоплення на страховому ринку. *Фінанси, облік і аудит*. 2014. № 1(23). С. 47-56. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/dae8bc4a-524a-460a-aa81-f1238364ed96/content>
4. 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. Макутова НАН України». К.: Академперіодика, 2025. 452 с. URL: <https://hozpravoreposit.kyiv.ua/handle/765432198/256>
5. Єрмоленко О.О. Комунікаційні стратегії в державному управлінні: стан реалізації та проблеми. *Актуальні проблеми інноваційної економіки та права*. 2024. № 3. С. 20-24. DOI: <https://doi.org/10.36887/2524-0455-2024-3-5>
6. Чорнолуцький Р.В. Нормопроектна діяльність як іманентна складова правотворення в умовах воєнного стану та миробудівництва. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 89. Т. 1. С. 260-265. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.1.36>
7. Петруненко Я.В. Забезпечення економічної безпеки України криз призму реформування державної регуляторної політики. *Правові та економічні засади реформування системи органів державної влади і правосуддя в умовах інтеграції до європейської спільноти: проблеми та перспективи*. Колект. моногр. / За ред. Г.В. Татаренко. Северодонецьк: Вид-во Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля, 2018. 208 с. – С. 107-120. URL: <https://pravo-snu.com.ua/wp-content/uploads/2021/12/2018-рік.pdf>
8. Петруненко Я.В. Ефективність використання публічних коштів як аксіологічна основа державної регуляторної політики. *Дослідження реалізації прав і свобод людини та громадянина в публічному і приватному праві*. Колект. моногр. / За заг. ред. О.В. Гаран, О.І. Миколенко. Одеса: Фенікс, 2023. 300 с. – Розділ 6. – С. 203-222. DOI: <https://doi.org/10.18524/2022.978-966-928-840-0.6.203-222>
9. 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>
10. 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>
11. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>
12. Про необхідність усунення Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України порушень принципів державної регуляторної політики згідно з вимогами Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»: рішення Державної регуляторної служби України № 46/0107-25 від 09 травня 2025 р. *Державна регуляторна служба України*. URL: <https://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2025/05/Rishennya-Mindovkilliya-nakaz-7292-kopiya.pdf>
13. Transparency register. *European Commission*. URL: https://commission.europa.eu/about/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_en
14. Regulation of Lobbying Act 2015. *Law Reform Commission*. URL: <https://revisedacts.lawreform.ie/eli/2015/act/5/revised/en/html>
15. Registry of Lobbyists. *Office of the Commissioner of Lobbying of Canada*. URL: <https://lobbycanada.gc.ca/app/secure/oclr/irs/do/rcntC-mLgs>
16. The High Authority for Transparency in Public Life publishes its 2024 activity report. *The High Authority for Transparency in Public Life*. URL: https://www.hatvp.fr/english_news/the-high-authority-for-transparency-in-public-life-publishes-its-2024-activity-report
17. Ministers' gifts (given and received), travel, hospitality received and meetings with external organisations and individuals: Guidance. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6604110bf9ab41001aeea39c/2024_04_02-Ministers-Transparency-Guidance.pdf
18. DBT: ministers' transparency publications. *Department for Business and Trade*. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/dbt-ministers-transparency-publications>
19. Office of the Registrar of Consultant Lobbyists. URL: <https://registrarofconsultantlobbyists.org.uk>
20. Ukraine 2023 Report. Accompanying the document. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. 2023 Communication on EU enlargement policy. Commission Staff Working Document SWD(2023) 699 final. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf
21. Public administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration. SIGMA Monitoring Reports. December, 2023. *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/02/public-administration-in-ukraine_27a46a58/078d08d4-en.pdf
22. Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік», затверджені рішенням Рахункової палати від 18 квітня 2025 р. № 8-1. *Рахункова палата*. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2025/8-1_2025/Zvit_8-1_2025.pdf
23. Юрій Гайдай. Як держава може подарувати 20-30 млрд. грн. міжнародним тютиюновим корпораціям під час війни. *Texty.org.ua*. URL: <https://texty.org.ua/fragments/113672/yak-derzhava-mozhe-podaruvaty-20-30-mlrd-hrn-mizhnarodnym-tyutyunovym-korporaciyam-pid-chas-vijny>
24. Катерина Маркіна. Євроінтеграційний «моніторинг на трубі»: коли українці дихатимуть чистим повітрям? *Чесно*. URL: <https://www.chesno.org/post/6047>
25. Георгій Шабаяв. Росіяни з паспортами США та «представник спецслужб РФ». Хто скуповує активи ліквідованих російських банків в Україні? *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/skhemy-hromadyany-rf-yevsyeyeva-aktyvy-likvidovanykh-bankiv/33243355.html>
26. Які нардепи голосували за знищення незалежності НАБУ та САП в умовах конфлікту інтересів? *Transparency International Ukraine*. URL: <https://ti-ukraine.org/news/yaki-nardepy-golosuvaty-za-znyshhennya-nezalezhnosti-nabu-ta-sap-v-umovah-konfliktu-interesiv>
27. НАЗК склало протокол про адміністративні правопорушення стосовно заступника керівника Офісу Президента України Ростислава Шурми. *Національне агентство з питань запобігання корупції*. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/nazk-sklalo-protokol-pro-administratyvni-pravoporushennya-stosovno-zastupnyka-kerivnyka-ofisu-prezydenta-ukrainy-rostislava-shurmy>

Дата першого надходження рукопису до видання: 19.08.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 23.09.2025
Дата публікації: 26.09.2025