

РОЛЬ ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНКИ ВПЛИВУ ПРОЕКТУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА В ПРАВОТВОРЧОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ НА ШЛЯХУ АДАПТАЦІЯ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ НАШОЇ ДЕРЖАВИ ДО ACQUIS ЄС

Наталія АТАМАНЧУК

*доктор юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем
правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
м. Київ, Україна*

Важливу роль у забезпеченні ефективного регулювання суспільних відносин відіграє якість правотворчого процесу. Одним із ключових елементів цього процесу є оцінка впливу проектів нормативно-правових актів на суспільство, економіку, соціальну сферу, інституційні відносини та окремі групи заінтересованих осіб. Незважаючи на те, що практика регуляторного впливу вже давно застосовується в багатьох країнах Європейського Союзу (далі – ЄС), в Україні процес оцінювання наслідків правових ініціатив часто носить декларативний характер або обмежується формальними вимогами пояснювальних записок без належного аналізу наслідків.

Поділяємо думку аналітиків про те, що українському законотворчому процесу бракує усталеної практики планування, оцінки та моніторингу виконання ухвалених законопроектів. Водночас ключовими є такі проблеми як: відсутність стратегічного планування в процесі вироблення політики; недостатній рівень координації між суб'єктами законодавчої ініціативи; відсутність налагодженої комунікації між цими суб'єктами і заінтересованими сторонами; номінальна роль документів, які мали б забезпечувати плановий законодавчий процес⁴.

Як зазначає Р. Стефанчук⁵, 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

⁴ Посібник з методології Оцінки законодавчого впливу. Друга редакція. (2025). Parliamentary Centre та Лабораторія законодавчих ініціатив. https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2025/06/ali_handbook2025_ukr.pdf, С. 12

⁵Руслан Стефанчук розповів, чому важливо проводити оцінку впливу проектів нормативно-правових актів. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/214347.html>

питань обліку й державної реєстрації нормативно-правових актів диктували необхідність якнайшвидшого прийняття відповідного закону.

Важливим кроком на шляху впорядкування правотворчого процесу в нашій державі стало прийняття 24 серпня 2023 року Закону України «Про правотворчу діяльність»⁶, яким було визначено правові та організаційні засади правотворчої діяльності, принципи і 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 та здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів.

Законом України «Про правотворчу діяльність»⁷ вперше було визначено «оцінку впливу» як аналітичний документ, що розробляється з урахуванням зеленої книги та проведених публічних консультацій, в якому визначаються варіанти вирішення проблеми, що існує у суспільних відносинах, та 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.

Стаття 30 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁸ зобов'язує суб'єкта правотворчої ініціативи здійснювати оцінку впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини та викладати результати оцінки у пояснювальній записці, а саме: 1) актуальність та важливість проблеми, яка потребує врегулювання шляхом прийняття (видання) нормативно-правового акта; 2) альтернативні шляхи вирішення проблеми, яка потребує правового врегулювання, з визначенням економічних, соціальних, фінансових, бюджетних, екологічних, демографічних, регуляторних, інвестиційних, гендерних, 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) найбільш оптимальний шлях вирішення проблеми з поясненням причинно-наслідкового зв'язку між обраним шляхом та очікуваним впливом на суспільні відносини проекту нормативно-правового акта; 5) способи здійснення правового моніторингу та критерії (показники) його здійснення у разі прийняття

⁶ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>

⁷ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>.

⁸ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>.

проекту нормативно-правового акта; 6) критерії (показники), за якими здійснюватиметься правовий моніторинг у разі прийняття проекту нормативно-правового акта.

На сьогодні, в Україні здійснюється аналіз регулятивного впливу проектів регуляторних актів відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»⁹. Зокрема, ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» зобов'язує розробника проекту регуляторного акта при підготовці аналізу регуляторного впливу 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 діючих регуляторних актів, та розглянути можливість внесення змін до них; визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта; визначити цілі державного регулювання; визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин; аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей; описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта; обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта; обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави; обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені; оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги; оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта; обґрунтувати запропонований строк чинності

⁹ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закону України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

регуляторного акта; визначити показники результативності регуляторного акта; визначити заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття¹⁰.

Методику проведення аналізу впливу регуляторного акта було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308¹¹. Крім того, наказом Міністерства фінансів України від 21 березня 2008 року № 428 затверджено методику 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 України¹².

Для нашої держави важливого значення набуває вивчення досвіду країн ЄС щодо здійснення оцінки впливу при розробці нормативно-правових актів. Зауважимо, що здійснення такої оцінки є обов'язковою у багатьох країнах світу, таких як Естонія, Фінляндія, Італія, Велика Британія, Чехія, Франція, Німеччина, Греція, Польща, Угорщина, Латвія, Литва, Швеція тощо. Більш того, оцінка впливу (Impact Assessment, IA) є ключовим інструментом у процесі розробки законодавства в країнах ЄС, що дозволяє аналізувати потенційні наслідки запропонованих законопроєктів та допомагає ухвалювати обґрунтовані рішення.

У ЄС оцінка впливу проводиться відповідно до принципів, викладених у Керівництві з кращого регулювання (Better Regulation Guidelines)¹³ та Рекомендацій щодо здійснення оцінки впливу (Impact Assessment Handbook)¹⁴. Варто зазначити, що оцінки впливу є ключовою частиною програми, яка спрямована на розробку та оцінку політики та законів ЄС таким чином, щоб вони досягали своїх цілей найбільш ефективним та дієвим способом. Керівні принципи кращого регулювання містять вказівки як проводити оцінки впливу.

¹⁰ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закону України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.

¹¹ 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>.

¹² 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 року № 428. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0297-08#Text>.

¹³ Better regulation: guidelines and toolbox. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

¹⁴ Impact Assessment Handbook 12 September 2017. URL: https://www.europarl.europa.eu/EPRS/IA_Handbook_12_September_2017.pdf

Важливим кроком у розвитку системи вироблення рішень у ЄС стало створення у 2012 році Директорату з оцінки впливу (Impact Assessment Directorate) в Європейському Парламенті, який із того часу переглядає документи з оцінки впливу, а також здійснює оцінку впливу ad hoc або з ініціативи Парламенту. У перший рік роботи цей директорат продемонстрував значні досягнення: фактичний тиск на Європейську Комісію для вдосконалення процедури оцінки впливу. Впровадження такого інструменту не було легким, адже до цього у жодному з національних парламентів держав-членів не було випробувано систему оцінки впливу. За результатами впровадження незалежної оцінки впливу Європейський Парламент дійшов висновку про те, що оцінка впливу значно підвищує ефективність розроблення актів в рамках повного циклу політики. Директорат із оцінки впливу (Directorate for Impact Assessment and European Added Value) став частиною нової Європейської служби парламентських досліджень¹⁵.

В. Устименко та Р. Джабраїлов¹⁶, досліджуючи оцінку впливу та принцип «спочатку оцінкой» у системі засобів нормопроєктування ЄС, наголошують на необхідності узгодження національного підходу до оцінки впливу із засадами нормопроєктування ЄС. Спираючись на правотворчу практику ЄС, науковці зазначають, що значно більшої ваги та значущості оцінка впливу набуває у зв'язку із інтеграцією у її методологічну основу низки принципів, одним з яких є принцип «спочатку оцінкой».

Для нашої держави впровадження оцінки впливу набуває особливого значення у зв'язку з виконанням зобов'язань за Угодою про асоціацію між Україною та ЄС¹⁷, яка передбачає гармонізацію національного законодавства з *acquis* ЄС, що вимагає не лише адаптації норм, але й удосконалення процедур їх розробки.

Вважаємо оцінку впливу системним інструментом аналізу потенційних наслідків прийняття нормативно-правових актів, що охоплює економічні, соціальні, екологічні, демографічні, інвестиційні та

¹⁵ 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

¹⁶ Устименко В. А., Джабраїлов Р. А. (2025). Оцінка впливу та принцип «спочатку оцінкой» у системі засобів нормопроєктування Європейського Союзу. *Правотворча діяльність та забезпечення системності законодавства України в умовах євроінтеграції* : збірник матеріалів науково-практичного круглого столу (м. Київ, 03 квітня 2025 р.). Одеса : Видавництво «Юридика». С. 81.

¹⁷ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 30 листопада 2015 року № 984_011. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011

правові аспекти регулювання та дозволяє забезпечити комплексний підхід до формування державної політики. Нововведення Закону України «Про правотворчу діяльність» щодо здійснення оцінки впливу проекту нормативно-правового акту, із формулюванням суб'єктом правотворчої ініціативи переліку її показників у пояснювальній записці сприятиме виявленню та подальшому усуненню прогалин, колізій та інших можливих недоліків законодавства.

Підготовка до проведення оцінки впливу проекту нормативно-правового акта залежить від важливості впливу на суспільні відносини цієї ініціативи, від наявності належних та достовірних даних, результатів проведення консультацій, терміновості впровадження ініціативи тощо. Саме тому розробка будь-яких проектів нормативно-правових актів має бути запланованою заздалегідь із виділенням належного часу на підготовку оцінки впливу. Вважаємо, що оцінка впливу як ключовий початковий інструмент законодавчого процесу, сприятиме ефективному врегулюванню суспільних відносин та надаватиме відповіді на більшість питань щодо законопроекту на етапі його розгляду у Верховній Раді України та його прийнятті¹⁸.

Вважаємо оцінку впливу проекту нормативно-правового акта важливим інструментом модернізації правотворчого процесу України в умовах євроінтеграції, що сприятиме підвищенню якості законодавства, забезпеченню прозорості прийняття рішень та гармонізації правової політики з *acquis* ЄС. Подальший розвиток системи оцінки впливу проекту нормативно-правового акта в Україні має стати одним із пріоритетів державної політики на шляху до інтеграції в європейський правовий простір.

¹⁸ Атаманчук Н.І. (2025). Оцінка впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини: досвід країн Європейського Союзу та можливості для України. *Нове українське право*. Вип. 1. С. 9-18. DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2025.1.1>.