

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2025.58.331005>

УДК 340.134(477:4)

Я. В. Петруненко, докт. юрид. наук, професор

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень

імені В. К. Макутова Національної академії наук України»

б-р Тараса Шевченка, 60, Київ, 01032, Україна

e-mail: petrunenko@yahoo.comORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-1186-730X>

МОДЕЛІ НОРМОПРОЄКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КРАЇНАХ ЄС: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

У представлений статті здійснено порівняльний аналіз основних моделей нормопроектної діяльності, сформованих у країнах ЄС, а саме англосаксонської, континентальної, скандинавсько-консультаційної моделей, а також наднаціональної моделі «кращого регулювання» (*better regulation*) на рівні ЄС. Автор акцентує увагу на інституційних, процедурних і методологічних особливостях підготовки нормативно-правових актів у різних правових системах.

На основі комплексного вивчення європейських практик автором виявлено ключові елементи, котрі забезпечують високу якість законодавчого процесу: професіоналізація драфтерів, обов'язкова оцінка впливу нормативних актів (RIA), інституційне закріплення стандартів правової техніки, широке залучення стейкхолдерів до розробки політичних рішень та нормативної бази.

Також у статті проведено критичний аналіз сучасного стану нормопроектної діяльності в Україні, визначено основні виклики, котрі суттєво впливають на її якість і стабільність, зокрема розпорошеність процедур, недостатню координацію між органами влади, слабкість інститутів оцінки впливу, а також недосконалість мовних та структурних аспектів законодавчих текстів.

За підсумками проведеного дослідження, на основі отриманих результатів, запропоновано низку практичних рекомендацій для імплементації елементів європейських моделей у національну правову систему України. Зокрема, йдеться про необхідність створення професійного корпусу законодавчих радників, впровадження обов'язкових процедур оцінки впливу, розробку єдиного закону про нормативно-правові акти, а також цифровізацію та забезпечення відкритості процесу нормотворення.

Результати дослідження мають теоретичну та практичну цінність для вдосконалення нормопроектної діяльності в Україні на шляху євроінтеграції, сприяючи підвищенню якості законодавства, зміцненню верховенства права та розвитку демократичного врядування.

Ключові слова: нормопроектування, правова техніка, оцінка регуляторного впливу, європейські моделі нормотворення, законодавчий процес, стандарти нормопроектної діяльності, принцип «кращого регулювання», правова реформа, правотворення, європейська інтеграція.

Постановка проблеми. Реформа законодавчого процесу в Україні набуває особливого значення в умовах євроінтеграційного вектору руху нашої країни та здійснюваних трансформаційних перетворень у системі публічного управління відповідно до стандартів ЄС. Якість нормативно-правових актів безпосередньо

залежить від ефективності процесу їх підготовки, що включає не лише техніко-юридичний аналіз, а й інституційну організацію, міжвідомчу координацію та участь широкого кола стейкхолдерів. У країнах ЄС за роки демократичного розвитку сформувалися різні моделі нормопроектної діяльності, кожна з яких відображає специфіку правової традиції, адміністративної культури та політичної системи.

Порівняльне вивчення таких моделей – *англосаксонської, континентальної, скандинавсько-консультаційної*, а також *наднаціональної* моделі ЄС – дозволяє виокремити інституційно ефективні практики, що можуть бути адаптовані до українських реалій. Йдеться про впровадження професійної законопроектної служби, унормування процедур міжвідомчої координації, закріплення інституту попередніх консультацій з громадськістю та впровадження механізмів оцінки впливу проектів законів.

Актуальність дослідження зумовлена низкою чинників. По-перше, в Україні досі відсутня уніфікована система нормопроектної підготовки, що ускладнює забезпечення стабільності та якості законодавства. По-друге, процес гармонізації українського права з *acquis* ЄС вимагає не лише адаптації норм, а й перебудови процедур їхньої розробки відповідно до європейських стандартів *ex ante* аналізу, оцінки впливу, консультацій із громадськістю. По-третє, процес імплементації кращих європейських практик законопроектної діяльності потребує критичного осмислення та врахування українських політичних і правових реалій, що, своєю чергою, вимагає теоретичного обґрунтування та порівняльного аналізу.

У науковому дискурсі наявні окремі публікації, котрі присвячені специфіці нормопроектного процесу в деяких країнах ЄС або вивченню загальних засад правотворчості в умовах демократичного врядування. Водночас, комплексного систематизованого порівняльного дослідження моделей законодавчої підготовки в країнах ЄС саме з точки зору можливості їх імплементації в Україні досі бракує. Також недостатньо розробленими залишаються питання інституційної організації правотворчості, взаємодії між органами виконавчої влади та парламентом у підготовці законопроектів, а також механізмів залучення експертного середовища на ранніх стадіях політико-правового планування.

Заповнення цих лакун і є головним завданням даної статті, яка, ґрунтуючись на аналізі практик провідних країн ЄС, має на меті виокремити ефективні моделі нормопроектної діяльності, виявити їх переваги та недоліки й сформулювати практичні рекомендації з метою адаптації обґрунтованих елементів до правової системи України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблематики нормопроектної діяльності та впровадження європейських стандартів у законодавчий процес України ґрунтується на комплексному аналізі міжнародних і національних джерел, які висвітлюють як теоретичні, так і практичні аспекти правової техніки, регуляторної політики та інституційної організації підготовки нормативно-правових актів.

Серед фундаментальних джерел відзначимо *Guide to Making Legislation*, підготовлений Офісом парламентських радників Великої Британії [1]. У цьому документі систематизовано стандарти побудови законопроектів, вимоги до їх структури, логічної послідовності та мови, а також розкрито важливість чіткого

му та політико-правовому просторі ЄС. Ґрунтовним джерелом є монографія Х. Сантакі (Н. Xanthaki) «*Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*» [10], у якій авторка глибоко аналізує концептуальні основи законодавчої техніки, акцентуючи на тому, що процес нормопроєктування має одночасно відповідати мистецтву формулювання норм та технології створення *регуляторно стійких* правил. Наукове осмислення проблем нормопроєктної діяльності в сучасному українському контексті представлено у статті О. Ю. Кучинської «*Стратегії нормопроєктування в Україні на шляху вступу до Європейського Союзу*» [11], у якій дослідницею обґрунтовується необхідність імплементації європейських механізмів оцінки впливу, залучення громадськості та підвищення якості текстів законопроектів через розвиток професійної підготовки укладачів законів. Деякі аспекти досліджуваної теми, у тому числі, що стосуються питань удосконалення нормативного регулювання господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів [12; 13; 14; 15], забезпечення економічної безпеки України крізь призму реформування державної регуляторної політики [16] та ефективності використання публічних коштів як аксіологічної основи державної регуляторної політики [17], раніше вивчалися й автором цієї статті, що сприяло подальшому заглибленню у специфіку досліджуваних нині питань нормопроєктної діяльності.

Аналіз даних джерел свідчить про те, що сучасний науковий і практичний дискурс чітко визначає системні орієнтири для реформування нормопроєктної діяльності в Україні відповідно до європейських стандартів: запровадження чітких процедур підготовки законопроектів, оцінка їхнього впливу, забезпечення юридичної ясності текстів, інституційне закріплення вимог до правової техніки та прозорість процесу нормотворення.

Представлена стаття підготовлена автором в рамках роботи над науковим проектом «*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».

Мета статті. Метою статті є проведення порівняльного аналізу основних моделей нормопроєктної діяльності в країнах ЄС, виявлення їх ключових характеристик та формулювання практичних рекомендацій щодо можливостей імплементації окремих елементів у національну систему правотворення України. Досягнення зазначеної мети передбачає вирішення таких *дослідницьких завдань*: розкрити сутність та значення нормопроєктної діяльності як інституційного елементу правотворчого процесу; проаналізувати нормативно-організаційні особливості моделей законодавчої підготовки, що сформувалися в країнах ЄС; додатково виокремити спільні риси та ключові відмінності англосаксонської, континентальної, скандинавсько-консультаційної моделей нормопроєктування, а також моделі нормопроєктування ЄС (*better regulation*); сформулювати висновки і практичні рекомендації щодо адаптації та впровадження європейських підходів до нормопроєктної діяльності в українських умовах.

Методологія дослідження являє собою сукупність взаємодоповнювальних наукових підходів і методів, які забезпечують комплексне, системне та критичне осмислення предмету дослідження. Зокрема, *порівняльно-правовий* підхід

застосовується для аналізу спільних рис і відмінностей моделей нормопроектної діяльності, що функціонують у різних правових системах країн ЄС для виявлення ефективних практик, придатних для імплементації в Україні. Подібний підхід дозволяє з'ясувати, які елементи правотворчих процедур у країнах-членах ЄС забезпечують стабільність, передбачуваність та якість законодавчого процесу. *Інституційний* підхід використовується для дослідження організаційної структури, функціонального наповнення та компетенцій органів, відповідальних за законопроектну діяльність у країнах ЄС. Цей підхід дозволяє проаналізувати роль різних суб'єктів у нормотворчому процесі, зокрема урядових структур, юридичних служб, експертних груп, парламентських комітетів, громадськості та наукового середовища. *Функціональний* підхід дає змогу оцінити ефективність реалізації відповідних моделей нормопроектної діяльності на практиці, з огляду на їх вплив на якість нормативно-правових актів, прозорість процесу ухвалення рішень, ступінь залучення зацікавлених сторін, а також адаптивність до змінних політичних умов; також він є ключовим для формулювання рекомендацій, котрі спрямовані на покращення інституційної спроможності законопроектної системи України.

Виклад основного матеріалу. У європейських країнах сформувалися різні моделі організації законодавчої підготовки, котрі обумовлені історично та адміністративно. Для цілей порівняння, виділимо кілька умовних моделей та розглянемо їх характеристики, а також оцінимо, які елементи цих моделей могли би бути впроваджені в Україні з урахуванням національних особливостей.

Англосаксонська модель (на прикладі Великої Британії). Характеризується чітким розмежуванням політичного та техніко-юридичного аспектів у підготовці законопроектів. Міністри та їх відомства визначають політичну мету і основні положення майбутнього закону, а спеціалізований корпус юридичних радників (парламентських юрисконсультів) здійснює написання тексту законопроекту [1]. Ця модель передбачає високий професіоналізм *драфтерів* (укладачів законів), для яких розроблено окремі стандарти підготовки, зокрема у Великій Британії – це Керівництво з законодавчої підготовки (*Guide to Making Legislation*). Процес також включає стадію попереднього оприлюднення (власне, «*Green Paper*» – для збору реакцій, «*White Paper*» – урядовий намір законодавчих змін) та інтенсивні обговорення в парламентських комітетах, часто ще до офіційного внесення. Для України корисним з цієї моделі є інститут професійних драфтерів: утворення в структурі Апарату Верховної Ради України або Секретаріату Кабінету Міністрів України підрозділу кваліфікованих фахівців з питань законотворчої техніки, які б допомагали у формулюванні норм, могло би значною мірою підвищити якість текстів законів. На сьогодні в Україні подібну роль частково відіграють юристи Міністерства юстиції України та парламентського апарату, однак їх функції не настільки інституційно відокремлені, як власне в англосаксонській традиції [5]. Імплементація елементів вказаної моделі потребувала би відповідних змін у кадровій політиці: запровадження позиції законодавчих радників, їх спеціального навчання та залучення на ранніх стадіях розробки будь-якого законопроекту.

Континентальна (або континентально-європейська) модель. У багатьох європейських країнах законопроекти готує саме те міністерство, у сфері відання якого лежить предмет регулювання, однак при цьому існують жорсткі міжвідомчі процедури і контроль з боку центрального юридичного органу. До прикладу, у

Німеччині кожен законопроект проходить через Міністерство юстиції і Державну канцелярію. Схожим чином побудовані процеси в Австрії, Нідерландах, Чехії та інших країнах: відповідне міністерство є «локомотивом» розробки, проте на стадії міжвідомчого узгодження проект ретельно перевіряється на відповідність загальнодержавним інтересам та правовій узгодженості. Наприклад, у Фінляндії є система «інструкцій з підготовки законопроектів» (*valtioneuvoston ohje-sääntö*), які затверджені урядом і мають обов'язковий характер для всіх органів влади. Там же в структурі Міністерства юстиції утворено відділ законодавчого розвитку, який консультує інші міністерства щодо техніки підготовки законів і координує навчання для урядових службовців з цих питань [4]. Для України корисним запозиченням з континентальної моделі є створення чіткої нормативної бази для внутрішньоурядової нормопроектної роботи. Частково цю функцію міг би виконати спеціальний Закон України «Про нормативно-правові акти», проект якого неодноразово вносився до парламенту [7]. Такий закон мав би встановити єдині вимоги до підготовки проектів актів, етапи їх громадського та експертного обговорення, правила внесення змін тощо, як, наприклад, це зроблено у низці континентальних європейських країн [8]. Крім того, континентальна модель підкреслює важливість того, щоб будь-який проект, перш ніж стати законом, був узгоджений з погляду юридичної техніки єдиним органом – в Україні є логічним закріпити за Міністерством юстиції України (чи окремо створеним Законодавчим центром) функцію видачі певної «візи» проекту перед його розглядом урядом чи парламентом. Наразі Міністерство юстиції України здійснює правову експертизу, однак уряд може подати до Верховної Ради України проект і без позитивного висновку Міністерства юстиції України, на власний ризик. Посилення ролі цього етапу сприяло би підвищенню якості нормопроектної роботи.

Скандинавсько-консультаційна модель. Її особливістю є максимально широке залучення зовнішніх експертів і стейкхолдерів до розробки політики ще на доктринальному рівні, до появи тексту законопроекту. Наприклад, у Швеції традиційно проводяться «комітетські дослідження»: створюється комітет, що включає представників різних партій, науковців, громадянського суспільства, який аналізує проблему і пропонує варіанти законодавчих змін [5]. Звіт комітету публікується як офіційний документ – SOU (*Statens Offentliga Utredningar*) та направляється на відкрите консультування: усі зацікавлені особи можуть подати свої коментарі. Лише після цього уряд готує власний законопроект, спираючись на рекомендації комітету та результати обговорення. Такий процес забезпечує міцну легітимність закону і врахування потенційних ризиків на ранньому етапі. Для України повний запуск подібної моделі представляється складним через брак часу на невідкладні реформи. Однак, окремі елементи вказаної моделі, як-от створення тимчасових робочих груп з експертів для підготовки концепцій законів (де-факто так робилося при розробці деяких реформаторських законопроектів, зокрема утворювалися конституційна комісія, комісія з питань адміністративної реформи), можна застосовувати більш системно. Нещодавно у 2022-2023 рр. при парламентських комітетах створювалися робочі групи із залученням профільних фахівців, громадянського суспільства з метою опрацювання євроінтеграційних законопроектів, що є позитивною практикою і фактично відповідає елементам скандинавського підходу [5].

Наднаціональна модель ЄС («better regulation»). ЄС сформував власний підхід до нормопроєктування, який нині є орієнтиром для країн-членів і тих, що прагнуть ними стати. Основними елементами цієї моделі є: планування (щорічна програма Європейської комісії та багаторічне планування), відкриті консультації на кожному етапі, обов'язкові оцінки впливу, експертні групи при Європейській комісії з різних питань політики та постійний моніторинг і оцінка чинного законодавства (принцип «*evaluate first*» – спершу оцінити, чи потрібні зміни) [3]. У 2019-2021 рр. Європейська комісія оновила цю систему, впровадивши принцип «*one-in, one-out*» (при запровадженні нового регулювання намагатися зменшити навантаження, скасувавши старе) [3]. Для нашої країни імплементація елементів «кращого регулювання» є частиною зобов'язань за Угодою про асоціацію з ЄС в розділі щодо належного врядування. Вже зараз запроваджені деякі інструменти – наприклад, методологія проведення консультацій і аналізу регуляторного впливу. Проте, необхідно на інституційному рівні зміцнити спроможність органів влади виконувати ці вимоги. Відтак, представляється доцільним створення при уряді окремого підрозділу чи координаційної групи з питань регуляторної політики та якості законодавства, яка б впроваджувала європейські підходи (можливо, на базі вже існуючих інституцій, як-от Офіс реформ при Міністерстві економіки України чи аналог Офісу ефективного регулювання (BRDO) [6]).

Підсумовуючи цю частину дослідження, резюмуємо: моделі законодавчої підготовки в країнах ЄС різняться, але всі вони мають спільну рису – **наявність усталених процедур та інституційної пам'яті, які забезпечують послідовність та якість нормотворчості.** Для України, яка історично не мала часу вибудувати стабільну систему підготовки законів (через часті політичні зміни, революційні оновлення законодавства), важливо перейняти найкращі практики. Це включає як формальні речі (прийняття закону чи інших актів, що регулюють нормопроєктну діяльність), так і неформальні (створення культури обговорення законопроектів, повага до експертизи, врахування наукових підходів).

Надалі, у рамках визначених моделей, розглянемо європейські підходи до правової техніки в нормопроєктуванні. Правова техніка, або законодавча техніка – це сукупність прийомів, правил і засобів підготовки нормативно-правових актів, які забезпечують їх логічність, ясність, несуперечність і зручність у застосуванні. Європейські країни приділяють значну увагу вдосконаленню правової техніки, розуміючи, що навіть за правильно визначеної політики погана редакція закону може призвести до неправильного розуміння чи ускладнень у виконанні.

В європейській нормотворчій традиції сформувалися усталені стандарти структурування нормативно-правових актів, котрі спрямовані на забезпечення їх логічності, послідовності та юридичної ясності. Так, зокрема у більшості країн континентального права закони починаються з преамбули, у якій викладаються мотиви прийняття акту та посилання на правові підстави і політико-правовий контекст. Основна частина акту зазвичай структурована за предметною ознакою і поділяється на розділи, глави, статті, які своєю чергою поділяються на частини, пункти та підпункти із застосуванням ієрархічної нумерації – наприклад: 1., а), і).

Упорядкування змісту нормативного акту, як правило, здійснюється за принципом руху від загального до конкретного: від визначення термінів – до

матеріальних положень, процедурних норм, механізмів контролю, положень про відповідальність, а також прикінцевих та перехідних положень. Такі вимоги закріплюються у національних інструкціях із нормопроєктування. Наприклад, польські *Zasady techniki prawodawczej* [8] містять чіткі вказівки з формулювання прикінцевих положень, зокрема порядку набрання чинності актом та скасування попередніх нормативно-правових документів.

В українському законодавстві загалом використовується подібна логіка структурування нормативних актів, однак часто спостерігаються відхилення, що знижують рівень юридичної системності. Так, нерідко трапляються включення до закону положень, які не мають безпосереднього зв'язку з основним предметом регулювання, або недостатнє використання внутрішніх структурних одиниць, що ускладнює сприйняття тексту. Європейські стандарти могли би бути більш повно враховані в межах майбутнього Закону України «Про нормативно-правові акти» та відповідних методичних рекомендацій Міністерства юстиції України.

Попри наявність мовного й культурного різноманіття, у правовій техніці країн ЄС превалює прагнення до лаконічності, зрозумілості та однозначності юридичних формулювань. Основоположим принципом законодавчої мови є недвозначність – формулювання норми має допускати лише одне правомірне тлумачення. Для досягнення вказаної мети активно застосовуються визначення термінів у тексті закону (глосарії), уникнення суб'єктивних оцінок без чітких критеріїв, послідовне використання єдиної термінології для позначення одного і того ж правового явища.

В актах ЄС напрацьовано уніфікований нормативний стиль. Наприклад, у преамбулах використовується конструкція «Having regard to...», а в імперативних частинах переважають дієслова «shall» (обов'язковість) або «may» (дозвіл). У багатьох країнах ЄС також існують офіційні переліки стандартних юридичних конструкцій і термінів, рекомендованих до вживання у законотворчості [2].

Для української мови аналогічно розроблено низку подібних рекомендацій, котрі включають вживання активних граматичних конструкцій, уникнення дієприслівникових зворотів, кальок з інших мов і надмірного використання іноземних слів при наявності повноцінних українських відповідників. Водночас, на практиці українське законодавство й досі часто містить складні синтаксичні конструкції, значною мірою успадковані з радянської юридичної мови, що ускладнює розуміння нормативних положень.

З огляду на зазначене, представляється доцільним впровадження практики використання «ясної мови» (*plain language*), яка набула широкого поширення у Великій Британії, Ірландії та низці інших європейських країн. Законодавчі акти, підготовлені з дотриманням принципів ясної мови, стають більш доступними для розуміння не лише професійними юристами, а й широким колом громадян [10].

Також у європейській правовій техніці одним із ключових принципів є забезпечення внутрішньої узгодженості нормативної системи, тобто уникнення правових колізій, прогалин і дублювання норм. Під час підготовки нового закону особлива увага приділяється його співвідношенню із чинним законодавством. Зокрема, за необхідності ініціюється внесення паралельних змін до суміжних актів, щоб забезпечити узгодженість регулювання.

У практиці країн ЄС часто застосовується підхід «*omnibus*» законопроектів – коли одним законопроектом одночасно змінюється низка нормативно-правових актів. Подібний підхід є ефективним при імплементації норм права ЄС, оскільки дозволяє одночасно адаптувати національне законодавство до вимог директив або регламентів [3]. У зазначеному контексті слід підтримати важливу тезу О. Ю. Кучинської про те, що перспективи нормопроєктування в Україні як кандидата до ЄС полягають у подальшому глибокому впровадженні європейських стандартів та норм у національне законодавство [11, с. 310].

В Україні ж, навпаки, спостерігається розірваність нормотворчих ініціатив: навіть за очевидної потреби супровідних змін до інших законів, вони не вносяться одночасно з основним актом, що у результаті призводить до юридичних колізій, прогалин та ускладнень у правозастосуванні. Набутий нашою країною досвід щодо комплексного оновлення законодавства в межах імплементації Угоди про асоціацію з ЄС (зокрема, під час виконання Плану дій з візової лібералізації) свідчить про доцільність систематизації таких підходів та перетворення їх на стало застосовувану техніку в контексті внутрішніх реформ.

Незважаючи на певні зусилля щодо вдосконалення правотворчого процесу, законодавча підготовка в Україні залишається вразливою до низки системних проблем, котрі суттєво впливають на якість і стабільність нормативно-правових актів.

Однією з ключових таких проблем є відсутність єдиної уніфікованої моделі нормопроєктної діяльності. Зокрема, процедури підготовки проєктів актів нерідко залежать від відомчих ініціатив, без належної координації і взаємодії органів виконавчої та законодавчої влади. Вказане призводить до несистемності проєктів, правових колізій та дублювання норм.

Іншою суттєвою проблемою є недостатній рівень професійної підготовки фахівців, які беруть участь у законодавчому процесі. На відміну від країн ЄС, в Україні відсутній інститут професійних драфтерів, а техніко-юридичний аналіз актів часто здійснюється формально.

Також спостерігається обмежене використання механізмів оцінки впливу законодавчих ініціатив (RIA) й неефективність консультативних процедур із громадськістю та експертним середовищем. Слід зауважити, що значна частина законопроектів готується у закритому режимі, без достатнього обговорення із зацікавленими сторонами.

Окремо наголосимо на відсутності стабільного законодавчого регулювання нормопроєктної діяльності. Зокрема, проєкт Закону України «Про нормативно-правові акти» неодноразово вносився до парламенту, однак досі не прийнятий. Втім, наявність такого закону є критично важливою умовою формалізації єдиних процедур та стандартів нормотворення.

Нарешті, важливим викликом є слабка інституційна спроможність органів влади забезпечувати якісне планування законодавчої діяльності, її моніторинг та оцінку ефективності прийнятих актів.

Враховуючи зазначене, представляється доцільним запропонувати наступні рекомендації щодо імплементації елементів моделей ЄС у національну практику:

1) інституційні зміни:

створення професійного корпусу драфтерів зі спеціалізованою юридичною

підготовкою у сфері законопроектної техніки (зокрема, при Апараті Верховної Ради України або при Секретаріаті Кабінету Міністрів України);

утворення єдиного центру експертизи законопроектів, зокрема в структурі Міністерства юстиції України або як незалежного органу, який би здійснював обов'язкову попередню правову експертизу всіх проектів актів;

інституціоналізація процедур попереднього обговорення законодавчих ініціатив через постійно діючі експертні ради при профільних парламентських комітетах та міністерствах;

2) правові інструменти:

ухвалення Закону України «Про нормативно-правові акти», який повинен закріпити вимоги до структури законопроектів, етапів їх підготовки, проведення консультацій, оцінки регуляторного впливу та механізмів моніторингу реалізації прийнятих актів;

запровадження обов'язковості оцінки впливу (RIA) для всіх проектів актів, що мають значний соціальний або економічний ефект, із подальшою інтеграцією принципу «*evaluate first*» перед внесенням змін до чинного законодавства;

імплементация принципу «*one-in, one-out*» у нормотворчості – обов'язкового аналізу можливості скасування або спрощення чинного регулювання при внесенні нових норм;

3) адміністративна реалізація:

впровадження цифрових платформ публічного обговорення законопроектів та збору коментарів на всіх етапах розробки (за зразком платформи Європейської комісії «*Have Your Say*»);

створення системи постійного навчання для державних службовців з питань сучасних підходів до законопроектної діяльності (у т.ч., із залученням іноземних фахівців та міжнародних організацій);

посилення аспектів планування законодавчої діяльності через впровадження щорічних та середньострокових планів розробки законопроектів із визначенням пріоритетних напрямів реформ.

Висновки і пропозиції. За результатами проведеного дослідження можливо сформулювати наступні висновки і пропозиції. Досвід країн-членів ЄС переконливо доводить, що ефективна нормопроектна діяльність є основоположним чинником забезпечення високої якості права, послідовності нормативно-правових актів та легітимності правових реформ. Сформовані в європейських країнах моделі – *англосаксонська, континентальна, скандинавсько-консультаційна*, а також *наднаціональна* модель ЄС – демонструють різні шляхи організації законодавчої підготовки, однак всі вони мають спільні риси: високий рівень професіоналізації, прозорість процедур, акцент на обов'язковій попередній оцінці регуляторного впливу та інтеграції зусиль різних гілок влади.

Аналіз сучасного стану законодавчої підготовки в Україні свідчить про наявність істотних системних вад, зокрема таких як фрагментарність процедур нормотворення, недостатній рівень техніко-юридичного опрацювання проектів, обмежене використання механізмів громадського обговорення та оцінки впливу, відсутність сталої нормативної основи нормопроектної діяльності. Запропоновані у статті рекомендації ґрунтуються на адаптації кращих європейських прак-

тик до українських реалій та спрямовані на досягнення кількох стратегічних цілей:

- підвищення якості нормативно-правових актів шляхом професіоналізації процесу підготовки законопроектів;
- упровадження єдиної уніфікованої моделі законодавчої підготовки з чітким розмежуванням ролей та відповідальності;
- забезпечення відкритості, підзвітності та інклюзивності нормотворчого процесу;
- гармонізація процедур із європейськими стандартами через ухвалення спеціального закону про нормативно-правові акти та розвиток інституційної інфраструктури нормотворення.

Комплексна імплементація вказаних змін сприятиме не лише поліпшенню правового середовища в Україні, але й посилить його інституційну спроможність у процесі інтеграції до ЄС, зміцнюючи основи правової держави, демократичного врядування та верховенства права.

Подальші дослідження у цій сфері мають бути спрямовані на розроблення конкретних моделей інституційних реформ у сфері нормопроєктної діяльності, вивчення найкращих практик країн-членів ЄС з питань динамічного оновлення законодавства, а також оцінки впливу реформ на якість нормативно-правового середовища.

Список використаної літератури

1. Guide to making legislation. *Cabinet Office*. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/guide-to-making-legislation>
2. Joint practical guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3879747d-7a3c-411b-a3a0-55c14e2ba732>
3. Better regulation: guidelines and toolbox. European Commission. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en
4. OECD Regulatory Policy Outlook 2025. Report 9. April 2025. URL: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_56b60e39-en.html
5. 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
6. Офіс ефективного регулювання (BRDO). URL: <https://brdo.com.ua>
7. Проект Закону про нормативно-правові акти, реєстр. № 7409 від 01 грудня 2010 р. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123
8. Zasady techniki prawodawczej. *Kancelaria Senatu*. Warszawa, 2022. URL: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/kancelaria/wydawnictwa/pdf/zasady_techniki.pdf
9. Устименко В. А. Адаптація національного законодавства до права Європейського Союзу: основи, критерії, виміри стійкості: Монографія; НАН України, ДУ «ІЕПД імені В. К. Мамутова НАН України». К.: Академперіодика, 2025. 452 с. URL: <https://hozpravoreposit.kyiv.ua/handle/765432198/256>
10. Helen Xanthaki. Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation. Hart Publishing, 2014. 392 p. URL: <https://www.perlego.com/book/394846/drafting-legislation-art-and-technology-of-rules-for-regulation-pdf>
11. Кучинська О. Ю. Стратегії нормопроєктування в Україні на шляху вступу до Європейського Союзу. *Право і суспільство*. 2024. № 2. С. 305-310. URL: <http://>

- pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2024/2_2024/44.pdf
12. Петруненко Я. В. Шляхи удосконалення господарсько-правового регулювання у сфері забезпечення ефективного використання державних коштів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 3. С. 91-94. URL: https://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/3_2017.pdf
 13. Петруненко Я. В. Окремі питання удосконалення господарського законодавства у сфері регулювання засобів забезпечення ефективного використання державних коштів. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 4. С. 88-92. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/4/17.pdf>
 14. Петруненко Я. В. Напрями удосконалення законодавчого регулювання господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів. *Правові новели*. 2019. № 7. С. 121-126. URL: http://legalnovels.in.ua/journal/7_2019/22.pdf
 15. Петруненко Я. В. Проблеми забезпечення ефективного використання державних коштів: господарсько-правовий аспект: Монографія. К.: Вид-во «Ліра-К», 2019. 416 с. URL: <https://hdl.handle.net/11300/14721>
 16. Петруненко Я. В. Забезпечення економічної безпеки України крізь 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. Сєверодонецьк: 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-pik.pdf>
 17. Петруненко Я. В. Ефективність використання публічних коштів як аксіологічна основа державної регуляторної політики. *Дослідження механізму 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>

References

1. Guide to making legislation. *Cabinet Office*. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/guide-to-making-legislation>
2. Joint practical guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3879747d-7a3c-411b-a3a0-55c14e2ba732>
3. Better regulation: guidelines and toolbox. *European Commission*. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en
4. OECD Regulatory Policy Outlook 2025. Report 9. April 2025. URL: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_56b60e39-en.html
5. 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
6. Office of Effective Regulation (BRDO). URL: <https://brdo.com.ua> [in Ukrainian].
7. Draft Law on Regulatory Acts, Reg. No. 7409 of December 1, 2010. Official web portal of the Verkhovna Rada of Ukraine. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123 [in Ukrainian].
8. Zasady techniki prawodawczej. *Kancelaria Senatu*. Warszawa, 2022. URL: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/kancelaria/wydawnictwa/pdf/zasady_techniki.pdf [in Polish].
9. Ustylenko V. A. (2025). Adaptation of national legislation to the law of the European Union: foundations, criteria, measurements of stability: Monograph; NAS of Ukraine, State Institution «V. K. Mamutov Institute of Environmental and Social Research of the NAS of Ukraine». Kyiv: Akademperiodika, 452 p. URL: <https://hozpravoreposit.kyiv.ua/handle/765432198/256> [in Ukrainian].
10. Helen Xanthaki (2014). Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation.

- Hart Publishing. 392 p. URL: <https://www.perlego.com/book/394846/drafting-legislation-art-and-technology-of-rules-for-regulation-pdf>
11. Kuchynska O. Yu. (2024). Strategies of normative drafting in Ukraine on the path to joining the European Union. *Law and Society*. No. 2. P. 305-310. URL: http://pravoispilstvo.org.ua/archive/2024/2_2024/44.pdf [in Ukrainian].
 12. Petrunenko Ia. V. (2017). Ways of improving economic and legal regulation in the field of ensuring the effective use of public funds. *Comparative and analytical law*. No. 3. P. 91-94. URL: https://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/3_2017.pdf [in Ukrainian].
 13. Petrunenko Ia. V. (2019). Certain issues of improving economic legislation in the field of regulating means of ensuring the effective use of public funds. *Entrepreneurship, economy and law*. No. 4. P. 88-92. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/4/17.pdf> [in Ukrainian].
 14. Petrunenko Ia. V. (2019). Directions for improving the legislative regulation of economic and legal means of ensuring the effective use of public funds. *Legal Novels*. No. 7. P. 121-126. URL: http://legalnovels.in.ua/journal/7_2019/22.pdf [in Ukrainian].
 15. Petrunenko Ia. V. (2019). Problems of ensuring the effective use of public funds: economic and legal aspect: Monograph. Kyiv: Publishing house «Lira-K», 416 p. URL: <https://hdl.handle.net/11300/14721> [in Ukrainian].
 16. Petrunenko Ia. V. (2018). Ensuring the economic security of Ukraine through the prism of reforming state regulatory policy. Legal and economic principles of reforming the system of state authorities and justice in the context of integration into the European community: problems and prospects: Collected monograph / Edited by G.V. Tatarenko. Severodonetsk: Publishing house of the Volodymyr Dahl East Ukrainian National University, 208 p. P. 107-120. URL: <https://pravo-snu.com.ua/wp-content/uploads/2021/12/2018-rik.pdf> [in Ukrainian].
 17. Petrunenko Ia. V. (2023). The effectiveness of the use of public funds as an axiological basis for state regulatory policy. Research into the mechanism for the implementation of human and citizen rights and freedoms in public and private law: Collected monograph / Edited by O. V. Garan, O. I. Mykolenko. Odesa: Fenix. 300 p. Section 6. P. 203-222. DOI: <https://doi.org/10.18524/2022.978-966-928-840-0.6.203-222> [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.05.2025 р.

Ia. V. Petrunenko, DSc (Law), Full Professor

State Organization "V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research

the National Academy of Sciences of Ukraine"

60 Tarasa Shevchenka Blvd, Kyiv, 01032, Ukraine

e-mail: petrunenko@yahoo.com

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-1186-730X>

MODELS OF REGULATORY ACTIVITY IN EU COUNTRIES: COMPARATIVE ANALYSIS AND RECOMMENDATIONS FOR UKRAINE

Summary

The article provides a comparative analysis of the main models of regulatory activity established in the EU countries, namely, the Anglo-Saxon, continental, Scandinavian-consultative models, as well as the supranational model of "*better regulation*" at the EU level. The author focuses on the institutional, procedural and methodological peculiarities of drafting legal acts in different legal systems.

Based on a comprehensive study of European practices, the author identifies the key elements that ensure high quality of the legislative process: professionalisation of drafters, mandatory impact assessment of regulatory acts (RIA), institutionalisation of legal technique standards, and broad stakeholder involvement in the development of policy decisions and the regulatory framework.

The article also provides a critical analysis of the current state of regulatory drafting in Ukraine, identifying the main challenges that significantly affect its quality and stability, including dispersion of procedures, insufficient coordination between public authorities, weakness of impact assessment institutions, and imperfect linguistic and structural aspects of legislative texts.

Based on the findings of the study, the author offers a number of practical recommendations for the implementation of elements of European models in the national legal system of Ukraine. In particular, these include the need to create a professional corps of legislative advisers, introduce mandatory impact assessment procedures, develop a single law on regulatory legal acts, and digitalise and ensure openness of the rulemaking process.

The results of the study have theoretical and practical value for improving Ukraine's regulatory drafting on the path to European integration, contributing to improving the quality of legislation, strengthening the rule of law, and the development of democratic governance.

Keywords: regulatory drafting activity, normative-drafting, legal techniques, regulatory impact assessment, European models of rulemaking, legislative process, standards of rulemaking, principle of "*better regulation*", legal reform, lawmaking, European integration.