

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2025.59.340315>

УДК 340.134(477:4)

Я. В. Петруненко, докт. юрид. наук, професор
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В. К. Мамутова Національної академії наук України»
бул. Тараса Шевченка, 60, Київ, 01032, Україна
e-mail: petrunenko@yahoo.com
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-1186-730X>

ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ В КОНТЕКСТІ АДАПТАЦІЇ НОРМОПРОЄКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДО ACQUIS ЄС

Стаття присвячена науково-практичним засадам підвищення ефективності нормопроектної діяльності в Україні через повний регуляторний цикл «ex ante» – «ухвалення» – «ex post» з урахуванням вимог європейської інтеграції. Обґрунтовано, що чинні принципи державної регуляторної політики (доцільність, пропорційність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість і врахування громадської думки) виконують роль декларативних орієнтирів, однак потребують операціоналізації у вигляді чітких процедур і мінімальних стандартів на всіх стадіях підготовки регуляторних актів. Мета роботи – сформулювати доказові, узгоджені зі стандартами ЄС (better regulation), пропозиції щодо вдосконалення планування регуляторних ініціатив, аналізу регуляторного впливу (RIA) та відстеження результативності. Методологічну основу дослідження становлять порівняльно-правовий аналіз керівних документів ЄС і OECD, доктринальний підхід, кейс-стаді державної практики (рішення Державної регуляторної служби України щодо відмови або усунення порушень, кількісні аналізи регуляторних впливів центральних органів виконавчої влади), а також інституційний аналіз ролей Державної регуляторної служби України, Міністерства юстиції України, парламентських структур і судів. Наукова новизна результатів проведеного дослідження полягає у системному пакеті законодавчих і організаційних пропозицій: запровадження 12-тижневого стандарту консультацій «call for evidence», обов'язкового SME-test і competition-assessment у складі RIA, принципу «one-in – one-out», цифрової готовності норм (machine-readable, API, відкриті дані), незалежного контролю якості за зразком RSB, а також планового ex post-оцінювання (REFIT-орієнтація). Практичне значення одержаних результатів полягає у конкретних механізмах: єдиний публічний реєстр намірів і календар консультацій; скринінг проблеми до старту RIA; матриця пріоритизації; інструменти гнучкості (fast-track із запобіжниками, sunset/review-клаузи, regulatory sandbox); KPI-архітектура з базовими лініями та відкритими дашбордами. Очікувані результати від імплементації – зниження регуляторного тягаря, покращення якості та передбачуваності «правил гри», зростання участі стейкхолдерів і довіри, посилення конкуренції та інновацій, а також прискорення наближення до acquis ЄС. Матеріали статті можуть бути використані як базовий проект оновлення ст. 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та дорожньої карти інституційної гармонізації.

Ключові слова: державна регуляторна політика, нормопроєктування, аналіз регуляторного впливу, *ex ante*, *ex post*, Державна регуляторна служба України, відстеження результативності, *acquis* ЄС, принцип «кращого регулювання», правотворення, європейська інтеграція.

Постановка проблеми. Фундаментом якісного правотворення, особливо в умовах європейської інтеграції України, є ефективне нормопроєктування. Сучасна національна регуляторна політика офіційно передбачає реалізацію повного циклу законодавчої діяльності, що включає попередню оцінку законодавчого впливу, прийняття нормативного акта відповідно до встановлених процедур, а також подальше відстеження результативності регулювання. Такий підхід є ключовою умовою належної якості нормативно-правових актів.

В ідеалі, попередня оцінка законодавчого впливу повинна здійснюватися до ухвалення нормативного акта з метою обґрунтування доцільності регулювання, визначення альтернативних варіантів вирішення проблеми та прогнозування очікуваних наслідків; надалі під час прийняття акту забезпечується дотримання передбачених законодавством процедур, зокрема вимог щодо прозорості, участі усіх зацікавлених сторін та обґрунтованості регуляторного втручання; після впровадження акту, знову ж таки в ідеалі, здійснюється оцінка результативності регулювання, яка дозволяє визначити фактичний вплив акту, його ефективність та потребу в коригуванні. Зазначений підхід відповідає усталеним практикам ЄС, де послідовне оцінювання законодавчого впливу до і після впровадження нормативного акту сприяє підвищенню його якості, легітимності та відповідності суспільним очікуванням.

У 2025 р. була оновлена методологія оцінки законодавчого впливу [1], якою запропоновано покроковий механізм для ініціаторів законопроектів. Проте, як особливо зауважено в останньому звіті Європейської комісії [2], в Україні аналіз законодавчого впливу часто залишається формальним, із низькою якістю пояснювальних записок та недостатнім аналізом впливу.

Відтак, для нашої країни критично важливо вже зараз зробити ефективні кроки з удосконалення процедур і механізмів оцінки законодавчого впливу, аби у наступній доповіді Європейської комісії, підготовка якої планується орієнтовно у жовтні-листопаді 2025 р., зафіксувати якісні зміни. Пріоритетами мають бути: гармонізація методології з практиками ЄС, ранні та змістовні консультації із заінтересованими сторонами, незалежний контроль і обов'язкове планування *ex post*-оцінювання вже на етапі ухвалення нормативного акту. Представляється, що позитивні зрушення у вказаних напрямках сприятимуть зменшенню регуляторних ризиків, підвищать легітимність рішень, зміцнять довіру бізнесу та громадськості і, головне, сприятимуть пришвидшенню вступу України до ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика підвищення якості нормопроєктної діяльності на засадах державної регуляторної політики розвивається у двох взаємопов'язаних площинах – методологічній та прикладній.

На рівні методології, предметом нашої уваги стали керівні документи ЄС з «кращого регулювання» (*better regulation*) [3], які задають вимоги до повного регуляторного циклу. Узагальнення практик країн-членів ЄС і порівняльні висновки щодо ефективних регуляторних процедур подані в огляді OECD [4], що

інах ЄС з виробленням на його основі рекомендацій для України [24], раніше розглядалися й автором цієї статті, що сприяло подальшому заглибленню у специфіку досліджуваних нині питань нормопроектної діяльності.

Мета статті. Мета статті полягає у розробленні науково обґрунтованих та практично орієнтованих пропозицій щодо вдосконалення принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності в контексті адаптації нормопроектування до *acquis* ЄС. Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких дослідницьких завдань: проаналізувати нормативно-інституційні засади державної регуляторної політики та їх відповідність принципам ЄС; окреслити основні проблеми чинної практики нормопроектування; розробити пропозиції щодо вдосконалення планування проєктів регуляторних актів та запропонувати шляхи підвищення якості аналізу регуляторного впливу.

Представлена стаття підготовлена автором в рамках роботи над науковим проєктом «Методологічні засади нормопроектування 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. Розпочати варто з того, що Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [5] закріпив фундаментальні принципи, яких у своїй діяльності обов'язково мають дотримуватися регуляторні органи. До них належать:

Доцільність – обґрунтована необхідність державного регулювання для вирішення конкретної проблеми. Регуляторне втручання допускається лише тоді, коли ринкові механізми не спроможні самостійно розв'язати проблему і потрібна дія держави. У зазначеному контексті уваги заслуговує відмова Державної регуляторної служби України у погодженні проєкту наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку розпорядження валютними цінностями (крім банківських металів), що переходять у власність держави». У своєму рішенні № 21 від 16 січня 2025 р. [7] Державна регуляторна служба України зафіксувала, що розробник проєкту не довів наявності проблеми, не обґрунтував, чому її не можуть вирішити ринкові механізми, і подав формальний аналіз регуляторного впливу, що суперечить ст. 4 Закону (принцип доцільності). На основі цих фактів Державна регуляторна служба України відмовила Міністерству фінансів України в погодженні проєкту наказу до належного обґрунтування проблеми та відповідних інструментів регулювання.

Адекватність (пропорційність) – відповідність форм та рівня державного впливу потребі у вирішенні проблеми та умовам ринку, з урахуванням всіх прийнятних альтернатив. Простіше кажучи, регулювання не повинно бути надмірним – воно має бути пропорційним масштабам і характеру проблеми. Прикладом практичного втілення цього принципу може бути рішення Державної регуляторної служби України № 46 від 09 травня 2025 р. [8], в якому встановлено вимогу привести окремі положення наказу Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України «Про затвердження Порядку здійснення перевірки відповідності матеріально-технічної бази здобувача ліцензії технологічним вимогам до здійснення господарської діяльності з управління небезпечними відходами, правилам технічної експлуатації установок та технологічним

регламентам» від 31 жовтня 2023 р. № 729 у відповідність до вимог принципів державної регуляторної політики, що у підсумку призвело до зупинення дії надмірного регулювання і подальшого скасування державної реєстрації цього наказу Міністерством юстиції України. Як результат, таким чином були усунені непропорційні вимоги до бізнесу.

Ефективність – забезпечення максимального досягнення цілей регулювання при мінімально необхідних витратах ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави. Регуляторний акт повинен приносити більше користі, ніж коштує його впровадження. У контексті зазначеного варто звернути увагу на підготовлений Міністерством фінансів України аналіз регуляторного впливу [11] проєкту змін до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку координації одночасного проведення планових перевірок (ревізій) контролюючими органами та органами державного фінансового контролю» від 23 жовтня 2013 р. № 805: зокрема він містить кількісні оцінки адміністративного навантаження (розрахунок витрат часу/коштів на ознайомлення; сумарні витрати для суб'єктів великого і середнього бізнесу) і прямо зауважує, що запропоновані зміни не створюють додаткових дій для суб'єктів господарювання. На нашу думку, вказаний документ по справедливості можна вважати прикладом комплексного одномоментного практичного втілення принципів «доцільність – пропорційність – ефективність – збалансованість», також у ньому відображається ех ante-перевірка Міністерства фінансів України. Так, прямо зафіксовано, що запропоноване рішення не передбачає додаткових дій для суб'єктів господарювання (пропорційність), а єдиними витратами є ознайомлення з актом 72 грн. на суб'єкта (1,5 год. × 48 грн./год.), що у перший рік становить 14 184 грн. сумарно для оціненої кількості суб'єктів (197), тобто, як видно, обрано найменш обтяжливу альтернативу з чітким співвідношенням вигод і витрат (ефективність) та з урахуванням неможливості вирішити проблему ринковими механізмами (доцільність).

Збалансованість – дотримання балансу інтересів бізнесу, громадян і держави при розробці та впровадженні регулювання. Недопустима перевага інтересів однієї групи (наприклад, лише держави) на шкоду іншим. Приклад дотримання принципу збалансованості демонструє вже згадувана нами вище відмова Державної регуляторної служби України у погодженні проєкту наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку розпорядження валютними цінностями (крім банківських металів), що переходять у власність держави». Своїм рішенням № 21 від 16 січня 2025 р. [7] Державна регуляторна служба України, крім іншого, вказала також на те, що без належних розрахунків витрат неможливо забезпечити баланс інтересів держави та суб'єктів господарювання (принцип збалансованості). Саме з метою відновлення такого балансу й відбулося коригування відповідних процедур.

Передбачуваність – послідовність і прогнозованість регуляторної діяльності, відповідність її задекларованим цілям та планам підготовки нормативних актів. Саме це надає змогу суб'єктам господарювання планувати власну діяльність, розраховуючи на стабільні «правила гри». До прикладу, Міністерство економіки України у своєму звіті [10] наголошує на дотриманні принципів передбачуваності й послідовності у підготовці регуляторних актів,

а також здійснення відстеження результативності й оприлюднення звітів. Міністерство освіти і науки України аналогічно наголошує [9] на забезпеченні принципів прозорості, врахування зауважень, системності і відповідності основним принципам Закону про регуляторну політику, а також оприлюднення результатів відстеження регуляторних актів.

Прозорість та врахування громадської думки – відкритість дій регуляторних органів на всіх етапах, обов'язковий розгляд зауважень і пропозицій від громадськості. Вказане передбачає проведення публічних консультацій, оприлюднення проєктів та аналізів, надання зворотного зв'язку щодо отриманих коментарів. Показово, що першою стратегічною ціллю серед пріоритетних завдань Державної регуляторної служби України на 2023-2025 роки визначено якраз «забезпечення прозорості та прогнозованої державної регуляторної політики...» [12].

Зазначені принципи державної регуляторної політики, на нашу думку, відтворюють провідні правові ідеї належного врядування у формі загальних (декларативних) приписів, що визначають ціннісну рамку, але не визначають достатньо конкретних процедурних стандартів на всіх стадіях регуляторного циклу «ex ante», «ухвалення» та «ex post». На наше переконання, для цілей європейської інтеграції вказані приписи слід операціоналізувати, встановивши обов'язкові мінімальні строки та формати консультацій, вимоги до кількісного RIA (включно з SME-test і конкурентійною оцінкою), централізований контроль якості аналізів, цифрові інструменти прозорості та обов'язковість ex post-оцінювання з орієнтацією на зменшення адміністративного тягара (REFIT, «one-in – one-out»), а також посилити громадський контроль і зворотний зв'язок. Така деталізація дозволить узгодити національні процеси з європейськими Керівними принципами щодо кращого регулювання (Better Regulation Guidelines), зменшує надмірну бюрократію, підвищує передбачуваність регуляторного середовища й довіру стейкхолдерів, забезпечуючи якісне наближення до *acquis* ЄС.

У контексті зазначеного заслуговує підтримки позиція А. В. Чуба з приводу того, що «...такі принципи, на відміну від країн ЄС, не містять конкретної мети, завдань, напрямів діяльності та критеріїв відповідальності регуляторних органів. Як наслідок, відбувається зосередження ресурсів на процесі ухвалення рішень, а не на практичних кроках, які сприяють зростанню ділової активності...» [13]. А. В. Попова, досліджуючи мету та принципи державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг, справедливо акцентує увагу саме на «створенні сприятливих умов для їх функціонування, запобігання і протидії зловживанням і порушенням на ринках НФП та забезпечення захисту законних інтересів клієнтів» [14]. У свою чергу, О. П. Киценко обґрунтовує необхідність точнішої термінології та процедури оцінювання результатів регуляторного впливу, посиляючись на норми Закону й вимогу відповідності проєктів актів принципам регуляторної політики [15]. В. С. Омельченко у своїй дисертаційній роботі [16], надаючи характеристику принципам державної регуляторної політики, особливу увагу приділяє доцільності, прозорості та врахуванні громадської думки у контексті публічних консультацій і електронної демократії. Ю. О. Єршова у науковій статті про державну політику у сфері релокації бізнесу аргументовано підкреслює релевантність саме принципів державної

регуляторної політики зі ст. 4 як методологічної основи формування рішень у спеціальній сфері [17].

Зважаючи на висловлені думки науковців, вважаємо, що основна проблема полягає не у відсутності якихось принципів, а власне у механізмах їх дотримання на практиці. Відтак, вважаємо доцільним запропонувати такі основні пріоритети вдосконалення саме процедурних засад реалізації принципів нормопроєктної діяльності з урахуванням засад, визначених у Керівних принципах щодо кращого регулювання [3], розроблених Європейською комісією:

- мінімальний 12-тижневий інтернет-цикл публічних консультацій для ініціатив з оцінкою впливу, із обов'язковим оприлюдненням матеріалів («call for evidence») на єдиному порталі та прозорим зворотнім зв'язком (плюс додатково 8 тижнів для коментування законодавчих пропозицій після їх ухвалення комісією), і, як очікуваний результат, ми отримаємо інклюзивність, більш якісні дані для рішень, вищий рівень легітимності;

- централізований контроль якості через незалежний орган за зразком Regulatory Scrutiny Board (RSB), котрий рецензує RIA та оцінки, у результаті можливо буде очікувати підвищення якості аналітики, стримування формалізму, послідовність підходів між відомствами;

- обов'язковий SME-test («Think Small First») як частина RIA/Toolbox (зокрема, ідентифікація впливів, консультації з малим й середнім бізнесом, кількісна оцінка та пом'якшувальні заходи), в результаті регулювання очікувано стане більш пропорційним для малого й середнього бізнесу та можливо буде очікувати зниження адміністративного навантаження;

- REFIT та «one-in – one-out» системний перегляд регуляторного масиву для спрощення і компенсування нових адміністративних витрат, і як очікуваний результат отримаємо зниження тягаря без втрати цілей політики, покращення конкурентоспроможності;

- стандарти участі та прозорості («Have Your Say», мінімальні стандарти консультацій, публікація внесків і результатів), завдяки чому буде забезпечено відтворюваність процедур, покращена підзвітність та довіра громадськості;

- повний цикл «evaluate first» та методи ex post (обов'язкові оцінки результативності перед переглядом норм) для коригування регуляцій на підставі доказів, а не інерції;

- зв'язок із євроінтеграційними зобов'язаннями (поступове наближення правил і практик до стандартів ЄС, вимог Поглибленої і всеохопної зони вільної торгівлі (DCFTA) та ін.).

Наведені вище принципи мають реальну цінність лише тоді, коли вони забезпечуються відповідальними суб'єктами. В українській моделі подібним системним органом є Державна регуляторна служба України. Це центральний координатор і «фільтр якості» регуляторних рішень, який зводить декларативні приписи Закону [5] до конкретних вимог. Так, до основних завдань служби належать реалізація державної регуляторної політики, політики з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності; координація дій органів виконавчої влади, інститутів громадянського суспільства і підприємництва з питань дерегуляції господарської діяльності [6]. Власне, саме Державна регуляторна

служба України визначає, наскільки принципи доцільності, пропорційності, ефективності, прозорості й передбачуваності реалізуються суб'єктами нормопроєктування на кожній стадії регуляторного циклу, а також наскільки українська регуляторна політика наближається до стандартів ЄС (Better Regulation, RIA/REFIT, SME-test, централізований контроль якості).

Так, суб'єкти нормопроєктування – це, передовсім, міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, котрі наділені правом розробляти проекти нормативно-правових актів у своїй галузі. Міністерства формують державну політику і видають нормативні накази, а інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції) реалізують політику і можуть видавати нормативні акти в межах делегованих повноважень. Координація цієї роботи частково покладається на Міністерство юстиції України, яке здійснює правову експертизу всіх проєктів нормативних актів та державну реєстрацію відомчих нормативних актів. Адміністративна реформа повноваження Міністерства юстиції України у сфері нормотворчої діяльності дещо змінила: наразі воно відповідає за правову експертизу та державну реєстрацію нормативних актів міністерств і відомств, за підготовку пропозицій щодо узгодження законодавства України з принципами і стандартами Ради Європи та інтеграції до міжнародного права, а також координує роботу міністерств з указаних питань. Таким чином, Міністерство юстиції України виступає «юридичним фільтром» якості проєктів нормативних актів, зокрема в частині відсутності суперечностей законам, колізій, а Державна регуляторна служба України є «економіко-регуляторним фільтром» у частині дотримання процедур та принципів державної регуляторної політики.

Окрім Державної регуляторної служби України, функції контролю за дотриманням регуляторних процедур мають також парламентські структури. Так, у Верховній Раді України діє Комітет з питань економічного розвитку, до компетенції якого належить і регуляторна політика. Він розглядає законопроєкти на предмет відповідності вимогам Закону [5], заслуховує звіти Державної регуляторної служби України, може рекомендувати доопрацювання будь-якого законопроєкту з неякісним аналізом регуляторного впливу. Рахункова палата та Державна аудиторська служба України мають опосередкований вплив, оцінюючи ефективність реалізації державних програм та використання коштів (що може виявляти неефективні регуляції). Антимонопольний комітет України наділений правом проводити огляд впливу регуляторних актів на конкуренцію та надавати рекомендації. Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює антикорупційну експертизу проєктів актів (виявлення корупціогенних факторів у проєктах нормативно-правових актів та шляхів їх усунення). Судова влада контролює якість нормопроєктування в порядку *ex post*, тобто коли прийнятий акт вже оскаржують у суді (наприклад, регуляторний акт може бути визнаний незаконним, якщо він прийнятий з порушенням процедури або без належного аналізу регуляторного впливу, що часто трапляється з актами місцевих рад).

У підсумку зауважимо, що в Україні сформована інституційна система нормотворчої діяльності з відповідним розподілом ролей: ініціатор (розробник) – готує проєкт; Державна регуляторна служба України – координує і перевіряє;

Міністерство юстиції України – здійснює правову експертизу; громадськість і бізнес – надають пропозиції; Кабінет Міністрів України, органи місцевої влади – приймають остаточне рішення; суди і парламент – контролюють постфактум. Однак, така система працює не бездоганно. Серед типових недоліків слід виділити формальність аналізу, недотримання планів і процедур тощо. Вказане свідчить про недостатню спроможність чи мотивацію інституцій дотримуватися встановлених правил. Частково це пояснюється відсутністю дієвих санкцій за порушення (окрім відмови Державної регуляторної служби України у погодженні проєкту, яка часто обходиться через депутатські законопроєкти), а частково – браком ресурсів та кваліфікації.

Висновки і пропозиції. За результатами проведеного дослідження можливо сформулювати наступні висновки і пропозиції. Виходячи з вимог європейської інтеграції, а також з урахуванням узагальнення практик країн-членів ЄС і порівняльних висновків OECD щодо ефективних регуляторних процедур [4], вважаємо доцільним запропонувати доповнення ст. 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [5] такими принципами (при цьому, збереження чинних принципів – без змін):

- доказовість (evidence-based policymaking) – ухвалення рішень на підставі найкращих доступних даних, аналітики і консультацій; обов'язок документувати причинно-наслідковий зв'язок між проблемою, цілями, альтернативами та очікуваними результатами;
- орієнтованість на малий і середній бізнес (SME-test/«Think Small First») – обов'язкова і пропорційна оцінка впливу на мікро-, малий і середній бізнес із розглядом пом'якшувальних заходів (винятки, поетапність, спрощені вимоги);
- конкурентна нейтральність і competition-assessment – здійснення відповідної перевірки, аби регулювання не створювало невинуватених бар'єрів для конкуренції; обов'язок проходити сканування впливу на ринки;
- цифрова готовність та відкритість даних (digital-ready rulemaking) – проєктування норм таким чином, щоб їх можливо було автоматизовано виконувати/контролювати; машинозчитуваність, API та відкриті дані для моніторингу;
- мінімізація адміністративного тягаря та принцип «one-in – one-out» – запровадження правила, згідно якого нові вимоги, що створюють звітний тягар, компенсуються еквівалентним скороченням; акцент на спрощенні без втрати цілей політики;
- обов'язковість ex post-оцінювання і періодичний перегляд (REFIT-орієнтація) – встановлення циклу оцінок результативності і «регуляторних оглядів» для підтримання актуальності та усунення застарілих норм;
- права людини, рівність і недискримінація (fundamental-rights check) – системна перевірка сумісності з основоположними правами та рівністю (зокрема, гендерною);
- узгодженість із acquis ЄС та єдністю регуляторного простору – оцінювання відповідності майбутнім зобов'язанням з наближення законодавства до права ЄС та уникнення фрагментації внутрішнього ринку;
- ризик-орієнтованість (risk-based regulation і нагляд) – визначення інтенсивності вимог і контролю залежно від ризику та наслідків недотримання;
- незалежний контроль якості – зовнішня експертиза RIA/ex post за зразком

Regulatory Scrutiny Board (RSB) для забезпечення мінімальних стандартів якості.

Наведені принципи відображають прямі вимоги Європейської комісії, що забезпечить юридичну сумісність національних процедур під час адаптації до *acquis* ЄС. При цьому, законодавче закріплення вказаних принципів зменшить дискрецію підзаконних актів, уніфікує стандарти й забезпечить консультації та оцінювання до вимірюваних критеріїв, як цього вимагають керівні документи ЄС та рекомендації ОЕСД.

За умови законодавчого закріплення зазначених принципів, об'єктивно можливо очікувати наступних практичних результатів: зменшення регуляторного тягаря завдяки принципу «one-in – one-out» (запроваджуючи нове зобов'язання, необхідно буде скасувати еквівалентний за вартістю обсяг чинних вимог), цифровій готовності та REFIT-переглядам; краще середовище для малого й середнього бізнесу через обов'язковий SME-test і пропорційність заходів; більш конкурентні ринки завдяки competition-assessment і узгодженості з внутрішнім ринком ЄС; захист прав і підвищення довіри громадськості через системну перевірку на дотримання фундаментальних прав і прозорі консультації; сталість та керованість регуляторного масиву через обов'язкові ex post-оцінювання і ризик-орієнтований підхід.

Список використаної літератури

1. Посібник з методології Оцінки законодавчого впливу. Друга редакція. Parliamentary Centre; Лабораторія законодавчих ініціатив. 2025. 55 с. URL: https://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2025/06/ali_handbook2025_ukr.pdf
2. Ukraine 2024 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. 2024 Communication on EU enlargement policy. Commission Staff Working Document SWD/2024/699. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52024SC0699>
3. Better Regulation Guidelines. Commission Staff Working Document. URL: https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf
4. Better Regulation Practices across the European Union 2022: Report. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). URL: https://www.oecd.org/en/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-2022_6e4b095d-en.html
5. 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>
6. Положення про Державну регуляторну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Державної регуляторної служби України» від 24 грудня 2014 р. № 724. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-п#Text>
7. Про відмову в погодженні проєкту регуляторного акта: рішення Державної регуляторної служби України № 21 від 16 січня 2025 р. Державна регуляторна служба України. URL: <https://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2024/12/r-21.pdf>
8. 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 № 46/0/107-25 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>
9. Інформація про здійснення Міністерством освіти і науки України державної регуляторної політики у 2024 році. Міністерство освіти і науки України. URL:

https://mon.gov.ua/static-objects/mon/sites/1/regulatorna_dijalnist/2025/inform-pro-zdiysn-mon-derzh-rehul-polit-2024-30-01-2025.pdf

10. Інформація щодо здійснення Мінекономіки державної регуляторної політики у І півріччі 2025 року. Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail/eb66f178-3a61-4ec2-b951-b95a79192f46?lang=uk-UA&title=InformatsiiaSchodoZdiisnenniaMinekonomikiDerzhavnoiRegulatornoiPolitikiUIPivrichchi2025-Roku>
11. Аналіз регуляторного впливу до проєкту Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2013 р. № 805». Міністерство фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/storage/files/APB%20%282%29.pdf>
12. Стратегія Державної регуляторної служби України на 2023-2025 роки: наказ Державної регуляторної служби України від 20 лютого 2023 р. № 25 (зі змінами, внесеними згідно наказу Державної регуляторної служби України від 28 березня 2024 р. № 71). Державна регуляторна служба України. URL: https://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2024/05/STRATEGIYA-DRS-2023-2025_DODATOK-razom-zizminamy.pdf
13. Чуб А. В. Досвід країн Європейського Союзу в реалізації регуляторної політики. Економіка та суспільство. 2023. № 47. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-47-6>
14. Попова А. В. Мета та принципи державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2024. Вип. 83. Т. 1. С. 372-378. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.1.55>
15. Киценко О. П. Теоретико-правовий механізм оцінювання результатів регуляторного впливу в аграрному секторі. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2023. Вип. 80. Т. 1. С. 477-482. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.72>
16. Омельченко В. С. Громадський контроль в системі публічного управління: інформаційно-комунікативний аспект. Дис. ... доктора філософії за спец. 281 – Публічне управління та адміністрування. О.: Національний університет «Одеська політехніка», 2023. 310 с. URL: https://op.edu.ua/sites/default/files/publicFiles/dissphd/dysertaciya_omelchenko_v.s._2023.pdf
17. Єршова Ю. О. Окремі питання державної політики у сфері релокації суб'єктів господарювання під впливом економічно-небезпечних подій. Аналітично-порівняльне правознавство. 2024. № 5. С. 271-281. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.05.44>
18. 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>
19. Ніколенко Л. М. Принципи нормопроекткування у контексті адаптації до права Європейського Союзу. Юридичний науковий електронний журнал. 2025. № 3. С. 496-499. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-3/119>
20. Устименко В. А., Дерев'янко Б. В. Спрямованість нормопроекткування на імплементацію Керівних принципів ООН щодо бізнесу і прав людини: самоаналіз за чеклістом Данського інституту з прав людини. Економіка та право. 2025. № 2. С. 24-33. DOI: <https://doi.org/10.15407/econlaw.2025.02.024>
21. 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. 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-pik.pdf>
22. 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>
23. 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>
24. 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>

References

1. Handbook on the Methodology of Legislative Impact Assessment. Second edition. Parliamentary Centre; Laboratory of Legislative Initiatives. 2025. 55 p. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2025/06/ali_handbook2025_ukr.pdf [in Ukrainian].
2. Ukraine 2024 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. 2024 Communication on EU enlargement policy. Commission Staff Working Document SWD/2024/699. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52024SC0699>
3. Better Regulation Guidelines. Commission Staff Working Document. URL: https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf
4. Better Regulation Practices across the European Union 2022: Report. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). URL: https://www.oecd.org/en/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-2022_6e4b095d-en.html
5. On the principles of state regulatory policy in the sphere of economic activity: Law of Ukraine dated September 11, 2003 No. 1160-IV. Database «Legislation of Ukraine». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> [in Ukrainian].
6. Regulations on the State Regulatory Service of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «Some issues of the State Regulatory Service of Ukraine» dated December 24, 2014 No. 724. Database «Legislation of Ukraine». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-п#Text> [in Ukrainian].
7. On refusal to approve a draft regulatory act: Decision of the State Regulatory Service of Ukraine No. 21 dated January 16, 2025. State Regulatory Service of Ukraine. URL: <https://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2024/12/r-21.pdf> [in Ukrainian].
8. On the need for the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine to eliminate violations of the principles of state regulatory policy in accordance with the requirements of the Law of Ukraine “On the Principles of State Regulatory Policy in the Sphere of Economic Activity”: decision of the State Regulatory Service of Ukraine No. 46/0/107-25 of May 9, 2025. State Regulatory Service of Ukraine. URL: <https://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2025/05/Rishennya-Mindovkillya-nakaz-7292-kopiya.pdf> [in Ukrainian].
9. Information on the implementation of state regulatory policy by the Ministry of Education and Science of Ukraine in 2024. Ministry of Education and Science of Ukraine. URL: https://mon.gov.ua/static-objects/mon/sites/1/regulatorna_dijalnist/2025/inform-prozdiysn-mon-derzh-rehul-polit-2024-30-01-2025.pdf [in Ukrainian].
10. Information on the implementation of the state regulatory policy by the Ministry of Economy in the first half of 2025. Ministry of Economy, Environment and Agriculture of Ukraine. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail/eb66f178-3a61-4ec2-b951-b95a79192f46?lang=uk-UA&title=InformatsiiaSchodoZdiisnenniaMinekonomikiDerzhavnoiRegulatornoiPolitikiUIPivrichchi2025-Roku> [in Ukrainian].
11. Analysis of the regulatory impact of the draft resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Amendments to the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 23, 2013 No. 805”. Ministry of Finance of Ukraine. URL: <https://www.mof.gov.ua/storage/files/APB%20%282%29.pdf> [in Ukrainian].
12. Strategy of the State Regulatory Service of Ukraine for 2023-2025: Order of the State Regulatory Service of Ukraine dated February 20, 2023 No. 25 (as amended by the Order of the State Regulatory Service of Ukraine dated March 28, 2024 No. 71). State Regulatory

- Service of Ukraine. URL: https://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2024/05/STRATEGIYA-DRS-2023-2025_DODATOK-razom-zi-zminamy.pdf [in Ukrainian].
13. Chub A. V. (2023). Experience of European Union countries in implementing regulatory policy. *Economy and society*. No. 47. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-47-6> [in Ukrainian].
 14. Popova A. V. (2024). The purpose and principles of state regulation of non-banking financial services markets. *Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. Series: Law*. Issue 83. Vol. 1. P. 372-378. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.1.55> [in Ukrainian].
 15. Kytsenko O. P. (2023). Theoretical and legal mechanism for evaluating the results of regulatory influence in the agricultural sector. *Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. Series: Law*. Issue 80. Vol. 1. P. 477-482. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.72> [in Ukrainian].
 16. Omelchenko V. S. (2023). Public control in the system of public administration: information and communication aspect. Dissertation ... Doctor of Philosophy in speciality 281 – Public administration and administration. O.: National University "Odesa Polytechnic". 310 p. URL: https://op.edu.ua/sites/default/files/publicFiles/dissphd/dysertaciya_omelchenko_v.s._2023.pdf [in Ukrainian].
 17. Yershova Y. O. (2024). Certain issues of state policy in the sphere of relocation of economic entities under the influence of economically dangerous events. *Analytical and comparative jurisprudence*. No. 5. P. 271-281. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.05.44> [in Ukrainian].
 18. Ustymenko V. A. (2025). Adaptation of national legislation to the law of the European Union: foundations, criteria, measurements of stability: Monograph / V. A. Ustymenko; NAS of Ukraine, State Institution «V. K. Mamutov Institute of Law and Policy of the NAS of Ukraine». Kyiv: Akadempriodika, 452 p. URL: <https://hozpravoreposit.kyiv.ua/handle/765432198/256> [in Ukrainian].
 19. Nikolenko L. M. (2025). Principles of normative design in the context of adaptation to the law of the European Union. *Legal Scientific Electronic Journal*. No. 3. P. 496-499. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-3/119> [in Ukrainian].
 20. Ustymenko V. A., Derevyanko B. V. (2025). The orientation of normative drafting towards the implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: self-analysis according to the checklist of the Danish Institute for Human Rights. *Economics and Law*. No. 2. P. 24-33. DOI: <https://doi.org/10.15407/econlaw.2025.02.024> [in Ukrainian].
 21. Petrunenko Ia. V. (2018). Ensuring the economic security of Ukraine through the prism of reforming the 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 monographs* / Ed. 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-rfk.pdf> [in Ukrainian].
 22. Petrunenko Ia. V. (2023). The effectiveness of the use of public funds as an axiological basis for state regulatory policy. *Research on the mechanism for the implementation of human and citizen rights and freedoms in public and private law: Collected monographs* / Ed. O. V. Haran, 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].
 23. Petrunenko Ia. V. (2025). Comparative and analytical study of normative-drafting activity in Ukraine and EU countries. *Analytical and comparative jurisprudence*. No. 3. T. 3. P. 352-360. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.3.55> [in Ukrainian].
 24. Petrunenko Ia. V. (2025). Models of normative-drafting activity in EU countries: comparative analysis and recommendations for Ukraine. *Constitutional State*. №. 58. P. 176-189. DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2025.58.331005> [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.09.2025 p.

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

State Organization “V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research
of 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>

IMPROVEMENTS TO THE PRINCIPLES OF STATE REGULATORY POLICY IN THE SPHERE OF ECONOMIC ACTIVITY IN THE CONTEXT OF ADAPTATION RULEMAKING ACTIVITY TO THE EU ACQUIS

Summary

The article is devoted to the scientific and practical foundations for improving the effectiveness of rule-making activities in Ukraine through a full regulatory cycle of “ex ante” – “adoption” – “ex post”, taking into account the requirements of European integration. It is argued that the current principles of state regulatory policy (expediency, proportionality, efficiency, balance, predictability, transparency and consideration of public opinion) serve as declarative guidelines, but need to be operationalized in the form of clear procedures and minimum standards at all stages of regulatory drafting. The aim of the work is to develop evidence-based proposals, consistent with EU standards (better regulation), for improving the planning of regulatory initiatives, regulatory impact analysis (RIA) and performance monitoring. The methodological basis of the study consists of a comparative legal analysis of EU and OECD guidance documents, a doctrinal approach, case studies of state practice (decisions of the State Regulatory Service of Ukraine on refusal or elimination of violations, quantitative analyses of regulatory impacts of central executive bodies), as well as an institutional analysis of the roles of the State Regulatory Service of Ukraine, the Ministry of Justice of Ukraine, parliamentary structures and courts. The scientific novelty of the research results lies in a systematic package of legislative and organisational proposals: the introduction of a 12-week standard for “call for evidence” consultations, mandatory SME-test and competition-assessment as part of RIA, the “one-in – one-out” principle, digital readiness of regulations (machine-readable, API, open data), independent quality control based on the RSB model, and planned ex post-evaluation (REFIT-orientation). The practical significance of the results obtained lies in specific mechanisms: a single public register of intentions and a consultation calendar; screen-ing of issues prior to the start of RIA; a prioritisation matrix; flexibility tools (fast-track with safeguards, sunset/review-clauses, regulatory sandbox); KPI architecture with baselines and open dashboards. The expected results of implementation are a reduction in the regulatory burden, improved quality and predictability of the “rules of the game”, increased stakeholder participation and trust, enhanced competition and innovation, and accelerated convergence with the EU acquis. The materials of the article can be used as a basic draft for updating Article 4 of the Law of Ukraine “On the Principles of State Regulatory Policy in the Sphere of Economic Activity” and a roadmap for institutional harmonisation.

Keywords: state regulatory policy, rulemaking, regulatory impact analysis, ex ante, ex post, State Regulatory Service of Ukraine, performance monitoring, EU acquis, principle of «better regulation», lawmaking, European integration.