

УДК 340.134(477:4)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.3.55>

ПОРІВНЯЛЬНО-АНАЛІТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ НОРМОПРОЄКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС

Петруненко Я.В.,*доктор юридичних наук, професор,**провідний науковий співробітник**відділу проблем модернізації господарського права та законодавства**Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень**імені В.К. Макутова**Національної академії наук України»*

Петруненко Я.В. Порівняльно-аналітичне дослідження нормопроєктної діяльності в Україні та країнах ЄС.

Представлена стаття присвячена порівняльно-аналітичному дослідженню нормопроєктної діяльності в Україні та країнах-членах Європейського Союзу в контексті необхідності забезпечення гармонізації національного законодавства з правом ЄС (*acquis communautaire*). В умовах євроінтеграційного курсу України, активної фази переговорного процесу щодо членства в ЄС, особливої актуальності набуває потреба у реформуванні національного законодавчого процесу відповідно до європейських стандартів правотворення. Відтак, у роботі автором системно проаналізовано інституційні механізми нормопроєктування, етапи законодавчої підготовки, рівень міжвідомчої координації, процедури експертизи та роль наукового супроводу в законодавчій діяльності.

Здійснено порівняння підходів до нормотворення в Україні та низці європейських країн, зокрема у Франції, Німеччині, Польщі, Іспанії, Швеції та Великій Британії. Вивчено практики функціонування консультативних органів (таких як *Conseil d'État* у Франції, *Bundesrat* у Німеччині, *Kancelaria Senatu* у Польщі) та процедур «кращого регулювання» (*better regulation*).

Окрема увага у статті приділена технічним аспектам нормопроєктування, зокрема структурі тексту, логіко-семантичній цілісності, правовій термінології, оформленню, а також наявності державних стандартів юридичної техніки. Встановлено, що в Україні у сфері нормопроєктування існує низка системних проблем, зокрема таких як: відсутність єдиного законодавчо закріпленого стандарту правової техніки, фрагментарність нормативної бази нормопроєктної діяльності, недостатній рівень інституціоналізованої експертизи, формальний характер публічних консультацій.

За підсумками проведеного дослідження сформульовано пропозиції з удосконалення нормопроєктної діяльності в Україні, у тому числі з урахуванням європейських моделей. Зокрема, обґрунтовано: необхідність прийняття єдиного кодифікованого акту, що визначатиме методологічні засади нормотворення, правову техніку та процедурні регламенти; створення постійно діючих експертно-аналітичних платформ; запровадження обов'язкового наукового супроводу проєктів нормативно-правових актів; розбудову системи незалежного моніторингу законодавчих ініціатив. Загалом стаття спрямована на подолання виявлених інституційних, процедурних і змістовних розривів між українською та європейською нормотворчою практикою.

Ключові слова: нормопроєктування, правова техніка, європейська інтеграція, адаптація до *acquis* ЄС, законодавчий процес, порівняльний аналіз, правотворення, принцип «кращого регулювання», інклюзивність нормотворчого процесу, стандарти нормопроєктної діяльності, кодифікація, публічні консультації, наукова експертиза, аналіз регуляторного впливу, державна регуляторна політика, законодавча гармонізація.

Petrunencko Ia.V. Comparative-analytical study of normative-drafting activities in Ukraine and EU countries.

The article is devoted to a comparative and analytical study of normative-drafting activities in Ukraine and the EU Member States in the context of the need to ensure harmonisation of national legislation with EU law (*acquis communautaire*). Given the European integration course of Ukraine and the active phase of the EU membership negotiations, the need to reform the national legislative process in accordance with the European lawmaking standards is of particular relevance. Therefore, the author systematically analyses the institutional mechanisms of normative-drafting, the stages of legislative preparation, and the level of interagency coordination, expert review procedures and the role of scientific support in legislative activities.

Approaches to normative-drafting in Ukraine and a number of European countries, including France, Germany, Poland, Spain, Sweden and the United Kingdom, are compared. The practices of functioning of advisory bodies (such as Conseil d'État in France, Bundesrat in Germany, and Kancelaria Senatu in Poland) and «better regulation» procedures are studied.

The article pays special attention to the technical aspects of normative-drafting, in particular, the structure of the text, logical and semantic integrity, legal terminology, and design, as well as the availability of state standards of legal technique. It is established that in Ukraine, there are a number of systemic problems in the field of normative-drafting, in particular, the absence of a single legally enshrined standard of legal technique, the fragmentation of the regulatory framework for normative-drafting activities, the insufficient level of institutionalised expertise, and formal nature of public consultations.

Based on the results of the study, the author formulates proposals for improving the normative-drafting activity in Ukraine, including with due regard for European models. In particular, the author substantiates the following: the need to adopt a single codified act defining the methodological principles of normative-drafting, legal technique and procedural regulations; the creation of permanent expert and analytical platforms; introduction of mandatory scientific support for draft regulatory legal acts; and development of a system for independent monitoring of legislative initiatives. In general, the article aims to bridge the identified institutional, procedural and substantive gaps between Ukrainian and European lawmaking practices.

Key words: normative-drafting, legal technique, European integration, adaptation to the EU acquis, legislative process, comparative analysis, lawmaking, principle of «better regulation», inclusiveness of the regulatory drafting process, standards of lawmaking, codification, public consultations, scientific expertise, regulatory impact analysis, state regulatory policy, legislative harmonization.

Постановка проблеми. 28 лютого 2022 р. Президент України Володимир Зеленський підписав офіційну заявку на вступ до ЄС [1], що стало символічним і стратегічним кроком у відповідь на повномасштабну агресію РФ. У рекордно стислі строки, вже 23 червня 2022 р., Україна отримала статус країни-кандидата на членство в ЄС [2], що засвідчило політичну волю Євросоюзу підтримати європейське майбутнє України та визнати значний прогрес у реформуванні внутрішніх інституцій. Наступним важливим етапом стало рішення Ради Європейського Союзу від 14 грудня 2023 р. про початок офіційних переговорів щодо вступу України до ЄС [3]. Вказаний крок підтвердив, що Україна, незважаючи на триваючу війну, продовжує системно впроваджувати ключові реформи, необхідні для адаптації національного законодавства до *acquis* ЄС. І, нарешті, 25 червня 2024 р. у Люксембурзі відбулася перша Міжурядова конференція між Україною та ЄС [4], яка офіційно означувала початок практичної фази переговорного процесу щодо повноправного членства України в ЄС. Таким чином, актуальність дослідження нормопроектної діяльності в Україні у порівнянні з країнами ЄС зумовлена інтенсивними процесами правових реформ та європейської інтеграції. Набуття Україною статусу країни-кандидата на членство в ЄС у 2022 р. та виконання вимог Угоди про асоціацію вимагають від нашої країни наближення не лише змісту законодавства, але й процедур його підготовки до європейських стандартів.

Мета представленої статті полягає у комплексному порівняльно-аналітичному аналізі нормопроектної діяльності в Україні та країнах ЄС, визначенні ключових відмінностей у процедурах, інституційному забезпеченні та стандартах правової техніки, а також розробці рекомендацій щодо імплементації європейського досвіду в українську практику. Досягнення зазначеної мети передбачає вирішення певних *дослідницьких завдань*, серед яких визначено: проаналізувати нормативно визначені процедури розробки проєктів нормативно-правових актів в Україні та в окремих країнах ЄС; дослідити інституційну систему організації нормопроектної діяльності (органи та підрозділи, відповідальні за підготовку проєктів актів, експертні та консультаційні механізми тощо); охарактеризувати європейські підходи до правової техніки в нормотворчості та порівняти їх із українськими підходами; виявити проблеми і ризики, що виникають в Україні через відсутність уніфікованих нормопроектних процедур.

Методологія дослідження базується на загальнонаукових та спеціальних методах. Зокрема, застосовано *порівняльно-правовий* метод – для зіставлення процедур нормопроектування та інституцій у різних країнах; *системно-структурний* метод – для аналізу елементів нормопроектної діяльності як цілісної системи; *формально-юридичний* – при вивченні нормативних актів, що регламентують законодавчу діяльність в Україні та ЄС; метод аналізу документів та *контент-аналіз* – для опрацювання звітів ЄС, SIGMA, наукових публікацій за темою дослідження.

Стан опрацювання проблематики. Джерельна база представленого дослідження складається з нормативних документів, офіційних матеріалів та експертно-аналітичних публікацій. Теоре-

тичною основою проведеної наукової роботи стали праці вітчизняних і зарубіжних дослідників проблематики нормотворчості (особлива увага приділена автором найсвіжішому на даний час комплексному монографічному дослідженню В.А. Устименка «Адаптація національного законодавства до права Європейського Союзу: основи, критерії, виміри стійкості» [5], присвяченому обґрунтуванню теоретичних і практичних підходів до формування візії європейського майбутнього України у новій системі викликів і можливостей, створюваних інтеграційними процесами в економічному та політико-правовому просторі ЄС), документи ЄС (зокрема, практика «кращого регулювання» ЄС) й аналітичні звіти (SIGMA, OECD) щодо України. Також окремі аспекти досліджуваної проблематики, зокрема питання стосовно удосконалення нормативного регулювання господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів [6, 7, 8 та 9], забезпечення економічної безпеки України крізь призму реформування державної регуляторної політики [10] та ефективності використання публічних коштів як аксіологічної основи державної регуляторної політики [11], раніше вивчались й автором цієї статті, що сприяло подальшому більш глибокому зануренню у специфіку досліджуваних нині питань нормопроектної діяльності. Емпіричну базу цього дослідження склали нормативно-правові акти України, законодавство ЄС, а також конкретні приклади із практики держав-членів ЄС. Зокрема, джерела [1, 2, 3 і 4] містять ключові віхи євроінтеграційного поступу України та підтверджують актуальність представленого дослідження в контексті адаптації національного законодавства до *acquis* ЄС. Крім того, джерела [12, 21 та 27] надають інформацію про регламенти і методичні документи Європейської комісії щодо кращого регулювання та нормотворення, які склали методологічну основу для порівняння з українськими практиками. Документи [14, 15, 16, 22, 26 і 30] висвітлюють чинну нормативну базу нормопроектної діяльності в Україні. Аналітичні документи, підготовлені ЄС та ПРООН ([17 та 23]), а також матеріали незалежних експертів та медіа-ресурсів ([18]) дозволяють оцінити ефективність українського законодавчого процесу з точки зору його впливовості, прозорості та результативності. Вони наголошують на проблемах перевантаженості парламенту України, відсутності обов'язкового аналізу впливу та низької реалізації законодавчих ініціатив. Цінними для компаративного аналізу виявилися документи урядів Німеччини [19], Франції ([20 і 29]), Іспанії [28], Польщі [25], Великобританії [24], котрі деталізують процеси підготовки проєктів різних актів, технічні стандарти та інституційну участь у нормопроектванні. Вони демонструють високий рівень системності, обов'язкову участь правових служб, належну наукову експертизу та чіткі регламенти підготовки нормативних текстів.

Аналіз названих джерел підтверджує наявність низки системних проблем у нормопроектній діяльності України, зокрема відсутність єдиної методології, недосконалість правової техніки та слабкий науковий супровід, що ускладнює адаптацію національного законодавства до стандартів ЄС та знижує якість регуляторного процесу. Стаття спрямована на подолання вказаних викликів шляхом обґрунтування шляхів запозичення найкращих європейських практик нормопроектної діяльності.

Представлена стаття підготовлена автором в рамках роботи над науковим проєктом «Методологічні засади нормопроектвання 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. На самому початку необхідно зауважити, що якість законодавства значною мірою залежить від ефективності процедур його розробки (*normoproduction*) і дотримання принципів правотворчої техніки [12]. Так, у країнах ЄС протягом останніх десятиліть напрацьовано розвинені механізми «кращого регулювання» (*better regulation*), котрі включають планування законодавчої діяльності, консультації з громадськістю, оцінку впливу нормативних актів та експертизу проєктів законів. До прикладу, Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD) у 2021 р. видала Прогноз регуляторної політики [13]. Для України, яка наразі перебуває у процесі масштабних реформ, порівняльний аналіз цих механізмів є надзвичайно корисним з огляду на необхідність підвищення якості нормотворчості та забезпечення відповідності європейським критеріям законодавчого процесу.

Законодавчий процес в Україні регламентований Конституцією України, законами та підзаконними актами. Відповідно до ст. 93 Конституції України, право законодавчої ініціативи мають Президент України, народні депутати та Кабінет Міністрів України [14]. Основний масив законопроектів готується центральними органами виконавчої влади в межах урядової ініціативи. Кабінет Міністрів України, своєю чергою, затверджує план законопроектної роботи, визначаючи пріоритети нормотворення.

На етапі підготовки проєкту акту відповідальне міністерство здійснює міжвідомче погодження та експертизи: правову (проводиться Міністерством юстиції України), відповідність праву ЄС (у разі потреби), фінансово-економічні розрахунки. Обов'язковим є складання пояснювальної запис-

ки, яка обґрунтовує мету й очікувані наслідки акта. Законодавство передбачає також громадське обговорення проєктів, що впливають на права громадян або бізнес, проте на практиці ці вимоги часто реалізуються формально [15].

Після погодження урядовий законопроект подається до Верховної Ради України. У парламенті він реєструється, розглядається профільним комітетом і надходить до Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України для підготовки експертного висновку. Це управління здійснює аналіз відповідності законопроекту Конституції України, його узгодженості з чинним законодавством і прогнозує наслідки реалізації. Далі проєкт проходить три читання, між якими допускається внесення поправок, згідно з Регламентом Верховної Ради України [16].

Крім вищезгаданих урядових ініціатив, значну частину становлять також депутатські законопроекти. Їх можна вносити без дотримання процедур попередніх погоджень чи громадського обговорення, що нерідко призводить до внесення необґрунтованих або технічно слабких ініціатив. За аналітичними даними, лише невеликий відсоток поданих законопроектів стають чинними законами, тоді як значна кількість залишається без розгляду або відхиляється [17, 18]. Це вказує на структурну переважаність парламенту та необхідність удосконалення нормопроектної практики. Тому звернемося до досвіду країн ЄС та нормопроектної практики ЄС.

У країнах ЄС, хоча існують певні національні особливості законодавчого процесу, можна виділити спільні риси, які вирізняють європейську практику нормопроектування. Більшість європейських держав запровадили комплексний процес попередньої підготовки нормативних актів, що включає: 1) попереднє планування (формування урядових програм законодавчих робіт або щорічних планів законодавства); 2) підготовку концепцій або Зелених / Білих книг для значущих реформ (наприклад, у Великій Британії, Нідерландах, Швеції уряди часто публікують концептуальні документи перед розробкою власне закону [13]); 3) обов'язкові консультації з зацікавленими сторонами та громадськістю на ранніх стадіях розробки проєкту акта; 4) проведення оцінки регуляторного впливу (*regulatory impact assessment*, RIA) для проєктів законів та інших значущих нормативних актів [13]; 5) залучення незалежних експертів або науковців до оцінки пропозицій (через консультативні органи, комісії).

У Німеччині процес підготовки законопроекту на рівні виконавчої влади регламентується спільними Правилами процедури федеральних міністерств (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, GGO) [19]. Ці правила зобов'язують ініціатора законопроекту (федеральне міністерство) проводити його погодження з зацікавленими міністерствами, оцінювати вплив (у тому числі, й фінансовий, соціальний, екологічний), перевіряти відповідність праву ЄС, а також передбачають можливість публічного обговорення законопроекту. Особливістю німецької моделі є те, що кожен законопроект перед внесенням до парламенту повинен пройти через Федеральне міністерство юстиції, яке, своєю чергою, перевіряє його відповідність вимогам правової техніки та узгодженість з чинним законодавством [19]. Лише після цього ухвалюється рішення стосовно внесення законопроекту до Бундестагу.

У Франції урядові законопроекти в обов'язковому порядку скеровуються для висновку до Державної ради (*Conseil d'État*) – вищого адміністративного судового органу, що, окрім того, виконує функцію дорадчого органу з питань законопроектів [20]. Вказана Державна рада оцінює якість проєкту закону, його відповідність конституційним основам та праву ЄС, формулює рекомендації із його доопрацювання. Подібна процедура гарантує високий рівень попередньої експертизи. Крім того, у Франції існує практика підготовки «*пояснювального меморандуму впливу*» (*étude d'impact*) до кожного проєкту закону, де детально описуються цілі, варіанти вирішення проблеми, результати консультацій та аналізуються можливі наслідки прийняття акту [13].

У країнах Скандинавії (Швеція, Данія, Фінляндія) поширеною є модель створення урядових комісій або робочих груп, до яких входять як посадовці, так і незалежні експерти, науковці, представники зацікавлених сторін. Вказані комісії готують проєкти законів у складних сферах, забезпечуючи їх глибоке опрацювання ще до формального внесення уряду [13]. Результати роботи комісії публікуються у вигляді звіту, що у подальшому проходить громадське обговорення. Лише після цього уряд на основі рекомендацій комісії розробляє фінальний проєкт акту. Подібний підхід забезпечує консенсусність та високу якість законопроектів, хоча й займає більше часу.

Окремо слід згадати практику ЄС на наднаціональному рівні, яка впливає й на країни-члени ЄС. В рамках ЄС існує власна система нормопроектування: Європейська комісія, яка має монополієне право законодавчої ініціативи на рівні ЄС, розробила розгорнуту процедуру підготовки проєктів регуляторних актів [12]. Перед внесенням законодавчої пропозиції Європейська комісія публікує дорожню карту або початковий впливовий аналіз, проводить публічні консультації (як правило, онлайн, відкриті для громадян і стейкхолдерів усіх країн ЄС), також готує поглиблену оцінку впливу з врахуванням кількох альтернативних варіантів регулювання [12]. Існує навіть незалежна

Наглядова рада з регуляторної перевірки (*Regulatory Scrutiny Board*), яка перевіряє якість підготовлених оцінок впливу перед тим, як проєкт рішення буде ухвалено Європейською комісією [21]. Хоча така практика стосується рівня ЄС, багато країн-членів ЄС адаптували подібні інструменти й на національному рівні, імплементуючи принципи «кращого регулювання» у свої внутрішні законодавчі процедури.

Важливим аспектом дослідження є інституції та підрозділи, відповідальні за підготовку та експертизу проєктів актів. В Україні до таких інституцій належать: міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, що готують проєкти; Міністерство юстиції України, яке здійснює правову експертизу та відповідає за дотримання правил нормопроектувальної техніки; Державна регуляторна служба України (в частині аналізу регуляторного впливу проєктів регуляторних актів у сфері господарської діяльності) [22]; парламентські комітети та Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України (експертиза на етапі розгляду законопроектів у парламенті); іноді створюються робочі групи при комітетах чи в Офісі Президента України для напрацювання законопроектів. Проте, відсутність єдиного координаційного органу, відповідального за загальну якість законопроектної роботи, є важливою проблемою. Фактично, функції координації, як зауважується в аналітичних звітах *Support for Improvement in Governance and Management* (SIGMA), розподілені між Міністерством юстиції України (за техніко-юридичну частину) та Секретаріатом Кабінету Міністрів України (за планування та взаємодію між міністерствами), що іноді призводить до фрагментації підходів [23].

Натомість, у країнах Європи часто є спеціалізовані органи або підрозділи, що централізовано відповідають за якість нормопроекткування. До прикладу, у Великій Британії функціонує Управління парламентського юрисконсульта (*Office of the Parliamentary Counsel*), яке складається з висококваліфікованих юристів-укладачів законів і безпосередньо займається формулюванням текстів урядових законопроектів [24]. Таким чином, міністерства надають політичний зміст і саме рішення, а Управління парламентського юрисконсульта забезпечує юридично правильне і чітке викладення норм. Подібна інституційна модель професійної підготовки текстів законів забезпечує високий рівень уніфікації стилю та техніки.

В деяких країнах континентальної Європи (Італія, Іспанія) є спеціальні підрозділи з питань законодавчої техніки в структурі уряду або парламенту, які видають посібники з нормотворчої техніки та стежать за їх дотриманням. До прикладу, у Польщі при Канцелярії Прем'єр-міністра функціонує Урядовий законодавчий центр (*Rządowe Centrum Legislacji*), який здійснює координацію нормопроектної діяльності, готує єдині вимоги до оформлення проєктів та проводить їх юридичну експертизу перед поданням до Сейму. Польща також має кодифіковані «Засади законодавчої техніки» – нормативно-правовий акт, який регламентує правила підготовки проєктів нормативних актів (структуру, мову, стиль) [25]. Ці Засади є обов'язковими для всіх суб'єктів нормотворчості і порушення їх може стати підставою для відхилення проєкту під час експертизи.

У частині залучення громадськості та прозорості, інституційно в багатьох країнах ЄС наявні веб-портали для публікації проєктів нормативних актів та збору коментарів (портали консультацій в Естонії, Фінляндії, Португалії та ін.). Такі ресурси забезпечують *інклюзивність нормотворчого процесу*, водночас їх підтримка та модерування покладається на відповідальні органи (міністерства, окремі спеціальні підрозділи в секретаріатах урядів) [13]. В Україні подібний інструмент – портал громадського обговорення проєктів актів – також існує, однак його використання поки що не є повністю системним.

Окремий аспект дослідження, який доцільно розглянути – це *стандарты нормопроектної діяльності*, під якими слід розуміти як формалізовані правила (нормативні чи методичні), так і усталені практики, що визначають вимоги до змісту і форми проєктів правових актів. В Україні певні питання стандартів закріплені на нормативному рівні: це згадувані вище вимоги, які стосуються пояснювальної записки, необхідності аналізу регуляторного впливу проєктів регуляторних актів. Крім того, існують певні методичні рекомендації з питань нормопроекткування, розроблені Міністерством юстиції України, вони містять поради стосовно структури актів, стилю викладення, оформлення посилань, визначень тощо. Однак, відсутність єдиного кодифікованого акта, який би інтегрував усі важливі аспекти законодавчої техніки і процедури розробки законопроектів (аналогічного згадуваним польським «Засадам законодавчої техніки» [25] чи вітчизняного проєкту закону «Про нормативно-правові акти» [26]), призводить до певної неоднорідності стандартів, якими керуються різні суб'єкти нормотворення. Наприклад, парламентарі при підготовці власних законопроектів можуть не дотримуватися тих методичних рекомендацій, якими керується уряд або Міністерство юстиції України, що впливає на якість текстів.

У країнах-членах ЄС стандарти нормопроекткування спираються на давні традиції правової культури, а також на сучасні принципи якості регулювання, закріплені в документах ЄС. Передовсім,

є спільні європейські критерії, такі як: необхідність чітко визначати мету та предмет регулювання закону; уникати внутрішніх протиріч та дублювання норм; забезпечувати відповідність актів вищої юридичної сили (конституції, директивам ЄС тощо); дотримуватися зрозумілості і передбачуваності мови закону. На рівні ЄС існує офіційний посібник з нормотворчої техніки, зокрема – «Спільний практичний посібник Європейського Парламенту, Ради та Комісії для осіб, які беруть участь у розробці законодавства Європейського Союзу» (*Joint practical guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation*) [27]. Вказаний посібник встановлює стандарти структури актів ЄС (преамбула, статті, посилання на директиви / регламенти, додатки), правил уживання термінів, посилань, мовних зворотів для забезпечення однакового тлумачення в різних мовних версіях тощо. Багато національних урядів мають аналогічні настанови або інструкції з законотворчої техніки. Приміром, у вже згадуваній Німеччині існує внутрішній документ – «Директиви законодавчої техніки» (*Redaktionshandbuch*), який видається міністерством юстиції і містить стандарти оформлення тексту законопроекту, стилістичні рекомендації та приклади правильного формулювання норм [19]. Подібні збірники є й в інших країнах (в Іспанії – це *Legislative Technique Manual* [28], у Франції – це рекомендації щодо законодавчої техніки від Державної ради [29] тощо).

Одним із малопомітних, при цьому надзвичайно важливих компонентів ефективного нормопроєктування, є технічна організація текстів нормативно-правових актів. Представляється, що якість законодавства визначається не лише змістовним наповненням, а й також формальними характеристиками, які забезпечують зручність сприйняття, однозначність тлумачення та технічну сумісність із інформаційними системами. Відтак, важливо звертати увагу на уніфіковані підходи до оформлення законодавчих актів, що в країнах ЄС вже давно є елементом усталеної правотворчої культури.

Хоча оформлення текстів нормативно-правових актів значною мірою є технічним аспектом, втім його значення для ефективності правозастосування не можна недооцінювати. Йдеться про уніфікацію таких елементів, як шрифт, структура абзаців, система нумерації, оформлення посилань тощо. У більшості країн ЄС вказані вимоги закріплені в державних стандартах або спеціалізованих інструкціях, затверджених уповноваженими органами чи редакціями офіційних публікацій.

В Україні чинним є ДСТУ 4163:2020 [30], котрий регламентує вимоги до оформлення організаційно-розпорядчих документів, але він не охоплює повною мірою специфіку законодавчих актів. Відтак, виникає потреба у розробленні окремого технічного стандарту або інструкції з порядку оформлення текстів нормативно-правових актів, у тому числі з урахуванням сучасних викликів цифровізації – зокрема, вимог до форматування документів для електронних реєстрів, офіційних веб-порталів та баз даних.

Таким чином, європейські підходи до правової (законодавчої) техніки базуються на принципах системності, чіткості й передбачуваності правових норм. Україна поступово рухається у напрямі впровадження вказаних підходів, проте наразі відсутній єдиний нормативний акт, який би комплексно визначав правила законодавчої техніки. Представляється, що прийняття відповідного кодифікованого документа (закону або хоча б урядової постанови) стало би важливим кроком на шляху до уніфікації нормопроєктної діяльності відповідно до європейських стандартів.

Узагальнюючи, відмітимо, що європейські стандарти нормопроєктування відзначаються системністю та формалізацією: практично на кожному етапі – від планування закону до його редакційного опрацювання – діють певні визначені процедури та критерії якості. Наразі українська практика перебуває у процесі поступового запозичення та впровадження таких стандартів, втім ще продовжує зберігатися розрив між декларованими вимогами і фактичним їх виконанням.

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що проведене порівняльно-аналітичне дослідження нормопроєктної діяльності в Україні та країнах ЄС дозволяє зробити низку висновків і сформулювати конкретні рекомендації з удосконалення українського законодавчого процесу на основі європейського досвіду.

Необхідність кодифікації процедур нормопроєктування. В Україні назріла потреба ухвалення рамкового законодавчого акта, який би уніфікував вимоги до підготовки нормативно-правових актів. Рекомендовано прискорити доопрацювання та прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», яким визначити стадії розробки проєктів (ініціювання, підготовка концепції, публічні консультації, експертиза, погодження, внесення), загальні вимоги до структури та змісту проєктів, обов'язковість супровідних документів (зокрема, пояснювальної записки, довідки щодо його відповідності праву ЄС, звіту про консультації, оцінки впливу тощо). Вказаний закон повинен стати «дорожньою картою» для всіх суб'єктів нормотворення – від уряду до органів місцевого самоврядування – і ліквідувати існуючу натеper фрагментацію правил.

Впровадження стандартів «кращого регулювання». Спираючись на успішні практики ЄС, українському уряду слід інституціалізувати інструменти планування та аналізу законодавства. Зо-

крема, слід запровадити обов'язкове оприлюднення річного Плану пріоритетних законопроектних робіт з чіткими строками і відповідальними органами, що забезпечить прозорість намірів влади та можливість заздалегідь готуватися стейкхолдерам.

Посилення координації та якості на рівні уряду. Представляється доцільним створення в структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України окремого підрозділу або розширення повноважень вже існуючого для функції контролю за дотриманням єдиних вимог нормопроекткування. Цей орган мав би координувати міжвідомчу взаємодію під час розробки законопроектів, стежити за виконанням графіків підготовки, перевіряти наявність всіх супровідних аналізів (подібні центри законодавчої координації успішно функціонують у низці європейських країн). Крім того, представляється доцільним нормативне закріплення обов'язковості висновку Міністерства юстиції України на предмет відповідності розробленого проекту акта правилам юридичної техніки та вимогам законодавства перед внесенням на розгляд уряду – без можливості ігнорування цього етапу.

Уніфікація правотворчої техніки. Міністерству юстиції України слід розробити та внести на затвердження уряду нову редакцію або взагалі новий акт, що регулюватиме правила законодавчої техніки (можливо, у вигляді постанови Кабінету Міністрів України «Про правила нормопроектувальної техніки»). Представляється, що такий документ повинен базуватися на сучасних європейських підходах і охоплювати: правила підготовки тексту (структура, мова, термінологія), вимоги до узгодження термінології з чинним законодавством, стандарти викладення прикінцевих положень, техніку внесення змін до існуючих актів (щоб уникати множинних розбіжностей), оформлення посилань на право ЄС тощо. Затвердження таких правил зробить єдиними вимоги і для урядових, і для депутатських проектів. У подальшому, ці правила мають викладатися як навчальний матеріал для усіх, хто причетний до нормотворення – зокрема, доцільно провести семінари для юридичних служб міністерств, апарату парламенту, можливо, включити в програми підвищення кваліфікації державних службовців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Володимир Зеленський підписав заявку на членство України у Європейському Союзі. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zayavku-na-chlenstvo-ukrayini-u-73249>.
2. European Leaders decide to open accession negotiations with Ukraine and Moldova in a historic summit. *European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_23_6711.
3. European Council conclusions on Ukraine, enlargement and reforms. *European Council, Council of the European Union*. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms>.
4. International ministerial meetings. Intergovernmental conference with Ukraine: introductory remarks, opening statements. *European Council, Council of the European Union*. URL: <https://video.consilium.europa.eu/event/en/27556>.
5. 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>.
6. 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.
7. Петруненко Я.В. Окремі питання удосконалення господарського законодавства у сфері регулювання засобів забезпечення ефективного використання державних коштів. *Підприємство, господарство і право*. 2019. № 4. С. 88–92. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2019/4/17.pdf>.
8. 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.
9. 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>.
10. 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.
11. 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>.
 12. Better regulation: guidelines and toolbox. *European Commission*. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.
 13. OECD Regulatory Policy Outlook 2021. URL: <https://gslegal.gov.gr/wp-content/uploads/2021/10/OECD-regulatory-policy-outlook-2021.pdf>.
 14. Конституція України від 28 червня 1996 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
 15. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text>.
 16. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.
 17. Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні (підготовлено Офісом парламентської реформи). *Проект з парламентської реформи ЄС та Програми розвитку ООН в Україні*. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Concept_note_legislative_process_UKR.pdf.
 18. Від законопроекту до закону: процес потребує вдосконалення / Олег Іванов. *Vox Ukraine*. URL: <https://voxukraine.org/vid-zakonoproektu-do-zakonu-protses-potrebuye-vdoskonalennya>.
 19. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO): trat am 01. September 2000 in Kraft, die letzte Änderung erfolgte durch Beschluss der Bundesregierung am 01. Juni 2024. *Bundesministerium des Innern*. URL: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/geschaeftsordnung-bundesministerien/geschaeftsordnung-bundesministerien-node.html>.
 20. Rapport public 2022 des juridictions administratives, 1 juin 2023. *Conseil d'État*. URL: <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/rapports-d-activite/rapport-public-2022-des-juridictions-administratives>.
 21. Regulatory Scrutiny Board. *European Commission*. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en.
 22. 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>.
 23. 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.
 24. Guide to making legislation. *Cabinet Office*. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/guide-to-making-legislation>.
 25. Zasady techniki prawodawczej. *Kancelaria Senatu*. Warszawa, 2022. URL: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/kancelaria/wydawnictwa/pdf/zasady_tekniki.pdf.
 26. 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.
 27. 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>.
 28. Directrices de técnica normativa. Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005. *Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes*. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-13020>.
 29. Guide de légistique: 3^e édition mise à jour 2017. Premier Ministre Secrétariat général du Gouvernement. La Documentation française, Paris 2017. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/guide-de-legistique/guide-de-legistique-edition-2017-format-pdf.pdf>.

30. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлення документів: Національний стандарт України ДСТУ 4163:2020. Наказ Державного підприємства «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» від 01 липня 2020 р. № 144. URL: <https://www.kdu.edu.ua/Documents/dstu41632020v1.pdf>.