

УДК: 340.115:340.142:342.924(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.02.1.19>

## ЗАІНТЕРЕСОВАНІ ОСОБИ ЯК УЧАСНИКИ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Кротюк О.В.,

*доцент кафедри права та публічного управління,**Національна академія статистики,**обліку та аудиту*

ORCID: 0009-0008-9439-3218

### **Кротюк О.В. Заінтересовані особи як учасники правотворчої діяльності: проблеми та перспективи конституційно-правового забезпечення в Україні.**

У статті здійснено комплексний конституційно-правовий аналіз інституту заінтересованих осіб як новітньої категорії учасників правотворчої діяльності в Україні. Актуальність дослідження зумовлена стрімкою трансформацією вітчизняної правової системи в умовах європейської інтеграції, що вимагає незворотного переходу до сучасної моделі публічного управління та безпосереднього залучення інститутів громадянського суспільства до формування державної політики. Відправною точкою дослідження слугує ухвалення Закону України «Про правотворчу діяльність», який уперше на законодавчому рівні закріпив правову дефініцію та офіційний статус заінтересованих осіб, наділивши їх дієвими інструментами впливу. Метою наукової публікації є з'ясування конституційно-правової природи заінтересованих осіб, виявлення ключових проблем їх залучення до нормотворчості та розробка концептуальних пропозицій щодо вдосконалення нормативного забезпечення. У роботі розкрито класифікацію заінтересованих осіб та ґрунтовно проаналізовано форми їхньої участі: ініціювання підготовки проєктів нормативних актів, залучення до розробки аналітичних документів (зокрема «зелених книг»), участь у публічних консультаціях та здійснення легального лобіювання. Доведено, що попри створення прогресивної нормативної бази, на практиці існують суттєві ризики для демократичної легітимності правотворчості. Спираючись на сучасну зарубіжну доктрину, обґрунтовано, що домінування ресурсно забезпечених корпоративних груп над організаціями, які захищають широкі суспільні інтереси, критично знижує довіру громадян до рішень влади. Наголошено, що дефіцит процедурної легітимності не компенсується змістовно якісним текстом акта. Виявлено також нормативно-процесуальні проблеми, зумовлені відтермінуванням дії нових законів та відсутністю синхронізації законодавства. Для мінімізації дисбалансу впливу запропоновано перспективні шляхи: системна гармонізація норм законів «Про правотворчу діяльність», «Про лобіювання» та «Про публічні консультації», а також розширення інструментів електронної демократії.

**Ключові слова:** заінтересовані особи, правотворча діяльність, публічні консультації, лобіювання, оцінка впливу нормативно-правового акта, легітимність правотворчості, громадянське суспільство.

### **Krotiuk O.V. Interested persons as participants in law-making activities: problems and prospects of the constitutional and legal framework in Ukraine.**

The article provides a comprehensive constitutional and legal analysis of the institution of interested persons as a novel category of participants in law-making activities in Ukraine. The relevance of the study is driven by the rapid transformation of the domestic legal system in the context of European integration, which requires an irreversible transition to a modern model of public administration and the direct involvement of civil society institutions in the formation of public policy. The starting point of the research is the adoption of the Law of Ukraine «On Law-Making Activity,» which for the first time at the legislative level established the legal definition and official status of interested persons, empowering them with effective instruments of influence. The purpose of the scientific publication is to clarify the constitutional and legal nature of interested persons, identify key problems of their involvement in rule-making, and develop conceptual proposals for improving the regulatory framework. The paper reveals the classification of interested persons and thoroughly analyzes the forms of their participation: initiating the drafting of normative acts, involvement in the development of analytical documents (in particular, «green papers»), participation in public consultations, and the implementation of legal lobbying. It is proven that despite the creation of a progressive regulatory framework, in practice, there

are significant risks to the democratic legitimacy of law-making. Drawing on modern foreign doctrine, it is substantiated that the dominance of well-resourced corporate groups over organizations protecting broad public interests critically reduces citizens' trust in government decisions. It is emphasized that the deficit of procedural legitimacy is not compensated by a substantively high-quality text of the act. Regulatory and procedural problems caused by the postponed entry into force of new laws and the lack of legislative synchronization are also identified. To minimize the imbalance of influence, promising pathways are proposed: systemic harmonization of the norms of the laws «On Law-Making Activity,» «On Lobbying,» and «On Public Consultations,» as well as the expansion of electronic democracy tools.

**Key words:** interested persons, law-making activity, public consultations, lobbying, impact assessment of a normative legal act, legitimacy of law-making, civil society.

**Актуальність теми.** Трансформація правової системи України в умовах європейської інтеграції та розбудови демократичної, соціальної і правової держави вимагає якісного оновлення механізмів публічного управління. Сучасна парадигма публічної влади базується на переході від закритої, суто ієрархічної моделі прийняття рішень, до відкритого діалогу та безпосереднього залучення інститутів громадянського суспільства, суб'єктів бізнес-спільноти та громадян до формування державної політики. У цьому контексті інституціоналізація участі заінтересованих осіб у правотворчому процесі постає не лише як вимога європейських стандартів належного урядування, але й як фундаментальна умова забезпечення легітимізації та соціальної орієнтованості вітчизняного законодавства. Каталізатором наукового та практичного інтересу до зазначеної проблематики стало прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність», який уперше на рівні профільного законодавчого акта закріпив правову дефініцію «заінтересованих осіб» та визначив їх як повноправних учасників правотворчої діяльності. Формування новітньої нормативної бази, доповненої прийняттям законів України «Про лобіювання» та «Про публічні консультації», створює передумови для системного перезавантаження нормотворчих процедур через впровадження інструментів публічних консультацій, оцінки впливу та легального просування інтересів. Водночас, незважаючи на прогресивність закладених законодавчих новел, їх практична реалізація стикається з низкою концептуальних та інституційних викликів. Гостро постає проблема забезпечення рівного доступу до правотворчих процедур та уникнення дисбалансу впливу, за якого ресурсно забезпечені корпоративні структури здатні домінувати над організаціями, що обстоюють загальносуспільні інтереси. Крім того, відтермінування введення в дію ключових норм законодавства у зв'язку з правовим режимом воєнного стану, а також нагальна потреба синхронізації суміжних правових інститутів створюють ризики фрагментарності та зниження процедурної легітимності правотворчості.

З огляду на зазначене, комплексне дослідження проблем та перспектив конституційно-правового забезпечення участі заінтересованих осіб у правотворчій діяльності набуває виняткової наукової та практичної значущості. Теоретичне осмислення цих процесів є критично необхідним для розробки дієвих правових запобіжників, гармонізації законодавства та побудови ефективної, прозорої і збалансованої моделі взаємодії інституцій держави та суспільства у сфері правотворення.

**Аналіз останніх джерел.** Більшість наявних вітчизняних наукових публікацій традиційно зосереджується на загальних питаннях участі громадськості або інституті лобіювання, не розглядаючи заінтересованих осіб як окрему, специфічну нормативну категорію учасників правотворчої діяльності, що була концептуалізована з прийняттям Закону України «Про правотворчу діяльність». Окремі спроби первинного осмислення цієї дефініції крізь призму новітнього законодавства лише починають з'являтися у науковій періодиці (зокрема, у публікаціях Н. Атаманчук), проте вони мають здебільшого оглядово-ознайомчий характер і не формують цілісної доктринальної бази. Натомість у зарубіжній науковій думці питання залучення різних груп інтересів до формування політики та їхнього впливу на демократичну легітимність правотворчості розроблено значно глибше. Ґрунтовні емпіричні та теоретичні дослідження проблеми нерівного представництва ресурсних бізнес-груп та громадських організацій (особливо правозахисних) широко представлені у працях таких західних учених, як А. Расмуссен (Anne Rasmussen) та С. Рехер (Stefanie Reher). Таким чином, відсутність належного доктринального підґрунтя в українській правовій науці на тлі стрімкого оновлення профільного законодавства та наявності передового досвіду зарубіжних країн, насамперед країні ЄС, зумовлює гостру необхідність заповнення цієї прогалини шляхом проведення системного наукового дослідження.

З огляду на виявлену прогалину у вітчизняній правовій доктрині та стрімкий розвиток профільного законодавства, **метою статті** є комплексний конституційно-правовий аналіз інституціоналізації статусу заінтересованих осіб як учасників правотворчої діяльності в Україні, виявлення існуючих проблем у механізмах їх залучення та визначення перспективних напрямів удосконалення відповідного нормативного забезпечення. Для досягнення поставленої мети у дослідженні

сформульовано та вирішено такі **завдання**: по-перше, з'ясувати конституційно-правову природу та здійснити видову класифікацію заінтересованих осіб на основі положень Закону України «Про правотворчу діяльність»; по-друге, розкрити ключові форми та механізми їхньої участі у правотворчому процесі, зосереджуючи увагу на інструментах публічних консультацій, оцінки впливу та офіційного лобювання; по-третє, проаналізувати ризики нерівного доступу та дисбалансу впливу різних соціальних груп на процедурну легітимність ухвалення нормативно-правових актів.

**Виклад основної частини.** Ухвалення 24 серпня 2023 року Закону України «Про правотворчу діяльність» слугувало фундаментальним етапом у напрямі систематизації та впорядкування нормотворчих процесів у державі. Цей нормативно-правовий акт інституціоналізував правові та організаційні основи правотворчості, закріпивши її базові принципи, процедури здійснення, легальне коло учасників, а також стандарти нормопроектувальної техніки. Окрім цього, Закон деталізував порядок обліку актів, правила усунення правових прогалин та подолання колізій, а також механізми контролю за їх реалізацією. Значним концептуальним кроком стало офіційне визнання ролі громадськості та заінтересованих осіб у цьому процесі. Відповідно до частини п'ятої статті 4 вказаного Закону, законодавцем було закріплено правову дефініцію заінтересованих осіб, під якими розуміються фізичні та юридичні особи, на яких об'єктивно вплине прийняття або видання відповідного нормативно-правового акта [1]. Отже, ключовим критерієм для ідентифікації особи як заінтересованої є наявність правового, соціального чи економічного впливу майбутнього регулювання на її права, свободи, інтереси чи обов'язки.

Аналіз частини 5 статті 4 Закону України «Про правотворчу діяльність» дає змогу виокремити вичерпний перелік категорій заінтересованих осіб, що класифікуються за їхнім правовим статусом та організаційною формою [1]. Зокрема, до таких суб'єктів належать громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території держави, що гарантує інклюзивність правотворчого процесу для всіх осіб під юрисдикцією України. Значну роль відіграють інститути громадянського суспільства, до числа яких входять громадські об'єднання, професійні та творчі спілки, благодійні фонди і релігійні організації. Окрему групу становлять інституції місцевого представництва, серед яких асоціації органів місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення. Економічні та професійні інтереси репрезентують неприємницькі товариства, суб'єкти господарювання та їх об'єднання, організації роботодавців, органи професійного самоврядування і саморегульвні організації. Водночас законодавець залишає перелік відкритим, включаючи до нього будь-яких інших осіб, прав, свобод, інтересів чи обов'язків яких безпосередньо стосується відповідний нормативно-правовий акт. Статус таких осіб та їхнє право виступати активними учасниками нормотворчого процесу безпосередньо впливають із конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами (стаття 38 Конституції України) та права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів державної влади (стаття 40). Своєю чергою, правотворча активність інститутів громадянського суспільства органічно спирається на конституційне право на свободу об'єднання для здійснення і захисту своїх прав і свобод (стаття 36 Основного Закону) [2].

У механізмі правотворення вказаний Закон чітко розмежує компетенцію різних учасників. Заінтересовані особи не наділені прямим правом ухвалювати нормативно-правові акти, що є прерогативою суб'єктів правотворчої діяльності, чи офіційно вносити їх на розгляд парламенту, що належить до повноважень суб'єктів правотворчої ініціативи. Натомість такі особи володіють правом ініціювати підготовку проекту нормативно-правового акта безпосередньо перед суб'єктом правотворчої ініціативи. Таким чином, вони виступають своєрідними каталізаторами нормотворчого процесу, артикулюючи суспільний запит. Правова рамка їхньої безпосередньої участі у правотворчій діяльності має комплексний характер і базується на приписах Конституції України, нормах профільного Закону, а також на положеннях спеціального законодавства, що регулює питання публічних консультацій, лобізму та лобістської діяльності. Зазначена конфігурація нормативного регулювання дозволяє забезпечити необхідний баланс між професійною діяльністю державних інституцій та демократичним представництвом інтересів громадянського суспільства у процесі формування правових норм.

Ефективна реалізація правотворчої функції держави неможлива без створення дієвих, законодавчо закріплених каналів взаємодії між суб'єктами публічної влади та громадянським суспільством. Сучасна парадигма конституційно-правового забезпечення правотворчості базується на системному залученні заінтересованих осіб до процесів розробки, обговорення та прийняття нормативних рішень. Відповідно до чинного законодавства України, правова рамка такої участі має комплексний характер і регламентується нормами Конституції України, Закону України «Про правотворчу діяльність», а також спеціальними законодавчими актами Законом України «Про лобювання» та Законом України «Про публічні консультації». Однією з первинних та найбільш значущих форм

участі є наділення заінтересованих осіб правом ініціювати підготовку проекту нормативно-правового акта безпосередньо перед суб'єктом правотворчої ініціативи відповідно до частини 6 статті 4 Закону України «Про правотворчу діяльність» [1]. Хоча самі заінтересовані особи не володіють правом формального внесення законопроектів чи інших актів на розгляд правотворчих органів, надана їм можливість виступати каталізаторами нормотворчого процесу дозволяє трансформувати об'єктивні суспільні потреби в офіційний правотворчий задум ще на початкових етапах. Надзвичайно важливим етапом залучення заінтересованих осіб є стадія планування та розроблення документів публічної політики, що передують безпосередньому написанню тексту нормативно-правового акта. Сучасні стандарти нормопроекткування передбачають широке використання аналітичних інструментів, зокрема підготовку так званої «зеленої книги» – консультативного документа, який оприлюднюється для збору позицій та альтернативних бачень щодо шляхів вирішення виявленої суспільної проблеми. Залучення заінтересованих осіб на цьому етапі, а також під час проведення обов'язкової оцінки впливу майбутнього регулювання, створює умови для глибокого аналізу потенційних наслідків прийняття акта. Це дозволяє суб'єктам правотворчості врахувати економічні, соціальні та правові ризики для різних категорій населення чи бізнесу, тим самим підвищуючи прогностичну якість та обґрунтованість державного регулювання.

Важливим інструментом забезпечення відкритості та демократичності правотворчої діяльності виступають публічні консультації. Відповідно до приписів статті 45 Закону України «Про правотворчу діяльність», проведення публічних консультацій щодо проектів нормативно-правових актів здійснюється суб'єктом правотворчої діяльності або іншим уповноваженим органом з метою безпосередньої реалізації принципів транспарентності [1]. Процедурні аспекти цього механізму деталізовані у профільному Законі України «Про публічні консультації» [3]. Втім, попри безперечну прогресивність даного нормативного акта, у площині його практичного застосування існує суттєва проблема відтермінування дії. Законодавцем встановлено, що основний масив положень цього Закону вводиться в дію лише через дванадцять місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, тоді як окремі його норми набудуть чинності через шість місяців після настання вказаної обставини. Такий строк зумовлює тимчасовий дефіцит уніфікованих, обов'язкових процедур консультативного залучення в умовах сьогодення, що вимагає пошуку перехідних механізмів забезпечення прозорості.

Гармонійним доповненням до інституту публічних консультацій є легалізація лобізму та лобістської діяльності, що формує цивілізовані правові рамки для просування комерційних інтересів у правотворчому процесі. Прийняття Закону України «Про лобіювання» дозволило чітко розмежувати представництво бізнес-інтересів від адвокації суспільно значущих питань неприбутковими організаціями [4]. Цей механізм надає суб'єктам лобіювання, як легітимним представникам заінтересованих осіб, правовий інструментарій для впливу на суб'єктів правотворчості шляхом подання аналітичних матеріалів, участі у засіданнях парламентських комітетів та безпосередньої комунікації з посадовими особами. У поєднанні з функціонуванням Реєстру прозорості, інститут лобіювання створює необхідні запобіжники проти тіншового впливу на процеси прийняття рішень, гарантуючи, що діяльність заінтересованих осіб з просування власних інтересів буде підзвітною, відкритою для суспільного контролю та здійснюватиметься виключно у правовому полі.

Імплементация нових законодавчих механізмів участі заінтересованих осіб у правотворчому процесі неминує стикається з фундаментальною проблемою забезпечення рівного доступу та уникнення дисбалансу впливу. Як у вітчизняному, так і в зарубіжному науковому та суспільному дискурсі ключова увага зосереджується на ризиках домінування фінансово та організаційно забезпечених бізнес-груп над інститутами громадянського суспільства, що обстоюють широкі суспільні інтереси. Домінування представників потужних індустрій та корпорацій здатне призвести до їх непропорційного впливу на формування державної політики, що, у свою чергу, знижує її чутливість до реальних потреб та думок широкого загалу. Зазначена проблематика знаходить переконливе емпіричне підтвердження у сучасних політологічних та правових дослідженнях. Зокрема, науковці Анне Расмуссен (Anne Rasmussen) та Стефані Рехер (Stefanie Reher) ґрунтовно дослідили природу упередженості у представництві інтересів. Дослідниці наголошують, що політичні позиції груп захисту суспільних інтересів значно частіше корелюють з думкою більшості громадян порівняно з позиціями бізнес-асоціацій та комерційних компаній. Більше того, як свідчать наведені ними дані, інтенсивніша взаємодія суб'єктів правотворчості з масовими громадськими організаціями, а не з корпоративними структурами, сприяє формуванню у представників влади значно точнішого розуміння суспільних настроїв [5, с. 49]. Відтак, надмірна репрезентативність комерційних інтересів закономірно розглядається як ключовий індикатор дисбалансу в системі залучення заінтересованих осіб. Наслідки такого дисбалансу виходять за межі простої нерівності у доступі до владних кабінетів, безпосередньо впливаючи на процедурну легітимність правотворчості та рівень довіри

громадян до прийнятих нормативно-правових актів. Спираючись на результати масштабних опитувань та експериментів, проведених у Великій Британії, Сполучених Штатах Америки та Німеччині, А. Расмуссен та С. Рехер доводять, що нерівність в участі різних типів груп інтересів суттєво нівелює ті позитивні ефекти, які зазвичай забезпечуються самим фактом залучення забезпечених груп впливу до консультацій. Громадяни схильні оцінювати процеси прийняття рішень як менш легітимні, якщо в них спостерігається очевидний перекис на користь одних учасників за рахунок інших. [5, с. 49-50]

Концептуально важливим є висновок, що втрата процедурної легітимності через недостатнє залучення громадськості не компенсується навіть змістовно якісним нормативним актом. Справедливість самої правотворчої процедури є критичною для суспільної довіри, яка стрімко падає у разі домінування бізнес-еліт. Тому для України на етапі імплементації інститутів лобіювання та публічних консультацій необхідні дієві запобіжники проти маргіналізації інститутів громадянського суспільства. Створення ефективного механізму участі заінтересованих осіб вимагає комплексного підходу, першочерговим завданням якого є системна синхронізація законів України «Про правотворчу діяльність», «Про лобіювання» та «Про публічні консультації» задля усунення правових колізій та забезпечення єдності термінологічного апарату. Невід'ємною складовою модернізації є цифровізація взаємодії: повноцінний запуск Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та загальнонаціональної платформи електронних консультацій суттєво знизить бар'єри для участі громадськості та забезпечить інтерактивну транспарентність обговорень. Окремої уваги потребує етап оцінки впливу проєктів нормативних актів, де існує ризик подання корпоративними структурами професійних, але упереджених аналітичних матеріалів, що гіперболізують комерційні вигоди та ігнорують соціальні ризики. Для нівелювання цього дисбалансу необхідно запровадити обов'язковий багатофакторний аналіз (з урахуванням впливу на права людини та соціальну рівність), а також механізм незалежної перехресної верифікації даних. Вимога щодо обов'язкового врахування прав людини та соціальних ризиків під час розробки регуляторних актів ґрунтується на фундаментальному положенні статті 3 Конституції України, згідно з якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення її прав є головним обов'язком держави [2]. Додатковим процедурним запобіжником має стати обов'язок держави проактивно збирати альтернативні дані (від академічного середовища чи правозахисних організацій), якщо ініціатива надходить переважно від комерційних суб'єктів. Запровадження принципу повного розкриття джерел емпіричних даних із їх прив'язкою до Реєстру прозорості лобіювання унеможливить приватизацію правотворчого процесу та гарантуватиме захист загальносуспільних інтересів.

**Висновки.** Враховуючи вище зазначене, ми дійшли до наступних висновків, по-перше, інституціоналізація статусу заінтересованих осіб у Законі України «Про правотворчу діяльність» знаменує концептуальний перехід до сучасної моделі нормотворчості. Це трансформує громадян, інститути громадянського суспільства та суб'єктів господарювання з пасивних спостерігачів у повноправних учасників, наділених легальними інструментами впливу на державну правотворчу політику через механізми ініціювання, публічних консультацій, оцінки впливу та лобіювання.

По-друге, фундаментальним викликом у практичній реалізації цих механізмів є загроза нерівного доступу та дисбалансу представництва. Домінування ресурсно забезпечених корпоративних і бізнес-груп над організаціями, що захищають широкі суспільні інтереси, критично знижує процедурну легітимність ухвалених нормативно-правових актів та нівелює суспільну довіру до інститутів публічної влади.

По-третє, подолання існуючих проблем вимагає системної модернізації конституційно-правового забезпечення. Першочерговими кроками мають стати синхронізація норм законів про правотворчість, лобіювання та публічні консультації, розширення інструментів електронної демократії, а також обов'язкове запровадження багатофакторної матриці та перехресної верифікації даних під час оцінки впливу проєктів актів як ключового запобіжника від тіньової монополізації правотворчості.

Отже, ефективна та рівноправна участь заінтересованих осіб є невід'ємною передумовою якісного правотворення, а побудова прозорого, інклюзивного та збалансованого механізму їх залучення виступає фундаментальною гарантією утвердження верховенства права та європейських стандартів належного урядування в Україні.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. *Верховна Рада України: офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 20.02.2026).

2. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України: офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 22.02.2026).
3. Про публічні консультації: Закон України від 20.06.2024 № 3841-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3841-20> (дата звернення: 20.02.2026).
4. Про лобіювання: Закон України від 23.02.2024 № 3606-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3606-20> (дата звернення: 20.02.2026).
5. Rasmussen A., Reher S. (Inequality in) Interest Group Involvement and the Legitimacy of Policy Making. *British Journal of Political Science*. 2023. Vol. 53. № 1. P. 45–64. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123422000242>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 22.02.2026  
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 20.03.2026  
Дата публікації: 3.04.2026

© Кротюк О.В., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0