

Володимир Анатолійович Устименко

Національна академія наук України

м. Київ, Україна

Національна академія правових наук України

Харків, Україна

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень

імені В. К. Макутова Національної академії наук України»

м. Київ, Україна

Руслан Аятшахович Джабраїлов

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень

імені В. К. Макутова Національної академії наук України»

м. Київ, Україна

Тетяна Степанівна Гудіма

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень

імені В. К. Макутова Національної академії наук України»

м. Київ, Україна

Веста Костянтинівна Малолітнева

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень

імені В. К. Макутова Національної академії наук України»

м. Київ, Україна

Станіслав Вадимович Сєребряк

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень

імені В. К. Макутова Національної академії наук України»

м. Київ, Україна

ТЕХНІКО-ЮРИДИЧНІ ЗАСОБИ ЗМЕНШЕННЯ «НОРМАТИВНОГО НАВАНТАЖЕННЯ» («REGULATORY BURDEN»): ПРАКТИКА ЄС ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Аногація. *Аргументовано, що сприяти підвищенню якості правового регулювання покликані техніко-юридичні засоби, які за своїми властивостями здатні зменшити, так зване, «нормативне навантаження» (regulatory burden). Встановлено, що ключовим елементом програмних документів публічної політики, прийнятих Європейською Комі-*

сією, виступає питання зменшення «нормативного навантаження», розглядаючи останнє як важливий стримуючий фактор розвитку економіки на інвестиційно-інноваційній основі. У зв'язку з цим Європейською Комісією було розроблено та впроваджено в систему методів і засобів нормпроектування низку принципів та підходів із значним потенціалом до зменшення «нормативного навантаження». Окремим із техніко-юридичних засобів була приділена поглиблена увага в межах цього дослідження. Встановлено, що завдячуючи підходу «один приймається, один скасовується» («one in, one out»), розроблення проєктів правових актів ЄС відбувається в більш ефективний спосіб, забезпечуючи ощадливе використання бюджетних коштів, а також раціоналізуючи витрати суб'єктів господарювання та інших цільових суб'єктів, на яких поширюватиметься вплив майбутнього регулювання. Обґрунтовано положення про те, що на сьогодні підхід «один приймається, один скасовується» не отримав належного врахування у вітчизняній нормпроектній техніці. Додатково за підсумками порівняльно-правового аналізу підходів до інтеграції «МСП тесту» (the «SME Test») в інструментарій правотворчої діяльності ЄС та України, виявлено істотні розбіжності, які знижують ефективність національної моделі «Тесту малого підприємництва (М-Тесту)». Отже, з метою повного використання можливостей зазначеного техніко-юридичного засобу вбачається за доцільне усунення виявлених недоліків із внесенням змін до актів чинного законодавства України.

Ключові слова: техніко-юридичні засоби; «нормативне навантаження»; нормпроектування; підхід «один приймається, один скасовується» («one in, one out»); «МСП тест» (the «SME Test»); право ЄС.

Volodymyr A. Ustymenko

*National Academy of Sciences of Ukraine
Kyiv, Ukraine*

*National Academy of Legal Sciences of Ukraine
Kharkiv, Ukraine*

*State Organization «V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research
of National Academy of Sciences of Ukraine»
Kyiv, Ukraine*

Ruslan A. Dzhabrailov

*State Organization «V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research
of National Academy of Sciences of Ukraine»
Kyiv, Ukraine*

Tetiana S. Hudima

*State Organization «V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research
of National Academy of Sciences of Ukraine»
Kyiv, Ukraine*

Vesta K. Malolitneva

State Organization «V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research
of National Academy of Sciences of Ukraine»
Kyiv, Ukraine

Stanislav V. Sieriebriak

State Organization «V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research
of National Academy of Sciences of Ukraine»
Kyiv, Ukraine

TECHNICAL AND LEGAL INSTRUMENTS FOR REDUCING THE «REGULATORY BURDEN»: EU PRACTICE AND PROSPECTS FOR IMPROVING NATIONAL LEGISLATION

Abstract. *It is argued that the quality of legal regulation can be enhanced through legal and technical instruments that, by their nature, are capable of reducing the so-called «regulatory burden». It has been established that the reduction of regulatory burden constitutes a key element of the strategic policy documents adopted by the European Commission, which considers it a major constraining factor for the development of an investment- and innovation-driven economy. In this regard, the European Commission has developed and incorporated into its regulatory toolbox a number of principles and approaches with significant potential for reducing «regulatory burden». Particular instruments are examined in depth in this study. It has been found that, thanks to the «one in, one out» approach, the drafting of EU legal acts has become more efficient, ensuring the efficient allocation of budgetary resources and rationalizing compliance costs for businesses and other stakeholders affected by future regulation. It is substantiated that, to date, the «one in, one out» approach has not been sufficiently incorporated into domestic legislative drafting practice. Furthermore, based on a comparative legal analysis of the approaches to integrating the SME Test (M-Test) into the law-making instruments of the EU and Ukraine, significant discrepancies have been identified that reduce the effectiveness of the national model. Therefore, in order to fully utilize the potential of this legal and technical instrument, it is considered advisable to eliminate the identified shortcomings by introducing amendments to the current legislation of Ukraine.*

Keywords: *technical and legal instruments; «regulatory burden»; legislative drafting; «one in, one out» approach; «SME Test»; EU law.*

ВСТУП

Правотворча діяльність цілеспрямована на розроблення релевантних суспільним запитам засобів правового регулювання, що дозволяє запобігати виникненню прогалин у правовому регулюванні та швидко реагувати на зміни в соціально-економічному устрої держави. Досягнення цілей правового регулювання має відбуватися в пропорційний спосіб, коли обрані методи впливу релевантні очікуваному результату. При цьому баланс публічних та приватних інтересів у такому

разі досягається не лише співмірністю владного впливу на суспільні відносини, але і його економічністю, що в правовій та економічній літературі часто позначається терміном «ефективність».

Ефективність правового регулювання визнається рушієм економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності держави, особливо, коли загострюються питання залучення як вітчизняних, так і іноземних інвестицій. Зокрема, у межах Європейського Союзу (далі – ЄС) центральне місце в стратегічних документах відводиться пріоритетам у створенні дружнього до бізнесу та громадян законодавства, що має сприяти значному зменшенню, так званого, «нормативного навантаження» (англомовний відповідник – «regulatory burden»). Вказане знайшло вияв у Повідомленні Європейської Комісії «Компас конкурентоспроможності для ЄС» від 29.01.2025. Так, Європейською Комісією у розділі 2 «Горизонтальні фактори підвищення конкурентоспроможності» визнається те, що «нормативне навантаження» стало гальмом для конкурентоспроможності Європи – для двох з трьох компаній це навантаження є ключовою перешкодою для довгострокових інвестицій. У зв'язку з цим Європейська Комісія встановила амбітні кількісні цілі щодо зменшення «нормативного навантаження», а саме щонайменше на 25% для всіх компаній і на 35% для суб'єктів малого та середнього підприємництва [1, с. 16–17].

У Повідомленні Європейської Комісії «Більш проста та швидша Європа: Повідомлення щодо впровадження та спрощення», якою фактично визначено «дорожню» карту реалізації Політичних керівних принципів Європейської Комісії на 2024–2029 роки, проголошено заходи зі зменшення «нормативного навантаження» та спрощення дозвільної діяльності як головні пріоритети на наступні п'ять років [2, с. 5]. У розділі 4 «Удосконалення процесу створення нових правил» цього Повідомлення згадується про переваги та можливості системи «кращого регулювання» [2, с. 8], яка на сьогодні складається з Керівних принципів кращого регулювання від 03.11.2021 SWD(2021) 305 final [3] та набору інструментів «кращого регулювання» (видання за липень 2023 року) [4]. У зазначених документах у консолідованій та структурованій формах представлено принципи, методи та засоби нормопроєктування, що напрацьовані Європейською Комісією. Останні використовуються, у тому числі, для цілей зменшення «нормативного навантаження» й окремим із техніко-юридичних засобів буде приділена поглиблена увага в межах цього дослідження, з тим щоб визначити як можливості їх упровадження в національну правотворчу практику, так і оцінити ступінь узгодженості із системою «кращого регулювання» національних підходів до використання інструментів вимірювання ефективності правових актів.

Саме вищенаведеним обумовлюється актуальність та своєчасність підготовки цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Насамперед, слід наголосити, що проблематика підвищення ефективності правотворчої діяльності крізь призму доктринальних розробок знаходить вияв у комплексних працях монографічного ха-

рактеру, підготовлених як одноосібно, так і колективами вітчизняних науковців [5–10]. Зважаючи на предмет цього дослідження, релевантними працями, які висвітлюють досвід ЄС у сфері зменшення «нормативного навантаження», слід визнати наукові роботи в формі звітів, доповідей, підготовлених фахівцями на запити Європейської Комісії або Європейського Парламенту, а в окремих випадках безпосередньо службами Європейської Комісії [11–14]. Додатково привертають дослідження, проведені за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку, які було враховано під час підготовки цієї статті [15].

Наявний науковий доробок та емпірична база склали методологічну основу цього дослідження, закладаючи наукове підґрунтя для обґрунтування шляхів підвищення ефективності правотворчої діяльності з урахуванням досвіду ЄС у частині зменшення «нормативного навантаження».

Метою статті є обґрунтування науково-практичних підходів до впровадження в національну правотворчу діяльність комплексу техніко-юридичних засобів, здатних забезпечити зменшення «нормативного навантаження» («regulatory burden»).

1. МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИ

Методологія дослідження вибудована як така, що поєднує доктринально-правовий підхід, порівняльно-правовий аналіз, герменевтичне тлумачення нормативних текстів та формалізовані процедури оцінки впливу з інструментарію «кращого регулювання» ЄС. Використання цих методів у взаємодії дозволило забезпечити міждисциплінарний характер дослідження. Дослідницьке припущення полягає в тому, що системне впровадження підходу «one in, one out» та «SME Test» у національну нормопроектну практику здатне зменшити «нормативне навантаження» й підвищити ефективність правотворчості за умови повного охоплення як прямих, так і непрямих витрат та належної методики оцінки впливу. Емпіричну базу становлять стратегічні документи Європейської Комісії щодо конкурентоспроможності, реалізації Політичних керівних принципів на 2024–2029 роки, Керівні принципи кращого регулювання SWD(2021) 305 final і оновлений набір інструментів «кращого регулювання» («Better regulation» toolbox) видання 2023 року, дослідницькі звіти, підготовлені на запити Європейського Парламенту та Єврокомісії, а також напрацювання ОЕСР щодо нормативного компенсування. Додатково враховано національні акти України в частині регламентування правотворчої діяльності, законопроекти та матеріали, що до них додаються. Вибір цих джерел здійснювався із застосуванням історико-правового та системного підходів, що забезпечило репрезентативність як щодо еволюції методології ЄС, так і щодо практики її імплементації в Україні.

Аналітична робота охоплює декілька рівнів. На концептуальному рівні за допомогою методу аналізу й синтезу здійснено операціоналізацію категорій витрат, пов'язаних із «нормативним навантаженням», із розмежуванням прямих витрат на такі, що пов'язані з дотриманням вимог законодавства і «витрат, пов'язаних

із роздратуванням», та непрямих витрат, що передаються через ланцюги створення вартості й впливають на доступ до фінансування, ринків, даних і робочої сили. На нормативному рівні за допомогою формально-юридичного та герменевтичного методів проведено текстову й структурну експертизу інструментів «Better regulation» toolbox із фокусом на інструмент 59 щодо підходу «one in, one out», інструмент 23 щодо «SME Test», а також інструменти 56–58 щодо типології витрат і вигод, методів їх оцінки. На прикладному рівні використано порівняльно-правовий і системний методи для «картографування» інструментів до конкретних законодавчих випадків, включно з ініціативами ЄС у сфері належної обачності корпоративної сталості та з національними податковими законопроектами, з метою виявлення розривів між декларованою методологією й фактичним обрахунком витрат, залученням стейкхолдерів і ризик-орієнтованістю рішень.

Для оцінювання результативності використано три групи критеріїв. Перша група відображає ступінь методологічної сумісності національних процедур із практиками ЄС через оцінки впливу, застосування моделей вимірювання витрат і вигод та постзаконодавчого оцінювання. Друга група фіксує повноту охоплення витрат із виокремленням непрямих ефектів, які зазвичай залишаються поза моделлю стандартних витрат. Третя група перевіряє пропорційність і доказовість правового впливу за наслідками для бізнесу, громадян і публічних фінансів, а також відповідність принципу «think small first» через належне проходження всіх кроків «SME Test».

З метою зменшення ризиків упередженості та підвищення надійності висновків, застосовано зіставну перевірку даних із різнорідних джерел, логіко-нормативну перевірку відповідності процедур вимогам «Better regulation» toolbox, а також негативне тестування гіпотез, коли альтернативні пояснення наслідків регулювання оцінювалися на предмет більшої пояснювальної сили. Відтворюваність результатів забезпечено фіксацією алгоритму пошуку й відбору документів, чіткими правилами класифікації витрат та прозорими критеріями оцінювання процедурної якості. Методологічні обмеження пов'язані з асиметрією даних щодо непрямих витрат, різною глибиною обґрунтувань у пояснювальних записках до законопроектів, а також із тим, що онлайн-калькулятор адміністративних витрат у межах підходу «one in, one out» віддають пріоритет монетизованим показникам і гірше відображають нефінансові вигоди. Враховуючи ці обмеження, дослідження поєднує кількісні й якісні аргументи і приділяє підвищену увагу підтвердженню непрямих ефектів через незалежні джерела й експертні висновки.

Обрана методологія відповідає меті статті, оскільки дозволяє одночасно оцінити якість правотворчої діяльності, фактичну здатність інструментів ЄС зменшувати «нормативне навантаження» та можливості їх коректної інтеграції в національну практику. Така комбінована стратегія забезпечує узгодженість між теорією і практикою, дає змогу сформулювати рекомендації для органів державної влади та підвищує наукову обґрунтованість отриманих результатів.

2. РЕЗУЛЬТАТИ ТА ОБГОВОРЕННЯ

Насамперед, заслуговує на увагу підхід до інтерпретації поняття «нормативного навантаження», яким послуговуються в своїй діяльності Європейська Комісія та Європейський Парламент. У Звіті експертної групи «Моделі зменшення непропорційного «нормативного навантаження» на суб'єктів малого та середнього підприємництва», підготовленому під керівництвом посадових осіб Європейської Комісії, наголошується на дотриманні широкого підходу до визначення поняття «нормативне навантаження», під яким запропоновано розуміти всі витрати, що виникають у результаті виконання обов'язків, установлених для бізнесу органами державної влади на підставі закону, указу/постанови («*decree*») чи подібного акта. Додатково пропонується експертною групою тлумачення поняття «нормативне навантаження» також включає витрати, які можна охарактеризувати як психологічні витрати або «витрати, пов'язані із роздратуванням» («*irritation costs*») [11, с. 15–16]. Майже подібним чином, але не фокусуючись виключно на впливах на суб'єктів господарювання, надається визначення поняттю «нормативне навантаження» у дослідженні на тему «Застосування підходу «*one in, one out*» – та його вплив на бізнес», підготовленому для Комітету Європейського парламенту з питань промисловості, досліджень та енергетики, а саме як різних витрат та інших обмежень/перешкод, які накладаються на органи державної влади, споживачів, бізнес та громадян, в цілому, внаслідок вимог і обов'язків, створених нормативними актами [12, с. 14].

На думку експертів, витрати, пов'язані із «нормативним навантаженням», можна класифікувати на наступні види: «прямі» та «непрямі», які, своєю чергою, можуть бути додатково диференційовані на певні підвиди. Окремо також виділяється група витрат, пов'язаних із забезпеченням виконання вимог законодавства («*enforcement costs*») у частині моніторингу, інспекцій, судових процедур тощо [13, с. 24–31].

Так, «прямі» витрати складаються з витрат на дотримання вимог законодавства («*compliance costs*») та «витрат, пов'язаних із роздратуванням» («*hassle*» або «*irritation*» costs).

У межах витрат на дотримання вимог законодавства («*compliance costs*») виділяються:

збори/платежі («*charges*»). Прийняття правового акта може мати наслідком упровадження зборів, платежів або податків і, як правило, на думку експертів, такі витрати зазвичай легко підрахувати, оскільки їхній обсяг визначений заздалегідь. Водночас відзначається, що іноді важко оцінити коло конкретних платників, оскільки їх ідентифікація може залежати від того, в якій мірі ці витрати передаються іншим суб'єктам, а не тим, на кого вони безпосередньо спрямовані [13, с. 24];

суттєві витрати на дотримання вимог законодавства («*substantive compliance costs*»), які можуть набувати характеру одноразових («*one-off costs*») чи періодич-

них (*«recurrent costs»*) витрат. Природа одноразових витрат продемонстрована експертами на прикладах необхідності придбання нового обладнання, наявність якого вимагається новим екологічним стандартом, або ж перенавчання персоналу в зв'язку зі змінами в правовому регулюванні. Відповідно періодичні витрати відзначаються регулярністю їх здійснення цільовими суб'єктами, наприклад, у випадках необхідності через певний час повторного підвищення кваліфікації (працівники лікарень, шкіл тощо) або коли мають бути дотримані безпекові вимоги, наприклад, перевірки технічного стану автомобіля з певним інтервалом у часі [13, с. 25];

витрати у зв'язку із адміністративним навантаженням («administrative burdens»), якими визнаються витрати, яких зазнають бізнес, громадяни, організації громадянського суспільства та органи державної влади внаслідок дотримання інформаційних обов'язків, передбачених правовими нормами [13, с. 26].

Водночас *«витрати, пов'язані із роздратуванням» («hassle» або «irritation» costs)* є тим видом «прямих» витрат, які важче кількісно оцінити або монетизувати. На думку експертів, це суб'єктивно відчутні витрати, важливі для благополуччя конкретного цільового суб'єкта. Зазначені витрати можуть включати витрати, пов'язані з адміністративними затримками, а також, відповідно, витрати часу під час проходження адміністративних або судових процедур [13, с. 26]. На додаток до вказаних витрат, у дослідженні «Вплив законодавства ЄС у сфері цифрового та зеленого переходу, зокрема на суб'єктів малого та середнього підприємництва», підготовленому на запит Комітету Європейського Парламенту з внутрішнього ринку та захисту прав споживачів, складовою *«витрат, пов'язаних із роздратуванням»* також визнаються витрати через корупцію, надлишкове правове регулювання [14, с. 93].

«Непрямі» витрати визначаються експертами як витрати, понесені на суміжних ринках або споживачами, органами державної влади чи іншими зацікавленими сторонами (стейкхолдерами), які не підпадають під пряму дію регулювання. Зазначені витрати передаються через зміни в цінах, доступності та/або якості товарів або послуг, що виробляються в регульованому секторі тощо. При цьому прийнято вважати, що «непрямі» витрати складаються з «непрямих» витрат на дотримання вимог законодавства та інших багаточисельних видів «непрямих» витрат [13, с. 27–30].

«Непрямі» витрати на дотримання вимог законодавства виникають у певного суб'єкта права через те, що інші учасники суспільних відносин дотримуються законодавства. Саме такими наслідками відзначаються норми Директиви (ЄС) 2024/1760 Європейського Парламенту та Ради від 13.06.2024 з перевірки належної обачності у цілях корпоративної сталості та внесення змін до Директиви (ЄС) 2019/1937 та Регламенту (ЄС) 2023/2859 (далі – Директива (ЄС) 2024/1760) [16]. Усвідомлюючи обсяг «нормативного навантаження», яке накладається на багатьох суб'єктів господарювання, у тому числі тих, які прямо не визначені як цільова група та не охоплюються сферою вилучення Директиви (ЄС) 2024/1760, вна-

слідок останніх змін пролонговано терміни транспозиції положень цієї Директиви в національне законодавство країн-членів ЄС. Додатково Європейсько Комісією та Європейським Парламентом у межах ініціатив, об'єднаних у пакеті спрощення «Omnibus I», розглядається питання щодо запобігання випадкам перекладання великими компаніями своїх обов'язків зі звітності на своїх дрібних бізнес-партнерів, що має знайти вияв у обмеженні обсягу запитуваної інформації лише тією, що передбачена стандартом добровільної звітності. Окрім того, заплановано впровадити для компаній, які підпадають під сферу дії Директиви (ЄС) 2024/1760, спрощений підхід щодо отримання від бізнес-партнерів інформації, необхідної для оцінки належної обачності, а саме замість систематичних запитів інформації здійснювати заходи з оцінки ризиків, що дозволить у пропорційний спосіб виконувати обов'язки, встановлені зазначеною Директивою, обмежуючись випадками, коли існує перспектива негативного впливу на діяльність їхніх бізнес-партнерів [17].

Законодавчі ініціативи щодо зменшення «нормативного навантаження», зумовленого Директивою (ЄС) 2024/1760, є закономірно очікуваними, оскільки в попередньо проведених дослідженнях наголошувалося на тому, що законодавча пропозиція щодо прийняття цієї Директиви є прикладом того, коли за даними, які було представлено в Щорічному звіті про нормативне навантаження 2022 року [18], неможливо було чітко встановити врахування або застосування такого техніко-юридичного засобу нормопроєктування, яким є підхід «один приймається, один скасовується» («*one in, one out*») [12, с. 40].

На етапі обґрунтування законодавчої пропозиції щодо прийняття Директиви (ЄС) 2024/1760 було оприлюднено результати оцінки впливу («*impact assessment*»), які свідчили про значні витрати, що виникають унаслідок реалізації заходів правового регулювання. Зокрема, у додатку 3 до Звіту з оцінки впливу зазначено, що «прямі» витрати на дотримання вимог для бізнесу становитимуть 1,13/0,94 млрд євро одноразових витрат та 2,37/1,72 млрд євро періодичних витрат. Водночас зверталася увага на те, що «непрямі» витрати впливатимуть із зобов'язання щодо перевірки належної обачності й лише частково кількісно оцінені та включені до показників прямих витрат. Артикульовано стверджувалося, що витрати на дотримання вимог законодавства можуть передаватися компаніям (у тому числі суб'єктам малого і середнього підприємництва), які не підпадають під сферу дії регулювання, але належать до ланцюга створення вартості або групи (великої) компанії, охопленої цим регулюванням [19].

Описана вище ситуація переконує в тому, що прорахунки, допущені на етапі оцінки впливу, неминуче призведуть до зниження ефективності правового регулювання та отримання протилежних тим, що були заплановані, результатів. Важливо брати до уваги релевантні техніко-юридичні засоби, які більш за все мають потенціал виявити та ідентифікувати прогалини майбутньої моделі правового регулювання. Переваги інструменту «кращого регулювання» № 59 «Оцінка витрат та підхід «один приймається, один скасовується»», сукупно із використаними

інструментами № 19 та № 58 з набору інструментів «кращого регулювання» під час підготовки Звіту з оцінки впливу законодавчої пропозиції щодо прийняття Директиви (ЄС) 2024/1760 (додаток 4), могли б закласти підґрунтя для пошуку різних варіантів зменшення «нормативного навантаження».

З опису інструменту «кращого регулювання» № 59 випливає те, що Європейська Комісія взяла на себе зобов'язання дотримуватися підходу «один приймається, один скасовується», який означає компенсацію нових «нормативних навантажень», що виникають у результаті пропозицій Європейської Комісії, шляхом зменшення існуючих «нормативних навантажень» у тій самій політичній сфері. «Нормативні навантаження» повинні визначатися за допомогою методів оцінки витрат і у зв'язку з цим підхід «один приймається, один скасовується» надає практичні рекомендації щодо того, як оцінювати витрати та звітувати про них для цілей інструменту «кращого регулювання» № 59. Цей інструмент тісно пов'язаний із інструментами «кращого регулювання» № 56 «Типологія витрат і вигод», № 57 «Методи оцінки витрат і вигод» та № 58 «Модель стандартних витрат ЄС» [4, с. 532].

Водночас уразливістю більшості методів оцінки витрат, представлених у наведених вище інструментах, є їх переважна спрямованість на розрахунок прямих витрат, які піддаються чіткому кількісному вимірюванню. Відповідно вказана особливість справила вплив на категоризацію в межах інструменту «кращого регулювання» № 59 витрат на дотримання вимог законодавства («*compliance costs*»), які за обсягом і змістом є вужчими порівняно з описаними в експертних дослідженнях, виконаних на замовлення Європейської Комісії чи Європейського Парламенту.

Так, у підрозділі 4.1 опису інструменту «кращого регулювання» № 59 привертає увагу усічений підхід до визначення витрат на дотримання вимог законодавства («*compliance costs*»), якими охоплюються:

витрати на «адаптацію (коригування)» діяльності з метою дотримання нових нормативних вимог («*adjustment costs*»), до яких, як приклад, віднесено додаткові витрати на інвестиції, обладнання тощо. Для більш точного визначення складових цих витрат міститься бланкетне положення, яке адресує читача до інструменту «кращого регулювання» № 56;

адміністративні витрати («*administrative costs*») виникають у зв'язку із дотриманням обов'язків щодо надання встановленої правовими актами інформації, а саме в частині повідомлення про діяльність, подання звітів, інформації про маркування та сертифікацію продукції або процесів. Для більш точного визначення складових цих витрат міститься бланкетне положення, яке адресує читача до інструменту «кращого регулювання» № 58 [4, с. 533].

Для підрахунку адміністративних витрат у рамках підходу «один приймається, один скасовується» використовується онлайн-калькулятор, який спирається на Модель стандартних витрат ЄС. Передбачається, що введення в онлайн-калькулятор даних щодо витрат має відбуватися в грошовій одиниці (євро) [4, с. 536–

537], що додатково свідчить про обмеженість можливостей вимірювання ефектів, що не мають монетизованого виразу. Попри широку практику використання моделі стандартних витрат та її підтримку з боку Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), експертами визнається той факт, що методологія, покладена в основу цієї моделі, не придатна для врахування «непрямих» витрат [12, с. 30].

Варто наголосити на тому, що попри значну формалізованість підходу «один приймається, один скасовується», який більш придатний для вимірювання чітко ідентифікованих витрат, останній менш за все здатний дати відповіді на питання щодо очікуваних вигод законодавчої пропозиції, які можуть не набувати матеріальної форми. У робочому документі ОЕСР «Один приймається, Х скасовується: Нормативне компенсування у вибраних країнах ОЕСР» підкреслюється, що хоча витрати можна легше розрахувати кількісно, вигоди зазвичай описуються якісно [15, с. 18].

Водночас, як наголошують експерти із посиланням на результати інтерв'ювання Європейської Комісії, у методологію підходу «один приймається, один скасовується» закладено певну гнучкість щодо передбачення певних витрат, які можуть бути обтяжливими в короткостроковій перспективі, але, водночас, можуть бути необхідними і, як очікується, принесуть більшу суспільну вигоду в довгостроковій перспективі. У зв'язку з цим наголошується на дискреційності впровадження тих чи інших витрат та визнання їх прийнятності, спираючись на цілі політики ЄС [12, с. 28].

Зокрема, у підрозділі 4.2 опису інструменту «кращого регулювання» № 59 зауважується те, що короткострокові витрати на «адаптацію (коригування)» діяльності з метою дотримання нових нормативних вимог («*adjustment costs*») можуть привести до довгострокових бізнес-можливостей. На підтвердження цього наводиться теза про те, що подвійній «перехід» (цифровий та зелений) може спричинити короткострокові витрати, які в середньостроковій перспективі зроблять Європу більш стійкою на користь добробуту громадян і компаній [4, с. 535].

Важливо зауважити, що Європейська Комісія не сприймає процедуру застосування підходу «один приймається, один скасовується» механічно («*mechanically*»), наприклад, пропонуючи вилучити існуючий законодавчий акт для кожного нового акта. На цьому зроблено наголос у підрозділі 5.1 Повідомлення Комісії до Європейського Парламенту, Ради, Європейського економічного та соціального Комітету та Комітету регіонів «Краще регулювання: об'єднання зусиль для створення кращих законів» від 29.04.2021. Європейська Комісія сприймає цей процес як спробу компенсувати навантаження, накладене на громадян та бізнес у деяких законодавчих пропозиціях, економією в інших у тій самій сфері політики ЄС [20].

Вбачається, що спроби впровадити в національну правотворчу практику підхід «один приймається, один скасовується» мали б узгоджуватися з ідею та цілепокладанням цього засобу нормопроєктування в праві ЄС. Наявний вітчизняний досвід законотворчої діяльності щодо ініціювання впровадження підходу «один

приймається, один скасовується» у систему засобів спрощення правового регулювання господарської діяльності відзначається концептуально розбіжною, порівняно із методологічними засадами нормопроекування ЄС, візією. Вказане більш детально продемонстровано в монографії «Адаптація національного законодавства до права Європейського Союзу: основи, критерії, виміри стійкості», в якій ґрунтовно висвітлено недоліки проекту Закону України «Про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності» № 8058 від 19.09.2022 (далі – законопроект № 8058), який наразі перебуває в статусі «Проект відкликано» [21]. Вбачається за доцільне навести деякі міркування та висновки, наведені в згаданому монографічному дослідженні [22, с. 109–111], що дозволить привернути увагу до вразливостей національної моделі впровадження підходу «один приймається, один скасовується».

У законопроект № 8058 було закладено концепцію здійснення регуляторної діяльності, яка перебувала в дисонансі з правотворчою практикою ЄС та передбачала значно вищий рівень спрощення законодавчого регулювання із використанням підходу «один приймається, два скасовуються» («*one in, two out*») порівняно із вищеописаним підходом ЄС «один приймається, один скасовується» («*one in, one out*»). Навіть надмірне спрощення, пропонуване законопроектом № 8058, вимагає значних ресурсів для проведення всебічного аналізу регуляторного впливу, що не завжди сприяє підвищенню ефективності та швидкості прийняття рішень уповноваженими органами влади. Зокрема, це твердження підкріплюється висновками, наведеними в робочому документі ОЕСР «Один приймається, X скасовується: Нормативне компенсування у вибраних країнах ОЕСР». Насамперед, визнається, що в країнах, таких як США або Великобританія, де вже існує обов'язок оцінювати витрати та вигоди нових нормативно-правових актів, обсяг роботи, витрачений на підготовку оцінки впливу, може подвоїтися для кожного нового регулювання в разі використання підходу «один приймається, один скасовується», потроїтися – у випадку підходу «один приймається, два скасовуються» та збільшитися вчетверо – у випадку підходу «один приймається, три скасовуються» [15, с. 18].

Тим більше, як стверджується в монографії «Адаптація національного законодавства до права Європейського Союзу: основи, критерії, виміри стійкості», вказане свідчить про те, що законодавцю вчергове не вдалося уникнути, так званого, «позолочування» («*gold-plating*») права ЄС, яке в цьому разі ніби відбувається в позитивному напрямі, але його реалізація викликає сумніви з точки зору практичного застосування. Додатково не вдалося уникнути саме «механічного» сприйняття процедури застосування значно ускладненого підходу «один приймається, два скасовуються» («*one in, two out*»), на неприйнятність якого Європейська Комісія звертала особливу увагу в згаданому Повідомленні ЄС «Краще регулювання: об'єднання зусиль для створення кращих законів». Вочевидь такий підхід не враховує бачення Європейської Комісії щодо принципів застосування підходу «один приймається, один скасовується», який має сприяти зменшенню «норма-

тивного навантаження» саме за ефектом, а не за кількістю скасованих нормативно-правових актів [22, с. 109–110].

Завдячуючи підходу «один приймається, один скасовується», розроблення проєктів правових актів ЄС відбувається у більш ефективний спосіб, забезпечуючи ощадливе використання бюджетних коштів, а також раціоналізуючи витрати суб'єктів господарювання та інших цільових суб'єктів, на яких поширюватиметься вплив майбутнього регулювання, у зв'язку з виконанням вимог до організації та здійснення певних видів діяльності, змінами в правовому статусі певних суб'єктів, правовому режимі майна тощо.

Формальне ставлення суб'єктів законодавчої ініціативи до оцінки очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття, що відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України має знайти закріплення в пояснювальній записці до законопроєкту [23], у більшості випадків стає першопричиною прийняття неефективних правових норм та створення правових ризиків. Поширеними є випадки, коли законопроєкти не містять жодних фінансово-економічних розрахунків та не застосовується ризик-орієнтований підхід, який широко використовується в правотворчій практиці ЄС. Зазначене може бути продемонстровано на прикладі проєкту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування банків податком на прибуток підприємств у 2026 році» (реєстр. № 14097 від 01.10.2025) (далі – законопроєкт № 14097) [24].

Як впливає з п. 3 пояснювальної записки до законопроєкту № 14097, на 2026 рік пропонується встановити для банків підвищену ставку податку на прибуток підприємств у розмірі 50% з одночасною заборорою зменшувати фінансовий результат до оподаткування на суму збитків минулих періодів. У пункті 5 «Фінансово-економічне обґрунтування» пояснювальної записки міститься твердження про те, що реалізація положень проєкту закону не потребує додаткових фінансових витрат із державного та місцевих бюджетів України та не призведе до скорочення бюджетних надходжень. При цьому зауважується, що реалізація запропонованих ініціатив матиме наслідком збільшення надходжень від податку на прибуток підприємств за загальним фондом Державного бюджету України на 2026 рік орієнтовно на 30 млрд грн.

Водночас Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України звертає увагу на наступні недоліки у фінансово-економічному обґрунтуванні законопроєкту № 14097 та відсутність оцінки очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків введення в дію запропонованого регулювання, а саме: у пункті 5 пояснювальної записки до проєкту зазначається, що «реалізація запропонованих ініціатив матиме наслідком збільшення надходжень від податку на прибуток підприємств за загальним фондом Державного бюджету України на 2026 рік орієнтовно на 30 млрд грн.». Разом з тим до проєкту не надано, що передбачено вимогами ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ст. 27 Бюджетного кодексу України, належного фінансово-економічного обґрунтування з відпо-

відними розрахунками, обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття, зокрема, щодо: пропонуваного розміру ставки податку на прибуток підприємств для банків – саме 50%;

впливу оподаткування за підвищеною ставкою на фінансовий стан банків (у тому числі в розрізі банків за рівнем їх прибутковості), зміну їх депозитної, кредитної й інвестиційної (зокрема, у частині операцій із державними цінними паперами), політики, бюджетоутворюючого потенціалу, у тому числі, з урахуванням практики аналогічного оподаткування банків у 2023–2024 роках;

ризиків зниження стійкості банківської системи, тощо.

З огляду на зазначене, а також урахуваючи, що відповідно до ст. 6 Закону України «Про Національний банк України» «Національний банк України у межах своїх повноважень сприяє фінансовій стабільності, в тому числі стабільності банківської системи ...», до проекту доцільно отримати висновок Національного банку України.» (п. 1 висновку № 16/03–2025/236432 від 13.10.2025) [24].

До речі, позиція Національного банку України щодо законодавчої ініціативи, представленої в законопроекті № 14097, вже неодноразово наводилася в різних медіа. Зокрема, із посиланням на висновки Національного банку України зазначається, що в разі, якщо держава знову запровадить підвищену ставку податку на прибуток для банківських установ у розмірі 50% з 2026 року, то в окремих державних банків може виникнути потреба в докапіталізації. Крім цього, фіскальний ефект від такого кроку буде невеликим – 20 млрд грн, проти 30 млрд грн, зазначених у пояснювальній записці до законопроекту № 14097 [25].

Отже, можна констатувати, що на сьогодні підхід «один приймається, один скасовується» не отримав належного врахування у вітчизняній нормопроектній техніці, законодавче закріплення якого справило б позитивний вплив на динаміку наближення методології правотворчої діяльності до стандартів ЄС. Зокрема, інтеграція підходу «один приймається, один скасовується» у національне законодавство, насамперед, до Регламентів Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, а також до системи засобів нормопроекткування, встановлених Законом України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 стало б сигналом для Європейської Комісії про початок змін у інституціональному забезпеченні правотворчого процесу відповідно до рекомендацій викладених у Звіті Європейської Комісії про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року (далі – Звіт 2024) щодо створення процедурної та методологічної рамки для оцінок законодавчого впливу та постзаконодавчого оцінювання [26, с. 22].

Серед техніко-юридичних засобів, спрямованих на виявлення та зменшення «нормативного навантаження», важливого значення з точки зору масштабу охоплення набуває «МСП тест» (*the «SME Test»*), якому присвячений однойменний інструмент «кращого регулювання» № 23. Як зазначається у Повідомленні Європейської Комісії «Пакет заходів підтримки МСП» від 12.09.2023, близько 80% усіх законодавчих ініціатив ЄС є актуальними для суб'єктів малого та середнього

підприємництва (далі – МСП) на основі фільтру МСП, інструменту, який використовується на ранніх етапах розробки політики та є ключовою частиною «МСП тесту» (підрозділ 3.1.2) [27].

«МСП тест» був запроваджений Європейською Комісією із прийняттям Повідомлення ««Спочатку подумай про малий бізнес»: «Акт про малий бізнес» для Європи» від 25.06.2008, який спрямований на практичне застосування в правотворчій діяльності принципу «спочатку подумай про малий бізнес» (*«think small first» principle*), одного з десяти принципів, що представлені в цьому документі [28].

У вітчизняному законодавстві «МСП тест», який термінологічно було позначено як «Тест малого підприємництва (М-Тест)», отримав закріплення у 2015 році в тексті Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 та додатках 1 та 4 до цієї Методики [29].

Водночас аналіз національного законодавства пересвідчує в тому, що інтеграція «МСП тесту», який отримав поширення в правотворчій діяльності ЄС відбулося із істотними розбіжностями, на висвітленні яких слід більш детально зупинитися.

Насамперед на національному рівні «Тест малого підприємництва (М-Тест)» впроваджено як складову процедури аналізу впливу регуляторного акта. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 регуляторним є акт: (1) прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; (2) прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який установлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини в певній сфері нормативно-правовим актом [30].

Водночас протилежним є підхід Європейської Комісії, згідно з яким звіт із оцінки впливу (у розділі про впливи варіантів політики) повинен включати оцінку впливу на МСП із посиланням на результат «МСП тесту», а в разі, коли такі впливи не були визначені як релевантні, це також повинно бути зазначено в цьому розділі звіту [4, с. 184]. При цьому процедура оцінка впливу є уніфікованою та поширюється на будь-які проекти правових актів (у тому числі регуляторні в розумінні національного законодавства) з урахуванням установлених вимог (інструмент «кращого регулювання» № 7 «Що таке оцінка впливу і коли вона необхідна») [4, с. 42].

Невідповідність національного підходу щодо впровадження «Тесту малого підприємництва (М-Тесту)» стандартам ЄС у цій сфері спостерігається також у визначенні певного порогового значення, за умови дотримання якого передбачається здійснення розрахунку витрат на запровадження державного регулювання для суб'єктів малого підприємництва. Зокрема, у розділі VI додатку 1 «Аналіз регуляторного впливу» до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта міститься застереження про те, що у разі, коли питома вага суб'єктів малого підприємництва (малих та мікропідприємств разом) у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких поширюється регулювання, перевищує 10%, необхідно здійснити розрахунок витрат на запровадження державного регулювання для суб'єктів малого підприємництва згідно з додатком 4 до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта (Тест малого підприємництва).

Втім правотворча практика ЄС свідчить про обов'язковість проведення «МСП тесту», не обмежуючи оцінку впливу законодавчих ініціатив пороговими значеннями. У певних випадках допускається проведення спрощеного «МСП тесту», а саме для ініціатив, які, ймовірно, матимуть незначний або нульовий вплив на МСП. У такому випадку звіт із оцінки впливу може містити результати спрощеного «МСП тесту», обмежені лише «першим кроком» тесту – ідентифікація підприємств, на які впливає ініціатива. Про це має бути зазначено у відповідному розділі звіту з оцінки впливу з урахуванням будь-яких отриманих відгуків від спільноти МСП, зокрема в межах публічних консультацій. Для «релевантних» або «високорелевантних» ініціатив для МСП необхідно пропорційно застосовувати решту «трьох кроків» «МСП тесту» (консультації із зацікавленими сторонами серед МСП; оцінка впливу на МСП; мінімізація негативного впливу на МСП) із відображенням результатів у звіті з оцінки впливу [4, с. 187].

Отже, критерієм виступає ступінь впливу законодавчої ініціативи на МСП, а не кількість суб'єктів МСП, які будуть охоплені регулюванням. Адже ретельний аналіз на «першому кроці» «МСП тесту» покликаний виявити прямі та непрямі впливи, яких можуть зазнати МСП у зв'язку із пропонованою моделлю правового регулювання. В якості прикладу в межах інструменту «кращого регулювання» № 23 наводиться випадок, коли МСП, навіть будучи виключеними з-під сфери дії законодавчої ініціативи, можуть зазнавати впливу через ланцюги постачання або субпідряд, а також через зміни, що впливають на їхню здатність отримувати доступ до фінансування, Єдиного ринку, ринків поза межами ЄС, робочої сили, сировини, даних, клієнтів тощо [4, с. 186].

Водночас слід зауважити, що національна модель «Тесту малого підприємництва (М-Тесту)» не враховує «непрямі» витрати, яких можуть понести МСП. У цьому дозволяє переконалися додаток 4 «Тест малого підприємництва (М-Тест)» до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, який містить оцінку виключно «прямих» витрат суб'єктів малого підприємництва на виконання регулювання.

Додатково привертає увагу те, що «Тест малого підприємництва (М-Тест)» поширюється лише на суб'єктів мікро- та малого підприємництва, виключаючи суб'єктів середнього підприємництва, які згідно з вимогами інструменту «кращого регулювання» №23 охоплюються «МСП тестом» [4, с. 183–192].

Отже, розвиток національного законодавства в частині впровадження «МСП тесту» слід визнати контрверсійним підходом, що отримали закріплення в правотворчій практиці та методології нормопроекування ЄС.

ВИСНОВКИ

Прогресивний соціально-економічний розвиток держави залежить від ефективності правового регулювання відповідних сфер суспільних відносин. Сприятли підвищенню якості правового регулювання покликані техніко-юридичні засоби, які за своїми властивостями здатні зменшити, так зване, «нормативне навантаження» (*regulatory burden*).

Встановлено, що ключовим елементом програмних документів публічної політики, прийнятих Європейською Комісією, виступає питання зменшення «нормативного навантаження», розглядаючи останнє як важливий стримуючий фактор розвитку економіки на інвестиційно-інноваційній основі. У зв'язку з цим Європейською Комісією було розроблено та впроваджено в систему методів і засобів нормопроекування низку принципів та підходів із значним потенціалом до зменшення «нормативного навантаження». Окремим із техніко-юридичних засобів була приділена поглиблена увага в межах цього дослідження, з тим щоб визначити як можливості їх впровадження в національну правотворчу практику, так і оцінити ступінь узгодженості з системою «кращого регулювання» національних підходів до використання інструментів вимірювання ефективності правових актів.

Встановлено, що завдячуючи підходу «один приймається, один скасовується» (*«one in, one out»*), розроблення проєктів правових актів ЄС відбувається у більш ефективний спосіб, забезпечуючи ощадливе використання бюджетних коштів, а також раціоналізуючи витрати суб'єктів господарювання та інших цільових суб'єктів, на яких поширюватиметься вплив майбутнього регулювання, у зв'язку з виконанням вимог до організації та здійснення певних видів діяльності, змінами у правовому статусі певних суб'єктів, правовому режимі майна тощо. Обґрунтовано положення про те, що на сьогодні підхід «один приймається, один скасовується» не отримав належного врахування у вітчизняній нормопроектній техніці, законодавче закріплення якого справило б позитивний вплив на динаміку наближення методології правотворчої діяльності до стандартів ЄС. Зокрема, інтеграція підходу «один приймається, один скасовується» у національне законодавство, насамперед, до Регламентів Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, а також до системи засобів нормопроекування, встановлених Законом України «Про правотворчу діяльність», стало б сигналом для Європейської Комісії про початок змін у інституціональному забезпеченні правотворчого процесу, відповідно до рекомендацій викладених у Звіті 2024 щодо створення процедурної

та методологічної рамки для оцінок законодавчого впливу та постзаконодавчого оцінювання.

Додатково за підсумками порівняльно-правового аналізу підходів до інтеграції «МСП тесту» в інструментарій правотворчої діяльності ЄС та України, виявлено істотні розбіжності, які знижують ефективність національної моделі «Тесту малого підприємництва (М-Тесту)». Отже, з метою повного використання можливостей зазначеного техніко-юридичного засобу вбачається за доцільне усунення виявлених недоліків із внесенням змін до актів чинного законодавства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- [1] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Competitiveness Compass for the EU. COM/2025/30 final. 29.01.2025. *European Commission website*. URL: https://european-research-area.ec.europa.eu/sites/default/files/documents/2025-01/COM%202025%2030%20-%20A%20Competitiveness%20Compass%20for%20the%20EU%20_%2029-1-2025.pdf (дата звернення: 27.10.2025).
- [2] A simpler and faster Europe: Communication on implementation and simplification. European Commission 2024–2029. *European Commission website*. URL: https://commission.europa.eu/document/download/8556fc33-48a3-4a96-94e8-8ecacef1ea18_en?filename=250201_Simplification_Communication_en.pdf (дата звернення: 27.10.2025).
- [3] Better Regulation Guidelines. 03.11.2021 SWD(2021) 305 final. *European Commission website*. URL: https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf (дата звернення: 27.10.2025).
- [4] Better regulation toolbox (July 2023 edition). *European Commission website*. URL: https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf (дата звернення: 27.10.2025).
- [5] Оптимізація правотворчої діяльності: теоретико-правові засади : монографія / за заг. ред. Н. М. Пархоменко. Київ : Юрінком Інтер, 2025. 512 с.
- [6] Волохов О. С. Ефективність законодавства та міжнародні стандарти правотворчості : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2025. 484 с.
- [7] Правотворення і правотворчість в умовах воєнного стану та миробудівництва: монографія / за заг. ред. Н. М. Пархоменко ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Парламентське вид-во, 2023. 307 с.
- [8] Пархоменко Н. М. Парадигма правового регулювання в Україні: змістово-інструментальні виміри : монографія / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Парламентське вид-во, 2023. 314 с.
- [9] Правова доктрина і державність: вектор взаємозв'язку : монографія / за ред. Н. М. Оніщенко ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Наук. думка, 2022. 430 с.
- [10] Тернавська В. М. Правотворча політика України : монографія. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2022. 120 с.

- [11] Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs. Report of the Expert Group. European Commission Enterprise and Industry Directorate-General. *Institut für Wirtschafts- und Politikforschung e.V. (IWP)*. URL: https://iwv-koeln.org/wp-content/uploads/EC_2007_MRDRBS_Final_Report.pdf (дата звернення: 27.10.2025).
- [12] Eager Ja., Nacer E., Douvillé L. Application of the 'One in, one out' approach – and its impact on businesses. *European Parliament. Think Tank*. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754202/IPOL_STU\(2024\)754202_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754202/IPOL_STU(2024)754202_EN.pdf) (дата звернення: 27.10.2025).
- [13] Renda A., Schrefler L., Luchetta G., Zavatta R. Assessing the costs and benefits of regulation: Study for the European Commission, Secretariat General. Final Report. 2013. *European Commission website*. URL: https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf (дата звернення: 27.10.2025).
- [14] Rzepecka J., Fuksiewicz A., Squillante F., Alijošius L., Godlovitch I., Stamm P., Wielgosch J., Lundborg M. The Impact of EU Legislation in the Area of Digital and Green Transition, particularly on SMEs, Publication for the Committee on Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg. *European Parliament*. 2024. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754213/IPOL_STU\(2024\)754213_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754213/IPOL_STU(2024)754213_EN.pdf) (дата звернення: 27.10.2025).
- [15] Trnka D., Thuerer Y. «One-In, X-Out: Regulatory offsetting in selected OECD countries». *OECD Regulatory Policy Working Papers*. 2019. No. 11, OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/67d71764-en>
- [16] Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859 (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02024L1760-20240705> (дата звернення: 27.10.2025).
- [17] Sustainability reporting and due diligence: simpler rules for fewer companies. *European Parliament. News*. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20251009IPR30836/sustainability-reporting-and-due-diligence-simpler-rules-for-fewer-companies> (дата звернення: 27.10.2025).
- [18] The European Union's action to simplify legislation Annual Burden Survey 2022. *European Commission website*. URL: https://commission.europa.eu/document/download/fb29f07c-3c53-42ce-8d16-862fbb38c076_en?filename=ABS_20230912_0.pdf (дата звернення: 27.10.2025).
- [19] Commission Staff working document. Impact assessment report. Annexes. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c851d397-9584-11ec-b4e4-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF (дата звернення: 27.10.2025).
- [20] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Better regulation: Joining forces to make better laws. COM/2021/219 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0219> (дата звернення: 27.10.2025).

- [21] Проект Закону про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності № 8058 від 19.09.2022. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40514> (дата звернення: 27.10.2025).
- [22] Устименко В. А. Адаптація національного законодавства до права Європейського Союзу: основи, критерії, виміри стійкості : монографія / НАН України, ДУ «ІЕПД ім. В. К. Макутова НАН України». Київ : Академперіодика, 2025. 452 с.
- [23] Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 27.10.2025).
- [24] Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування банків податком на прибуток підприємств у 2026 році № 14097 від 01.10.2025. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/57479> (дата звернення: 27.10.2025).
- [25] Вінокуров Я. НБУ про чергове підвищення податку для банків: держбанкам знадобиться докапіталізація. *Економічна правда*. URL: <https://pravda.com.ua/finances/yak-pidvishchennya-podatku-vpline-na-banki-813098> (дата звернення: 27.10.2025).
- [26] Commission staff working document. 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 the Regions. 2024 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 30.10.2024. SWD(2024) 699 final. *European Commission website*. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf (дата звернення: 27.10.2025).
- [27] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – SME Relief Package. COM(2023) 535 final. 12.09.2023. *European Commission website*. URL: https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/8b64cc33-b9d9-4a73-b470-8fae8a59dba5_en?filename=COM_2023_535_1_EN_ACT_part1_v12.pdf (дата звернення: 27.10.2025).
- [28] Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – «Think Small First» – A «Small Business Act» for Europe. COM/2008/0394 final. 25.06.2008. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52008DC0394> (дата звернення: 27.10.2025).
- [29] Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта, затв. постановою Каб. Міністрів України від 11.03.2004 № 308. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-п#Text> (дата звернення: 27.10.2025).
- [30] Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 27.10.2025).

REFERENCES

- [1] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Competitiveness Compass for the EU (2025, January, COM/2025/30 final).

- European Commission*. Retrieved from https://european-research-area.ec.europa.eu/sites/default/files/documents/2025-01/COM%202025%2030%20-%20A%20Competitiveness%20Compass%20for%20the%20EU%20_%2029-1-2025.pdf
- [2] A Simpler and Faster Europe: Communication on Implementation and Simplification. European Commission 2024–2029. *European Commission*. Retrieved from https://commission.europa.eu/document/download/8556fc33-48a3-4a96-94e8-8ecacef1ea18_en?filename=250201_Simplification_Communication_en.pdf
- [3] Better Regulation Guidelines (2021, November 3, SWD/2021/305 final). *European Commission*. Retrieved from https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf
- [4] Better Regulation Toolbox (2023, July edition). *European Commission*. Retrieved from https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf
- [5] Parkhomenko, N. M. (Ed.). (2025). *Optimization of Law-Making Activity: Theoretical and Legal Foundations*. Kyiv: Yurinkom Inter.
- [6] Volokhov, O. S. (2025). *Effectiveness of Legislation and International Standards of Law-Making*. Kyiv: Yurinkom Inter.
- [7] Parkhomenko, N. M. (Ed.). (2023). *Law-Making and Legislative Activity in the Conditions of Martial Law and Peacebuilding: Monograph*. National Academy of Sciences of Ukraine, V. M. Koretsky Institute of State and Law. Kyiv: Parliamentary Publishing House.
- [8] Parkhomenko, N. M. (2023). *The Paradigm of Legal Regulation in Ukraine: Substantive and Instrumental Dimensions*. National Academy of Sciences of Ukraine, V. M. Koretsky Institute of State and Law. Kyiv: Parliamentary Publishing House.
- [9] Shemshuchenko, Yu.S., Onishchenko, N. M., et al. (2022). *Legal Doctrine and Statehood: The Vector of Interconnection*. In N. M. Onishchenko (Ed.). National Academy of Sciences of Ukraine, V. M. Koretsky Institute of State and Law. Kyiv: Naukova Dumka.
- [10] Ternavska, V. M. (2022). *Law-Making Policy of Ukraine*. Odesa: Helvetyka Publishing House.
- [11] European Commission, Enterprise and Industry Directorate-General, Institut für Wirtschafts- und Politikforschung e.V. (IWP). (2007). *Models to Reduce the Disproportionate Regulatory Burden on SMEs: Report of the Expert Group*. Retrieved from https://iwp-koeln.org/wp-content/uploads/EC_2007_MRDRBS_Final_Report.pdf
- [12] Eager, J., Nacer, E., & Douvillé, L. (2024). *Application of the 'One in, One Out' Approach – and Its Impact on Businesses*. European Parliament Think Tank. Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754202/IPOL_STU\(2024\)754202_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754202/IPOL_STU(2024)754202_EN.pdf)
- [13] Renda, A., Schrefler, L., Luchetta, G., & Zavatta, R. (2013, December 10). *Assessing the Costs and Benefits of Regulation: Study for the European Commission, Secretariat General. Final Report*. European Commission. Retrieved from https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf
- [14] Rzepecka, J., Fuksiewicz, A., Squillante, F., Alijošius, L., Godlovitch, I., Stamm, P., Wielgosch, J., & Lundborg, M. (2024). *The Impact of EU Legislation in the Area of Digital and Green Transition, Particularly on SMEs*. Publication for the Committee on Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. European Parliament, Luxembourg. Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754213/IPOL_STU\(2024\)754213_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754213/IPOL_STU(2024)754213_EN.pdf)

- [15] Trnka, D., & Thuerer, Y. (2019). *One-In, X-Out: Regulatory Offsetting in Selected OECD Countries*. OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 11. Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/67d71764-en>
- [16] Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on Corporate Sustainability Due Diligence and Amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859 (Text with EEA relevance). *Eur-Lex: Access to European Union Law*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02024L1760-20240705>
- [17] European Parliament. (2025, October 9). *Sustainability Reporting and Due Diligence: Simpler Rules for Fewer Companies*. European Parliament News. Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20251009IPR30836/sustainability-reporting-and-due-diligence-simpler-rules-for-fewer-companies>
- [18] European Commission. (2022). *The European Union's Action to Simplify Legislation: Annual Burden Survey 2022*. Retrieved from https://commission.europa.eu/document/download/fb29f07c-3c53-42ce-8d16-862fbb38c076_en?filename=ABS_20230912_0.pdf
- [19] European Commission. (2022). *Commission Staff Working Document. Impact Assessment Report. Annexes. Accompanying the Proposal for a Directive on Corporate Sustainability Due Diligence and Amending Directive (EU) 2019/1937*. *Eur-Lex: Access to European Union Law*. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c851d397-9584-11ec-b4e4-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF
- [20] European Commission. (2021). *Better Regulation: Joining Forces to Make Better Laws*. COM/2021/219 final. *Eur-Lex: Access to European Union Law*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0219>
- [21] Draft Law on Accelerated Review of State Regulatory Instruments (2022, September No. 8058). Retrieved from <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40514>
- [22] Ustyenko, V. A. (2025). *Adaptation of National Legislation to the Law of the European Union: Foundations, Criteria, Dimensions of Sustainability*. NAS of Ukraine, V. K. Mamutov Institute of Economic and Legal Research. Kyiv: Akadempriodyka.
- [23] Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine: Law of Ukraine (2010, February). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
- [24] Draft Law on Amendments to the Tax Code of Ukraine on the Taxation of Banks with Corporate Income Tax in 2026 (2025, October, No. 14097). Retrieved from <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/57479>
- [25] Vinokurov, Ya. (2025). NBU on the Next Increase of the Tax for Banks: State Banks Will Need Recapitalization. *Ekonomichna Pravda*. Retrieved from <https://epravda.com.ua/finances/yak-pidvishchennya-podatku-vpline-na-banki-813098>
- [26] European Commission. (2024, October 30). *Commission Staff Working Document. Ukraine 2024 Report. Accompanying the Communication on EU Enlargement Policy*. SWD/2024/699 final. Retrieved from https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf
- [27] European Commission. (2023, September 12). *SME Relief Package*. COM/2023/535 final. Retrieved from https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/8b64cc33-b9d9-4a73-b470-8fae8a59dba5_en?filename=COM_2023_535_1_EN_ACT_part1_v12.pdf
- [28] European Commission. (2008, June 25). «Think Small First» – A «Small Business Act» for Europe. COM/2008/394 final. *Eur-Lex: Access to European Union Law*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52008DC0394>

- [29] Methodology for Conducting Regulatory Impact Analysis, approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine (2004, March, No. 308). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-п#Text>
- [30] On the Principles of State Regulatory Policy in the Sphere of Economic Activity: Law of Ukraine (2003, September). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

Володимир Анатолійович Устименко

Доктор юридичних наук, професор
Член-кореспондент НАН України
Національна академія наук України
01030, вул. Володимирська, 54, Київ, Україна

Член-кореспондент НАПрН України
Національна академія правових наук України
61024, вул. Григорія Сковороди, 70, Харків, Україна

Директор
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В. К. Мамутова Національної академії наук України»
01032, бульв. Тараса Шевченка, 60, Київ, Україна

Volodymyr A. Ustyenko

Dr. Sc. (Law), Professor
Corresponding Member of the NAS of Ukraine
National Academy of Sciences of Ukraine
01030, 54 Volodymyrska St., Kyiv, Ukraine

Corresponding Member of the NALS of Ukraine
National Academy of Legal Sciences of Ukraine
61024, 70 Hryhoriia Skovorody St., Kharkiv, Ukraine

Director
State Organization «V. Mamutov Institute of Economic and Legal
Research of National Academy of Sciences of Ukraine»
01032, 60 Shevchenko Blvd., Kyiv, Ukraine

Email: v.a.ustymenko@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1094-422X>

Руслан Аятшахович Джабраїлов

Доктор юридичних наук, професор
Заступник директора з наукової роботи

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В. К. Мамутова Національної академії наук України»
01032, бульв. Тараса Шевченка, 60, Київ, Україна

Ruslan Aiatshakhovych Dzhabrailov

Dr. Sc. (Law), Professor

Deputy director of the State Organization «V. Mamutov Institute of Economic and Legal
Research of National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv, Ukraine
01032, 60 Shevchenko Blvd., Kyiv, Ukraine

Email: ruzaur13@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4422-2102>

Тетяна Степанівна Гудіма

Доктор юридичних наук, старший дослідник

Заступник завідувача відділу проблем модернізації господарського права та за-
конодавства Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В. К. Мамутова Національної академії наук України»
01032, бульв. Тараса Шевченка, 60, Київ, Україна

Tetiana Stepanivna Hudima

Dr. Sc. (Law), Senior Researcher

Deputy head of the Department of economic law and legislation modernization Issues
of the State Organization «V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research
of National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv, Ukraine
01032, 60 Shevchenko Blvd., Kyiv, Ukraine

Email: gudima.t@ukr.net

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1509-5180>

Веста Костянтинівна Малолітнева

Доктор юридичних наук

Учений секретар

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В. К. Мамутова Національної академії наук України»
01032, бульв. Тараса Шевченка, 60, Київ, Україна

Vesta Kostiantynivna Malolitneva

Dr. Sc. (Law)

Academic Secretary of the State Organization «V. Mamutov Institute of Economic and

Legal Research of National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv, Ukraine
01032, 60 Shevchenko Blvd., Kyiv, Ukraine

Email: vestamalolitneva@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9678-1750>

Станіслав Вадимович Сєребряк

Доктор юридичних наук

Старший науковий співробітник відділу проблем модернізації
господарського права та законодавства

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В. К. Мамутова Національної академії наук України»

01032, бульв. Тараса Шевченка, 60, Київ, Україна

Stanislav Vadymovych Sieriebriak

Dr. Sc. (Law)

Senior researcher of the Department of economic law and legislation modernization
Issues of the State Organization «V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research
of National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv, Ukraine

01032, 60 Shevchenko Blvd., Kyiv, Ukraine

Email: sieriebriak@ukr.net

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7207-594X>

Рекомендоване цитування: Устименко В. А., Джабраїлов Р. А., Гудіма Т. С., Малолітнева В. К., Сєребряк С. В. Техніко-юридичні засоби зменшення «нормативного навантаження» («regulatory burden»): практика ЄС та перспективи вдосконалення національного законодавства. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2025. Т. 32. №4. С. 112–136.

Suggested Citation: Ustymenko, V. A., Dzhabrailov, R. A., Hudima, T. S., Malolitneva, V. K., & Sieriebriak, S. V. (2025). Technical and Legal Instruments for Reducing the «Regulatory Burden»: EU Practice and Prospects for Improving National Legislation. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 32(4), 112–136.

Стаття надійшла / Submitted: 29/10/2025

Доопрацьовано / Revised: 28/11/2025

Схвалено до друку / Accepted: 18/12/2025