

<https://doi.org/10.15407/econlaw.2025.02.034>
УДК 346.5:621

Михайло ДУТОВ, канд. юрид. наук, старший науковий співробітник
відділу господарсько-правових досліджень проблем економічної безпеки
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України», м. Київ, Україна
orcid.org/0000-0002-4661-2833

ЗАХОДИ ОЦІНКИ ВПЛИВУ ЗАКОНОДАВСТВА В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ПАРЛАМЕНТІ

Ключові слова: Європейський Парламент, культура оцінювання, оцінка впливу, законотворчість, регуляторна політика.

Проаналізовано роль заходів оцінки впливу в законотворчій діяльності Європейського Парламенту, що значно активізувалася за останнє десятиліття у межах Міжінституційної угоди від 13 квітня 2016 р. про краще законотворення. Досліджено механізми проведення оцінювання в Парламенті та вплив інституційного середовища на цей процес. Підкреслено тісний зв'язок оцінки впливу із законотворчим процесом та важливість її своєчасності. Визначено ключові міжінституційні виклики і можливості інтеграції майбутніх тенденцій у систему оцінки Європейського Парламенту. Окреслено перспективи подальшого розвитку оцінювальної діяльності, зокрема щодо передбачуваності потреб в аналізі, оптимізації ресурсів та підвищенні прозорості між інституціями Європейського Союзу, що може слугувати підґрунтям для поліпшення процесу адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Вступ. Оцінка є одним із ключових елементів у процесі розроблення законодавства, оскільки вона дає можливість створювати ефективніше законодавство через аналізування вже ухвалених нормативно-правових актів. У Європейському Союзі (ЄС) такі оцінки часто називають «оцінками впливу» (*impact assessments*), що на міжнародному рівні також отримало назву «оцінки регуляторного впливу» (*Regulatory Impact Assessments, RIAs*).

За результатами досліджень практик регуляторної політики у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) [1], ЄС демонструє високі результати у сфері ретроспективної оцінки та консультацій із зацікавленими сторонами. Також ЄС отримує позитивні відгуки щодо застосування оцінки впливу для підтримки своїх регуляторних та політичних ініціатив. Однак як ОЕСР, так й інші міжнародні дослідження, що аналізують процес оцінювання, переважно зосереджуються на діяльності виконавчої гілки влади, залишаючи поза увагою парламенти [2]. Такий підхід пояснюється тим, що саме виконавча влада зазвичай є основним суб'єктом регуляторної політики.

Парламенти відіграють важливу роль у законотворчому процесі, проте їх вплив на оцінку та аналіз впливу здебільшого обмежений. Є кілька причин для цього, зокрема різні можливості для виконавчої та законодавчої влади у здійсненні таких оцінок. Навіть якщо парламенти

Цитування: Дутів М. Заходи оцінки впливу законодавства в Європейському Парламенті. *Економіка та право*. 2025. № 2. С. 34—43. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2025.02.034>

виконують ключову функцію в законотворчому процесі, як порівняти з виконавчою владою, їхня роль в оцінюванні та аналізі впливу є менш значущою. Проте парламенти все ж беруть участь в оцінці впливу, здійснюючи попередній (*ex-ante* — до ухвалення нормативно-правового акту) або подальший (*ex-post* — після набуття чинності нормативно-правовим актом) аналіз.

Такі заходи оцінки впливу парламентів можуть варіювати від формального аналізу до проведення власних оцінок впливу. Дослідження свідчать, що Європейський Парламент доволі активно здійснює регуляторні оцінки в Європі [3]. Це встановлено Міжінституційною угодою про краще законотворення [4], підписаною 2016 р. між Європейським Парламентом, Європейською комісією та Радою ЄС, а також деталізовано у відповідному Посібнику з оцінки впливу Європейського Парламенту [5].

Для України, яка прагне гармонізувати своє законодавство з правом ЄС у межах євроінтеграційного курсу, вивчення підходів Європейського Парламенту до оцінки впливу має особливе значення. По-перше, це дає можливість перейняти ефективні інструменти забезпечення обґрунтованості та якості законотворчих рішень. По-друге, адаптація таких практик сприятиме підвищенню прозорості та підзвітності українського парламенту. По-третє, активне впровадження оцінок впливу в діяльності Верховної Ради України зменшить залежність від виконавчої влади, що є важливим кроком до реалізації принципів належного врядування. Отже, вивчення європейського досвіду не лише збагачує наукову дискусію, а й має практичну користь для реформування українського законодавчого процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У процесі дослідження оцінки впливу в діяльності Європейського Парламенту виявлено, що ця тема знаходиться на перетині питань ефективного врядування, якості законодавства та міжінституційної взаємодії у межах ЄС. У науковій літературі значну увагу приділено розвитку культури оцінки, процедурам *ex-ante* та *ex-post* аналізу, а також інструментам доказового підходу до законотворення.

Так, А. Alemanno [6] проаналізував вплив нового політичного імпульсу, зокрема через оновлену процедуру обрання Президента Європейської комісії (*Spitzenkandidaten*), на посилення політичної ролі Європейської комісії. Зосеред-

жено увагу на наборі ініціатив під назвою «Пакет “Краще регулювання”», спрямованому на підвищення спроможності Комісії реалізовувати політику за принципом: «велика в великих справах, мала в малих». Задля реалізації цієї мети Комісія розширює систему оцінки впливу, оновлює консультаційні процедури та впроваджує нові інституційні механізми. Однак спроба підпорядкувати цим стандартам Європейський Парламент, Раду ЄС та держави-члени ставить під сумнів дотримання принципу поділу влад та інституційного балансу.

А. Вьргін [7] проаналізував вплив Пакета «Краще регулювання» на Європейську Комісію та Секретаріат Європейського Парламенту в контексті внутрішніх та міжінституційних відносин Європейського Парламенту.

У праці [8] розглянуто недостатність представлення теми оцінки політики у політологічній літературі, незважаючи на її активний розвиток у структурах ЄС та країнах-членах, через те, що дослідження зазвичай зосереджуються на етапах формування політики, ухвалення рішень чи впровадження, але не на оцінюванні. Проаналізовано чотири ключові напрями: інституції оцінювання, учасників процесу та їхні інтереси, методи оцінювання, а також мету і практичне застосування результатів. Розкрито, як оцінка політики стає важливим елементом у системі управління ЄС та впливає на законотворчу діяльність.

У вітчизняній науковій літературі проблематика оцінки впливу розроблена поки недостатньо і не має цілісного концептуального осмислення. На сьогодні опубліковано деякі праці, що порушують окремі аспекти цієї теми, зокрема в контексті адаптації українського законодавства до *acquis* ЄС, адміністративної реформи чи регуляторної політики, однак комплексного підходу до дослідження засад оцінки впливу бракує. Це свідчить про необхідність подальших досліджень у цьому напрямі з урахуванням як європейського досвіду, так і специфіки українського правового та політичного контексту.

З публікацій, присвячених окремим аспектам процесу нормотворення ЄС, можна виділити статтю І. Возняка «Техніка нормопроекування Європейського Союзу: загальнотеоретична характеристика» [9]. У ній висвітлено основні вимоги до техніки нормопроекування в ЄС та окреслено основні етапи її розвитку з початку 1990-х років до сьогодення.

Аналізу різних методів та підходів до розроблення й впровадження нормативно-правових актів, техніці нормопроєктування в Україні та країнах — членах ЄС, ролі правової експертизи у нормотворчості присвячено працю О. Кучинської «Стратегії нормопроєктування в Україні на шляху вступу до Європейського Союзу» [10].

Отже, з огляду наукових джерел можна зробити висновок, що практика оцінки впливу в Європейському Парламенті є невід'ємною частиною ширших процесів інституційної еволюції. Накопичений у цій сфері досвід ЄС дуже цінний для України, оскільки може слугувати орієнтиром у формуванні ефективної національної системи оцінки якості нормативно-правових актів, особливо в умовах поглиблення євроінтеграційних процесів.

Мета статті — проаналізувати заходи оцінки впливу в законотворчій діяльності Європейського Парламенту та її внесок у формування політики ЄС. Необхідними складовими такого аналізу є стислий огляд ролі Європейського Парламенту в формуванні політики ЄС і його зобов'язань щодо здійснення оцінювання, огляд діяльності з оцінки впливу в Європейському Парламенті, дослідження пов'язаних викликів і характерних особливостей такої діяльності, огляд методів оцінки впливу. Проведення заходів оцінки впливу в законотворчій діяльності Європейського Парламенту є важливою фундаментальною складовою нормотворчої діяльності ЄС, тому розуміння основ такої діяльності важливе для створення нового законодавства України та гармонізації його із законодавством ЄС.

Результати дослідження. Процес формування політики в ЄС є спільною відповідальністю трьох основних інституцій: Європейської комісії, Європейського Парламенту та Ради ЄС. Європейський Парламент як єдиний орган ЄС, обраний безпосередньо громадянами, є політичним інститутом, що надає своїм діям демократичної легітимності. Його функції та повноваження розвивалися протягом часу через поступові зміни у договорах ЄС, які визначають ролі його інституцій, а також укладання міжінституційних угод і внесення змін до регламенту Парламенту.

З часом Європейський Парламент набув значно ширших повноважень, перетворившись із консультативного органу на орган, що має право звернутися до Комісії з проханням подати

відповідні пропозиції з питань, які, на його думку, вимагають ухвалення законодавчого акта ЄС. Значний крок у розвитку прав Парламенту відбувся 2009 р., коли Лісабонський договір надав йому рівні права з Радою ЄС. Важливим нововведенням стала поява такого поняття, як «звичайна законодавча процедура» (*ordinary legislative procedure, OLP*), що стала основним механізмом ухвалення рішень у ЄС. Усі законодавчі ініціативи, що підлягають узгодженню за цією процедурою, потребують схвалення як Парламентом, так і Радою.

Парламент і Рада мають право вносити зміни до законодавчих пропозицій, поданих Європейською комісією. Вони можуть розпочати міжінституційні переговори на будь-якому етапі законодавчого процесу, що приводить до дедалі більшого використання так званих трилогів — переговорів між Комісією, Радою та Парламентом.

Звичайна законодавча процедура залишається основним інструментом ухвалення законів у ЄС, однак низка кризових подій, таких як пандемія *COVID-19*, енергетична криза та збройні конфлікти у прилеглих регіонах, періодично ставили під загрозу повноцінну участь Європейського Парламенту в законодавчому процесі через необхідність ухвалення рішень у стислі терміни. За таких обставин Європейський Парламент наголошує на важливості здійснення ретроспективної (*ex-post*) оцінки ухвалених у надзвичайному порядку рішень [11].

Крім функції співзаконодавця, Європейський Парламент виконує й інші: формує політичний і законодавчий порядок денний ЄС, разом із Радою бере участь в ухваленні бюджету і контролює виконання виконавчою владою законодавства ЄС [12].

Контрольну функцію Парламенту закріплено у ст. 14 Договору про Європейський Союз, яка надає йому загальні права на політичний нагляд. Повноваження Парламенту в контролі за виконавчою владою охоплюють призначення членів виконавчого органу, нагляд за їх діяльністю, а також контроль за виконанням бюджету.

Попри те, що зазначені функції подібні до тих, які виконують національні Парламенти, Європейський Парламент має одну важливу відмінність: на сьогодні він має право безпосередньо ініціювати розроблення законодавчих актів у обмеженому колі випадків відповідно до положень ч. 4 ст. 289 Договору про функцію-

нування Європейського Союзу. Решта ж його законодавчих ініціатив є, так би мовити, правом непрямої ініціативи, оскільки реалізується через звернення до Комісії з проханням подати відповідні пропозиції (ст. 225 Договору про функціонування Європейського Союзу).

Зобов'язання Європейського Парламенту, Єврокомісії та Ради ЄС щодо оцінки законів і політик (як *ex-ante*, так і *ex-post*) викладені в Міжінституційній угоді про краще законотворення 2016 р. У ній наголошено, що «ретроспективне оцінювання діючих законів та оцінка впливу нових ініціатив є важливим для досягнення високої якості законодавства». Вона також визначає ролі та відповідальність трьох інституцій у процесі оцінювання.

Зокрема, Парламент і Рада зобов'язуються повністю враховувати оцінки впливу, підготовлені Комісією, під час розгляду законопроектів. Крім того, вони мають проводити оцінки впливу щодо своїх основних поправок до пропозицій Комісії, якщо це необхідно для законодавчого процесу.

Адміністрація Європейського Парламенту, яка складається переважно з державних службовців, не підпорядковується політичним змінам, що виникають після виборів. Важливою частиною адміністрації є Європейська парламентська служба з досліджень (*European Parliamentary Research Service, EPRS*), яка забезпечує Парламент аналітичними та дослідницькими матеріалами для підтримки його законодавчих і контрольних функцій. Одним із напрямів роботи *EPRS* є оцінка законодавчих ініціатив і політик, яку виконують близько 30 спеціалістів [13]. Для цих посад не існує чітких вимог до освіти чи професійного досвіду, хоча більшість працівників мають наукові ступені в галузі політичних наук, права або економіки. Крім внутрішніх ресурсів для залучення передових методів оцінки, *EPRS* співпрацює із зовнішніми експертами.

Оцінки, які готує *EPRS*, охоплюють різні етапи законодавчого процесу. Оцінки на етапах формулювання порядку денного, підготовки та розроблення законодавчих актів належать до аналізу майбутнього впливу (*ex-ante*), тоді як оцінки на пост-законодавчому етапі зосереджуються на ретроспективному аналізі (*ex-post*). Ці два підходи перетинаються, оскільки законодавчі зміни ґрунтуються на результатах попередніх оцінок, що відображає принцип ЄС

«оцінка перед дією», згідно з яким необхідно оцінити законодавчий акт перед його розглядом.

На етапі формулювання порядку денного *EPRS* готує звіти *Cost of non-Europe*¹ (*CoNE*), метою яких є виявлення потенційних політичних пріоритетів для подальшого розгляду досліджуваного питання. Вони допомагають визначати прогалини у законодавстві або можливості для активніших дій ЄС за напрямками, де додаткові заходи можуть бути корисними.

На підготовчому етапі *EPRS* розробляє також *European Added Value Assessments*² (*EAVA*), що вивчають потенційні вигоди, які можуть бути досягнуті через законодавчі ініціативи Європейського Парламенту. Ці оцінки підтримують законодавчі ініціативи, розроблені парламентськими комітетами відповідно до ст. 225 Договору про функціонування Європейського Союзу.

Оцінки *CoNE* та *EAVA* мають подібні теоретичні основи, проте зосереджуються на різних аспектах: перші — на витратах, що виникають внаслідок бездіяльності, другі — на вигодах від дій. Обидва підходи спираються на аналіз витрат і вигод, хоча такий аналіз виходить далеко за межі суто фінансових розрахунків. Важливими принципами є субсидіарність і пропорційність, закріплені у ст. 5 Договору про Європейський Союз, які означають, що заходи мають здійснюватися на рівні ЄС лише тоді, коли вони значно підвищують ефективність завдяки масштабу або впливу.

На етапі розроблення проекту нормативно-правового акта *EPRS* регулярно розглядає попередні оцінки впливу, підготовлені Європейською комісією, для оцінювання якості пропозицій і відповідності вимогам кращого регулювання.

Після набуття чинності нормативно-правовим актом *EPRS* також на регулярних засадах

¹ Вартість не-Європи — додаткові витрати ЄС за відсутності єдиної політичної програми на рівні ЄС, до яких належать не лише економічні, а й витрати для суспільства, європейських цінностей та навколишнього середовища. Водночас скоординованіші та спільні дії на європейському рівні можуть зменшити ці витрати та мати додаткову цінність для суспільства.

² Оцінки європейської доданої вартості — за формулюванням Європейської комісії, додана вартість у цьому контексті «найкраще визначається як вартість, що виникає в результаті втручання ЄС і є додатковою до тієї вартості, яка була б створена лише державами-членами».

проводить оцінки впровадження, щоб підсумувати ефективність чинного законодавства перед внесенням пропозицій щодо його змін. Також готуються глибші аналітичні продукти, відомі як Оцінки Європейського впровадження (*European Implementation Assessments*), що дають можливість виявляти сильні й слабкі сторони чинних нормативно-правових актів ЄС.

Усі результати оцінок *EPRS* публікуються на офіційному вебсайті Європейського Парламенту і знаходяться у вільному доступі для громадськості. Висновки, викладені *EPRS* у своїх оцінках, часто відображаються в резолюціях і звітах, сформульованих Європейським Парламентом, що підтверджує важливість використання доказової бази в законодавчому процесі.

Процес оцінювання в Європейському Парламенті має характерні риси. Значна частина його роботи полягає у реагуванні на законодавчі ініціативи Єврокомісії, яка щороку формує програму з ключовими політичними пропозиціями та змінами до законодавства. Програма містить також ретроспективні оцінки, тому вона безпосередньо впливає на планування та реалізацію оцінювальної діяльності Парламенту, зокрема з погляду строків. Якщо Комісія зазвичай має у розпорядженні один—два роки для підготовки законодавчої ініціативи разом із оцінкою впливу, то Парламент має діяти у стисліші терміни. Для того, щоб оцінювання реально впливало на законодавчу дискусію та процес внесення поправок, воно має бути завершено вже на початкових етапах. Це вимагає злагодженої співпраці парламентських комітетів з доповідачами задля узгодження дослідницької роботи з їхніми потребами.

Не всі оцінки, що проводить Європейський Парламент, мають жорстко встановлені терміни завершення або прив'язані до конкретних етапів законодавчого процесу. Зокрема, це стосується оцінок *CoNE*.

Важливим аспектом є ініціатива щодо оцінки впливу, яка акцентує увагу на необхідності забезпечення узгодженості та послідовності дій між трьома основними інституціями: Європейським Парламентом, Європейською комісією та Радою ЄС. Це означає, що оцінювальні процеси різних інституцій мають взаємодоповнювати одне одного, а результати, отримані в одній установі, можуть стати відправною точкою для подальших досліджень в іншій. У Європейському Парламенті поширена практика ви-

користання оцінок, підготовлених Єврокомісією, як бази для формування власних аналітичних документів. Водночас це не виключає критичного переосмислення позицій Комісії. Так, у додатковій оцінці парламентських експертів щодо пропозиції Комісії з протидії сексуальному насильству над дітьми в інтернеті було наголошено на можливих ризиках порушення основоположних прав, зокрема права на приватність [14].

Незважаючи на те що Парламент використовує керівні принципи Комісії для оцінки впливу, його методологія оцінювання менш деталізована через різницю у масштабах ресурсів, доступ до даних і коротші строки для підготовки оцінок.

У межах здійснення своїх функцій Європейський Парламент виконує важливу роль у зверненні уваги до питань і тенденцій, які ще не стали об'єктом глибокого аналізу або поки не включені до політичного порядку денного ЄС. Це прямо впливає на діяльність *EPRS*, адже парламентські комітети можуть ініціювати запити на проведення спеціальних досліджень. Наприклад, у листопаді 2020 р. *EPRS* оцінила *EAVA* щодо проблеми вирубування лісів, яка була оприлюднена за рік до того, як Єврокомісія представила власну законодавчу ініціативу та супровідну оцінку впливу [15].

Вплив оцінок *EPRS* на діяльність Європейського Парламенту складно піддається кількісному вимірюванню, оскільки вони можуть впливати на різні напрями діяльності. Використання оцінок не обмежується лише Парламентом, їх використовують й інші органи, зокрема, національні уряди, Парламенти країн-членів, неурядові організації, агентства ЄС і, що важливо, Європейська комісія. Прикладом такого використання є перегляд регламенту щодо статуту та фінансування європейських політичних партій 2021 р., у процесі якого Комісія спиралася на дослідження *EPRS* як для ретроспективної оцінки, так і для підготовки оцінки впливу.

Відносно даних, на яких базується проведення оцінок Європейським Парламентом, потрібно зазначити таке.

В Європейському Парламенті оцінювальна діяльність ґрунтується переважно на вторинних даних, наданих Єврокомісією, Євростатом, різними агентствами ЄС або що збираються під час опитування та з опублікованих досліджень. Парламент не має пріоритетного доступу до

первинних даних, зібраних Комісією. Якщо потрібно доповнити або замінити ці дані, *EPRS* може проводити цілеспрямовані опитування та інтерв'ю, проте через обмежені ресурси неможливо здійснювати масштабні консультації з усіма зацікавленими сторонами, як це робить Комісія для *ex-ante* та *ex-post* оцінок.

Методи оцінювання, які застосовує Європейський Парламент, здебільшого повторюють підходи, що використовує Єврокомісія відповідно до її Керівних принципів з кращого регулювання. *Ex-ante* та *ex-post* оцінки можуть включати аналіз літератури, кількісні аналізи, соціологічні дослідження, юридичний аналіз, а також опитування і напівструктуровані інтерв'ю. Якісні методи, такі як соціологічні дослідження та інтерв'ю, використовують для заповнення прогалів, які не можна охопити лише кількісними методами. Часові обмеження конкретного дослідження не дають можливості врахувати всі аспекти життя ЄС, тому дослідження часто обмежуються кількома країнами, вибір яких відображує різноманітність ЄС.

Юридичний аналіз має важливе значення в оцінці політик ЄС, оскільки будь-які заходи, ініційовані ЄС, повинні відповідати принципам субсидіарності та пропорційності. *Ex-post* оцінки перевіряють, чи були дотримані ці принципи під час реалізації політики в державах-членах. Юридичний аналіз також визначає, чи є у ЄС повноваження діяти самостійно (ексклюзивна компетенція) або спільно з державами-членами (спільна компетенція). Визначення правильного юридичного підґрунтя є важливим початковим кроком у процесі оцінювання.

Географічна спрямованість оцінювальної діяльності Європейського Парламенту орієнтована переважно на ЄС, але може виходити за його межі залежно від конкретного завдання. Наприклад, оцінки міграції можуть охоплювати чинники, що спричиняють міграцію з країн, які не є членами ЄС, до країн — членів ЄС або ж аналіз торгових угод може зосереджуватися на економічних умовах в країнах-партнерах. Вплив політик ЄС, ймовірно, різнитиметься залежно від країн-членів і соціальних груп, однак часто оцінка зосереджується на дослідженні впливу на загальному рівні. У низці оцінок територіальні особливості розглядаються з урахуванням інформації, отриманої з окремих прикладних досліджень. Так, *ex-ante* оцінка Нового пакту ЄС про міграцію та притулок від 10.04.2024 місти-

ла соціологічні дослідження щодо поводження з шукачами притулку в таких країнах, як Італія, Греція, Угорщина та Болгарія.

Оцінки *CoNE* та *EAVA* за можливості зазвичай використовують складні кількісні методи. Наприклад, *ex-ante* оцінка для енергетичного сектору включає макроекономічне моделювання для прогнозування викидів вуглецю до 2050 р. для різних політичних сценаріїв [16]. Також застосовують непараметричні методи економетричного аналізу. Зокрема, аналіз огортання даних (*DEA*) використовують для оцінки приросту ефективності у межах перспективних сценаріїв, які передбачають перенесення окремих категорій державних витрат із рівня держав-членів на рівень ЄС.

Іноді оцінки використовують екстраполяцію результатів попередніх досліджень, наприклад, для оцінювання насильства за ознакою статі, що ґрунтувалося на оцінці закону США про насильство щодо жінок 1994 р., оскільки цей закон мав подібні до законодавства ЄС правові норми. Через невизначеність, як саме може бути реалізована політика ЄС та до яких наслідків вона може призвести, *EPRS* у своїх кількісних моделях використовує обережні (консервативні) припущення.

Оцінювання у сферах політики, які раніше не досліджували на рівні ЄС, становить певні виклики, оскільки доступ до моніторингових даних і результатів наукових досліджень обмежений. Початкові критерії для аналізу можуть відрізнятися у держав-членів або взагалі бути відсутніми. У таких ситуаціях окреслення чітких критеріїв і правових меж не менш важливе за саме оцінювання. Для глибшого розуміння ситуації часто проводять консультації з парламентськими комітетами та іншими зацікавленими сторонами.

Чинні домовленості між Європейським Парламентом та іншими інституціями ЄС не позбавлені напруженості. З погляду Парламенту, одним із ключових питань є обмеження, передбачене чинними Договорами, яке не дозволяє Парламенту самостійно ініціювати проекти нормативно-правових актів. Європейський Парламент уже давно виступає за внесення змін до Договорів, аби надати йому пряме право законодавчої ініціативи, що могло б посилити демократичну легітимність ЄС. Аналогічну рекомендацію було висловлено також на Конференції з питань майбутнього Європи (травень

2022 р.), де наголошено, що саме Європейський Парламент як єдина інституція ЄС, обрана безпосередньо громадянами, повинен мати таке право.

Зі свого боку Єврокомісія закликає Європейський Парламент виконувати свої обов'язки, визначені в Міжінституційній угоді про краще законотворення 2016 р., зокрема, звертати більше уваги на оцінку впливу значних змін, запропонованих Парламентом під час обговорення європейських ініціатив. Одні експерти підтримують таку позицію Комісії і наголошують на необхідності взаємних зобов'язань щодо поліпшення законодавства, зменшення дублювання та забезпечення більшої прозорості для громадян. Однак інші зазначають, що проведення таких оцінок може ще більше затягнути процес ухвалення законодавчих пропозицій [17].

Європейський Парламент вже проводив деякі оцінки впливу значних поправок, проте така практика досі не набула системного характеру. З 2012 до 2023 р. *EPRS* провела вісім оцінок впливу, що охоплюють 42 зміни [18]. З погляду Парламенту, основна проблема полягає у процедурних вимогах, адже відповідно до внутрішніх правил, викладених у Посібнику з оцінки впливу, для проведення такої оцінки необхідна згода координаторів профільного парламентського комітету. Тобто для реалізації законодавчої ініціативи потрібно залучитися політичною підтримкою, що часто є складним завданням залежно від характеру запропонованих змін. До того ж досі немає єдиного розуміння, що є значною зміною. Ідеально, якщо оцінка Парламентом значної зміни ґрунтується на попередній оцінці впливу, підготовленій Комісією, або ж оцінка Комісії може бути оновлена для відображення результатів змін Парламенту. Однак для цього необхідне тісніше співробітництво між інституціями, чого на сьогодні не спостерігається.

Європейська комісія також зазначала, що Європейський Парламент недостатньо використовує її оцінки та не ґрунтує подальші дії на їх основі. Проте Парламент хоча й не проводить систематичний моніторинг оцінок Комісії, він використовує їх вибірково, коли це відповідає політичним цілям і пріоритетам. Це стосується передусім законодавчих змін, де парламентські комітети дедалі частіше запрошують Комісію презентувати результати своїх

оцінок. Особливо активно це практикують комітети з сільського господарства та розвитку сільських районів, охорони навколишнього середовища, громадського здоров'я та безпеки продуктів харчування, а також цивільних свобод, правосуддя та внутрішніх справ. У деяких випадках парламентський контроль над оцінками Комісії приводив до дебатів і резолюцій на пленарних засіданнях, таких як резолюція Європейського Парламенту від 17.12.2020 щодо реалізації законодавства ЄС у сфері води [19].

Висновки. Дослідження показало, що практика оцінювання в Європейському Парламенті сформувалася відповідно до ролі й повноважень цієї інституції у процесі формування політики ЄС, а також зобов'язань, узятих у межах Міжінституційної угоди 2016 р. з Єврокомісією та Радою. Основна мета оцінювання полягає у тому, щоб спрямовувати релевантні дослідження та фактичні дані у бік політичних дискусій і дебатів. Європейський Парламент також продемонстрував здатність застосовувати передові кількісні методи, особливо у випадках, де оцінка не є терміновою, наприклад, під час складання оцінок *CoNE*.

Оцінка в Європейському Парламенті стала важливим інструментом для підвищення адміністративної та політичної спроможності інституції. За останнє десятиліття досягнуто значних успіхів, проте існують ще можливості для посилення оцінки та розвитку її культури, навіть за наявних обмежень. В ЄС посилюється інтерес до інтеграції стратегічного прогнозування у процесі дослідження альтернативних майбутніх сценаріїв і сприяння стійкості законодавчих ініціатив.

2022 року Європейська служба досліджень Європейського Парламенту започаткувала щорічний звіт «Майбутні потрясіння», який досліджує ризики для ЄС і оцінює здатність інституцій реагувати на них, а також пропонує політичні варіанти для розв'язання проблем (останній звіт підготовлено у липні 2023 р. [20]). Крім того, розроблено методологію стрес-тестування політик ЄС [21], яка застосовує різні сценарії для оцінки політик, щоб виявити їх слабкі сторони та внести зміни в законодавство.

Оцінки в Європейському Парламенті зосереджуються переважно на оцінюванні впливу на рівні ЄС, хоча інколи враховуються територіальні аспекти для окремих держав-членів.

Стосовно міжінституційних відносин Європейський Парламент вважає, що необхідно більше уваги приділяти принципу «спочатку оцінити» та зміцненню зв'язків між етапами *ex-ante* та *ex-post* у законодавчому циклі. Запропонований Спільний законодавчий портал [22] сприятиме поліпшенню цих зв'язків, розширюючи можливості для обміну даними між інституціями, що дасть змогу Європейському Парламенту ефективніше перевіряти законодавчі пропозиції та визначати їх потенційні впливи.

Діяльність Європейського Парламенту з оцінювання на різних етапах політичного циклу доволі розвинена, як порівняти з діяльністю інших законодавчих органів у світі, однак подальше вдосконалення могло б сприяти тому, щоб законодавство ЄС ґрунтувалось на переконливіших доказах і викликало більше довіри з боку громадян, на яких воно спрямоване.

Розглянутий у статті підхід до оцінювання політики та законодавства є особливо актуальним для України, яка стоїть на шляху європейської інтеграції, з кількох причин.

При дотриманні вимог євроінтеграції та Угоди про асоціацію, ефективна оцінка впливу є невід'ємною частиною процесу ухвалення рішень в ЄС, яка забезпечує обґрунтованість, прозорість і передбачуваність регулювання. Засвоєння та адаптація цих підходів допоможе Україні точніше дотримуватися *acquis communautaire*.

Підвищення якості законотворення — оцінка впливу дає можливість аналізувати наслідки

запропонованих нормативно-правових актів ще до їх ухвалення (*ex-ante*) або після набуття чинності (*ex-post*), що сприяє ухваленню більш зважених, обґрунтованих і ефективних законів. Для України, яка перебуває у процесі реформування правового регулювання багатьох секторів економіки, це критично важливо.

Запровадження європейських стандартів управління — Європейський Парламент має розвинену культуру оцінки, зокрема через використання спеціалізованих структур, методів і процедур, таких як Стратегічне прогнозування, здійснення оцінок *CoNE* та *EAVA*. Україна може перейняти ці інституційні рішення та адаптувати їх до свого контексту задля підвищення ефективності законодавчої діяльності.

Зміцнення довіри до законодавства — використання оцінки впливу як елемента прозорого процесу законотворення сприяє підвищенню довіри громадськості, бізнесу та міжнародних партнерів до державної політики та, відповідно, законодавства як стрижневого елемента державної політики. Це особливо важливо для України в умовах воєнного часу, відбудови та подальшого руху до членства в ЄС.

Підтримка інституційної спроможності Парламенту України — вивчення досвіду Європейського Парламенту — дає змогу посилити аналітичні функції Верховної Ради України, зокрема через створення незалежних дослідницьких служб, систематичне залучення доказової бази та розвиток культури використання даних під час ухвалення рішень.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Better Regulation Practices across the European Union 2022. *OECD*. <https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en>
2. Kaufmann D., Kraay A. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and 2024 Update. Policy Research Working Paper. *World Bank Group*. 2024. URL: <http://hdl.handle.net/10986/42373> (дата звернення: 07.04.2025).
3. Anglmayer I. Better Regulation Practices in National Parliaments. Brussels: European Parliamentary Research Service. 2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642835/EPRS_STU\(2020\)642835_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642835/EPRS_STU(2020)642835_EN.pdf) (дата звернення: 07.04.2025).
4. Interinstitutional agreement between the European Parliament, the council of the European Union and the European Commission on better law-making. 2016. *Eur-lex*. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_interinst/2016/512/oj/eng (дата звернення: 07.04.2025).
5. Conference of committee chairs. Impact assessment handbook: Guidelines for committees. *European Parliament*. 2017. URL: https://www.europarl.europa.eu/EPRS/impact_assesement_handbook_en.pdf (дата звернення: 07.04.2025).
6. Alemanno A. How Much Better is Better Regulation? Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union — A Research Agenda. *European Journal of Risk Regulation*. 2015. Vol. 6. Is. 3. P. 344—356. <https://doi.org/10.1017/S1867299X00004736>
7. Bürgin A. The implications of the better regulation agenda for the European Parliament's inter- and intra-institutional power relations. *Journal of European Integration*. 2019. Vol. 41(2). P. 187—202. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1572134>
8. Stephenson P.J., Schoenefeld J.J., Leeuw F.L. The Politicisation of Evaluation: Constructing and Contesting EU Policy Performance. *Politische Vierteljahresschrift*. 2019. Vol. 60. P. 663—679. <https://doi.org/10.1007/s11615-019-00212-7>

9. Возняк І.З. Техніка нормопроєктування Європейського Союзу: загальнотеоретична характеристика. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 26—30. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-2/3>
10. Кучинська О.Ю. Стратегії нормопроєктування в Україні на шляху вступу до Європейського Союзу. *Право і суспільство*. 2024. № 2. С. 305—310. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.42>
11. European Parliament resolution of 12 July 2023 on the COVID-19 pandemic: lessons learned and recommendations for the future. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0282_EN.html (дата звернення: 07.04.2025).
12. The power of the European Parliament: Examples of EP impact during the 2014-19 legislative term. 2019. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637942/EPRS_IDA\(2019\)637942_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637942/EPRS_IDA(2019)637942_EN.pdf) (дата звернення: 07.04.2025).
13. Hiller W. European Parliamentary Work in the Fields of Impact Assessment and European Added Value — Activity Report for 2022. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en (дата звернення: 07.04.2025).
14. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules to prevent and combat child sexual abuse. COM/2022/209 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022PC0209> (дата звернення: 07.04.2025).
15. Evas T., Heflich A., Navarra C. An EU Legal Framework to Halt and Reverse EU-Driven Global Deforestation: European Added Value Assessment. 2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654174/EPRS_STU\(2020\)654174_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654174/EPRS_STU(2020)654174_EN.pdf) (дата звернення: 07.04.2025).
16. Heflich A., Saulnier J. EU Energy System Transformation: Cost of Non-Europe Report. 2021. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694222/EPRS_STU\(2021\)694222_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694222/EPRS_STU(2021)694222_EN.pdf) (дата звернення: 07.04.2025).
17. Radaelli C. Halfway through the better regulation strategy of the Juncker commission: What does the evidence say? *Journal of Common Market Studies*. 2018. Vol. 56. P. 85—95. <https://doi.org/10.1111/jcms.12768>
18. Holzhausen A., Gauci J., Garciandia R. Charting the course to better EU law-making: optimisation of EU Treaties through inter-institutional cooperation with the European Committee of the Regions. 2024. <https://doi.org/10.2863/4939927>
19. Anglmayer I. Evaluation in the European Commission: Rolling Check-List and State of Play, 5th ed. 2023. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747435/EPRS_STU\(2023\)747435_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747435/EPRS_STU(2023)747435_EN.pdf) (дата звернення: 07.04.2025).
20. European Parliamentary Research Service. Future Shocks 2023: Anticipating and weathering the next storms. 2023. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751428/EPRS_STU\(2023\)751428_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751428/EPRS_STU(2023)751428_EN.pdf) (дата звернення: 07.04.2025).
21. European Parliamentary Research Service. Stress-testing to promote the resilience of EU policies. 2023. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/734710/EPRS_STU\(2023\)734710_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/734710/EPRS_STU(2023)734710_EN.pdf) (дата звернення: 07.04.2025).
22. Jurzyca E. Question for written answer E-002508/2022 to the Commission Rule 138. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-002508_EN.html (дата звернення: 07.04.2025).

Надійшла 07.04.2025

REFERENCES

1. Better Regulation Practices across the European Union. 2022. *OECD*. <https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en>
2. Kaufmann D., Kraay A. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and 2024 Update. Policy Research Working Paper. *World Bank Group*. 2024. URL: <http://hdl.handle.net/10986/42373>
3. Anglmayer I. Better Regulation Practices in National Parliaments. Brussels: European Parliamentary Research Service. 2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642835/EPRS_STU\(2020\)642835_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642835/EPRS_STU(2020)642835_EN.pdf)
4. Interinstitutional agreement between the European Parliament, the council of the European Union and the European Commission on better law-making. 2016. *Eur-lex*. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_interinstit/2016/512/oj/eng
5. Conference of committee chairs, impact assessment handbook: Guidelines for committees. *European Parliament*. 2017. URL: https://www.europarl.europa.eu/EPRS/impact_assesement_handbook_en.pdf
6. Alemanno A. How Much Better is Better Regulation? Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union — A Research Agenda. *European Journal of Risk Regulation*. 2015. Vol. 6, is. 3. P. 344-356. <https://doi.org/10.1017/S1867299X00004736>
7. Bürgin A. The implications of the better regulation agenda for the European Parliament's inter- and intra-institutional power relations. *Journal of European Integration*. 2019. Vol. 41(2). P. 187-202. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1572134>
8. Stephenson P.J., Schoenefeld J.J., Leeuw F.L. The Politicisation of Evaluation: Constructing and Contesting EU Policy Performance. *Politische Vierteljahresschrift*. 2019. Vol. 60. P. 663-679. <https://doi.org/10.1007/s11615-019-00212-7>
9. Vozniak I.Z. Tekhnika normoproiektuvannia Yevropeiskoho Soiuzu: zahalnoteoretychna kharakterystyka. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. 2024. No. 2. P. 26-30. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-2/3> [in Ukrainian].

10. Kuchynska O.Iu. Stratehii normoproektuvannia v Ukraini na shliakhu vstupu do Yevropeiskoho Soiuzu. *Pravo i sus-pilstvo*. 2024. No. 2. P. 305-310. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.42> [in Ukrainian].
11. European Parliament resolution of 12 July 2023 on the COVID-19 pandemic: lessons learned and recommendations for the future. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0282_EN.html
12. The power of the European Parliament: Examples of EP impact during the 2014-19 legislative term. 2019. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637942/EPRS_IDA\(2019\)637942_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637942/EPRS_IDA(2019)637942_EN.pdf)
13. Hiller W. European Parliamentary Work in the Fields of Impact Assessment and European Added Value — Activity Report for. 2022. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en
14. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules to prevent and combat child sexual abuse. COM/2022/209 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022PC0209>
15. Evas T., Heflich A., Navarra C. An EU Legal Framework to Halt and Reverse EU-Driven Global Deforestation: European Added Value Assessment. 2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654174/EPRS_STU\(2020\)654174_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654174/EPRS_STU(2020)654174_EN.pdf)
16. Heflich A., Saulnier J. EU Energy System Transformation: Cost of Non-Europe Report. 2021. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694222/EPRS_STU\(2021\)694222_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694222/EPRS_STU(2021)694222_EN.pdf)
17. Radaelli C. Halfway through the better regulation strategy of the Juncker commission: What does the evidence say? *Journal of Common Market Studies*. 2018. Vol. 56. P. 85-95. <https://doi.org/10.1111/jcms.12768>
18. Holzhausen A., Gauci J., Garcandia R. Charting the course to better EU law-making: optimisation of EU Treaties through inter-institutional cooperation with the European Committee of the Regions. 2024. <https://doi.org/10.2863/4939927>
19. Anglmayer I. Evaluation in the European Commission: Rolling Check-List and State of Play. 5th ed. 2023. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747435/EPRS_STU\(2023\)747435_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747435/EPRS_STU(2023)747435_EN.pdf)
20. European Parliamentary Research Service. Future Shocks 2023: Anticipating and weathering the next storms. 2023. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751428/EPRS_STU\(2023\)751428_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751428/EPRS_STU(2023)751428_EN.pdf)
21. European Parliamentary Research Service. Stress-testing to promote the resilience of EU policies. 2023. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/734710/EPRS_STU\(2023\)734710_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/734710/EPRS_STU(2023)734710_EN.pdf)
22. Jurzyca E. Question for written answer E-002508/2022 to the Commission Rule 138. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-002508_EN.html

Received 07.04.2025

*Mykhaylo DUTOV,*PhD (Law), Senior Research Fellow at the Department of economic
and legal studies of economic security problems

State Organization “V. Mamutov Institute of Economic

and Legal Research of the National Academy of Sciences of Ukraine”, Kyiv, Ukraine

orcid.org/0000-0002-4661-2833

LEGISLATIVE IMPACT ASSESSMENT MEASURES IN THE EUROPEAN PARLIAMENT

This article explores the role of impact assessment measures in the legislative activities of the European Parliament, which have significantly intensified over the past decade under the Interinstitutional Agreement on Better Law-Making of 13 April 2016. It examines the mechanisms by which evaluations are conducted within the Parliament and how the institutional context influences this process. The analysis highlights the strong connection between impact assessment and the legislative process, emphasizing the importance of timely application of evaluation in order to ensure effective and evidence-informed policymaking. The article identifies the main interinstitutional challenges that affect the evaluation process, such as coordination between the European Parliament, the European Commission, and the Council of the EU. It also discusses the potential for integrating future trends and shocks into the European Parliament's evaluation system, including digital transformation, crisis resilience, and sustainability goals. Furthermore, the study outlines the prospects for the further development of evaluative practices in the European Parliament. Particular attention is given to improving the predictability of demand for evaluations, optimizing the use of resources, and enhancing transparency between EU institutions regarding the data and evidence used to support policy decisions. These improvements are not only crucial for the institutional development of the EU but also offer a valuable framework for countries like Ukraine. As Ukraine continues to align its legal and regulatory systems with EU standards, the European Parliament's approach to impact assessment can serve as a model for enhancing the quality and accountability of national law-making processes. This article contributes to the academic discourse on evaluation culture in the EU by demonstrating how impact assessment can strengthen legislative capacity and democratic governance and provides insights relevant to both EU member states and aspiring member states such as Ukraine.

Keywords: European Parliament, evaluation culture, evaluation, evidence-based policymaking, impact assessment, law-making, regulatory policy.