

Інформаційна довідка **щодо підготовки наукової концепції розвитку законодавства при** **плануванні законодавчої діяльності в іноземних державах***

Анотація. В інформаційній довідці аналізуються відповіді на запит до Європейського центру парламентських досліджень та документації (ЕСPRD) щодо підготовки наукової концепції розвитку законодавства при плануванні законодавчої діяльності в іноземних державах. За результатами проведеного дослідження зроблено висновок, що підготовка наукової концепції розвитку законодавства при плануванні законодавчої діяльності не передбачена в жодній із держав, які надали відповідь на запит ЕСPRD. Водночас залучення наукових установ та врахування результатів наукових досліджень при плануванні та здійсненні правотворчої діяльності в іноземних державах відбувається в різних формах, які можуть поєднуватися між собою.

Ключові слова: Закон України «Про правотворчу діяльність», наукова концепція розвитку законодавства, планування законодавчої діяльності.

Вступ.

24 серпня 2023 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про правотворчу діяльність», який набув чинності 20 вересня 2023 року та більшість норм якого вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні. Цим Законом передбачено підготовку документа юридичного прогнозування – Наукової концепції розвитку законодавства України (далі – Концепція). Концепція є прогнозним документом публічної політики рекомендаційного характеру, в якому на теоретико-емпіричній основі здійснюється системне прогнозування розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів. Розроблення Концепції має здійснюватися один раз на п'ять років Національною академією наук України. Концепція має надсилатися до Кабінету Міністрів України для її врахування під час планування правотворчої діяльності.

Із метою вивчення досвіду іноземних держав щодо підготовки схожих документів було подано запит до Європейського центру парламентських досліджень та документації (ЕСPRD). У запиті сформульовано запитання щодо підготовки наукових концепцій розвитку законодавства (або інших подібних до них прогнозних документів публічної політики) при плануванні законодавчої діяльності. Загалом було отримано 44 відповіді від членів ЕСPRD.

Основна частина.

Європейський Парламент.

В ЄС планування законодавчої діяльності – це, по суті, політичний (переговорний) процес, під час якого політичні інституції можуть спиратися на

наукові поради (і роблять це регулярно), але немає загальної наукової концепції розвитку законодавства ЄС¹.

Албанія.

В Албанії під час планування законодавчої діяльності підготовка наукової концепції розвитку законодавства не здійснюється. Проте наприкінці кожного року Уряд – Рада міністрів Албанії – затверджує Загальну аналітичну програму проектів нормативно-правових актів, яка включає законопроекти та проекти рішень Ради міністрів на наступний рік, що розробляються міністерствами й розглядаються Радою міністрів та подаються в порядку законодавчої ініціативи (законопроекти) до Народних Зборів Албанії. Наукове співтовариство не залучається до підготовки Загальної аналітичної програми проектів нормативно-правових актів, але може залучатися до розробки законопроектів, національних та місцевих стратегічних документів і політик високого громадського інтересу під час проведення громадських консультацій².

Бельгія.

У Бельгії на рівні федерального уряду не існує загальної наукової концепції розвитку законодавства як плану, складеного на теоретичній та емпіричній основі, що передбачає необхідні законодавчі ініціативи на майбутнє. Проте з цією метою використовуються прогнози, підготовлені державними органами та науковими установами для підтримки процесу прийняття рішень.

Існує декілька державних органів та наукових установ, які проводять дослідження та роблять прогнози для підтримки процесу прийняття рішень і підготовки необхідних законодавчих ініціатив на майбутнє³. До таких органів та установ насамперед слід віднести Федеральне планове бюро Бельгії, яке є незалежним державним органом, що робить прогнози, проводить дослідження та аналізує заходи державної політики. Основними видами прогнозування Федерального планового бюро є: короткострокові економічні прогнози, які використовуються федеральним урядом для складання бюджету; перспективи бельгійської економіки на 5 років; довгострокові демографічні прогнози фінансового впливу старіння населення; перспективи енергоспоживання та виробництва, а також прогнози викидів парникових газів; довгострокові перспективи транспортного попиту на пасажирські та вантажні перевезення; попередній аналіз економічних і соціальних наслідків політичних заходів (пенсійні реформи, макроекономічні або структурні тенденції, зокрема прискорення технологічного прогресу); аналіз впливу європейської енергетичної та кліматичної політики на енергетичну систему та економіку Бельгії. Завдання Федерального планового бюро викладені в статтях 124–131 Федерального закону від 21 грудня 1994 року⁴.

¹ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by the European Parliament. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

² ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by the Assembly of Albania. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

³ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by Belgian Chamber of Representatives. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

⁴ Loi portant des dispositions sociales et diverses. URL: 21 Decembre 1994. URL: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_wet/article.pl?language=fr&dt=WET&ddd=1994-12-

Канада.

Законодавча процедура в парламенті Канади не передбачає розробку конкретного документа з рекомендаціями щодо планування майбутньої законодавчої діяльності. Коли це необхідно для підготовки та вивчення законопроекту, наукові концепції розглядаються й обговорюються протягом законодавчого процесу, часто шляхом брифінгів, консультацій, висновків тощо.

Слід зазначити, що під час законодавчої процедури та поза нею члени парламенту та їхній персонал мають доступ до досліджень і бази знань Бібліотеки парламенту, в якій працюють аналітики-експерти у своїй галузі. Аналітики також проводять дослідження, глибокий аналіз і надають довідкову інформацію для парламентських комітетів⁵.

Чехія.

Уряд при підготовці аналітичних документів публічної політики може використовувати наукові дослідження в різних галузях, але жоден спеціальний науковий орган не несе відповідальності за сприяння та підтримку планування Урядом законодавчої діяльності.

Науковий підхід до законодавчих намірів застосовується при здійсненні аналізу регуляторного впливу, який розробляється в урядових (міністерських) структурах для найважливіших законопроектів. Уряд призначає незалежну наукову комісію з аналізу регуляторного впливу щодо окремих законодавчих актів⁶.

Естонія.

В Естонії для підвищення якості законодавства парламент затвердив Основи вдосконалення законотворчості, підготовлені Міністерством юстиції⁷. Згідно з Основами вдосконалення законотворчості до 2030 року⁸ одним із передбачуваних напрямів розвитку є співпраця суб'єктів правотворчої діяльності з науковими установами й освітніми закладами. Зокрема, передбачено продовження співпраці з науково-дослідними установами для формування законодавчої політики, що ґрунтується на знаннях, та проведення досліджень впровадження принципів належної законодавчої практики. Водночас неодмінною умовою прийняття на роботу юристів-законотворців є академічна вища юридична освіта, яка дає глибокі знання естонської правової системи, у поєднанні з порівняльно-правовою наукою та міждисциплінарними підходами.

Франція.

У 1983 році було створено Парламентський офіс з науково-технічної оцінки (Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques –

21&nl=n&choix1=en&trier=afkondiging&lg_txt=f&type=&sort=&numac_search=1994021468&cn_search=&caller=li st&&view_numac=1994021468dx1994021468fx1994021468n

⁵ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by Library of Parliament – Canada. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

⁶ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by Chancellory of the Chamber of Deputies. Czechia. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

⁷ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by Chancellory of the Riigikogu. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

⁸ Approval of Basic Principles for Legislative Policy until 2030. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508052021001/consolide>

ОРЕССТ)⁹. Цей Офіс є спільним для Національної асамблеї і Сенату Франції та надає парламенту інформацію про можливості, які можуть бути використані при прийнятті парламентом своїх рішень. Офіс складається з 18 депутатів Національної асамблеї та 18 сенаторів. Офіс тісно співпрацює з академічними установами, зокрема Академією наук й Академією медицини¹⁰.

Німеччина.

У 2006 році в Німеччині була утворена Національна рада з контролю за регулюванням, яка має сприяти всім федеральним органам, що беруть участь у законодавчому процесі, у здійсненні заходів щодо скорочення бюрократії та кращого регулювання¹¹. Як незалежний орган експертів Національна рада з контролю за регулюванням консультує Федеральний уряд, Бундестаг і Бундесрат. Національна рада з контролю за регулюванням складається з десяти почесних членів й аналізує проекти законів на предмет витрат на впровадження нових правил для громадян, економіки та державного управління, а також їх зрозумілість і методологічну точність¹².

Латвія.

Латвія впроваджує наукові дослідження, експертний аналіз і стратегічне планування в законодавчий процес за допомогою різних інструментів: 1) оцінка впливу – оцінка потенційних наслідків запропонованого законодавства; 2) консультаційні документи та стратегічні концепції – розробляються міністерствами й урядовими установами для спрямування законодавчих ініціатив; 3) доповіді – використовуються для інформування про розвиток законодавства.

Латвія разом з Організацією економічного співробітництва та розвитку реалізує проект «Розбудова потенціалу для розробки політики на основі фактичних даних у врядуванні та державному управлінні в Європі після пандемії» протягом 2023–2024 років. Метою проекту є сприяння впровадженню політики, що ґрунтується на фактах, шляхом підвищення здатності політиків інтегрувати наукову інформацію в процес розробки політики, а також покращення спроможності науковців надавати таку інформацію політикам¹³.

Литва.

Литва впроваджує наукові дослідження, експертний аналіз і стратегічне планування в законодавчий процес через вимоги до проектів нових законів і

⁹ The Parliamentary Office for Scientific and Technological Assessment. URL: <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/office-et-delegations/office-parlementaire-devaluation-des-choix-scientifiques-et-technologiques/office-parlementaire-des-choix-scientifiques-et-technologiques/eng/the-parliamentary-office-for-scientific-and-technological-assessment.html>

¹⁰ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by France - Assemblée Nationale. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

¹¹ Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/BJNR186600006.html>

¹² ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by the German Bundestag. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

¹³ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by the Saeima of the Republic of Latvia. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

засідання комітетів¹⁴. Так, відповідно до статті 135 Регламенту Сейму¹⁵ до законопроекту додається пояснювальна записка, в якій, серед іншого, зазначаються оцінка та висновки фахівців, отримані під час розробки законопроекту, а також результати оцінки впливу запланованого правового регулювання. Крім того, головний комітет може звернутися до державних науково-дослідних інститутів або закладів вищої освіти з проханням подати протягом щонайменше десяти робочих днів, але не більше тридцяти робочих днів, у межах повноважень, висновки щодо оцінки впливу на суспільні відносини запропонованого в законопроекті правового регулювання.

Іспанія.

Конгрес Депутатів створив Офіс науки і технологій¹⁶ з метою інтеграції наукових досліджень у законодавчу роботу, підготовки звітів, надання консультацій депутатам з наукових питань і зміцнення зв'язків між науковцями та політиками. Крім того, уряд Іспанії створив Національний науковий консультативний офіс¹⁷ з аналогічною метою – запровадження інституційних механізмів для врахування наукових знань у процесі прийняття як урядових рішень у цілому, так і рівні окремих міністерств¹⁸.

Висновок. Підготовка наукової концепції розвитку законодавства при плануванні законодавчої діяльності не передбачена в жодній із держав, які надали відповідь на запит ECPRD. Водночас залучення наукових установ і врахування результатів наукових досліджень при плануванні та здійсненні правотворчої діяльності в іноземних державах відбувається в різних формах, які можуть поєднуватися між собою (*Схема 1*).

¹⁴ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by the Seimas of the Republic of Lithuania. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

¹⁵ Seimas of the Republic of Lithuania Statute. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/6fad597209bb11eeb489c7d891071d0a?jfwid=opkwwg6c1j#part_4c23916562ba4ca1b20b6d032b5a11a4

¹⁶ Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados. URL: <http://web.archive.org/web/20240917143127/https://oficinac.es/es>

¹⁷ Oficina Nacional de Asesoramiento Científico. URL: <https://www.onac.gob.es/Paginas/index.aspx>

¹⁸ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by the Congress of Deputies. Spain. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

Форми залучення наукових установ та врахування результатів наукових досліджень при плануванні та здійсненні правотворчої діяльності



Схема 1.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

При написанні матеріалів було використано інформацію із бази ECPRD. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.