

The basic content of many legal guarantees of individual freedom is to provide the necessary conditions for normal life, active citizenship in society. To this end, the current legislation should be systematically updated, timely updated, legal forms and methods of protecting the rights of citizens should be improved, and citizens' participation in debating draft laws, as well as in their adoption and implementation, should increase.

Consequently, the principle of respect for human rights and fundamental freedoms is one of the European principles of the constitutional system proclaimed, actively implemented in the life of the European community, serves as an appropriate benchmark for ensuring decent living in conditions of modern change.

**Keywords:** human dignity, honor, fundamental human rights, principle of equality in law.

УДК 342.537.1

**О. В. МУЗА**

## **ЗАКОНОДАВЧИЙ КОНСАЛТИНГ У ЗАКОНОТВОРЧОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ**

*Досліджуються правові передумови запровадження законодавчого консалтингу у практику законодавчого процесу України. Законодавчий консалтинг визначається як форма відносин народних депутатів України та заінтересованих осіб у підготовці законопроектів. Зазначається, що правове регулювання законодавчого консалтингу може відбутися шляхом створення організаційно-правових засад для підготовки законопроектів на замовлення народних депутатів України, коаліції депутатських фракцій, депутатських фракцій, комітетів Верховної Ради України та участі суб'єктів з надання послуг законодавчого консалтингу у роботі парламентських комітетів з підготовки розроблених законопроектів до другого читання.*

---

© МУЗА Олег Валентинович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, професор Академії адвокатури України

**Ключові слова:** законодавчий консалтинг, законодавчий процес, законотворчість, регламент, законопроект.

### **Муза О.В. Законодательный консалтинг в законотворческом процессе Украины**

*Исследуются правовые предпосылки внедрения законодательного консалтинга в практику законодательного процесса Украины. Законодательный консалтинг определяется как форма отношений народных депутатов Украины и заинтересованных лиц в подготовке законопроектов. Отмечается, что правовое регулирование законодательного консалтинга может состояться путем создания организационно-правовых условий для подготовки законопроектов на заказ народных депутатов Украины, коалиции депутатских фракций, депутатских фракций, комитетов Верховной Рады Украины и участия субъектов, которые предоставляют услуги законодательного консалтинга, в работе парламентских комитетов по подготовке разработанных законопроектов ко второму чтению.*

**Ключевые слова:** законодательный консалтинг, законодательный процесс, законотворчество, регламент, законопроект.

### **Muza Oleh. The legislative consulting is in the law-making process of Ukraine**

*The legal pre-conditions of introduction of the legislative consulting in practice of the legislative process of Ukraine are investigated. The legislative consulting is determined as a form of relations between people's deputies of Ukraine and interested persons related with preparation the bills. It is marked that the legal adjusting of the legislative consulting will take place by creation of organizational principles of preparation the bills on the order of people's deputies of Ukraine, coalition of deputy factions, deputy factions, committees of the Verkhovna Rada of Ukraine and co-operation providers of the services of the legislative consulting with parliamentary committees related with preparation the bills to the second reading.*

**Keywords:** legislative consulting, legislative process, law-making, regulation, bill.

Законодавчий процес залишається провідною формою діяльності у творенні вітчизняної системи права, оскільки нормативно-пра-

вовий акт продовжує посідати основне місце серед джерел національного права. Незважаючи на перший погляд на врегульованість нормами права законодавчого процесу, цілий ряд проблемних питань, пов'язаних з ним, не вирішені. У законодавчий процес «проникають» різні за ступенем та характером зв'язків форми підготовки і прийняття проектів законодавчих актів, з'являються нові форми парламентської роботи та взаємодії, що позначається на втраті універсальності та єдності законодавчої практики. І тому поряд з визначеними в теорії права та конституційній практиці законодавчими процедурами, існують й ті, що не включені до правового регулювання, однак використовуються у роботі законодавчого органу, органів виконавчої влади, заінтересованих осіб (приватних індивідуальних осіб, групи осіб, громадських утворень). Недаремно у теорії права послуговуються поняттям «законотворчий процес», який виходить за рамки правового регулювання та передбачає використання і неформалізованих процедур з підготовки майбутніх законодавчих актів. У зв'язку з цим складається ситуація, за якої ціла низка відносин «випадає» з правового регулювання, однак результати такої діяльності у подальшому можуть бути предметом законодавчого процесу та об'єктом правового регулювання.

Законотворчість – це «процес пізнання та оцінки правових потреб суспільства і держави та цілеспрямована діяльність компетентних органів з підготовки, обговорення і ухвалення законів та їх оприлюднення»<sup>1</sup>. У цьому визначенні важливим для нас є розуміння того, що законотворчість включає у себе відносини і з підготовки законів, і відносини з їх обговорення, і відносини з їх ухвалення. Тобто, це свідчить про те, що законотворчий процес, об'єктом якого виступає законотворчість, є набагато ширшим за змістом поняттям, аніж законодавчий процес. Тому постає питання, а чи повинні всі етапи законотворчого процесу бути врегульовані нормами права, і чи взагалі достатнім є використання у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» поняття «законодавчий процес»?

Законотворчою діяльністю як однією із основних форм законотворчого процесу можуть займатися органи державної влади, поса-

дові особи, громадські об'єднання, приватні особи. Наразі не існує обмежень за суб'єктним критерієм щодо підготовки майбутніх законодавчих актів. У контексті проголошеного принципу народної законотворчості та існування статті 5 Конституції України, кожен громадянин по суті може займатися законотворенням. Формалізація результатів законотворчої діяльності відбувається через внесення законопроектів до парламенту суб'єктами законодавчої ініціативи, тобто на цьому етапі законотворчого процесу коло учасників законотворення конституційно звужується.

Законодавча статистика свідчить, що ініціативи народних депутатів мають найменше шансів стати результатами законодавчого розгляду у парламенті. Саме вага урядових та президентських законопроектів є превалюючою. Виходячи із цього, виникає питання, яким чином удосконалити результативність законотворчої діяльності народних депутатів України? І яким чином залучити потенційних суб'єктів законотворчої діяльності до процедур законодавчого процесу?

Відповіді на ці питання є одночасно завданнями однієї з реформ, яку включено до порядку денного стратегічних перетворень у нашій державі, – реформи Верховної Ради України, що розпочалася з появи «Дорожньої Карти Реформ для Верховної Ради України VIII скликання» у 2016 році, яка була підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса (Президента Європейського Парламенту 2002-2004 років). Саме у рамках парламентської реформи передбачено підвищення ефективності законодавчого процесу шляхом посилення координації між Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, схвалення концепції законодавчого процесу «від початку до кінця», підвищення регламентних вимог до якості законопроектів, оновлення ролі парламентських комітетів у законодавчому процесі, зміна правил планування законодавчого процесу тощо<sup>2</sup>.

Законотворчий процес відбувається з метою вироблення та прийняття загальнодержавних рішень, якими вирішуються поточні питання державної політики і визначаються завдання органів

виконавчої влади й місцевого самоврядування на майбутнє. Вироблення державної політики в основному покладається на міністерства як провідні центральні органи виконавчої влади. З проведенням реформи публічного управління та оптимізацією центральних органів виконавчої влади, законотворча (законопроектна) діяльність міністерств має посилитися і в першу чергу за рахунок проведення функціонального обстеження та переходу роботи міністерств на директоратну модель, головним завданням якої має бути вироблення державної політики, з передачею організаційно-господарських функцій міністерств іншим центральним органам виконавчої влади. Якщо Кабінету Міністрів України вдасться повністю завершити реформу міністерств, тоді без сумніву виконавча влада стане центром законотворчої діяльності в державі. У зв'язку з цим, все більше поставатиме питання, яким чином ефективно забезпечити законотворчу діяльність народних депутатів України.

Народні депутати України на відміну від Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади формують законодавчий орган нашої держави. Сама природа представницького характеру парламенту визначає за народними депутатами України можливість діяти від імені всього Українського народу. Делегування народом влади парламенту не зменшує ролі народних депутатів, а навпаки, дає їм можливість реалізовувати загальнонаціональні питання. Звісно ж реалізація законів за виконавчою владою у деяких сферах надає пріоритетності законодавчим ініціативам Уряду, однак це не повинно применшувати ролі народного депутата. Такий реальний стан відтворює фактичне середовище співпраці народних депутатів та заінтересованих осіб у підготовці проектів законодавчих актів, експертне забезпечення їх проходження у парламенті поряд із безпосередньою участю Апарату Верховної Ради України. Правове регулювання участі «провайдерів» у законодавчому процесі може відбутися у два етапи: на першому етапі – створення організаційно-правових засад підготовки законопроектів на замовлення народних депутатів України, коаліції депутатських

фракцій, депутатських фракцій, комітетів Верховної Ради України; на другому етапі – внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо участі таких суб'єктів у роботі парламентських комітетів з підготовки відповідних законопроектів до другого читання. Саме така форма відносин народних депутатів України та суб'єктів з надання послуг з підготовки законопроектів підпадає під поняття **«законодавчий консалтинг»**.

Взагалі термін **«консалтинг»** є загальновідомим та означає «діяльність, пов'язану з наданням консультаційних послуг виробникам, продавцям і покупцям стосовно широкого кола економічних (у т.ч. зовнішньоекономічних), правових, організаційних та інших питань (наприклад, з дослідження і прогнозування ринку збуту, аналізу виробничо-господарської діяльності підприємства, оцінки економіко-технічних проектів, оподаткування, управління виробництвом тощо)<sup>3</sup>.

Консалтингові послуги у різних сферах відносин є достатньо поширеними та активно використовуються для покращення діяльності бізнес-структур, фінансових установ, організацій тощо. Службовий персонал окремо взятої установи чи організації не може складатися з працівників, які володіють усіма спеціальними знаннями (компетентностями), а тому залучення зовнішніх консультантів (експертів) є одним з дієвих способів належного вирішення управлінських, фінансових, економічних, соціальних питань тощо. В останні роки діяльність консалтингового бізнесу у світі зосереджує достатньо високий обіг коштів. Тільки у США у 2016 році фінансовий оборот управлінських консалтингових фірм склав близько 70 млрд. доларів США, а кількість консультантів зросла до 600 000 осіб<sup>4</sup>.

З першого погляду, використання консалтингу у законодавчому процесі може видатися «неприродним» по відношенню до законодавчих функцій парламенту, статусу народних депутатів, не відповідати організаційно-правовим засадам функціонування Апарату Верховної Ради України та його відокремлених служб. Але якщо оцінювати потреби Верховної Ради у контексті заявлених цілей пар-

ламентської реформи, а саме формування нового «Дослідницького центру», то це свідчить про пошуки шляхів створення якісно нового фундаменту для підготовки законодавчих актів та науково-експертного супроводження законодавчого процесу. Це набуває актуальності і в умовах оголошення Верховною Радою України реформи парламентської служби.

Наведене вище свідчить, хоча і контурно, але про існування проблеми наукового та експертного забезпечення підготовки й супроводження законопроектів у Верховній Раді України. Навіть за умови створення у парламенті «Дослідницького центру», потреба у послугах експертів, які не є службовцями Апарату Верховної Ради, не зникне. Тому здійснення реформи парламенту повинно включати у себе й всебічну реформу законодавчого процесу із запровадженням на законодавчому рівні такої форми участі заінтересованих осіб у законодавчому процесі як законодавчий консалтинг.

Повертаючись до питання законодавчого консалтингу, слід визначитися з його основними етапами, що мають забезпечити підготовку та прийняття якісних законодавчих актів:

1) визначення організаційно-правових умов підготовки законодавчого акта: прийняття рішення народним депутатом України, коаліцією депутатських фракцій, депутатською фракцією, парламентським комітетом, Апаратом Верховної Ради України про одержання послуг законодавчого консалтингу; обрання суб'єкта з надання послуг законодавчого консалтингу; формування і затвердження кошторису витрат на послуги законодавчого консалтингу;

2) підготовка проекту законодавчого акта: розробка «Білої книги» законодавчого акта; проведення узгоджувальних процедур щодо тексту законодавчого акта із заінтересованими суб'єктами; забезпечення обговорення проекту законодавчого акта (як факультативна підстадія);

3) супроводження проекту законодавчого акта на етапах першого та другого читань у Верховній Раді України: участь у роботі парламентських комітетів; доопрацювання проекту законодавчого

акта; забезпечення аналітичними матеріалами, оглядами та довідками;

4) формування інноваційних пропозицій з питань подальшого розвитку законодавства у відповідній суспільній сфері.

Інституціоналізуючи законодавчий консалтинг, необхідно визначитися із суб'єктами – надавачами послуг законодавчого консалтингу. У майбутньому законі про законодавчий консалтинг слід встановити вимоги до юридичних та фізичних осіб, які виявлять бажання надавати послуги законодавчого консалтингу:

1) проходження спеціальної акредитації з надання послуг законодавчого консалтингу;

2) досвід участі у законопроектній роботі та у комунікаціях з парламентськими комітетами, службами;

3) визнання серед фахівців у відповідній сфері, питання якої виступають предметом послуг законодавчого консалтингу;

4) додержання вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

Звісно ж виробити вимоги до суб'єктів з надання послуг законодавчого консалтингу на початковому етапі буде вкрай складно, оскільки вітчизняна парламентська практика не виробила єдиних стандартів законопроектування, однак це не повинно стати перешкодою для інституціоналізації законодавчого консалтингу у законодавчому процесі України.

Важливо підкреслити й про участь громадян у законодавчому процесі, оскільки це також може вплинути на визначення правового статусу суб'єкта з надання послуг законодавчого консалтингу. У науковій літературі відмічається, що формами участі громадян у законотворчій діяльності є: 1) ті, що мають петиційний характер (передбачають звернення громадян або їх об'єднань (як формальних, такі неформальних) з метою впливу на законодавчий процес); 2) власне консультативні форми (характеризуються наявністю бажання з боку державних органів з'ясувати та врахувати у ході вироблення державної політики думку громадськості): діяльність спеціальних консультативно-дорадчих органів (робочі групи, громадські ради тощо); публічні громадські обговорення (проведення



парламентських, комітетських та інших громадських слухань, конференцій, семінарів, форумів, круглих столів, зборів, зустрічей з громадськістю, громадських приймалень, підготовка теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення, телефонних «гарячих ліній», використання засобів електронного врядування); вивчення громадської думки (проведення плебісцитів, проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи), запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації, проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо та телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп, опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян, зауважень і пропозицій, проведення аналізу цільової інформації, що надходить до спеціальних скриньок тощо)<sup>5</sup>. Саме перераховані консультаційні форми участі громадян у законодавчому процесі також можуть бути предметом законодавчого консалтингу.

***Які основні проблеми супроводжуватимуть законодавчий консалтинг на етапі його запровадження?***

*По-перше*, у випадку виникнення інтересу депутатського корпусу до законодавчого консалтингу слід визначитися з умовами надання таких послуг та співвіднести законодавчий консалтинг з процедурними нормами Регламенту Верховної Ради України.

*По-друге*, законодавчий консалтинг не повинен собою підміняти ролі експертних служб Верховної Ради України, він повинен відігравати додаткову роль. Разом з тим, існування офіційно врегульованого законодавчого консалтингу повинно призвести до виникнення конкуренції між приватними особами та парламентськими експертними службами в частині підготовки якісних законопроектів.

*По-третє*, тільки прозорий та відкритий законодавчий консалтинг зможе призвести до одержання реальних результатів щодо проходження законопроекту та прийняття його парламентом як закону. В іншому випадку ми одержимо новий інструмент корупції.

*По-четверте*, запровадження законодавчого консалтингу можливе за умови успішного проведення парламентської реформи, оскільки лише докорінні зміни у сфері законодавчого процесу спроможні змінити існуючі підходи у підготовці та супроводженні проектів законодавчих актів у Верховній Раді України.

*По-п'яте*, визначення порядку фінансування надання послуг законодавчого консалтингу та відповідальних осіб за використання бюджетних коштів на такі цілі.

Отже, запровадження законодавчого консалтингу забезпечить народних депутатів України можливістю на рівні з виконавчою владою вносити на розгляд Верховної Ради України якісні законопроекти, а Верховну Раду Україну – своєчасним та дієвим виконанням планів законопроектних робіт. На етапі реформи Верховної Ради України і парламентської служби законодавчий консалтинг може стати взірцем професійної законотворчої діяльності, що з часом вироблятиме нові стандарти і практику законопроекткування, створить середовище для повноправної участі висококваліфікованих експертів у законодавчому процесі України.

1. *Копиленко О. Л.* Парламентаризм: реєстр термінів і понять: довідк. видання. Київ: К. І. С., 2012. С. 172. 2. *Доповідь* та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. 2016. С. 9-10. 3. *Юридична енциклопедія*: Т. 3: К-М. Київ: «Укр. енцикл.», 2001. С. 267. 4. URL://www.businessinsider.com/best-management-consulting-firms-in-the-us-2017-4 5. *Копиленко О. Л., Богачова О. В., Богачов С. В.* Законознавство: навч. посіб. Київ: Реферат, 2010. С. 95.

### ***Muza Oleh. The legislative consulting is in the law-making process of Ukraine***

The legal pre-conditions of introduction of the legislative consulting in practice of legislative process of Ukraine are investigated. The legislative consulting is determined as a form of relations between people's deputies of Ukraine and interested persons related with preparation the bills. It is marked that the legal adjusting of the

legislative consulting will take place by creation of organizational principles of preparation the bills on the order of people's deputies of Ukraine, coalition of deputy factions, deputy factions, committees of the Verkhovna Rada of Ukraine and co-operation providers of the services of the legislative consulting with parliamentary committees related with preparation the bills to the second reading.

In the article the basic stages of the legislative consulting were determined: 1) the determination of organizational terms of preparation the legislative acts; 2) the preparations the bill: writing the «White book» of the legislative act; the realization of concordance procedures with the interested and co-operated subjects; the providing of discussion of the legislative act (as the optional subjection); 3) the accompaniment of bill on the stages of the first and second reading in the Verkhovna Rada of Ukraine: co-operation with parliamentary committees; the refinement the bill; the providing by the analytical materials and reviews; 4) the forming of innovative suggestions is on questions further development of the legislative providing of the subject of the legislative consulting.

It is necessary to be determined the providers of the services of the legislative consulting. In the future Law «About legislative consulting» must to be follows the requirements for the legal entities and physical persons who will provide the services of the legislative consulting: 1) the passing of the special accreditation is from the grant of services of the legislative consulting; 2) they must have experiences of participating in law-making work and communications with parliamentary committees, services etc.; 3) the recognition among the specialists in the sphere of corresponding the questions of that come forward as the subject of services of the legislative consulting; 4) the compliance of requirements of the legislation in the sphere of prevention of corruption.

The legislative consulting will not to substitute the role of the parliament expert services; it must play an additional role. At the same time, the existence of the officially regulated of the legislative consulting must to result in the origin the competition between private persons and parliament expert services in part of the preparation of quality bills.

Only the transparent and open legislative consulting will be able to result in the receipt of the real results in relation to passing of bill and acceptance his as a law by parliament. In opposite case with the introduction of this legal form of prepar-

ing of bills can appear the new corruption factors that as result will level aims of the use of the legislative consulting.

The conclusion is done that the introduction the legislative consulting will provide the people's deputies of Ukraine by the possibility to introduce to the Verkhovna Rada of Ukraine the quality bills on the same level with executive power, and the Verkhovna Rada of Ukraine by the timely and effective implementation of own plans of law-making works. On the stage of reform of the Verkhovna Rada of Ukraine and parliamentary service, the legislative consulting can become the standard of professional law-making activity that will produce new standards and practice of law-making in course of time, create an environment for the competent participating of highly skilled experts in the legislative process of Ukraine.

**Keywords:** legislative consulting, legislative process, law-making, regulation, bill.

УДК 340.1

**В. І. ТИМОШЕНКО**

## **СУЧАСНІ СОЦІАЛЬНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ І ЗЛОЧИННІСТЬ**

*Розглядаються найбільш значимі перетворення у сучасному суспільстві. Встановлюється зв'язок трансформаційних процесів з наростанням негативних явищ в економіці, політиці, духовній сфері. Визначаються криміногенні наслідки суспільних перетворень.*

**Ключові слова:** трансформація, злочинність, суспільство, криза, корупція.

**Тимошенко В.І. Современные социальные трансформации в Украине и преступность**

*Рассматриваются наиболее значимые преобразования в современном обществе. Устанавливается связь трансформационных процессов с нараста-*

---

© ТИМОШЕНКО Віра Іванівна – доктор юридичних наук, професор, академік АН ВО України, головний науковий співробітник відділу організації науково-дослідної роботи Національної академії внутрішніх справ