

## ЕВОЛЮЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ: 2019 РІК

### EVOLUTION OF STATUS SUBSIDIARY BODIES' LEGAL REGULATION OF THE PARLIAMENT OF UKRAINE: 2019

Садовнік В.П., асистент кафедри  
правових природоохоронних дисциплін

*Національний університет водного господарства і природокористування*

Стаття присвячена аналізу можливих змін у правовому регулюванні правового статусу допоміжних органів парламенту України, що відбуваються у 2019 році. Наголошується, що з метою надання допоміжним органам парламенту вищого статусу на рівні правового регулювання і захисту Основним Законом до Верховної Ради України був спрямований проект закону «Про внесення змін до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України)». Законопроект був визнаний невідкладним у зв'язку з поданням його Президентом України як суб'єктом законодавчої ініціативи, що є виявом прагнення органів державної влади впорядкувати конституційно-правовий статус згаданих інституцій.

Підкреслюється, що без повсякденної кропіткої праці допоміжних органів законодавчої інституції функціонування останньої уявити неможливо. Поряд з широкими повноваженнями законодавство покладає на народних депутатів України значні обов'язки, вимагає зразкового виконання конституційно визначених функцій.

Закон «Про внесення змін до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України)» після підтримки комітетами Парламенту та на підставі висновку Конституційного Суду України має бути попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Проте він вважатиметься прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосує принаймні дві третини (300 парламентаріїв) від конституційного складу Верховної Ради України. Після підписання ухваленого закону спікером парламенту і Президентом він офіційно оприлюдниться і набуде юридичної сили.

Стаття досліджує також роль Конституційного Суду України та Глави держави у законотворенні.

Підсумовується, що правовий статус допоміжних органів не означає другорядності. Закріплення правового статусу на рівні Конституції свідчить про можливе покращення в перспективі їх функціонування та посилення соціальної ролі. Зростання їх ефективності позитивно позначиться на успішному виконанні легіслатурою завдань щодо розбудови незалежної правової України.

**Ключові слова:** парламент, допоміжні органи парламенту, народні депутати України, правове регулювання, правовий статус, закон, законопроект, Конституція.

The article is devoted to the analysis of possible changes in the legal regulation of the legal status of the subsidiary bodies of the Parliament of Ukraine, which are taking place in 2019. It is emphasized that in order to give the auxiliary bodies of parliament a higher status – at the level of legal regulation and protection by the Basic Law, a draft law was introduced to the Verkhovna Rada of Ukraine to amend Article 85 of the Constitution of Ukraine (concerning advisory and other subsidiary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine). The bill was declared urgent in connection with its submission by the President of Ukraine as a subject of a legislative initiative, which is a manifestation of the desire of the state authorities to regulate the constitutional and legal status of the mentioned institutions.

It is emphasized that without the daily hard work of the subsidiary bodies of a legislative institution, the functioning of the latter cannot be imagined. Along with broad powers, the legislation imposes considerable duties on the People's Deputies of Ukraine and requires exemplary performance of constitutionally defined functions.

The law on amendment of Article 85 of the Constitution of Ukraine (concerning advisory and other subsidiary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine), after the support of the committees of the Parliament and on the basis of the opinion of the Constitutional Court of Ukraine, must be approved in advance by a majority of the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine. However, it is considered acceptable if at the next regular session of the Verkhovna Rada of Ukraine no less than two-thirds (300 parliamentarians) of the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine voted for it. After the law has been signed by the Speaker of Parliament and the President, it is officially promulgated and takes effect.

The article also examines the role of the Constitutional Court of Ukraine and the Head of State in lawmaking.

It is concluded that the legal status of subsidiary bodies does not imply minorities. The consolidation of the legal status at the level of the Constitution indicates a possible improvement in the future of their functioning and strengthening of social role. In turn, the increase in their efficiency will have a positive impact on the successful completion of the legislative tasks of the development of an independent legal Ukraine.

**Key words:** parliament, subsidiary bodies of parliament, People's deputies of Ukraine, legal regulation, legal status, law, bill, constitution.

**Вступ.** Сучасний стан державного будівництва в Україні засвідчує необхідність удосконалення змісту і повноти управлінських процесів та явищ у найбільш уразливих сферах суспільного життя. Соціально-економічний та політичний уклад України актуалізує важливі завдання на шляху євроінтеграції та побудови соціальної і правової держави. Розвиток суспільних процесів позначається виникненням численних конфліктних ситуацій навколо інтересів різних соціальних груп та держави з питань розподілу національних багатств і матеріальних ресурсів.

Безперечно, перебувати осторонь таких важливих для України викликів апарат держави в цілому і парламент зокрема не може. Узгодженню та балансу інтересів з приводу взаємних прав і обов'язків учасників соціально-партнерських відносин сприятиме діяльність народних депутатів України як представників народу, але реалізація їх повноважень відбуватиметься повною мірою завдяки роботі низки допоміжних органів. Ефективна організа-

ція цих служб, що мають утворюватися парламентом для забезпечення його роботи, становить важливий державний інтерес.

**Постановка завдання.** Саме тому питання змін, що нині відбуваються у правовому регулюванні статусу допоміжних органів парламенту України, функціональне призначення цих органів є предметами запропонованого наукового дослідження.

**Ступінь наукової розробки теми.** Вивченням проблеми допоміжних органів парламенту, їх функціонального призначення, формування і діяльності займалися такі науковці, як Л. Кривенко, Ж. Овсепян, В. Олуйко, В. Скомороха, І. Словська, М. Тесленко, В. Чиркін та інші.

**Результати дослідження.** Останніми роками Парламент України постійно декларує вдосконалення форм і методів своєї роботи та прагне вживати заходів щодо підвищення рівня організаторської діяльності. Проте, якими б відповідальними не були народні обранці, без повсяк-

денної кропіткої праці допоміжних органів законодавчої інституції функціонування останньої уявити неможливо.

Національними нормативно-правовими актами, які регулюють правовідносини у цій сфері, є переважно такі: Конституція України [1], Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [2], підзаконні акти, зокрема Положення про Апарат Верховної Ради України [3], затверджене розпорядженням Голови Верховної Ради України [4], Положення про помічника-консультанта народного депутата України [5], про структуру Апарату Верховної Ради України [6], затверджені постановами Верховної Ради України.

З метою надання допоміжним органам парламенту вищого статусу на рівні правового регулювання і захисту Основним Законом до Верховної Ради України був спрямований проєкт Закону «Про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України)» № 1028 від 29.08.2019 року [7]. Визнання цього документу, який станом на листопад 2019 року перебував на розгляді в парламенті і щодо якого є висновок Конституційного Суду України, невідкладним у зв'язку з поданням його Президентом України як суб'єктом законодавчої ініціативи є виявом прагнення органів державної влади впорядкувати конституційно-правовий статус згаданих інституцій.

Законопроєкти, зніщені Президентом, беруться на контроль Управлінням з питань забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, а також Конституційним Судом України та Кабінетом Міністрів України. Останній сприяє проходженню законопроєктів у комітетах, депутатських групах і фракціях, підрозділах апарату Верховної Ради України та на пленарних засіданнях. За потреби у попередньому розгляді законопроєктів на засіданнях комітетів, депутатських груп і фракцій беруть участь працівники відповідних структурних підрозділів Офісу Президента і Кабінету Міністрів України, які є розробниками цих документів. На пленарному засіданні законопроєкт представляє посадова особа, спеціально уповноважена Президентом [8, п.п. 17–19].

Зазначимо, що представник суб'єкта права законодавчої ініціативи має змогу супроводжувати свій проєкт закону протягом всієї законодавчої процедури. Навіть на стадії другого читання за його наполяганням може проводитися обговорення відхилених головним комітетом пропозицій і поправок, що стосуються окремих статей законопроєкту [2, ч. 2 ст. 120; 9, с. 21].

Акцентуючи увагу на більш швидкому прийнятті і впровадженні в життя положень законопроєкту № 1028, законодавчий орган організував ознайомлення з ним депутатів, виборців.

Для пропаганди Закону «Про статус допоміжних служб», популяризації кращого світового досвіду його правового регулювання слід використовувати засоби масової інформації, науково-освітні заходи в ЗВО чи факультетах юридичного профілю, зустрічі виборців з народними депутатами України, книжкові виставки «На допомогу депутату», обговорення в комітетах і фракціях роз'яснювальні семінари, тренінги, особливо з народними обранцями, які відбувають першу каденцію.

Роз'яснювальна робота повинна проводитися цілеспрямовано. Такі заходи можуть стати справжнім центром методичної роботи. Народні депутати України завжди отримують поради і пояснення, почитають потрібну літературу, знайдуть матеріали, необхідні для діяльності в Парламенті і виборчому окрузі [10, с. 20–21].

Варто наголосити, що формування допоміжних органів має велике значення для підвищення ефективності роботи самих парламентаріїв і загалом парламенту. Це пояснюється тим, що водночас із широкими повноваженнями законодавство покладає на них значні

обов'язки, вимагає зразкового виконання конституційно визначених функцій.

У Пояснювальній записці до законопроєкту № 1028 від 29.08.2019 року наголошується, що можливість створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України є важливою запорукою ефективної організації тих органів та служб, що мають утворюватися Парламентом для забезпечення його роботи. Метою запропонованої законопроєктом зміни є законодавче закріплення в Конституції України ефективного механізму організації та діяльності Верховної Ради України. При цьому додається, що вказана законодавча ініціатива спрямована на внесення необхідної зміни до Конституції України для реформування системи органів, що забезпечують функціонування Парламенту як єдиного органу законодавчої влади в державі.

Оскільки законодавчий процес – це нормативно регламентований порядок послідовно здійснюваних дій, пов'язаних із поданням до законодавчого органу проєкту закону, його розглядом (за процедурою трьох читань), прийняттям, набранням чинності через його підписання та оприлюднення, внесенням змін, припиненням чинності, а також формуванням єдиної системи законодавства України [11, с. 6; 12, с. 178; 13, с. 30; 14, с. 32], то заради ухвалення виважених правових актів до розробки й обговорення законопроєктів долучаються комітети Парламенту. Підкреслимо, що комітети є обов'язковими структурними підрозділами законодавчої установи. Їх комплектування здійснюється відповідно до партійного складу Парламенту з урахуванням чисельності депутатських об'єднань й співвідношення між ними на основі системи пропорційного представництва [15, с. 547]. Згадані робочі органи відповідальні перед Верховною Радою України і підзвітні їй (ч. 2 ст. 1 Закону «Про комітети») [16].

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики за дорученням Голови Верховної Ради України від 30.08.2019 року розглянув на своєму засіданні 02.09.2019 року (протокол № 2) поданий Президентом України як невідкладний законопроєкт «Про внесення змін до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України)» (реєстр. № 1028 від 29.08.2019 року) та встановив таке. Положення законопроєкту викладені повно, чітко, є несуперечливими та дадуть змогу системно регулювати відповідні суспільні відносини на конституційному рівні. Законопроєкт не потребує прийняття до нього пропозицій і поправок, у тому числі й редакційно-уточнювального характеру.

Проте Комітет наголосив, що недоцільно направляти документ на наукову, юридичну чи іншу експертизу, а також опубліковувати законопроєкт для всенародного обговорення у строк до прийняття Верховною Радою України постанови про звернення до Конституційного Суду України.

Враховуючи викладене, а також положення ст. 146 Регламенту Верховної Ради України, Комітет з питань правової політики рекомендує Парламенту включити згаданий законопроєкт до порядку денного другої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання та направити до органу конституційної юрисдикції для одержання висновку щодо його відповідності вимогам ст.ст. 157 і 158 Основного Закону.

На підтримку вказаного правового акта висловився також Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом. Розглянувши на своєму засіданні 02.09.2019 р. зазначений законопроєкт, він визнав його положення такими, що регулюються національним законодавством країн-членів Європейського Союзу. Оскільки положення проєкту закону стосуються демократичних принципів, верховенства права та функціонування

демократичних інституцій у державі, Комітет вважає за доцільне звернутися до Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) щодо отримання висновку про відповідність проекту закону європейським стандартам та цінностям.

У Висновку щодо результатів здійснення антикорупційної експертизи проекту нормативно-правового акта Комітету щодо відповідності проекту вимогам антикорупційного законодавства наголошено, що у проекті акта не виявлено корупціогенних факторів, тобто проект акта відповідає вимогам антикорупційного законодавства (рішення Комітету від 02 вересня 2019 року, протокол № 1). Отже, і цей Комітет підтримав прийняття законопроекту до подальшого розгляду.

Наступним кроком у розробці аналізованого нами законопроекту стало спрямування його до Конституційного Суду України для надання ним висновку щодо відповідності законопроекту вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України. За це рішення проголосувало 264 народних депутати України [17]. Обов'язковість такого розгляду підтверджена рішенням Конституційного Суду у справі № 1-26/98 від 09.06.1998 року за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 158 та ст. 159 Конституції України (абз. 2 п. 2 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 09.06.1998) [18].

Нагадаємо, що головним структурним елементом у системі охорони та захисту Конституції є саме Конституційний Суд України — єдиний орган конституційної юрисдикції і конституційного контролю в державі, який за фактичним статусом є одним з вищих конституційних органів [19, с. 32–33]. Як орган влади Конституційний Суд є суб'єктом політики і невід'ємним елементом політичної системи України. Хоча він безпосередньо не розглядає питання політичного характеру, його акти впливають на перебіг політичного життя.

М. Тесленко вірно зазначає: «Конституційний Суд України не може відмежовуватися від проблем політики, оскільки політика закладена в самій Конституції. Не може відмежовуватися він і від посередницької місії у разі виникнення правових і політичних конфліктів, оскільки за своєю компетенцією цей вищий судовий орган стоїть на захисті конституційного ладу нашої держави. Інша справа, що рішення Конституційного Суду повинні мати правове обґрунтування, забезпечуючи верховенство права, а не політичну доцільність» [20, с. 13]. На підтвердження своїх слів М. Тесленко наводить думку Ж. Овсепян, яка підкреслює, що підвищення ролі органу конституційної юрисдикції у політичній системі можливе за умови, що його діяльність не руйнує спеціалізації судового конституційного контролю в механізмі поділу влади на правові гілки [21, с. 33; 22, с. 152, 154, 157].

Стосовно направлення до Конституційного Суду України законопроекту № 1028 для одержання висновку щодо відповідності його вимогам ст.ст. 157 і 158 Консти-

туції України орган конституційного правосуддя і конституційного контролю дійшов узагальненого висновку (№ 3-в/2019 від 29.09.2019 року). У документі наголошується, що аналізований законопроект повністю відповідає вимогам ст.ст. 157 і 158 Основного Закону.

Такий висновок був ухвалений з низки причин. Зокрема, Конституційний Суд України констатує, що запропонована зміна не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, не спрямована на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України, не приймається в умовах воєнного або надзвичайного стану (відповідність положенням ч.ч. 1–2 ст. 157 Конституції України). Крім того, Верховна Рада України протягом року подібний законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала положення ст. 85 Конституції України (відповідність положенням ст. 158 Конституції України) (п.п. 2.1., 2.2. мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 29.09.2019 року) [23].

Наступним кроком є робота над законопроектом у Парламенті. Стаття 155 Основного Закону наголошує, що законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділів I «Загальні засади», III «Вибори. Референдум» і XIII «Внесення змін до Конституції України», попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало принаймні дві третини (300 парламентаріїв) від конституційного складу Верховної Ради України. Зазначимо, що ст. 85 Конституції України, до якої планується внести відповідні зміни, розміщена в Розділі IV. Отже, в нашому випадку керуємося положеннями ст. 155 Основного Закону про внесення змін до Конституції України [1].

Подальшими етапами нормативно встановленого порядку створення законів є підписання ухваленого законодавчою інституцією закону спікером Парламенту, а потім Президентом (протягом 15 днів після отримання), беручи до виконання, а також офіційне оприлюднення, після чого правовий акт набуває законної сили. Якщо Глава держави не підписує закон і не повертає його зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений (ч.ч. 1–3 ст. 94 Конституції України).

**Висновки.** З огляду на важливу роль допоміжних органів Парламенту у функціонуванні законодавчої інституції і народних депутатів України отримання ними правового регулювання в Основному Законі держави слід вітати. Це свідчить про можливе покращення в перспективі їх функціонування та посилення соціальної ролі. Ми віримо, що зростання їх ефективності позитивно позначиться на успішному виконанні легіслатурою завдань щодо розбудови незалежної правової України. Допоміжний орган у системі влади не означає другорядний.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. 254к/96-В.Р URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 28.11.2019).
2. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. 1861-VI / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 28.11.2019).
3. Постанова про помічника-консультанта народного депутата України : Постанова Верховної Ради України від 13.10.1995 р. 379/95-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 28.11.2019).
4. Положення про Апарат Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 25.08.2011 р. 769/11-РГ / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 28.11.2019).
5. Положення про помічника-консультанта народного депутата України : Постанова Верховної Ради України від 13.10.1995 р. 379/95-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 28.11.2019).
6. Про структуру Апарату Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 20.04.2000 р. № 1678-III / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 28.11.2019).
7. Про внесення змін до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) : проект закону від 29.08.2019 р. № 1028 / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 28.11.2019).
8. Про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України : Положення, затв. Указом Президента України від 30.03.1995 р. 270/95. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 28.11.2019).

9. Словська І.Є. Правові проблеми участі Президента України у законотворчому процесі. *Віче*. 2011. № 8. С. 20–23.
10. Подолянчук Є.В пошуках нового (з досвіду роботи місцевих Рад району). *Радянське право*. 1973. № 7. С. 20–22.
11. Погорелова З.О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави та права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2004. 19 с.
12. Богачова О.В., Зайчук О.В., Копиленко О.Л. Законотворчий процес в Україні. Київ : Реферат, 2006. 424 с.
13. Кривенко Л.Т. *Верховна Рада України*. Київ : Ін Юре, 1997. 44 с.
14. Олуйко В.М. Парламентське право України: проблеми теорії та практики. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 215 с.
15. Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. Москва : Манускрипт, 1996. 580 с.
16. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 28.11.2019).
17. Рада направила на вивод в КСУ проект изменений в Конституцию о своем праве создавать вспомогательные органы. 112 ua. 03.09.2019 р. URL: <https://112.ua/politika/rada-napravila-na-vyvod-v-ksu-proekt-izmeneniy-v-konstituciyu-o-svoem-prave-sozdavat-vspomogatelnye-organy-505910.html> (дата звернення : 28.11.2019).
18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 158 та ст. 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України). Справа № 1–26/98 від 09.06.1998 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 28.11.2019).
19. Скомороха В. Вплив конституційної юстиції на розвиток українського конституціоналізму. *Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, жовтень 2000 р. / за ред. С.В. Ківалова, М.П. Орзіх. Одеса : Юридична література, 2001. С. 27–34.
20. Тесленко М.В. Взаємозв'язок права і політики в діяльності Конституційного Суду України. *Право України*. 1999. № 10. С. 11–13.
21. Овсеян Ж.И. Судебный конституционный контроль в РФ: проблемы деполитизации (Сравнительный анализ). *Государство и право*. 1996. № 1. С. 32–42.
22. Словська І.Є. Український конституціоналізм : етапи становлення і розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Київ, 2004. 213 с.
23. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 09.06.1998 р. Справа № 2-252/2019(5584/19) від 29.10.2019 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 28.11.2019).