

**ЗОЗУЛЯ О. І.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри загальноправових  
дисциплін

(Харківський національний університет  
внутрішніх справ)

УДК 342.536(477)

## ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ РИСИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ І ТИМЧАСОВИХ КОМІСІЙ В УКРАЇНІ

Виконано аналіз теоретичних засад розуміння сутності конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, визначено поняття, основні риси, мету, механізм, предмет та методи цього інституту, а також удосконалено понятійно-категоріальний апарат у сфері функціонування парламентських комітетів і тимчасових комісій.

*Ключові слова:* поняття, конституційно-правове регулювання, статус, комітети, тимчасові комісії, Верховна Рада України, парламент.

Выполнен анализ теоретических основ понимания сущности конституционно-правового регулирования статуса комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины, определено понятие, основные черты, цели, механизм, предмет и методы этого института, а также усовершенствован понятийно-категориальный аппарат в сфере функционирования парламентских комитетов и временных комиссий.

*Ключевые слова:* понятие, конституционно-правовое регулирование, статус, комитеты, временные комиссии, Верховная Рада Украины, парламент.

The analysis of the theoretical basis of understanding the essence of the constitutional-legal regulation of the status of committees and temporary commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine is made, also it was determined its concept, main features, purpose, mechanism, subject and methods, as well as improved the conceptual-categorical apparatus in the sphere of functioning of parliamentary committees and temporary commissions.

*Key words:* concept, constitutional-legal regulation, status, committees, temporary commissions, Verkhovna Rada of Ukraine, parliament.

**Вступ.** У сучасній правовій державі конституційно-правове регулювання забезпечує формування й практичну реалізацію статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, визначає сутність та зміст цього інституту. При цьому конституційно-правове регулювання як особливий різновид правового регулювання виявляє як загальні, так і власні специфічні риси, а також певну своєрідність механізму, предмету й методів. Відтак ефективність функціонування парламентських комітетів і тимчасових комісій безпосередньо залежить від змістової якості, повноти та узгодженості конституційно-правового регулювання, в основу якого має покладатися належне науково-теоретичне розуміння його природи й сутності. Крім цього, вказане має важливе значення для напрацювання та обґрунтування цілісного бачення інституту парламентських комітетів і тимчасових комісій, а також шляхів його



подальшого розвитку. Тому в контексті вдосконалення практики конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні актуальним є розгляд теоретичних питань його сутності та основних рис як специфічного різновиду правового регулювання.

Зазначимо, що питання конституційно-правових засад статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні раніше вже розглядали О.М. Анохін, В.С. Журавський, О.В. Марцеляк, А.Б. Медвідь, З.О. Погорелова, М.В. Развадовська та інші вчені. Водночас їхні наукові роботи стосуються переважно лише окремих елементів, форм та особливостей конституційно-правового регулювання організації й діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, не характеризуючи розгорнуто теоретико-правові підвалини сучасного правового забезпечення їх статусу, взаємозв'язок і взаємовплив теоретичного розуміння конституційно-правового регулювання з його практикою.

**Постановка завдання.** Саме тому метою статті є аналіз теоретичних засад розуміння сутності конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, визначення поняття, основних рис, мети, механізму, предмету та методів цього інституту, а також удосконалення понятійно-категоріального апарату у сфері функціонування парламентських комітетів і тимчасових комісій.

**Результати дослідження.** Зауважимо насамперед, що в основу конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України має покладатися цілісне теоретичне розуміння його природи й сутності як різновиду правового регулювання. Тому характеристика конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій не може не охоплювати з'ясування його теоретико-правових підвалин. Таке конституційно-правове регулювання має загальні ознаки правового регулювання, а також власний специфічний предмет і метод.

У науковій літературі наводяться різні ознаки конституційно-правового регулювання та правового регулювання загалом. Водночас однією з найбільш усталених дефініцій правового регулювання є надане С.С. Алексєєвим визначення його як здійснення за допомогою системи правових засобів результативного, нормативно-організуючого впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони та розвитку [1, с. 289]. Загалом погоджуючись із викладеним, маємо уточнити певні моменти. По-перше, правове регулювання (у тому числі конституційно-правове) може мати не тільки нормативний, а й індивідуально-правовий характер, тому більш оптимально при цьому говорити загалом про результативний, організуючий вплив на суспільні відносини. По-друге, окрім упорядкування, охорони й розвитку суспільних відносин, правове регулювання забезпечує також їх юридичне вираження й закріплення, надаючи їм тим самим відповідної правової форми. Подібний розширений підхід до визначення змістової спрямованості правового регулювання знаходить підтримку в працях М.С. Кельмана та О.Г. Мурашина [2, с. 370], О.Г. Предместнікова [3, с. 109–110], О.Ф. Скакун [4, с. 488] та інших учених.

Деякі відмінності від вищенаведеної дефініції має визначення правового регулювання, запропоноване М.С. Кельманом та О.Г. Мурашином, а саме як «форми владного юридичного впливу на суспільні відносини, що здійснюється державою за допомогою всіх правових засобів із метою їх упорядкування, закріплення й забезпечення» [2, с. 370]. Із цього цілком логічно постає питання щодо сутності правового регулювання як форми (М.С. Кельман та О.Г. Мурашин [2, с. 370], О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко [5]) або як здійснення (С.С. Алексєєв [1, с. 289], О.Ф. Скакун [4, с. 488]) юридичного впливу. На нашу думку, окреслені підходи відображають різні аспекти розуміння правового регулювання, принаймні щодо конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій вони можуть бути поєднані, оскільки правове регулювання справді є однією з форм (засобів) юридичного впливу, що змістовно полягає в закріпленні та впорядкуванні суспільних відносин.

Окрім того, маємо не погодитися з ототожненням правового регулювання та юридичного впливу лише з державою [2, с. 370; 5]. Як відомо, у сучасній правовій державі правове



регулювання, крім держави, можуть здійснювати, наприклад, акти органів муніципальної влади, правові звичаї, загальновизнані принципи міжнародного права, положення природного права. Усе це вимагає розширеного підходу до розуміння суб'єктів здійснюваного в межах правового регулювання впливу на суспільні відносини. Досить показовою при цьому є позиція О.Ф. Скакун, яка спочатку наголошувала на здійсненні правового регулювання державою [4, с. 488], проте згодом до суб'єктів правового регулювання на одному рівні з державою відносить також громадянське суспільство [6]. У будь-якому разі варто констатувати, що конституційно-правове регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України як специфічний різновид правового регулювання загалом має державно-владний характер та складається з встановлених та/або забезпечених саме державою в особі уповноважених органів нормативно-правових актів (насамперед Конституції України та парламентських актів), які визначають міру можливої й належної поведінки осіб у відповідних суспільних відносинах. Держава не тільки бере участь у прийнятті таких актів, а й активно сприяє їх подальшій реалізації, забезпечуючи тим самим результативність конституційно-правового регулювання.

Вагому роль у характеристиці сутності конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України відіграє питання його мети, яка відображає певні соціальні інтереси й цінності, що потребують правового забезпечення та гарантування, а також визначає єдність і цілеспрямованість правового впливу на суспільні відносини в цій сфері. Загальними цілями правового регулювання є юридичне вираження, забезпечення розвитку суспільних відносин, стимулювання виникнення нових відносин і запобігання їх порушенню. Водночас можна говорити про безпосередню мету саме конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій, що зумовлюється метою їх діяльності. Відтак мету такого конституційно-правового регулювання складає забезпечення (створення належних умов) раціональної організації, а також ефективною й законною реалізації комітетами та тимчасовими комісіями Верховної Ради України їх функцій і повноважень.

Серед базових ознак конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України також варто назвати їх цілеспрямованість, що означає спрямованість конституційно-правового регулювання на впорядкування конкретних суспільних відносин для досягнення поставленої мети та задоволення у зв'язку із цим інтересів суспільства, держави й громадян. Окрім того, необхідно зазначити системність цього конституційно-правового регулювання, яка проявляється насамперед у єдності, узгодженості та взаємозв'язку відповідних правових норм, їх цілісному й послідовному впливі на суспільні відносини у сфері організації та діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій.

Як уже зазначалося, сутність конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України полягає в здійсненні за допомогою правових засобів впливу на відповідні суспільні відносини. У зв'язку із цим актуалізується питання щодо природи та змісту таких правових засобів, комплекс, єдність і взаємодія яких узагальнено складають механізм конституційно-правового регулювання. Інколи правове забезпечення ототожнюється лише із сукупністю правових норм, які регламентують правові взаємини та юридичний статус [7, с. 375]. Загалом погоджуючись із провідною роллю конституційно-правових норм, що є основою правового регулювання та містять юридично обов'язкові правила поведінки у сфері організації й діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій, вважаємо такий підхід усе-таки надто обмеженим, оскільки він не відображає низку інших не менш важливих правових засобів, способів і форм. Зокрема, механізм правового регулювання (у тому числі конституційно-правового), крім правових норм, складають також принципи права, правовідносини, акти правореалізації [1, с. 289; 2; 4], правосвідомість, інтерпретаційні акти [8, с. 220], правова культура, правотворчий процес [5] тощо. Таким чином, механізм конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України охоплює різноманітні правові явища, які у своїй єдності й взаємодії задіюються на різних етапах для реалізації цілей конституційно-правового



регулювання та забезпечують реальне індивідуалізоване впровадження норм права в поведінку відповідних суб'єктів.

Викладене комплексне розуміння механізму конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України відображає невід'ємний зв'язок таких складових елементів процесу впорядкування суспільних відносин у цій сфері, як правотворчість і правореалізація. Адже точність, детальність та узгодженість конституційно-правових норм становить необхідну передумову їх повного й своєчасного дотримання, виконання та використання. А відсутність реальної належної реалізації позбавляє найякісніше законодавство будь-якого сенсу. Із цього постає питання ефективності конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій, що визначається співвідношенням цілей та реальних наслідків юридичного впливу на відносини, які складаються з приводу їх організації й діяльності.

Екстраполюючи загальнотеоретичне розуміння критеріїв ефективності правового регулювання [5; 8, с. 224–225], до основних чинників дієвості конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України пропонуємо відносити насамперед такі:

- відповідність юридичних норм природі інституту парламентських комітетів і тимчасових комісій, їх актуальним завданням та потребам функціонування;
- наукову обґрунтованість, структурованість та узгодженість законодавства;
- поєднання норм матеріального права з розвиненими процедурними механізмами їх реалізації;
- дотримання правил юридичної техніки;
- встановлення конкретної відповідальності за порушення правових норм;
- високий рівень правосвідомості суспільства, а також правосвідомості й професійності народних депутатів України та працівників апарату парламенту;
- безперервність і своєчасність удосконалення законодавства тощо.

Саме поєднання цих та інших умов загалом дасть змогу забезпечити ефективність конституційно-правового регулювання, реальне відображення його норм в організації й діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій. На сьогодні ж усе викладене залишається нагальним завданням розвитку цього інституту в Україні.

Зазначимо, що специфіка саме конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України проявляється насамперед у його предметі та методах. Як відомо, загальний предмет конституційно-правового регулювання складають однорідні політико-правові відносини, які визначають засади конституційного ладу та безпосередньої демократії, основи правового статусу людини й громадянина, територіальний устрій держави та систему органів публічної влади в Україні [9–11]. До блоку суспільних відносин, що складаються з приводу організації вищих органів державної влади, безпосередньо належать також відносини, які виникають, змінюються й припиняються у сфері організації та діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій. При цьому відносини з приводу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України є предметом не лише конституційного, а й адміністративного, трудового та іншого правового регулювання. Проте відносини, які складають предмет саме конституційно-правового регулювання, мають політико-правовий характер, ґрунтуються на статусі комітетів і тимчасових комісій як парламентських робочих органів та стосуються концептуальних основ їх організації й практичної діяльності.

Отже, узагальнено можна визначити предмет конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України як однорідні політико-правові суспільні відносини, які складаються з приводу функцій, повноважень, гарантій діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій, їх структури, керівництва, організації роботи та інших елементів статусу.

Певну своєрідність має також метод конституційно-правового регулювання окреслених відносин. З огляду на загальне розуміння методу правового регулювання метод конститу-



ційно-правового регулювання можна визначити як сукупність юридичних способів і засобів владного впливу на суспільні відносини, які складаються з приводу організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. Як наголошує О.Ф. Фрицький [11], конституційно-правовому регулюванню властиві одночасно і власні (методи владного впливу, конституційного нормування, конкретного регулювання), і типові для всіх галузей права (дозвіл, заборона, покладення обов'язків) методи правового регулювання. У зв'язку із цим зауважимо, що конституційно-правове регулювання статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій характеризується одночасним застосуванням різних відносно самостійних, щільно пов'язаних методів, що дає змогу обрати найбільш оптимальну модель упорядкування, охорони й розвитку суспільних відносин, забезпечити ефективно та законне функціонування комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України.

Конституційно-правове регулювання здійснюється насамперед шляхом конкретного регулювання (установлення, безпосереднього закріплення) інституційних рис та основних засад організації парламентських комітетів і тимчасових комісій, наприклад, закріплення їх підпорядкованості, принципів діяльності, організаційної структури, статусу секретаріату парламентського комітету тощо. Подібний метод регулювання (установлення) сам по собі прямо не передбачає надання певних дозволів і заборон або покладення обов'язків на конкретних суб'єктів правовідносин, проте водночас чітко визначає загальну правову конструкцію парламентських комітетів і тимчасових комісій, у межах якої й застосовуються інші методи конституційно-правового регулювання.

За характером приписів до основних методів (способів) регулювання відносин у сфері організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України поряд із методом установлення належить також надання дозволів і покладення обов'язків, що найбільш наочно проявляється в законодавчому закріпленні суб'єктивних прав та обов'язків парламентських комітетів під час здійснення ними відповідних функцій, повноважень голів, секретаря та членів комітетів [12] тощо. При цьому зазначимо важливість виваженого поєднання уповноважуючих і зобов'язуючих норм, забезпечуючи взаємність та узгодженість наданих суб'єктам конституційно-правових відносин прав та обов'язків. Специфіка завдань парламентських комітетів і тимчасових комісій потребує надання їм досить високого ступеня свободи дій (наприклад, щодо їх кількості й складу, формату та періодичності засідань, обсягу й інтенсивності діяльності), водночас вони мають здійснюватись у чітких межах їхніх функцій, у підсумку втілюючись у конкретних результатах виконання обов'язків.

Встановлення заборон, що передбачають неприпустимість певної поведінки суб'єктів правовідносин, є менш застосовуваним методом (способом) у конституційно-правовому регулюванні статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. Надання заборон здебільшого відіграє допоміжну роль, доповнюючи й посилюючи загальні правові приписи в цій сфері. Як приклад забороняючих норм можна назвати встановлені в Законі України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [12] заборони суміщення керівних посад у комітетах і в депутатських фракціях, обрання до складу комітету керівництва парламенту, припинення комітетських слухань до виступу всіх бажаних членів комітету.

Таким чином, загалом метод конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України може бути визначений як здебільшого імперативний (метод субординації), оскільки перевага надається встановленню парламентом чітких конкретизованих владних приписів у цій сфері, які не допускають відхилення від вимог конституційно-правових норм, досить обмежений характер має самостійне регулювання комітетами й тимчасовими комісіями своєї організації та діяльності. До переваг імперативного методу належать високий рівень упорядкованості суспільних відносин, чіткість, одноманітність і передбачуваність дій суб'єктів таких відносин.

Водночас певні прояви має також диспозитивний метод (координації), який заснований на принципі юридичної рівності суб'єктів правовідносин і передбачає свободу вибору ними певного варіанту своєї поведінки з урахуванням нормативно окреслених меж та умов. Зо-



крема, диспозитивний метод регулювання допускає самостійне (або погоджене) визначення суб'єктами правовідносин своєї поведінки, наприклад, з питань виконання органами публічної влади рекомендацій парламентських комітетів, взаємодії різних комітетів і тимчасових комісій між собою, порядку проведення спільних комітетських слухань, процедури здійснення комітетами передбачених законами погоджень та консультацій. Відтак застосування диспозитивного методу в регулюванні статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України найбільш виправдане в питаннях спільної діяльності та іншої взаємодії насамперед у разі недоречності чи неприйнятності встановлення нерівності учасників правовідносин або закріплення лише одного варіанту їх поведінки.

Незначне застосування в конституційно-правовому регулюванні статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій має також рекомендаційний метод, що передбачає надання суб'єктам правовідносин певних юридично обов'язкових вказівок. Наприклад, цей метод втілюється в нормі, за якою комітетські слухання «проводяться, як правило, у межах одного робочого дня» [12], що відображає не владні вимоги, а тільки рекомендовану найбільш раціональну модель поведінки. У підсумку метод конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України можна визначити як поєднання імперативного, диспозитивного та рекомендаційного методів із превалюванням імперативного методу, що реалізуються шляхом конституційного встановлення, покладення обов'язків, надання дозволів і встановлення заборон.

**Висновки.** Відповідно до розглянутих теоретичних положень та конституційного законодавства до основних рис конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України як різновиду правового регулювання належать такі:

- здійснення результативного, організуючого впливу на суспільні відносини;
- їх юридичне вираження, упорядкування, охорона й розвиток;
- державна забезпеченість;
- цілеспрямованість;
- системність;
- єдність правотворчості та правореалізації;
- спрямованість на забезпечення раціональної організації, ефективної й законної реалізації функцій та повноважень парламентських комітетів і тимчасових комісій;
- застосування імперативного, диспозитивного та рекомендаційного методів із превалюванням імперативного методу;
- поєднання матеріально-правового та процесуального регулювання.

Узагальнюючи викладене, пропонуємо визначити конституційно-правове регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України як системне, цілеспрямоване та забезпечене державою здійснення з метою забезпечення їх раціональної організації та ефективної й законної реалізації функцій за допомогою юридичних норм, актів правореалізації та інших правових засобів здебільшого імперативним методом юридичного вираження, упорядкування, охорони й розвитку однорідних політико-правових відносин, які складаються з приводу функцій, повноважень, гарантій діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій, їх структури, керівництва, організації роботи та інших елементів статусу.

#### Список використаних джерел:

1. Алексеев С.С. Общая теория права: Академический курс: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. Т. 1. 360 с.
2. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави і права: підручник. К.: Кондор, 2006. 477 с.
3. Предместніков О.Г. Адміністративно-правові засади діяльності органів юстиції України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07; Харківський нац. ун-т внутр. справ. Х., 2017. 520 с.



4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник для студ. вищ. навч. закл. 2-ге вид. Х.: Консум, 2005. 656 с.
5. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. 3-ге вид., доп. і перероб. К.: Правова єдність, 2011. 524 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додатками і доповненнями) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
8. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко, І.В. Бенедик, І.О. Биля-Сабадаш, Л.Л. Богачова; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Х.: Право, 2009. 584 с.
9. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посібник. 3-ге вид., випр. і доп. К.: Атіка, 2004. 512 с.
10. Конституційне право України: підручник для студ. вищих навч. закл. / за ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. К.: ВД «Ін Юре», 2002. 544 с.
11. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2002. 536 с.
12. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. Ст. 134.

**КОТУХА О. С.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
декан юридичного факультету  
(Львівський торговельно-економічний  
університет)

**ФЕДОРОВ М. П.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри кримінального права  
та процесу  
(Львівський торговельно-економічний  
університет)

УДК 340.001.73:378.1

## СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІ ВИЩОЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ

У статті досліджуються актуальні проблеми реформування вищої юридичної освіти в Україні. Автори аналізують сучасний стан нормативно-правового регулювання відносин у сфері вищої юридичної освіти, рівень підготовки юристів та їхню готовність до практичної діяльності щодо захисту прав і свобод громадян. Обґрунтовується необхідність системної реформи освіти відповідно до положень Болонської конвенції. Досліджується зміст проекту Концепції вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правників відповідно до європейських стандартів вищої освіти, проектів законів

