

ВІДГУК
офіційного опонента
на дисертацію Зозулі Олександра Ігоровича
«Конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук із
спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Одним із напрямків вдосконалення державо- і правотворчих процесів в Україні, розбудови правової держави із розвиненим парламентаризмом слід визнати підвищення ефективності діяльності комітетів Верховної Ради України, які відіграють провідну роль в забезпеченні реалізації функцій парламенту, формуванні законодавства та здійсненні парламентського контролю. Враховуючи важливість та значущість діяльності комітетів Верховної Ради України, держава в особі парламенту повинна постійно вживати належні заходи з вдосконалення їхнього конституційно-правового статусу. Одним із аспектів цього є розробка питання конституційно-правових засад організації та діяльності парламентських комітетів в Україні, що стосуються їх функцій, повноважень, порядку формування, принципів та гарантій діяльності тощо.

Отже, можна відмітити, що подальше теоретичне дослідження та практичне опрацювання питань конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України, розкриття особливостей його реалізації сприятиме належній реалізації законодавчої, представницької, контрольної, установчо-номінаційної та інших функцій і повноважень парламенту. При цьому, в умовах євроінтеграції України, її розбудови як демократичної, правової, соціальної держави, формування в Україні сильного парламенту з сильною системою комітетів підвищено нагальним постає забезпечення комплексності, узгодженості, повноти і сучасності конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України, а також реальне впровадження положень відповідного законодавства в практичну діяльність парламентських комітетів. Все вищезазначене свідчить про те, що дисертаційне дослідження

Зозулі Олександра Ігоровича за темою: «Конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України» є актуальним та своєчасним.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційна робота виконана відповідно до Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр.; Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 р. № 942; Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, затвердженого постановою Верховної Ради України від 04.06.2015 р. № 509-VIII; Плану науково-дослідної роботи кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет», а також Плану науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Харківського національного університету внутрішніх справ на 2019 рік за темою «Конституційно-правові засади організації та діяльності комітетів Верховної Ради України» (номер державної реєстрації 0119U101021).

Мета дисертаційного дослідження і сформульовані відповідно до неї задачі дозволили дисертанту на основі вивчення та систематизації існуючих наукових підходів, а також аналізу чинного законодавства України та практики його реалізації визначити сутність, зміст і особливості конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України, а також надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо його удосконалення.

Об'єкт та предмет дослідження сформульовані вдало і відповідають вимогам Міністерства освіти і науки України.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлений досить раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертаційної роботи.

Здобувач використав численні наукові праці фахівців у галузі теорії держави і права, конституційного права та процесу, порівняльного

правознавства, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних вчених. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції та законів України, ратифікованих міжнародних договорів, актів Верховної Ради України та її комітетів, актів інших вищих органів державної влади, які регламентують правовий статус комітетів Верховної Ради України, відповідного законодавства зарубіжних країн.

Методологічною основою дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Вони обрані з урахуванням поставлених в роботі мети та задач дослідження, його об'єкта та предмета. Їх застосування характеризується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України. Зокрема, порівняльно-правовий метод використано для розкриття поняття та місця комітетів Верховної Ради України у державному механізмі (підрозділ 1.1), з'ясування засад і порядку обрання та зміни персонального складу комітетів Верховної Ради України (підрозділ 3.2), визначення особливостей досвіду конституційно-правового регулювання організації та діяльності парламентських комітетів (комісій) у зарубіжних країнах (підрозділ 4.1). Формально-юридичний метод застосовано для характеристики законопроектної, організаційної та контрольної функцій і повноважень комітетів Верховної Ради України (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3), аналізу порядку утворення парламентських комітетів в Україні та припинення їх повноважень (підрозділ 3.1), розкриття специфіки повноважень керівництва та членів комітетів Верховної Ради України (підрозділ 3.3). Це у поєднанні з методом логічного аналізу сприяло визначенню правових гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України (підрозділ 3.4) і напрямків вдосконалення їх конституційно-правового статусу (підрозділ 4.2). В роботі використано низку й інших методів наукового пізнання.

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань. Чітко виражений теоретичний підхід, зокрема, вдало розроблені дефініції,

класифікації і критерії дозволили автору аргументовано визначити власну позицію щодо багатьох дискусійних проблем конституційно-правового статусу парламентських комітетів в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень проблем конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України, внаслідок якого сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем.

Так, автор слушно зазначає, що становлення парламентських комітетів після відновлення незалежності України ґрунтувалось на неоднозначному досвіді радянського періоду, що виражається у збереженні основних рис організації парламентських комітетів при їх перейменуванні та упорядкуванні системи, поступовому оновленні правових засад та збереженні прогалів у регулюванні статусу тимчасових комісій, впровадженні деяких сучасних демократичних принципів функціонування, підвищенні ролі парламентських комітетів, відсутності теоретично обґрунтованого цілісного бачення шляхів їх розвитку тощо (стор. 84).

Заслуговує на увагу аргументація дисертанта щодо того, що для попереднього розгляду законопроекту на (все ще переважно закриті для громадськості) засідання та/або слухання головного комітету Верховної Ради України обов'язково має запрошуватись не тільки ініціатор його внесення, але й представники Кабінету Міністрів України та зацікавлених державних органів, експерти і фахівці (наразі вони запрошуються за необхідності) (стор. 147).

Дисертант справедливо наголошує на доцільності скорочення низки комітетів Верховної Ради України з метою спрощення системи парламентських комітетів, усунення паралелізму та підвищення узгодженості в їх діяльності, забезпечення приблизної рівності комітетів за обсягом предметів відання (стор. 249).

Цікавим є висновок здобувача, що удосконалення конституційно-правового регулювання повноважень керівництва та членів парламентських

комітетів потребує деталізації та уточнення їх формулювання, врегулювання базових повноважень заступників голови комітету, голови та членів підкомітету комітету, узгодження регулювання прав і обов'язків члена комітету різними законами, закріплення порядку їх реалізації, забезпечення контролю за виконанням обов'язків членів комітету та відповідальності за їх невиконання (неналежне виконання) тощо (стор. 318).

Здобувач прийшов до цікавого із практичної точки зору висновку щодо відмежування ліквідації комітету Верховної Ради України та відкликання з посади його посадових осіб і членів як форм конституційно-правової відповідальності від подібних заходів, що здійснюються з інших підстав. Ліквідацію комітету пропонується здійснювати не тільки як зараз у разі непроведення трьох запланованих засідань комітету, але й на підставі його неефективної роботи. Перспективним визначено розширення санкцій конституційно-правової відповідальності комітетів, до яких мають відноситись зауваження до комітету, скасування актів, переобрання його персонального складу. До форм конституційно-правової відповідальності посадових осіб і членів комітетів крім відкликання з посади автор відносить дострокове припинення їх депутатських повноважень через прогули засідань та слухань комітету або інше ухилення від виконання обов'язків у комітеті (стор. 367).

Дисертант також прийшов до обґрунтованого висновку щодо неможливості визначення для усіх країн єдиної оптимальної кількості постійних комітетів (комісій), яка крім кількості та профілю урядових міністерств також залежить і від чисельності депутатського корпусу, національних традицій парламентаризму, змістовності функцій і повноважень парламенту тощо. Запропоновано у більшості країн (у тому числі й Україні, що має доволі великий парламент) з урахуванням перелічених факторів формування близько двадцяти постійних комітетів (комісій), глибша спеціалізація яких може досягатись шляхом утворення додаткових підкомітетів/підкомісій та робочих груп. Законодавче закріплення основних постійних комітетів (комісій) парламенту та

їх загальної граничної кількості гарантуватиме упорядкованість й стабільність системи та статусу таких комітетів (стор. 391-392).

Автор також аргументовано наголошує, що більш розгорнуте закріплення у Конституції України основних засад організації та діяльності комітетів Верховній Раді України (уточнення їх функцій і засад утворення, врегулювання питань підпорядкованості, принципів і ключових гарантій діяльності, переліку основних комітетів) дозволить підвищити рівень юридичної гарантованості інституту парламентських комітетів, остаточно чітко визначити їх місце та роль у парламенті, забезпечить стабільність статусу комітетів Верховної Ради України, його убезпечення від ситуативних кон'юнктурних змін (стор. 403).

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

Разом з тим, дисертація не позбавлена певних недоліків та суперечливих положень, які потребують додаткових пояснень та уточнень.

1. У дисертації віднайшли розгорнуту характеристику не усі з визначених дисертантом принципів діяльності комітетів Верховної Ради України, зокрема йдеться про принцип системності, який лише побічно згадується на стор. 106-107 дисертації. До того ж підрозділ 1.3 дисертації присвячений «принципам діяльності» комітетів Верховної Ради України, хоча за текстом згадуються й «принципи організації та діяльності» парламентських комітетів (стор. 85, 88, 92, 95), що актуалізує уточнення застосовуваного автором термінологічного апарату.

2. На стор. 155 дисертації автор підтримує пропозицію щодо проведення у комітетах «громадських слухань з обговорення актуальних законопроектів». Водночас чинне законодавство не передбачає певних «громадських слухань» як форми роботи комітету чи громадського обговорення законопроектів. Це актуалізує уточнення сутності означених громадських слухань та їх співвідношення з слуханнями у комітетах.

3. На стор 281 дисертації автор пропонує встановити у парламентському комітеті з не більше 15 осіб одну посаду заступника голови, а у комітеті з понад 15 осіб посади першого заступника і заступника голови. Погоджуючись з необхідністю оптимізації кількості заступників голови комітету Верховної Ради

України, доцільним було би наведення обґрунтування саме запропонованої їх кількості, оскільки, наприклад, щодо скорочення кількості комітетів Верховної Ради України і їх граничного складу здобувач наводить відповідну аргументацію (стор. 250, 263, 390-394).

4. На стор. 296 дисертації автор слушно відносить до структурних елементів комітету Верховної Ради України його підкомітети та їх голів. З огляду на це характеристика конституційно-правового статусу парламентських комітетів, що становить предмет дисертаційного дослідження, мала би включати й відсутній у структурі роботи комплексний аналіз особливостей організації та діяльності підкомітетів комітету Верховної Ради України, їх голів і членів.

5. На стор. 329 дисертації автор відзначає дискусійність існуючого підходу до прийняття актів більшістю голосів присутніх членів комітету Верховної Ради України, що допускає їх ухвалення меншістю від затвердженого складу комітету. У зв'язку із цим слушним було би розкриття здобувачем своєї позиції щодо переваг і недоліків цього та інших підходів до прийняття актів парламентського комітету.

6. На стор. 362 дисертації автор зауважує можливість «застосування таких заходів відповідальності як призупинення роботи комітету, скасування їх актів тощо» у разі зловживання повноваженнями парламентського комітету та виникнення інших порушень в їх діяльності. Вважаємо, що така пропозиція є дискусійною й потребує більш детального пояснення та обґрунтування, зокрема призупинення роботи комітету Верховної Ради України може фактично заблокувати діяльність усього парламенту, враховуючи обов'язкову участь його комітетів у відповідних стадіях законодавчого процесу.

Проте, вищенаведені зауваження, які в певній мірі носять характер побажань, не впливають на загальну позитивну оцінку якості виконаної дисертантом роботи. Теоретичні результати й наукові положення, які містяться в цій дисертації, характеризуються єдністю змісту і свідчать про особистий вклад автора в юридичну науку. Вдалий і логічно поєднаний вибір у

дослідженні питань, їх актуальність, розумне співвідношення теоретичних міркувань та прикладів з практики, чіткість викладу матеріалу, аргументованість наукових висновків і узагальнень свідчать про належний науковий рівень проведеного дослідження та його практичне значення.

Практичне значення одержаних результатів в теоретичній і практичній сферах обумовлюється тим, що сформульовані і обґрунтовані в дисертації висновки та пропозиції розширюють і поглиблюють існуючі знання про сутність та особливості конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України, їх може бути використано для поліпшення правотворчої та правозастосовної діяльності парламенту і його робочих органів.

Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел із проблематики дисертаційного дослідження. Автор сформулював свої висновки, які здатні стати значним внеском у розвиток вітчизняного права.

Повнота висвітлення результатів дослідження.

Основні положення дисертації відображені в авторефераті, індивідуальній монографії, 29 публікаціях у наукових фахових виданнях (у тому числі зарубіжних), а також оприлюднені на 15 науково-практичних конференціях, що свідчить про ретельну роботу, проведenu дисертантом у процесі наукового дослідження та його апробації.

Оцінка оформлення і змісту дисертації та автореферату.

Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження.

Загальний висновок.

Вказане дозволяє зробити висновок, що дисертаційне дослідження Зозулі Олександра Ігоровича «Конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України» є завершеною працею, у якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретну наукову

проблему – характеристика сутності, змісту і особливостей конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України та шляхів його удосконалення. Виходячи із зазначеного, слід вказати, що дисертаційне дослідження повністю відповідає науковій спеціальності 12.00.02 та вимогам п. 9, 10, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів (Постанова Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567), а його автор – Зозуля Олександр Ігорович – заслуговує присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент:

завідувач кафедри міжнародного
публічного права Київського національного
торговельно-економічного університету,
доктор юридичних наук, професор



Л.М. Дешко

