

ВІДГУК
офіційного опонента на дисертацію
ЗВОЗДЕЦЬКОЇ Ірини Володимирівни
«Конституційно-правове регулювання парламентських процедур в Україні: питання
теорії та практики», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних
наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Актуальність дисертаційного дослідження Ірини Звоздецької зумовлена тим, що парламентські процедури є важливою складовою сучасного парламентаризму, що є визначальним для здійснення парламентом своїх законодавчих, установчих та контрольних повноважень. На значущість парламентських процедур вказують багато вчених, які досліджували проблеми парламентаризму. Їх важливість продиктована також діяльністю Конституційного Суду України, адже встановлення, виходячи з вимог Конституції України, процедури прийняття Верховною Радою України законів і дотримання такої процедури є істотним процесуальним елементом належного, заснованого на Конституції України порядку прийняття нормативних актів та є гарантією відповідності їх змісту реальному волевиявленню представницького органу.

Слід також наголосити на тому, що формування сучасних парламентів було започатковано від здійснення ними бюджетних та контрольних прерогатив. У ході еволюції влади монархів у країнах Європи з метою підвищення легітимності у творенні королівського законодавства монархи поступово передають повноваження представницьким інституціям. Так само, вже із обґрунтуванням ідеї національного суверенітету така вищість монарха заперечується, оскільки парламенти виражають національне представництво, стають політичними форумами нації.

Крім того, публічна влада, будучи явищем системним, що відображає різноманіття суспільних інтересів різних верств суспільства, виражених в діяльності політичних партій, в якості однієї зі своїх організаційних форм реалізації спирається на парламентські механізми, які, в свою чергу, багато в чому вирішуються саме парламентськими процедурами. Як відомо, механізм прийняття політичного рішення в межах строгих процедурних приписів здатний впливати на його характер і результати. Належні парламентські процедури здатні не тільки полегшити пошук консенсусу серед різних політичних сил, а й гарантувати їх права, забезпечуючи тим самим легітимність політичного процесу у парламенті.

Разом з тим, методологічно основа парламентського права поки що остаточно не сформована, у вітчизняній конституційній доктрині слабо розкривається природа парламентської автономії. Важливою складовою парламентської автономії якраз і виступають парламентські процедури. На здійснення парламентських процедур

впливає низка чинників, серед яких виборча і партійна система, кількість палат, взаємовідношення органів влади, функції парламенту, публічність парламентських процедур, змагальність між політичними партіями та фракціями у парламенті, розвиненість інститутів громадянського суспільства тощо. Саме тому, перед юридичною наукою стоїть завдання кардинального оновлення понятійного апарату парламентського права та дослідження конституційно-правової природи парламентських процедур, що неодмінно залежить від розвитку наукових досліджень та практичного використання їхніх результатів.

З цих позицій **дисертаційна робота Ірини Звоздецької є актуальною, своєчасною і важливою для конституційного права**, оскільки в ній на підставі комплексного аналізу сформульовано основні положення щодо ролі та місця парламентських процедур в системі конституційного права України, висвітлено їх природу, визначено механізм реалізації парламентських процедур й вироблено конкретні рекомендації щодо їх здійснення.

Дослідниця також ілюструє як здобутки, так і прорахунки вітчизняної юридичної науки, розкриває особливості окремих думок та розвитку доктринальних підходів з цієї проблеми (**розділ 1** роботи). Увага авторки концентрується навколо найважливіших і до того ж не розроблених питань, серед яких особливе місце відводиться особливостям парламентських процедур, їх функцій, видів тощо (**розділ 2** дисертації) та механізмові розв'язання методологічних проблем безконфліктності їх реалізації (**розділ 3**).

Дисертантка вміло розмежовує об'єкт та предмет дослідження, чітко визначає актуальність роботи, її **мету та завдання**. Зокрема метою дисертаційного дослідження є визначення конституційно-правової природи парламентських процедур та практичних аспектів забезпечення їх реалізації в Україні. Для досягнення поставленої мети, дисертанткою вдало окреслено й основні завдання, серед яких – визначити поняття та юридичні властивості парламентських процедур; розглянути склад парламентських процедур; розкрити сутність джерел парламентських процедур; виокремити функції та види парламентських процедур; охарактеризувати інформаційне забезпечення парламентських процедур; проаналізувати аналітичне забезпечення парламентських процедур; висвітлити конституційні засади реалізації парламентських процедур тощо.

При вирішенні поставлених завдань, авторка цілком вмотивовано спирається на наукові висновки теорії держави і права, галузевих наук, зокрема конституційного, адміністративного права. Свідченням того є **широка джерельна база дисертації** (опрацьовано 451 наукову працю) яка дала можливість віднайти і показати хід дослідження окресленої проблеми та її місце в сучасній правовій науці.

Авторка використовує значний обсяг спеціальної літератури, здійснює порівняльний аналіз розвитку парламентського права в інших країнах, зокрема в США, Франції, ФРН, робить обґрунтовані висновки на основі узагальнення емпіричного та теоретичного матеріалу.

Сформульовані Іриною Звоздецькою теоретичні висновки та практичні пропозиції конкретні і повністю відповідають зазначеним завданням дослідження.

Наукові положення розроблені дисертанткою, обрана структура роботи та поняттєво-категоріальний апарат свідчать про достатню **ступінь обґрунтованості** й достовірність результатів дослідження.

Дисертанткою сформульовано ряд положень, висновків і пропозицій, які складають **наукову новизну роботи**, яку можна оцінити відразу в декількох аспектах: методологічному, методичному, науково-дослідницькому, правовиховному тощо.

Наукова новизна низки положень дисертаційного дослідження забезпечується, насамперед тим, що воно є першою спробою в сучасній українській правовій науці всебічно, комплексно розглянути конституційно-правову природу парламентських процедур та визначити практичні аспекти забезпечення їх реалізації в Україні. Більшість висновків, що містяться в дисертації, сформульовані авторкою уперше, зокрема сформульовано авторську дефініцію поняття «парламентські процедури» як нормативно визначеного виду державного процесу, організаційної форми вираження народного суверенітету та інструменту політико-правового обмеження можливої сваволі парламенту; джерела парламентських процедур розглянуто крізь призму природного права (сукупність об'єктивних соціальних цінностей і потреб суспільного буття, а також універсальні норми та принципи, які покладені в основу правової системи): правова ідеологія, праворозуміння, правовий менталітет, правова свідомість, правова культура та правове виховання; доведено, що реалізація парламентських процедур забезпечується державним примусом (це відрізняє правове регулювання від інших соціальних регуляторів), політичною активністю парламентаріїв і населення. Згадані засоби сприяють недопущенню порушень правових приписів, відновленню порушеного правового становища суб'єктів, усуненню негативних наслідків, покаранню винних та виконують профілактичну, превентивну функцію та інші.

Практичне значення отриманих результатів лежить в площині і науково-теоретичних, і практичних рекомендацій. Насамперед, це стосується подальшого осмислення і впровадження заходів, спрямованих на подальший розвиток вітчизняного конституційного права; удосконалення практичної діяльності органів державної влади, розвитку громадянського суспільства; використання результатів дослідження для підготовки підручників чи навчальних посібників з курсів: «Конституційне право», «Порівняльне конституційне право», «Парламентське право», «Законодавчий процес» тощо, в освітянській діяльності учасників навчального процесу загалом.

Дисертація Ірини Звоздецької виконана за логічно вибудованою схемою, яка дозволила авторці послідовно дослідити та розкрити теоретико-практичні проблеми за темою дослідження. Робота викладена українською мовою на 250 сторінках друкованого тексту і складається із анотації, вступу, трьох розділів, які об'єднують 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

У вступі дисертації висвітлюється актуальність і мета роботи, наукова новизна і практична значущість дослідження, особистий внесок авторки. Результати дисертаційної роботи в повній мірі відображено в науковому друці (28 публікаціях, з яких: 17 наукових статей, опублікованих у фахових виданнях України з юридичних

наук, одна наукова стаття опублікована в зарубіжному періодичному виданні, внесеному до наукометричної бази даних *Web of Science*, дев'ять тез доповідей і повідомлень на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, одна стаття опублікована в іншому науковому виданні, яке додатково відображає результати дослідження) і обговорено на засіданнях кафедри конституційного права та порівняльного правознавства Ужгородського національного університету.

Перший розділ дисертації представлено у вигляді огляду літератури, який подано як аналіз основних наукових доробок за темою дисертаційної роботи з використанням вітчизняних та іноземних джерел. Слушно зауважено, що парламент, який є своєрідним «форумом нації», виконує такі ключові завдання у сфері державотворення, як представництво інтересів усього народу на загальнодержавному рівні та в міжнародних зносинах, а також втілення волі народу у формі прийняття законів та контроль за їх виконанням (с. 29 дисертації). Правильною є також думка авторки про те, що фактично, через визначення «процесуальна основа діяльності Верховної Ради України» окремі вчені тлумачать парламентські процедури. Вони акцентують увагу на «системній сукупності оптимальних правових процедур реалізації законодавчої влади, що є пріоритетною складовою правової моделі функцій і відносин реалізації визначеної компетенції парламенту. Функціональна парадигма організації діяльності, згідно із зазначеним вище науковим підходом, побудована шляхом кореспондування повноважень конституційно закріпленої компетенції та об'єктивується у функціях, формах і механізмах їх реалізації Верховною Радою України. Саме в парламентських процедурах втілена процесуально-правова концепція організації діяльності і саме їх дослідження дає змогу проаналізувати, систематизувати і класифікувати напрями та види роботи законодавчої інституції (с. 35 дисертації).

У другому розділі описані безпосередній об'єкт та предмет дослідження. Отримані результати ґрунтуються на власному баченні проблеми, яка стосується самого буття парламентських процедур. Авторка вірно, на наш погляд, наголошує на тому, що в Конституції України та інших правових актах функції парламентських процедур не закріплюються прямо, хоча зі змісту нормативних положень можна зрозуміти їхній зміст, оскільки вони регламентують окремі процедури. Майже всі статті Розділу IV Конституції України, присвяченого парламенту, статті інших конституційних розділів, які деталізують участь гілок влади в парламентських процедурах, регламентів та законів, що регулюють діяльність окремих структурних підрозділів легіслатури і її загалом, інших правових актів та навіть парламентські прецеденти розкривають характеристики цього правового інституту. Отже, «функції парламентських процедур – це основні напрями і види діяльності законодавчого органу, що відображають сутність, зміст та призначення Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в державі, пов'язані з реалізацією компетенції, закріпленої Конституцією України й іншими нормативно-правовими актами, відповідно до місця і ролі парламенту в механізмі Української держави для досягнення певних завдань та мети» – наголошує авторка (с. 99 дисертаційної роботи). Суттєвий об'єм цього розділу присвячений інформаційному парламентських процедур в Україні (с. 120-138 наукової розвідки). Також відзначаються

науковою новизною та є цілком вмотивованими висновки стосовно аналітичного забезпечення (с. 139-156 дослідження).

Найбільший інтерес дисертації Ірина Звоздецької представляє оригінальний, науково виважений змістовний **третій розділ**. Він зокрема присвячений детальному аналізу методологічних проблем забезпечення безконфліктності реалізації парламентських процедур в Україні. У цьому розділі справедливо наголошується на тому, що в контексті реалізації парламентських процедур в Україні варто звернути увагу на забезпечення представництва жінок і національних меншин у парламенті, оскільки саме ці групи мають обмежені реальні можливості отримати доступ до державних посад (с. 168 дисертації). Варто також відзначити точку зору авторки стосовно того, що нині за умов зменшення кількості населення України недоцільно зберігати 450 депутатських посад. Ідею народного представництва в діяльності законодавчого органу – носія народного суверенітету, наділеного правом ухвалювати закони і брати участь у вирішенні найважливіших державних питань, спроможні реалізувати 300 народних депутатів. Подібні конституційні новації засвідчать спроможність Верховної Ради України як реального представницького органу влади динамічно реагувати на зміни соціального середовища (с. 170 дисертації).

Загалом можна зазначити, що усі розділи дисертації адекватно розкривають сутність проблеми, закінчуються стислими резюме та узагальненнями отриманих результатів дослідження. Завершують роботу висновки й практичні рекомендації, які в повній мірі відповідають поставленій цілі і завданням роботи та логічно випливають з проведених досліджень. Заслугує на увагу також змістовні додатки до роботи. Автореферат дисертації повністю відповідає основним вимогам, які ставляться до дисертацій.

Водночас, оцінюючи в цілому позитивно винесені на захист результати дисертаційного дослідження Ірини Звоздецької, у роботі можна виділити ряд положень, які є суперечливими, носять дискусійний характер, або ж потребують додаткових аргументів для підтвердження їх обґрунтованості, зокрема:

1. Навряд чи можна віднести до категорії наукової новизни авторські визначення певних понять, оскільки це є елементом наукового дискурсу та дискусій, які потребують своєї верифікації через дискурс та фактичні обставини. І як мені видається, тут варто було говорити про якісно інші речі – місце парламентських процедур (1) у системі поділу влади як компонента конституціоналізму, (2) елемента належної матеріальної процедури та (3) у політичному процесі.

2. Звідси і друге питання. Воно полягає у неструктурованості та невизначеності авторки стосовно розмежування питань політики і права у парламентських процедурах. Зокрема, авторка на с. 27 дисертації стверджує, що такі носять політичний характер, а на с. 28 наполягає, що вони «чітко документально виражені», хоча зважаючи на наявність політичного компонента, який імпліцитно непередбачуваний, не дає змоги робити такого категоричного висновку. У свою чергу, як мені здається, у роботі недостатньо приділено уваги дослідженню природи конституційних звичаїв, а

натомість вони ототожнюються із звичаями як різновидами соціальних норм. Хоча у практиці парламентаризму певні механізми політичних консультацій у парламенті щодо призначення посадовців (різновид установчих/номінаційних) чи здійснення парламентського контролю, для яких інколи просто банально слід забезпечити певну кількість голосів депутатів, відіграють чи не вирішальну роль для здійснення відповідних процедур (установчих та контрольних).

3. Зважаючи на природу конституціоналізму як системи обмеженого правління, яке здійснюється через певні інституції, процедури і правила, важливим здається дослідження співвідношення парламентських процедур із конституційною юстицією. Адже парламентські процедури можуть прикривати собою фактично свавільні за змістом юридичні акти парламентської більшості. Звідси виникає питання, які гарантії прав меншості при здійсненні парламентських процедур, яка роль Конституційного Суду України у цьому процесі? Також цікавою є з'ясування позиції здобувачки на питання: чи залишати існуючу модель формування Конституційного Суду України, в якому беруть участь три інституції, в тому числі і Верховна Рада України, чи трансформувати її таким чином, що у ній брали участь глава держави і парламент?

4. Потребує також з'ясування юридична природа парламентського регламенту та його роль у врегулюванні парламентських процедур. Зокрема тут також виникає питання про те, що при здійсненні номінаційних та законодавчих повноважень при прийнятті Верховною Радою рішень багато що залежить міжфракційного розмежування. Тому виникає питання щодо допустимих меж правового регулювання процедур з огляду на перебіг політичного процесу? Також варто би було звернути увагу на природу регламентів (положень) про фракції парламенту.

5. У підрозділі 2.3 роботи розкривається особливості аналітичного забезпечення парламентських процедур і особливу увагу приділено Головного науково-експертного управління Верховної Ради. Водночас, в останній час до парламенту вносяться законопроекти, які є неузгоджені із іншими законами. Наприклад, попри врегулювання у Конституції України та Законі про Конституційний Суд України порядку зміщення з посади конституційного судді лише за рішенням Конституційного Суду України, за яке мають проголосувати 12 суддів у Кримінальному процесуальному кодексі так і залишено старий порядок відсторонення конституційних суддів органом влади, який їх призначив. Виходячи із таких випадків, яких вже накопичилося вже доволі багато, чи не вбачає дисертантка певних механізмів трансформації функцій Головного науково-експертного управління Верховної Ради з метою забезпечення прийняття якіснішого законодавства шляхом узгодження законодавства у разі внесення до нього істотних змін.

6. У підрозділі 3.2 дисертантка поклала занадто амбітну мету – розкрити роль правової культури і свідомості у парламентських процедурах, яка передбачає вільне оперування доктриною конституціоналізму і значним обсягом компаративного матеріалу. Водночас, у вітчизняній доктрині конституціоналізму

відчувається очевидний брак досліджень парламентського контролю, що й не дивно, оскільки Верховна Рада України доволі млява та інертна у цьому відношенні.

У цілому викладені міркування не впливають на позитивну оцінку проведеного дисертаційного дослідження і не перешкоджають визнати його завершеною науковою роботою. Положення та висновки дисертаційного дослідження відзначаються науковою новизною, є логічно обґрунтованими, та у їх сукупності є значним внеском у вітчизняну науку конституційного права. Дисертаційне дослідження Ірини Звоздецької загалом носить новаторський, творчий характер.

Це дає підстави зробити загальний висновок про те, що дисертаційна робота **«Конституційно-правове регулювання парламентських процедур в Україні: питання теорії та практики»** виконана відповідно до стандартів та вимог академічної свободи, поваги до прав інтелектуальної власності, зокрема, відповідає вимогам, які визначені пунктами 9, 11 та 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її авторка - **ЗВОЗДЕЦЬКА Ірина Володимирівна** - заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор
викладач Національної школи суддів України

М. В. Савчин

Підпис проф. М. Савчина засвідчую:
головний спеціаліст відділу по роботі з персоналом
Національної школи суддів України

Т.С. Ковтун