

До спеціалізованої вченої ради Д 26.867.01  
ДВНЗ «Ужгородський  
національний університет»  
88000, м. Ужгород, пл. Народна, 3, каб. 21.

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента Івановської Алли Миколаївни,  
кандидата юридичних наук, професора кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права  
імені Леоніда Юзькова  
на дисертацію Звоздецької Ірини Володимирівни на тему:  
«Конституційно-правове регулювання парламентських процедур  
в Україні: питання теорії та практики»,  
подану до захисту на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук  
за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право**

**Актуальність теми дослідження.** Позначена у назві дисертаційного дослідження Звоздецької І.В. проблематика не викликає сумнівів на предмет актуальності та наукової затребуваності. З точки зору розвитку науково-теоретичних знань у вітчизняній юридичній науці відкриває як перед загальнотеоретичною, так і перед галузевою юриспруденцією низку актуальних теоретичних і практичних питань, пов'язаних із доктринальним осмисленням і переосмисленням проблем парламентських процедур в Україні.

З прийняттям Конституції України 1996 року, яка проголосила Україну демократичною правовою державою, загальновизнані принципи парламентаризму отримали пряме конституційне закріплення. До числа таких принципів, без яких парламентаризм не здатний відбутися, відносять поділ влади, представництво, рівень законодавчої та контрольної компетенції парламенту. Конституційна реформа багато в чому змінила існуючі раніше пріоритети побудови державності. Істотні перетворення в політичному житті країни зумовили докорінну зміну трактування і розуміння конституційно-правового статусу парламенту та його функціонування. Загальносвітові цінності парламентаризму втілюються у вітчизняну теорію та практику функціонування законодавчого органу України. Теоретичні аспекти та проблематика нормативного регулювання статусу Парламенту, його повноважень і механізму взаємодії з іншими органами в системі поділу влади,

процедури поточної діяльності представницької гілки влади в сучасній правовій дійсності України надзвичайно важливі і актуальні. У зв'язку із цим актуальним постає питання дослідження окремих аспектів діяльності українського парламенту, зокрема парламентських процедур.

Парламентські процедури є процесом забезпечення, організаційним чинником функціонування парламенту з метою здійснення його конституційних функцій і повноважень; процесуальним порядком, формами й методами прийняття рішень, зміст яких спрямований на реалізацію парламентських функцій. Вони є досить численними й різноманітними, оскільки зумовлені багатьма факторами, серед яких природа парламенту як єдиного органу законодавчої влади при наявності можливостей кожного обранця вплинути на схвалення парламентських актів; чисельність законодавчої інституції; партійна система, яка регламентує порядок формування парламенту; реальна потреба суспільства у новому законодавстві в її якісному і кількісному виразі; конституційно-правовий статус легіслатури тощо.

Незважаючи на значну кількість наукових досліджень загальнотеоретичної і галузевої спрямованості, наявність науково-правової та довідкової літератури, в юридичній науці дотепер гостро відчувається дефіцит досліджень, предметом яких є проблеми теоретико-правового та інституційного регулювання парламентських процедур. Це й зумовлює особливу значущість правових досліджень теоретичних та практичних засад реалізації парламентських процедур, аналіз проблем реалізації парламентських процедур в Україні та визначення шляхів їх подолання.

З огляду на викладене, у пропонованій до захисту дисертації вперше в юридичній науці комплексно проаналізовано конституційно-правову природу парламентських процедур та визначено практичні аспекти забезпечення їх реалізації в Україні.

Не викликає заперечень і визначений план дослідження. Авторка дослідження сконцентрувала увагу навколо найважливіших і водночас мало розроблених питань, а саме: підходів до розуміння поняття та юридичних властивостей парламентських процедур; складу та джерел парламентських процедур; визначення їх функцій та основних видів; інформаційного та аналітичного забезпечення парламентських процедур; конституційних засад реалізації парламентських процедур в Україні; правової свідомості та правової культури як чинників забезпечення безконфліктності реалізації парламентських процедур.

Дисертантка чітко визначає актуальність роботи, її мету та завдання, вміло розмежовує **об'єкт** та **предмет** дослідження. Так, за мету поставлено

визначення конституційно-правової природи парламентських процедур та практичних аспектів забезпечення їх реалізації в Україні (с. 19 дисертації, с. 3 автореферату). Для цього дисертантка окреслила завдання, що потребують вирішення, серед яких – визначення поняття та юридичних властивостей парламентських процедур; розгляд складу парламентських процедур; розкриття сутності джерел парламентських процедур; виокремлення функцій та видів парламентських процедур; характеристика інформаційного забезпечення парламентських процедур; аналіз аналітичного забезпечення парламентських процедур; висвітлення конституційних засад реалізації парламентських процедур; визначення ролі правової свідомості та правової культури в забезпеченні безконфліктності реалізації парламентських процедур в Україні.

У процесі вирішення поставлених завдань Звоздецька І.В. цілком вмотивовано спирається на наукові висновки теорії права та держави, науки конституційного права. Свідченням цього є досить **широка джерельна база дисертації** (опрацьовано 451 джерело), що дало можливість авторці віднайти та проілюструвати хід дослідження окресленої проблеми в сучасній теоретико-правовій науці, а також шляхи її вирішення.

Теоретичну базу дисертації становлять праці вчених вітчизняної та зарубіжної науки у галузі конституційного права.

На беззаперечне схвалення заслуговує **методологічна база** обговорюваної дисертації. В якості вихідних методологічних основ дослідження використано систему філософсько-світоглядних підходів, принципів, загальнонаукових і конкретно-наукових методів пізнання, які забезпечили об'єктивний аналіз предмета дослідження. Опора на діалектичний метод у поєднанні з іншими загальнонауковими методами (системним, історичним, структурним, інституційним, нормативним, емпіричним та логічним) та спеціальними юридичними методами (тлумачення правових норм, компаративно-правовим, історико-правовим) дозволили авторці чітко верифікувати свої основні концептуальні твердження.

Сформульовані здобувачкою теоретичні висновки та практичні пропозиції є конкретними і повністю відповідають поставленим завданням дослідження. Наукові положення, розроблені дисертанткою, структура роботи та поняттєво-категорійний апарат свідчать про достатній **ступінь обґрунтованості** й достовірності результатів дослідження. Важливо акцентувати увагу й відзначити, що саме в такому контексті, в комплексному вигляді, питання парламентських процедур не вивчалися і не досліджувалися.

Дисертанткою сформульовано низку положень, висновків і пропозицій, які становлять **наукову новизну роботи**. Це є свідченням того, що

рецензована дисертаційна робота може розглядатися як перше у вітчизняній юридичній науці комплексне дослідження теоретичних і практичних питань реалізації парламентських процедур в Україні. Зокрема, має наукову новизну запропонована авторська дефініція поняття «парламентські процедури», що визначається як нормативно визначений вид державного процесу, організаційна форма вираження народного суверенітету та інструмент політико-правового обмеження можливої сваволі парламенту як представницького органу, виражені в поетапності дій уповноважених компетентних суб'єктів, спрямовані на виконання функцій парламенту для конституціоналізації основ конституційного ладу.

Заслугує на увагу і визначення І.В. Звоздецькою ознак парламентських процедур, до яких віднесено: вид державного процесу і, отже, правових відносин; організаційна форма вираження народного суверенітету та інструмент політико-правового обмеження можливої сваволі парламенту як представницького органу (соціальний характер); нормативна визначеність (чітка документальна форма регламентації); поетапність реалізації дій, врегульованих зазвичай процесуальними нормами права; спрямованість на виконання конституційно визначених повноважень парламенту; політичний характер і динамізм об'єкта правового впливу; уповноважений компетентний суб'єкт здійснення; реалізація забезпечується можливостями державного примусу; відображають баланс владних повноважень органів державної влади, метою співпраці яких є конституціоналізація основ конституційного ладу;

Новизною вирізняється й твердження про те, що реалізація парламентських процедур забезпечується державним примусом (це відрізняє правове регулювання від інших соціальних регуляторів), політичною активністю парламентаріїв і населення. Авторка акцентує увагу на тому, що вказані засоби сприяють недопущенню порушень правових приписів, відновленню порушеного правового становища суб'єктів, усуненню негативних наслідків, покаранню винних та виконують профілактичну, превентивну функцію.

Наукова новизна дослідження полягає також у новому баченні дисертанткою джерел парламентських процедур, які розглянуто крізь призму природного права як сукупності об'єктивних соціальних цінностей і потреб суспільного буття, а також універсальних норм та принципів, які покладені в основу правової системи, до яких дисертантка відносить правову ідеологію, праворозуміння, правовий менталітет, правову свідомість, правову культуру та правове виховання.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вироблені теоретичні положення можуть слугувати науковою основою

подальшого теоретичного узагальнення, вироблення пропозицій та висновків стосовно вдосконалення конституційного законодавства, формування методологічної основи і теоретичного підґрунтя дослідження парламентських процедур та практичних аспектів забезпечення їх реалізації в Україні.

Результати дослідження можуть бути використані у правотворчій діяльності – у напрацюванні пропозицій щодо удосконалення чинного конституційного законодавства в частині конституціоналізації парламентських процедур в Україні (Акт впровадження Комітету з питань правової політики Верховної Ради України від 23 лютого 2021 року).

Важливим аспектом втілення положень дисертації є правозастосовча практика – застосування в нормопроектуванні запропонованих дефініцій та положень для уніфікації чинного законодавства.

Результати дисертаційного дослідження можуть бути використані й у навчальному процесі під час підготовки розділів підручників, навчальних посібників, при викладанні дисциплін «Конституційне право», «Порівняльне конституційне право», «Парламентські процедури», «Законодавчий процес» (Акт впровадження Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича від 2 березня 2021 року).

Дисертація І.В. Звоздецької виконана за логічно вибудованою схемою, що дозволило авторці послідовно дослідити та розкрити теоретико-практичні проблеми за темою дослідження. Робота викладена українською мовою на 250 сторінках друкованого тексту.

Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів та висновків. Важливою її частиною є бібліографія.

У вступі дисертації висвітлено актуальність і мету роботи, наукову новизну і практичну значущість дослідження, особистий внесок автора. Результати дисертаційної роботи повною мірою відображено в науковому друці (28 публікаціях, серед яких – 17 наукових статей, опублікованих у фахових виданнях України з юридичних наук, 1 наукова стаття опублікована в зарубіжному періодичному виданні, внесеному до наукометричної бази даних Web of Science, 9 тез доповідей і повідомлень на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях та 1 стаття, яка додатково відображає результати дослідження).

**Перший розділ дисертації** присвячений аналізу теоретичних засад парламентських процедур. У першому підрозділі цього розділу досліджено поняття та юридичні властивості парламентських процедур. На основі аналізу теоретичних підходів до сутності форм реалізації компетенції парламенту (правова, організаційна та матеріально-технічна) зроблено справедливий

висновок, що кожна з цих форм рівною мірою регламентована законодавством і є повноцінний видом парламентської діяльності. Важливо, що І. В. Звоздецька обґрунтовує, що парламентські процедури мають політичний характер, оскільки спрямовані на регулювання специфічної сфери, пов'язаної із завоюванням, використанням та утриманням державної влади. Факторами, від яких залежить ефективність роботи легіслатури, на думку дисертантки належать довіра народу та адекватність відображення інтересів населення в рішеннях державного органу. Тому накопичення правового матеріалу в таких відносинах відбуватиметься поступово, відповідно до міри дозрівання ідеологічної позиції, досягнення порозуміння між позиціями різних соціально-політичних груп та народних обранців. Авторка акцентує увагу на тому, що законодавча регламентація парламентських процедур фактично закріплює довгострокову політику і служить основою її поточних напрямів. За її допомогою оформлюються лише ті політичні відносини, яким надається загальнообов'язкове значення як ціннісним орієнтирам для всіх учасників такої діяльності.

У другому підрозділі цього розділу здійснено аналіз складу парламентських процедур зокрема, досліджено особливості правового статусу та види суб'єктів реалізації парламентських процедур, визначено основні види парламентських процедур залежно від суб'єктів їх реалізації. На підставі цього І. В. Звоздецька аргументовано доводить, що суб'єкт парламентських процедур є суб'єктом конституційно-правових відносин (парламентські процедури, відповідно, – різновид конституційно-правових відносин, тобто суспільних відносин, врегульованих нормами конституційного права, змістом яких є юридичний зв'язок між його суб'єктами у формі взаємних прав та обов'язків, передбачених відповідною нормою конституційного права).

До об'єктів парламентських процедур І. В. Звоздецька відносить передусім вищі соціальні суспільні цінності, що набувають конституційного рангу й отримують закріплення в конституційних принципах, у загальнорегулятивних нормах, програмних положеннях. Такими цінностями (благами), на думку дисертантки, є: конституційний лад; народний і державний суверенітет; демократія, влада народу; державна влада, місцеве самоврядування; права і свободи людини та громадянина; інтереси суспільства й держави; внутрішня і зовнішня політика держави; ідеологічна і політична багатоманітність; функції і повноваження держави та органів державної влади й посадових осіб; право і законність; мир і міжнародне співробітництво тощо.

Позитивним моментом роботи є детальний аналіз у третьому підрозділі першого розділу сутності та видів джерел парламентських процедур, що

дозволило авторці дійти висновку про те, що джерела парламентських процедур постають не тільки як нормативний масив (формально виражені загальнообов'язкові правові норми різної юридичної сили), але й соціально-політичні та економічні відносини, морально-етичні настанови, звичаєві правила і традиції (так звані вторинні джерела, які формують «платформу» для подальших юридичних дій, визначають зміст і генезис парламентського провадження).

У другому розділі описано практичні аспекти забезпечення реалізації парламентських процедур. Привертає увагу аналіз наукових підходів до сутності функцій парламентських процедур, що дозволило дисертантці сформулювати власну дефініцію цього поняття – основні напрями і види впливу діяльності законодавчого органу, що відображають сутність, зміст та призначення Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в державі і суспільстві, 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. Ірина Володимирівна аргументовано доводить, що функції розкривають правову природу парламентських процедур і дають підстави для їх класифікації. Тому, на думку авторки, класифікація функцій парламентських процедур є класифікацією самих парламентських процедур, адже останні спрямовані на виконання функцій законодавчого органу. Це дозволяє дисертантці зробити висновок, що здійснення функцій Верховної Ради України – це процедури або процес зі своїми формальними особливостями, порядком реалізації, що проявляється у формах діяльності легіслатури.

Заслуговує на увагу запропонована дисертанткою класифікація функцій і видів парламентських процедур: 1) за джерелами закріплення – регламентовані Конституцією та іншими джерелами; 2) за суб'єктами реалізації – внутрішньопарламентські, під час яких реалізуються функції всередині законодавчого органу між його окремими структурними підрозділами, міжінституційні (парламент – уряд – президент – суди) та у сфері публічно-правової відповідальності (парламент – виборці); 3) за основними сторонами змісту парламентської діяльності – законодавча, установча, контрольна; 4) за основними галузями суспільно-політичного життя (об'єктами впливу) – політична, економічна, соціальна, організація оборони країни тощо; 5) за способом впливу на керовану систему – регулятивна, виховна (ідеологічна), охоронна, інтерпретаційна, практично-організаційна (наприклад, формування інституцій); 6) за територіальними межами здійснення – внутрішні (в межах України) і зовнішні (за межами

України); 6) за часом дії – постійні і тимчасові; 7) за механізмом реалізації – складні і прості.

У рамках другого підрозділу цього розділу окреслено особливості інформаційного забезпечення парламентських процедур, яке визначається як комплекс засобів, методів і способів пошуку, отримання, документування, обробки, кодування, передачі і збереження інформації про стан і динаміку роботи парламенту; процес задоволення потреб користувачів такої інформації. Авторка справедливо вказує, що характер інформаційної діяльності законодавчого органу є проявом «зрілості» політичної системи (певної моделі політичного облаштування суспільства, яка має офіційно-публічний характер, тобто відповідне законодавче закріплення легалізованої інституціональної системи), оскільки його призначення полягає в піднесенні авторитету народу як джерела влади.

Окрему увагу приділено дослідженню питанню захисту інформаційних ресурсів Верховної Ради України, який, на переконання дисертантки є співрозмірним захисту національних інтересів й охоплює заходи із: 1) забезпечення інформаційної безпеки; 2) забезпечення захисту і розвитку інформаційного простору України, а також конституційного права громадян на інформацію; 3) гарантування відкритості та прозорості держави перед громадянами; 4) формування позитивного міжнародного іміджу України.

Чимало уваги у зазначеному розділі приділено аналізу аналітичного забезпечення процесу розробки і прийняття проміжних та остаточних рішень з проблем парламентської діяльності, що дало змогу дисертантці визначити позитивні наслідки такого забезпечення, саме: можливість органу законодавчої влади управляти своєю діяльністю завдяки системі збалансованих показників; оцінювати перспективи розвитку; підвищувати обґрунтованість ухвалення рішень; узгоджувати оперативні плани й бюджети зі стратегічними цілями; розширювати можливості аналітики, надані банком даних, засобами багатомірного аналізу інформації, прогнозування й моделювання різних ситуацій; розширення можливостей стратегічного управління на основі засобів аналізу і звітності.

На основі аналізу теоретичних і нормативних джерел Ірина Володимирівна аргументовано доводить, що аналітичне забезпечення парламентського процесу охоплює: 1) нормативну інформацію; 2) облікову інформацію; 3) аналітичну інформацію. Процес аналітичного забезпечення складається з таких етапів: організаційно-планові заходи; збір та обробка інформації, отримання цифрової і контекстної інформації; підготовка і первинне опрацювання аналітичних матеріалів; поширення інформації; отримання зворотного зв'язку; складання прогнозу.



Важливим внеском у юридичну науку можна вважати є змістовний та обґрунтований **третій розділ** дослідження, у якому здійснюється детальний аналіз проблем реалізації парламентських процедур в Україні. Зокрема, досліджуючи питання конституційних засад реалізації парламентських процедур в Україні, дисертантка здійснила аналіз наукових підходів до принципів реалізації парламентських процедур з позиції гносеології та діалектики, що дозволило їй визначити сутність цього поняття та ґрунтовно проаналізувати зміст основних принципів реалізації парламентських процедур в Україні.

На основі глибокого коректного і всебічного аналізу проблем реалізації парламентських процедур у вітчизняній державно-правовій практиці визначено, що базові цивілізаційні цінності окреслюють межі безконфліктного простору та визначають принципи й засоби врегулювання зіткнень інтересів. Забезпечення представництва інтересів різних прошарків населення з різними політичними вподобаннями можливе за умови поваги й розуміння з боку політичний опонентів. Лише в цих межах визнається право на парламентську опозицію і, відповідно, можливість компромісу між ними. За будь-яких умов способом вирішення конфліктів у стінах парламенту має стати орієнтація на порозуміння, а не приниження чи підкорення опонента. Крім того, у контексті реалізації парламентських процедур в Україні зроблено акцент на забезпеченні представництва жінок і національних меншин у парламенті, оскільки саме ці групи мають обмежені реальні можливості отримати доступ до державних посад.

Чимало уваги у зазначеному розділі приділено дослідженню впливу правової свідомості та правової культури на забезпечення безконфліктності реалізації парламентських процедур в Україні. Зокрема, І.В. Звоздецька обґрунтовано доводить, що виховання правосвідомості, правової та політичної культури суб'єктів парламентських процедур значною мірою безпосередньо пов'язане із традиціями юридичної освіти, що спрямована на підготовку висококваліфікованих правознавців, носіїв сучасного права з почуттям патріотизму, без яких розвиток права, зорієнтований на гуманізацію суспільного життя, розбудову правової держави, неможливий.

Заслуговує на увагу аналіз в межах цього розділу проблем правового виховання як чинника впливу на правову свідомість, визначення кола завдань правового виховання, на підставі чого Ірина Володимирівна робить обґрунтований висновок про те, критеріями правового виховання мають стати глибина та міцність правових знань, повага до права, переконаність та впевненість у їх дієвості, значущості та справедливості, інтерес до вивчення права, непримиренність до правопорушень і правопорушників, готовність особи до корисної діяльності у сфері правового регулювання.

Загалом можна зазначити, що усі розділи роботи І.В. Звоздовської повною мірою розкривають сутність проблеми, завершуються узагальненнями одержаних результатів дослідження, які покладено в основу логічних висновків дисертаційного дослідження, що повною мірою відповідає поставленій меті і завданням роботи.

Утім, обговорювана дисертація має й свої недоліки, які можуть стати приводом для плідної дискусії під час публічного захисту:

1. У дисертаційному дослідженні доволі часто вживаються такі терміни як «процес» і «процедура». У той час як назва дисертаційної роботи пов'язана безпосередньо з поняттям «процедури». Просимо висвітлити на прилюдному захисті проблеми співвідношення даних понять та пояснити який саме термін віддзеркалює концепцію Вашої роботи.

2. Загальновідомо, що виконуючи конституційно визначені повноваження, парламент є незалежним офіційним представником суспільства, що забезпечує плюралізм інтересів громади. Водночас парламентські процедури є різновидом державної влади, оскільки діють на громадян за допомогою правових приписів у межах правових вимог. Вони легалізують державну діяльність, забезпечують дозволеність охоронюваних і примусових заходів держави. На противагу цьому, інтереси нації і народу у правовій державі становлять кінцеву мету реалізації парламентських процедур, тим самим впливаючи на характер функціонування вищих органів державної влади і створюючи юридичні передумови відповідального правління. З огляду на зазначене, вартим уваги було б питання інтересів Українського народу у здійсненні парламентських процедур Верховною Радою України.

3. Зі змісту підрозділу 1.2, де дисертантка розглядає склад парламентських процедур, не чітко зрозуміло які суб'єкти окрім безпосередньо парламенту можуть брати участь в ухваленні парламентських рішень, тобто брати безпосередню участь в здійсненні парламентських процедур. Особливо важливо почути про роль громадянського суспільства, зокрема громадян України у цьому процесі.

4. Досліджуючи джерела парламентських процедур дисертантка на с. 96 дисертаційної праці наголошує на своєрідній ролі прецедентів. Зокрема, парламентські прецеденти є одноразовим рішенням парламенту переважно процедурного характеру, яке застосовується в подальшому вирішенні для розв'язання аналогічних проблем; будучи інкорпорованим у Регламенті, набуває форми обов'язкового до виконання. Ми погоджуємось з тим, що ухвалюючи рішення, внутрішньопарламентські структури чи парламент загалом формулюють правило, для застосування якого в майбутньому

обов'язковим є тлумачення, тому остаточно прецедент є результатом узагальнення практики з його застосування. Проте, на нашу думку, у цьому аспекті бракує висвітлення питання про інші прецеденти, окрім парламентських, які не набули такого поширення і загального визнання, однак з огляду на тісну взаємодію парламенту з іншими органами державної влади мають доволі важливе значення для забезпечення реалізації парламентських процедур в Україні.

Однак, висловлені зауваження та коментарі стосуються окремих положень дисертації і не стосуються принципових позицій та висновків авторки, не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, що дозволяє зробити **остаточний висновок**:

за актуальністю обраної теми, науковою новизною, теоретичним і практичним значенням одержаних результатів робота Ірини Володимирівни Звоздецької «Конституційно-правове регулювання парламентських процедур в Україні: питання теорії та практики» є завершеною науковою працею та відповідає вимогам «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (зі змінами і доповненнями), а її авторка заслуговує присвоєння наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

**Офіційний опонент:**

кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету  
управління та права імені Леоніда Юзькова

**А. М. Івановська**