

До Спеціалізованої вченої ради Д 26.867.01 Інституту
законодавства Верховної Ради України
04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, декана факультету міжнародних відносин Національного авіаційного університету, професора Волошина Юрія Олексійовича на дисертацію Костицької І.О. «Юридична відповідальність депутата парламенту в системі відповідального представницького правління: конституційно-правові засади», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Обрана Костицькою І.О. тема дослідження надзвичайно актуальна як з точки зору розвитку науково-теоретичних знань у вітчизняній конституціоналістиці, так і тих глибоких трансформаційних політико-правових процесів, що відбуваються в Україні.

Важливо, що ця робота продовжує дослідницький пошук авторки, започаткований її попередньою дисертаційною роботою «Конституційно-правові основи статусу народного депутата України в системі народного представництва», захищеною в 2010 році. Тим самим зберігається послідовність і наступність авторського пошуку, що не може не імпонувати. Такий пошук, як свідчить аналіз дисертаційного доробку Костицької І.О., набуває рис фундаментальності, наукової новизни, актуальності та прогностичної чутливості.

Питання юридичної відповідальності, закономірності її трансформації, появи її нових різновидів та інваріантів, їх подальшої юридикації тощо дедалі більше досліджуються як у межах вітчизняної теоретичної (фундаментальної) юриспруденції, так і в галузевих юридичних науках

протягом останніх десятиліть. І це не є даниною якійсь юридичній моді, а швидше знаковим явищем з огляду на складні реформаційні процеси, які стрімко розгортаються в нашому суспільстві, фіксуються в суспільній свідомості, опрацьовуються в юридичній науці, а також в інших науках.

Значною мірою в ході цих процесів була втрачена керованість з боку держави значними сегментами суспільного життя, суттєво послаблена увага держави до забезпечення законності і правопорядку в діяльності насамперед самих носіїв функцій державної влади. За таких умов помилки та прорахунки в системі державного управління призвели до зниження рівня відповідальності і дисципліни в діяльності державного апарату загалом. Таке падіння відповідальності нівелює реформаторські кроки державної влади, прирікає їх на незавершеність та непослідовність. У цьому сенсі парламент та парламентарії демонстрували в останнє десятиріччя самоусунення від юридичної відповідальності на догоду корпоративними інтересам. Їх подолання стало актуальною вимогою часу, настійливою вимогою українського суспільства.

Останнім часом ці питання набули вагомого практичного значення у зв'язку з численними політичними заявами й закликами до ліквідації депутатської недоторканності. Можливості вирішення цих проблем були науково-теоретично обгрунтовані у публікаціях дисертантки, а зараз стали доконаним фактом і важливим конституційним явищем на початку 2020 року. Заради справедливості, слід нагадати, що і нині тривають спроби відтворити ті чи інші елементи парламентського імунітету в обхід Конституції України.

Тож логічним висновком щодо зміцнення відповідальності держави і влади в Україні є наголос на необхідності вдосконалення механізму юридичної відповідальності народних депутатів, оскільки навіть із поодинокими проявами безвідповідальності народних депутатів миритися суспільство більше не бажає.

Тож дисертаційне дослідження Костицької І.О. об'єктивно «лягло» у річище вагомої суспільної потреби, яка не лише декларується, визнається, проголошується сьогодні народними депутатами та іншими носіями державної влади і представниками громадянського суспільства, але більшою мірою – повинна стати повсякденним політико-правовим імперативом діяльності народних депутатів – імперативом кардинального підвищення рівня юридичної відповідальності всього корпусу парламентаріїв України.

Висловлені в цьому дослідженні положення, пропозиції та рекомендації Костицької І.О. відзначаються оригінальністю та науковою достовірністю.

Докладне ознайомлення з текстом дисертації І.О. Костицької дає підстави стверджувати, що підхід автора до концептуалізації юридичної відповідальності парламентарія в сучасній державі відрізняється фундаментальністю, ґрунтовністю, новизною дослідження. Представлена робота має логічну структуру, що дає змогу розкрити поставлені науково-дослідні завдання і досягти поставленої мети.

Справляє позитивне враження також джерельна база дослідження, широко представлена як вітчизняними, так і зарубіжними джерелами (загалом більше семисот позицій), поєднання сучасних наукових підходів із переосмисленням надбань класичної правової думки щодо проблематики юридичної відповідальності парламентаріїв.

Авторка всебічно дослідила історичні, інституційні та функціональні витоки юридичної відповідальності парламентаріїв, тісно пов'язавши це явище зі становленням сучасної моделі відповідального представницького правління. Остання, що дісталася нам у спадок від класиків політико-правової думки XVII-XIX ст., продовжує буде затребуваною, а значить актуальною та цінною в сучасних умовах українського державотворення.

Костицька І.О. розгорнула широку панораму становлення інституту юридичної відповідальності парламентаріїв у контексті диверсифікації різних видів соціальної відповідальності. Модель соціальної відповідальності є

своєрідною інституційною матрицею, працюючи над якою, дисертантка змістовно й глибоко досліджує ключові сутнісні питання юридичної відповідальності парламентаріїв. Такими питаннями, зокрема, є зміст цієї відповідальності, взаємозв'язок між юридичною та іншими видами соціальної відповідальності, структура такої відповідальності, характер взаємозв'язків між принципалом і суб'єктом відповідальності, специфікація стягнень і їх процедури тощо.

Плідними та обґрунтованими є висновки авторки про наявність недостатньо стабільної межі між сферою юридичної відповідальності парламентарія та іншими видами його соціальної відповідальності. При цьому, на її думку, саме нестійкість меж юридичної відповідальності парламентарія об'єктивно засвідчує інституційну недовершеність відповідного юридичного явища у структурі «реального парламентаризму». Політичні, моральні та корпоративні норми, за таких умов, є основним джерелом інституційного доповнення юридичної відповідальності парламентаріїв поряд із нормативними запозиченнями державно-правового досвіду інших країн.

Матеріально-правовий аналіз вдало поєднується дисертанткою із процесуально-правовим, які навзаєм доповнюють один одного.

Авторкою послідовно проводиться думка про те, що юридична відповідальність парламентарія є найбільш динамічним елементом його правового статусу, що обумовлює реальну підзвітність парламентарія. Одночасно інститут цієї відповідальності структурує все розмаїття взаємозв'язків і взаємозалежностей депутатського корпусу у сфері реалізації ним функцій державно-політичного владарювання.

Ключовими питаннями юридичної визначеності цього виду соціальної відповідальності парламентарія є, в інтерпретації Костицької І.О., її зв'язок із юридичною відповідальністю держави та парламенту як органу законодавчої влади; з'ясування статички і динаміки обсягу такої відповідальності у порівняльно-правовому та в історико-правовому вимірах; диференціації

видів юридичної відповідальності парламентаріїв з предметним уточненням специфіки конституційно-правової відповідальності парламентаріїв.

Дисертанткою також зроблено докладний інституційний та функціональний аналіз ролі парламентарія в сучасному суспільстві . У роботі визначено систему факторів інституціалізації юридичної відповідальності парламентаріїв, охарактеризовано основні напрями конституційних змін юридичної відповідальності парламентаріїв у світі та в Україні.

Авторка уважно та послідовно простежила особливості та тенденції еволюції інституту юридичної відповідальності парламентарія в контексті становлення парламентаризму. Подано діалектичне бачення взаємозалежності питань юридичної відповідальності парламентарія від явищ парламентаризму, представницького правління, народного представництва тощо.

Водночас переконливою є позиція Костицької І.О., що найповніше втілення згаданий інститут знаходить в умовах функціонування сучасної демократичної правової соціальної держави, якою проголошено й Україну.

До переваг дисертаційного дослідження варто зарахувати поєднання цивілізаційного та формаційного підходів, елементів позитивістської, соціолого-правової та постпозитивістської наукової методології. При цьому ряд застосовуваних підходів вирізняються ґрунтовністю, висновки і авторські позиції мають логічний та вивірений характер. Імпонує відкритий до дискусії спосіб подачі матеріалу, його прогностичні елементи дослідницького пошуку.

Застосування авторкою постпозитивістської наукової методології з наголосом на відкритості наукового знання у цій сфері доводить міждисциплінарний характер дослідження, що значно підвищує достовірність отриманих у результаті наукового пошуку результатів дисертаційної роботи.

У цьому ракурсі цікавими є висновки щодо концептуальної ідентифікації підходів до осмислення ролі та місця парламентарія. Так,

авторка наголошує на тому, що досі найбільш поширеною науковою концепцією в інтерпретації сутності та змісту поняття «парламентарій» була і залишається формально-юридична (позитивістська) концепція, яка переймається науковим обґрунтуванням поняття парламентарія через осмислення специфіки його включеності в систему парламентаризму. Така парадигма, що ґрунтується здебільшого на догматичному аналізі норм законодавства, яке регулює статус і діяльність парламентаріїв, досі переважає у вітчизняній науці конституційного права, навіть в умовах реанімації опонуючих позитивізму наукових шкіл та підходів. Відповідно до такого підходу парламентарій розглядається як носій публічно-владних повноважень, суб'єкт публічного права і, відповідно, суб'єкт (носіє) публічної відповідальності. У нормативному розрізі роль та місце парламентарія в суспільстві та в державі аналізується через призму правового (конституційно-правового) інституту парламентарія, який охоплює певну сукупність переважно конституційно-правових норм, що регулюють особливості правового статусу та діяльності депутата парламенту, його взаємодії з органами публічної влади та з громадськістю.

Дисертанткою, у розрізі нормативістського підходу, виокремлені дві провідні концепції правового інституту парламентарія. Згідно з першою з них, яка є переважаючою, зазначений інститут розглядається як складова частина парламентського права як підгалузі конституційного права конкретної держави. Водночас розвиненість та детальність урегулювання інституту парламентарія слугує показником та виразником ступеня розвинутості парламентського права як нормативної основи функціонування системи парламентаризму конкретної країни. Натомість, відповідно до альтернативного підходу інститут парламентарія сприймається вже як більш складний конгломерат правових норм, які виходять за межі суто парламентського права. На користь такого підходу свідчить аналіз конституційного досвіду низки країн з усталеними парламентськими традиціями та розвиненим законодавством, в межах якого інститут

парламентарія охоплюється не лише суто парламентським правом, але й (принаймні частково) виборчим, інформаційним, адміністративним, судовим законодавством.

Наукова новизна результатів, отриманих здобувачкою, полягає у концептуалізації глибокого сутнісного взаємозв'язку між системою відповідального представницького правління та юридичною відповідальністю парламентаріїв. При цьому авторкою проаналізовані не лише конституційно-правові підстави та особливості правової інституціалізації юридичної відповідальності парламентаріїв на фоні еволюції відповідних представницьких систем, але й акцентовано увагу на умовах застосування інституту юридичної відповідальності в конкретних державах.

Неабияке евристичне значення в цьому ключі, на мою думку, має виокремлення специфіки конституційного закріплення юридичної відповідальності парламентаріїв залежно від реалізації державами демократичних стандартів парламентаризму та відповідального представницького правління, що знаходять своє втілення в конституційній теорії і практиці. Йдеться, передусім, про: 1) моделі, що ґрунтуються на відповідних сталих демократичних традиціях і відзначаються найбільш ґрунтовною і послідовною реалізацією ключових демократичних стандартів у галузі юридичної відповідальності парламентаріїв (Франція, Німеччина, Великобританія, скандинавські країни); 2) моделі, що відображають нетривкість конституційної інституціалізації юридичної відповідальності парламентаріїв з огляду на порівняно нетривалий період функціонування парламентаризму і продовжують реформування парламентських інституцій (Польща, Латвія, Литва, Естонія); 3) моделі конституційного закріплення переважно центрально- та східноєвропейського регіонів, що орієнтуються на конституційні моделі, втілені в західноєвропейських країнах, проте не мають завершеної конституційної інституціалізації юридичної відповідальності парламентарія (Україна, Угорщина); 4) моделі, конституційне закріплення

юридичної відповідальності парламентаріїв яких тяжіє більшою мірою до національних традицій і лише частково сполучаються із західноєвропейськими трендами розвитку у відповідній сфері конституційно-правових відносин (Бангладеш, Таїланд, Туреччина) .

Спроба згрупувати країни, виходячи з обсягу конституційного закріплення інституту юридичної відповідальності парламентаріїв, привела дисертантку до висновку про існування трьох провідних моделей: первинної, розширеної та деталізованої, що були проаналізовані на прикладах конституцій різних зарубіжних країн з неоднаковими конституційними традиціями, станом парламентаризму тощо.

Особлива увага приділена аналізу видів юридичної відповідальності парламентарія. Не можна не погодитися з висновком Костицької І.О. в тому, що видове розмаїття – один з ключових факторів, що специфікує своєрідність власне інституту юридичної відповідальності цих політичних осіб.

Загалом, у своїй дисертаційній роботі ця дослідниця запропонувала цікаву та змістовну класифікацію видів юридичної відповідальності парламентарія, спираючись на узагальнення світового досвіду парламентаризму. Такий аналіз дав змогу показати не лише формально-правові зв'язки між елементами цієї відповідальності, що помітно при застосуванні галузево-правового підходу, усталеного у вітчизняній юридичній науці, але і деталізувати таку відповідальність залежно від інстанцій відповідальності, зокрема на відповідальність парламентарія перед парламентом як цілісним колегіальним державним органом; відповідальність парламентарія перед депутатською фракцією (групою), членом якої є парламентарій; відповідальність парламентарія перед комітетом (комісією) парламенту, членом якого (якої) є парламентарій; відповідальність парламентарія перед народом (виборцями); відповідальність парламентарія перед політичною партією; відповідальність парламентарія перед фізичною або юридичною особою.

Авторкою обґрунтовано доведено, що хибним підходом є зведення всієї системи суспільних відносин, охоплюваних явищем юридичної відповідальності парламентаріїв, виключно до сфери конституційно-правової відповідальності цих суб'єктів державної влади. Конституційно-правова відповідальність, зауважує І.О. Костицька, є: важливим, але далеко не єдиним різновидом юридичної відповідальності депутатів парламентів, часто поєднуючись із адміністративною, кримінальною, цивільно-правовою, дисциплінарною відповідальністю; часом застосування конституційно-правової відповідальності (як-от зняття депутатської недоторканності) є підставою для застосування інших видів юридичної відповідальності парламентарія, зокрема адміністративної та кримінальної. Отже, на думку дисертантки, конституційно-правова відповідальність парламентарія є особливим різновидом, але аж ніяк не єдиною формою (видом) його юридичної відповідальності.

Костицькою І.О. докладно обґрунтовано тези щодо необхідності істотного посилення юридичної відповідальності парламентаріїв. Згадана тенденція, на її думку, належить до числа ключових тенденцій конституційно-правового розвитку в Україні та у світі. При цьому більшість означених трендів конституційно-правового розвитку так чи інакше стосуються юридичної відповідальності парламентаріїв та парламенту як законодавчого органу влади сучасної держави, оскільки така відповідальність – у позитивному та в негативному аспектах – становить забезпечувально-гарантійний елемент реалізації більшості відповідних трендів конституційно-правового розвитку.

Дисертанткою також переконливо доведено, що тенденції розширення сфери юридичної відповідальності парламентаріїв увиразнюються в конституційно-правовому розвитку низки країн, хоча об'єктивно вони свідчать про різні політичні умови їх розгортання, а так само про неоднозначність їх наслідків для такого розвитку.

Також обгрунтовано, що в сучасній Україні питання розвитку й модернізації інституту юридичної відповідальності парламентаріїв тісно пов'язуються як із численними невирішеними досі фундаментальними питаннями конституційно-правового розвитку Української держави, так і з питаннями посилення інституційної та функціональної спроможності Парламенту України як органу державної влади. Останнім часом модернізація інституту юридичної відповідальності парламентаріїв виявляється як актуальна та стала тенденція конституційно-правового розвитку. Понад те, вона чітко вписується у зміст і спрямованість конституційної реформи, що започаткована в Україні та відбувається протягом останніх років.

Слід відзначити повноту та логічність викладу результатів досліджень, що знайшло відображення в низці опублікованих праць Костицької І.О.

Дисертаційне дослідження І.О. Костицької можна вважати вагомим науковим внеском у вітчизняні дослідження юридичної відповідальності публічної влади, яке поглиблює розуміння важливості цього правового інституту для належного функціонування як публічної влади, так і її підпорядкованості суверену та єдиному джерелу влади в Україні – Українському народові, непересічне значення юридичної відповідальності парламентаріїв для забезпечення належного інституційного дизайну вітчизняного парламентаризму, його розвитку на основі європейських стандартів і цінностей демократії, зміцнення засад представництва в діяльності єдиного органу законодавчої влади в Україні.

Вважаю, що основні положення дисертації здатні слугувати теоретико-методологічною базою для подальших досліджень у рамках конституційної парадигми вітчизняного парламентаризму.

Сформульовані висновки дисертації будуть цінними в експертно-аналітичній роботі, у ході подальшого розгортання конституційної та

парламентської реформ в Україні, в удосконаленні парламентського законодавства.

Наукові положення, висновки та рекомендації дисертації мають достатнє теоретичне, методологічне й емпіричне обґрунтування, що підтверджується значною кількістю проаналізованих автором наукових праць, апробацією результатів дослідження на науково-практичних конференціях протягом майже десяти років, а також використанням сучасних загальнонаукових і конкретно-наукових методів дослідження.

Основні теоретичні положення її дисертаційного дослідження викладено у 48 наукових публікаціях. Оpubліковані наукові праці та автореферат достатньо повно відображають результати проведених наукових досліджень.

Водночас предмет дослідження здобувача зумовлює низку дискусійних положень, що вимагають додаткового обґрунтування.

1. Так, при класифікації юридичної відповідальності парламентаріїв на групову (фракційну, комітетську тощо) а також відповідальності, яка охоплює весь депутатський корпус або ж його суттєву в кількісному вимірі частину (відповідальність парламентської більшості або меншості (опозиції), варто було б докладніше зупинитися на особливостях її реалізації. Адже таким чином можна було б чіткіше висвітлити не лише особливості взаємовідносин парламентарія з комітетами і комісіями парламенту, парламентською коаліцією та опозицією, але і сприяти глибшому науковому пізнанню цих відносно нових у конституційному праві України правових явищ.

2. Так само певної деталізації, на мою думку, потребувала б юридична відповідальність керівника та заступників керівника парламенту, голів депутатських фракцій і груп, голів і заступників голів комітетів і комісій парламенту тощо. Адже вони відрізняються значною своєрідністю, що не можна ігнорувати ані в теорії, ані на практиці.

3. При розгляді конституційної реформи як інструменту модернізації юридичної відповідальності парламентарія, в дисертації недостатньо детально висвітлено визначення конституційної реформи, і не зовсім чітко, як на наш погляд, розмежовані термінологічні сполучення «конституційна реформа», «конституційний процес» та «парламентська реформа».

4. Дисертантці варто було ширше розгорнути панораму власного прогностичного бачення подальших перспектив розвитку інституту юридичної відповідальності парламентарія з огляду на досвід зарубіжних (передусім європейських) держав та поточну політико-правову ситуацію в Україні. Зрозуміло, тут будь-які прогнози можуть наштовхнутися на політичну кон'юнктуру, що може дезавувати той чи інший тренд конституційно-правового розвитку чи загальмувати його, проте діалектика правового розвитку вимагає принаймні окреслення перспективного бачення оптимальних шляхів розвитку відповідного правового явища.

Звісно, викладені вище міркування-застереження є значною мірою постановочними та перспективними. Вони жодним чином не спростовують і не ставлять під сумнів у цілому високий науковий рівень дисертаційного дослідження, виявлений І.О. Костицькою, не знижують наукової і практичної цінності виконаної авторкою складної й копіткої роботи.

Висловлені побажання більшою мірою є рекомендаційними та спрямованими на активізацію подальшого наукового пошуку авторки, поглиблення її висновків і узагальнень.

Загалом, з упевненістю можна стверджувати, що дисертаційна робота Костицької І.О. виконана на належному теоретико-методологічному рівні, є комплексною, цілісною й завершеною науковою працею.

Тема її дисертації є актуальною, своєчасною та науково обґрунтованою. Структура дисертаційного дослідження добре продумана, а матеріал викладений логічно та послідовно.

Отримані у роботі наукові результати в сукупності розв'язують важливу наукову проблему – визначення основних рис та особливостей

юридичної відповідальності парламентарія в системі відповідального представницького правління через призму проведеного комплексного конституційно-правового аналізу.

Основні результати дисертаційного дослідження достатньо повно викладені в опублікованих працях автора.

Представлена до захисту дисертація І.О. Костицької «Юридична відповідальність парламентарія в системі відповідального представницького правління: конституційно-правовий аналіз» є комплексним, самостійним та оригінальним науковим дослідженням, яке містить раніше не захищені наукові положення, отримані автором нові науково обґрунтовані результати в галузі науки конституційного права.

Дисертація та автореферат Костицької І.О. відповідають вимогам пунктів 9, 10, 12 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24 липня 2013 року, а здобувач Костицька Ірина Олександрівна заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент, доктор юридичних наук,
декан факультету міжнародних відносин
Національного авіаційного університету

Проф. Ю.О. Волошин

