

*До спеціалізованої вченої ради ДФ 11.051.023
Донецького національного університету
імені Василя Стуса
21000, м. Вінниця, вул. 600-річчя, 21*

ВІДГУК

офіційного опонента

Телькіної Тетяни Ейнівни, доктора юридичних наук, доцента,
головного наукового співробітника відділу європейського права та
міжнародної інтеграції Інституту законодавства Верховної Ради України

на дисертацію **Сушка Олега Олександровича**
**«Інститут контрасигнації: питання конституційно-правової теорії та
практики»**, подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії
в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дослідження

Україна не має сталих демократичних традицій, перебуває на перехідному/гібридному етапі суспільного розвитку ¹, в сучасній історії знає періоди протистояння виконавчої та законодавчої гілок влади, а отже потребує пошуку та глибокого осмислення, зокрема, оптимальних правових інструментів задля формування дієвої системи стримування та противаг, що сприятиме удосконаленню національної конституційної моделі політичної системи.

На позір рецепт подолання цих викликів є простим – вивчення зарубіжного досвіду у означеній сфері, виявлення позитивних законодавчих та правозастосовних практик з їхнім подальшим наслідуванням. Разом з тим,

¹ У світовому рейтингу рівня розвитку демократії Україна традиційно обіймає місце у групі «гібридних демократій». Див.: Democracy Index 2020 In sickness and in health? A report by The Economist Intelligence Unit. URL: <file:///C:/Users/45454/Downloads/democracy-index-2020.pdf>. Про роки незалежності України, як часи майже безперервного конституційного транзиту, що виявлялося і в змінах Основного Закону, і в перманентному характері суспільних дискусій щодо недосконалості Конституції та необхідності її зміни див.: Проблеми конституційного транзиту в Україні / за ред. В. М. Яблонського, С. О. Янішевського. К. : НІСД, 2011. 52 с.

маємо брати до уваги застереження знаного американського правника Лоуренса М. Фрідмана, який констатує можливість виникнення складнощів реалізації запозичених правових норм у разі наявності значних відмінностей між правовою культурою суспільства тієї держави, чие законодавство рецепіюється – «держави-донора» – та правовою культурою суспільства держави, чия правова система у такий спосіб оновлюється – «держави-реципієнта». Доречно зазначити, дисертант обіймає тотожну позицію й доходить висновку щодо неможливості механічного запозичення демократичних засад, оскільки вони мають стати усвідомленою необхідністю та частиною національного способу життя, що відбувається не завдяки ухваленню певного правового акту, а в результаті тривалої соціальної еволюції (с. 164).

Таким чином, для українських науковців протягом тривалого часу не втрачатиме актуальності завдання комплексного характеру: одночасний ретельний аналіз як існуючих у зарубіжних державах конституційних моделей влади та сучасних світових тенденцій конституціоналізму, так й проблем конституційного транзиту в Україні із виробленням прийнятних/перспективних для інкорпорування в наш національний правовий простір конкретних макро-мікропропозицій.

З урахуванням викладеного вище цілком погоджуємось з аргументами автора роботи, яка рецензується, на користь актуальності порівняльного дослідження конституційно-правового інституту контрасигнації, ефективне функціонування якого становить запобіжник зловживанню владними повноваженнями представниками різних гілок влади.

Тема дисертації узгоджується з планом науково-дослідної діяльності юридичного факультету Донецького національного університету імені Василя Стуса в рамках теми «Правове забезпечення соціально-економічного розвитку: стан та перспективи» (державна реєстрація №0118U003140).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, що сформульовані у дисертації

Під час дисертаційного дослідження опрацьовано близько 350 джерел, які складаються з таких груп: конституційне законодавство та судова практика зарубіжних держав та України, міжнародно-правові акти, аналітичні та статистичні матеріали. Варто зазначити, що другий розділ дисертації у порівнянні розділом першим, на нашу думку, ґрунтується на більшому обсязі фактологічного матеріалу та ретельнішому аналізі емпіричних даних, який здійснено О.О. Сушком.

Методологічне підґрунтя дисертації становлять філософські, загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання (с. 23). Усі методи, що використовувалися, є вагомими, втім найпринциповішими для виконання поставлених дисертантом завдань вважаємо такі: формально-логічний – для визначення та розмежування основних понять, компаративний – для дослідження закріплення інституту контрасигнації у законодавстві зарубіжних держав та Україні, прогностичний – для пошуку напрямів удосконалення українського законодавства про контрасигнацію. Обґрунтованість відповідних авторських пропозицій зумовлено, зокрема, урахуванням виявлених під час дослідження проблем правозастосування.

Повнота викладення наукових положень, висновків та рекомендацій дисертації в опублікованих працях

Основні положення та результати дослідження викладено у 3 наукових статтях, зокрема, 2 опубліковано в наукових журналах України, що включено до міжнародних наукометричних баз, 1 – у міждержавному науковому журналі, а також доповідалися на 4 науково-практичних конференціях всеукраїнського та міжнародного рівнів та обговорювалися на засіданні кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права Донецького національного університету імені Василя Стуса.

Основні наукові результати, що отримані автором, та їхня новизна

Дисертаційна робота, що рецензується, містить результати комплексного опрацювання проблемних питань теоретичного, нормативного і правозастосовного характеру, на підставі яких здійснено спробу формування цілісного уявлення про інститут контрасигнації, а також розроблено пропозиції щодо удосконалення законодавства України про контрасигнацію.

Серед положень щодо наукової новизни особливий інтерес, на нашу думку, становлять такі (с. 24-28):

1) у частині «уперше»

- про можливість розгляду інституту контрасигнації як: засобу підсилення відповідальності уряду та забезпечення невідповідальності глави держави; підставу набуття актом юридичної сили; способу розмежування функцій і повноважень органів державної влади; засвідчення факту ознайомлення з актом та зобов'язання виконати його; форму урядового контролю; складову парламентського контролю

- пропозиція нормативного визначення мотивів застосування/незастосування контрасигнації (стратегічні, функціонально-психологічні, інноваційні, фінансові, специфічні) задля недопущення необґрунтованого (безпідставного) здійснення/нездійснення контрасигнації

2) у частині «удосконалено»

- про систему основних принципів застосування контрасигнації, які мають бути нормативно закріпленими, з поділом їх на загально-правові принципи (верховенство права, законність, гласність, демократизм, пріоритетність захисту прав і свобод людини та громадянина); загальні принципи діяльності органів публічної влади (незалежність, недоторканність, наступність, безперервність, науковість, професіоналізм, оперативність, колегіальність, відповідальність); спеціальні принципи (обґрунтованість, вмотивованість, доцільність, своєчасність, політична та особиста

неупередженість, ефективність правотворчого процесу, узгодженість інтересів у правотворчій діяльності)

3) у частині «набули подальшого розвитку»

- пропозиції про введення в Україні контрасигнації актів уряду главою держави та парламентом у певних випадках задля підвищення підзвітності виконавчої влади та контрасигнації актів парламенту урядом як форму превентивного (запобіжного) контролю у сфері законодавчої діяльності задля захисту прав людини від потенційно свавільних рішень парламенту

- пропозиції щодо вдосконалення конституційно-правового регулювання контрасигнації актів Президента України, зокрема, шляхом закріплення в Конституції України терміну «контрасигнація» замість вживаного поняття «скріплення підписом» з подальшою конкретизацією процедури контрасигнації в чинному законодавстві, а саме в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» (розділ VI), в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» (глава 3 розділу 10 Регламенту), а також у законах «Про Президента України» та «Про нормативно-правові акти», які запропоновано ухвалити з обов'язковим врахуванням відповідних положень про контрасигнацію.

У практичному вимірі особливої уваги вартує запропоноване у дисертації детальне та чітке регулювання процедури контрасигнації (с. 152-154).

Значення отриманих результатів для науки й практики та рекомендації щодо перспективи їхнього використання

Дисертаційний доробок О.О. Сушка має певний потенціал застосування у декількох сферах:

- для подальшого дослідження проблематики взаємовідносин між органами публічної влади
- для вдосконалення законодавства України про контрасигнацію

- для налагодження взаємодії між Президентом України та представниками законодавчої і виконавчої гілок влади задля ефективного здійснення ними конституційних повноважень

- при підготовці підручників та навчальних посібників для здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Право», а також при викладанні дисциплін «Конституційне право України», «Конституційне порівняльне право», «Теорія держави і права», «Муніципальне право», «Адміністративне право» та спецкурсів.

Дискусійні положення, зауваження та пропозиції за змістом дисертації

1. Методологія порівняльно-правових досліджень, до яких дисертант зараховує власну роботу, передбачає/потребує дотримання певних правил ², з урахуванням яких, на наш погляд, під час підготовки роботи, що рецензується, варто було:

а) застосовувати дещо ширший контекстуальний підхід під час розгляду інституту контрасигнації, зокрема, із зверненням до дискурсу конституційного дизайну

б) враховувати історичний розвиток не лише інституту контрасигнації, а й соціокультурний історичний контекст, та простежити зміни інституту контрасигнації не тільки на законодавчому рівні, а також на рівні структурних зрушень та проаналізувати комплекс соціальних факторів – політичних, економічних, культурних, релігійних тощо – що впливали на означений процес.

2. Ефективний правовий механізм стримування та противаг можемо вважати однією із традицій англо-саксонського світу, що зумовлює слушність/доцільність ретельного вивчення напрацювань західних науковців-конституціоналістів з проблеми інституту контрасигнації. Втім, цій роботі

² Див., наприклад: Баранова Ю.О. Методологічні правила порівняльно-правових досліджень : автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Одеса, 2015. 24 с.

притаманна локалізація доктринального огляду, що дещо звужує світоглядно-дослідницькі горизонти дисертанта (див., наприклад, підрозділ 1.1. Теоретичні підходи до розуміння інституту контрасигнації, с. 35-42).

3. Подекуди тези автора підкріплюються не конкретними даними, а твердженнями загального характеру. Наприклад, щодо різноманітності термінів для позначення інституту контрасигнації у конституціях держав світу (с. 42), практики застосування інституту контрасигнації у різних державах (с. 43), критеріїв поділу контрасигнації на види та форми (с. 44-45), закріплення контрасигнації у чинних Конституціях низки зарубіжних країн (с. 59-60) – лише переліком конституційних актів, а не їхніми конкретними нормами, що підтверджують позицію О.О. Сушка. Наведемо ще один приклад подібного характеру: підставою виділення шести функцій контрасигнації у роботі вказано аналіз наукових та нормативних джерел за темою дослідження без зазначення будь-якої конкретики щодо цих матеріалів та алгоритму їхнього розгляду (с. 80-81).

4. Характеристиці періоду зародження українського конституціоналізму на с. 53 притаманна суперечність між хронологічними межами (початок XVIII ст. - середина XIX ст.) та змістом («період зародження українського конституціоналізму представлено збіркою стародавнього права «Руська Правда» XI - XII ст.ст. та «Литовськими статутами» 1529, 1566 і 1588 років ...», а також Зборівською угодою 1649 р., Переяславськими (Березневими) статтями Б. Хмельницького 1654 р., Гадяцьким трактатом І. Виговського 1658 р.).

5. Задля цілісного, а не фрагментарного висвітлення історії українського конституціоналізму та з огляду на звернення дисертанта у відповідній частині роботи до Основних Законів Російської імперії 1906 р., не є коректним залишення поза увагою конституційних актів Австрійської імперії та Австро-Угорської монархії, під юрисдикцією яких протягом значного часу – кінець XVIII ст. - початок XX ст. – перебувала частина українських земель (с. 54-55).

Загальні висновки

Разом з тим, більшість зауважень, які викладено вище, мають рекомендаційний характер та не знижують загальної позитивної оцінки дисертаційної роботи, що рецензується.

Дисертаційна робота на тему «Інститут контрасигнації: питання конституційно-правової теорії та практики» є завершеною, самостійною кваліфікаційною науковою працею, що містить науково обґрунтовані теоретичні положення та практичні результати, що у сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має суттєве значення для науки конституційного права та правозастосовної практики.

Зміст та оформлення дисертації загалом відповідають п. 14 Вимог до оформлення дисертацій (Наказ Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 р., № 40), а її автор – Сушко Олег Олександрович заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

Доктор юридичних наук,

доцент, головний науковий співробітник відділу

європейського права та міжнародної інтеграції

Інституту законодавства

Верховної Ради України



Т. Е. Телькінена