

ВІДЗИВ

офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора,

першого заступника директора Інституту

кримінально-виконавчої служби

Стеценко Семена Григоровича на дисертацію Опаленко Дмитра
Анатолійовича «Контрольна влада в Україні: від Вищої ради юстиції до

Вищої ради правосуддя», подану на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 - теорія та історія
держави і права; історія політичних і правових учень

Актуальність обраної теми. Дисертаційне дослідження Д.А. Опаленко присвячено актуальній проблемі правової науки на теперішній час – становленню та розвитку контрольної влади в Україні в аспекті переходу від Вищої ради юстиції до Вищої ради правосуддя. Проблема необхідності затвердження контрольної влади та відповідної системи її інститутів як найважливішої умови реалізації системи «стримувань і противаг» у сучасній моделі державної влади в Україні набуває усе більшої актуальності у зв'язку з європейським курсом Української державності. Це пов'язано з проведенням динамічних змін у державі, які більшою мірою мають відповідати реаліям правового життя українського суспільства. Інститути контрольної влади надають необхідного динамізму перетворенням, які відбуваються в державі, стають чинниками поглиблення реального демократизму та побудови правової держави. В Україні на теперішній час нерозв'язаними на законодавчому рівні залишаються питання щодо розгляду Вищої ради юстиції як інституту контрольної влади, гарантій реалізації завдань та функцій, покладених на Вищу раду юстиції, її самостійності в системі розподілу влади. Вища рада юстиції має стати незалежним державним органом, що відповідає за питання формування високопрофесійного суддівського корпусу та гарантування незалежності суддів.

Актуальність теми дисертаційного дослідження зумовлена об'єктивною потребою переосмислення та обґрунтованого визначення легітимної діяльності Вищої ради юстиції України як інституту контрольної влади з урахуванням особливостей її функціонування.

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

Дисертаційне дослідження Д.А. Опаленко здійснювалось у відповідності до плану наукової діяльності кафедри загальнотеоретичної юриспруденції Національного університету «Одеська юридична академія» «Наступність та оновлення як тенденція розвитку держави і права сучасної України» та науково-дослідної роботи Національного університету «Одеська юридична академія» на 2011–2015 рр. «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» (державний реєстраційний номер 0110U000671).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дослідження та визначення загальнотеоретичних підходів до виявлення особливостей розвитку контрольної влади в Україні в аспекті дослідження перетворення Вищої ради юстиції у Вищу раду правосуддя передбачає звернення до науково-теоретичної спадщини вчених-правознавців, роботи яких у сукупності утворюють методологічну основу будь-якого дослідження. Науково-теоретичну основу дисертації становлять наукові праці вітчизняних та зарубіжних учених, які знайшли відображення в авторефераті та тексті дисертації. Все це дозволило здобувачеві сформулювати ряд важливих наукових положень, висновків та рекомендацій.

Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, конституції зарубіжних країн, закони та інші нормативно-правові акти, що регламентують діяльність Вищої ради юстиції України та аналогічних органів зарубіжжя.

Методологічна база дослідження. Робота, запропонована Д.А. Опаленком, характеризується системним підходом до предмету

дослідження. Структурно дисертація складається із вступу, трьох розділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків і списку використаних джерел. Структура повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується також критичним аналізом наявних літературних джерел юридичного, методологічного, філософського спрямувань з проблеми контрольної влади. Список використаних джерел містить 220 найменувань.

Високий ступінь вірогідності і наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено також використанням відповідних методів – діалектичного, системно-структурного, історико-правового, порівняльно-правового, методу догматичного (логічного) аналізу тощо. Все це дозволило здобувачеві сформулювати ряд важливих наукових положень, висновків та рекомендацій.

Висновки, що були зроблені у дисертаційній роботі згідно зазначеної проблеми та вирішення цього наукового завдання є необхідними як для удосконалення юридичної науки і практики в Україні, так і для підвищення ефективності контрольної влади в Українській державі та функціонування одного із її інститутів – Вищої ради юстиції.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів. Положення дисертації реально ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора. Наукова новизна одержаних результатів дисертації полягає у тому, що дисертаційне дослідження є одним із перших в українській юриспруденції загальнотеоретичним монографічним дослідженням контрольної влади в Україні у ракурсі її інституту – Вищої ради юстиції у динаміці до Вищої ради правосуддя. Дисертантом проаналізовано значний масив спеціальної правової літератури, присвяченої організаційно-правовим проблемам державного контролю, онтології права в

теорії інституціоналізму, проблемним питанням формування, розвитку та реформування Вищої ради юстиції.

Характерною рисою дисертаційного дослідження є його чітка теоретико-методологічна спрямованість.

Заслужують на увагу наступні положення дисертації:

- пропозиція автора щодо розгляду Вищої ради юстиції як інституту контрольної влади у сучасній Україні та віднесення її до контрольної гілки влади, а також закріплення це на конституційному рівні;

- охарактеризовані зміни у Вищій раді юстиції у зв'язку з її перетворенням на Вищу раду правосуддя, що пов'язані зі створенням якісно нових повноважень, а саме: внесення подання про призначення судді на посаду; прийняття рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності; розгляд скарг на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; ухвалення рішення про звільнення судді з посади; ухвалення рішення про припинення повноважень судді; надання згоди на затримання судді чи утримання його під вартою; ухвалення рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення судочинства; вжиття заходів щодо забезпечення незалежності судді та ін;

- охарактеризована концепція контрольної влади та її інститутів з позицій комплексного підходу, з уточненням таких понять, як «державна влада», «розподіл державної влади», «контрольна влада», «інститути контрольної влади».

У першому розділі *«Методологічні підстави дослідження інститутів контрольної влади»* розглянуто та проаналізовано загальнотеоретичні та методологічні аспекти дослідження контрольної влади. Автор слушно звернув увагу на те, що наявність існування контрольної влади серед інших можна констатувати лише за умов існування у органів, що її уособлюють, власної основної функції, відмінної від основних функцій інших влад, а саме: контрольної функції, тобто контроль – це і є основна

функція контрольної влади. Слід погодитись з автором, що нестабільність функціонування системи публічної влади, безкінечні конфлікти між різними гілками влади, невпинна політизація державного управління вимагають пошуку оптимальної взаємодії різних гілок влади та їх конституційного закріплення. Жодна з влад (судова, законодавча та виконавча) не мають будь-яких переваг, проте зазначено, що від ефективного функціонування судової гілки влади значною мірою залежать ефективність функціонування усього державного механізму та взаємостосунки між гілками влади. На цьому шляху використання інституту Вищої ради юстиції є додатковим фактором затвердження самостійності гілки контрольної влади у сучасній державі.

Варто погодитись із позицією автора (с. 17 дисертації), що влада має дві іпостасі, постаючи з однаковою актуальністю як для владарюючого (панівної волі), так і для підвладного (підлеглої волі). Владарюючий повинен виправдатися у своєму зазіханні на владу, а підвладний повинен впевнитися в обґрунтованості своїх поступок його волі.

Цікавим є дослідження основних інститутів контрольної влади в Україні. Автор аргументовано доводить, що специфіка інститутів контрольної влади взагалі та суб'єктів її здійснення насамперед полягає у тому, що вони об'єднані загальною цільовою настановою, сутність якої зводиться до спрямування суспільних процесів. А це означає, що спрямовуюча ознака є істотною в ідентифікації інститутів саме контрольної влади. Інституції здійснення контрольної влади займаються розробкою стратегічних напрямів розвитку, вивченням стану справ, перевіркою, розслідуванням, не втручаючись в оперативну діяльність інших інституцій, і тільки у разі потреби припиняють або відповідно спрямовують їхню діяльність (с. 66–67).

Як ідеальну модель визначає дисертант посаду омбудсмена. Так, на с. 82 дисертації стверджується, що Уповноважений Верховної Ради з прав людини здійснює легітимний парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного

на території України в межах повноважень. Він є незаангажованим, деполітизованим інститутом, який безпосередньо приймає скарги від громадян та виконує інші повноваження, що передбачені відповідним законом.

У розділі другому *«Правова природа Вищої ради юстиції як інституту контрольної влади в Україні»* досліджено теоретичні засади та нормативно-правові засоби організації та діяльності Вищої ради юстиції як органу контрольної влади в Україні. Автор наголошує на тому, що Вища рада юстиції є новим органом для правової системи, який не мав аналогів в історичному минулому України, а тому врахування досвіду існування схожих органів за кордоном та глибоке теоретичне осмислення її повноважень, порядку утворення та функціонування дає змогу чіткого визначення конституційно-правового та виокремлення загального теоретико-правового статусу Вищої ради юстиції. Слід погодитись з автором, що у сучасних умовах розвитку української держави, як показав досвід роботи Вищої ради юстиції, на теперішній час з урахуванням потреби реформування правової системи, гармонізації законодавства України з міжнародним правом, принципів та стандартів Ради Європи, повноваження Вищої ради юстиції мають бути розширеними (п. 2.1).

Ми погоджуємося, що дисертант справедливо (с. 105 дослідження) стверджує, що досліджуючи питання організаційно-правових форм діяльності державних органів, вчені часто залишають поза увагою організаційно-правові форми діяльності органів, які мають спеціальну компетенцію. За визначенням, Вища рада юстиції є державним органом спеціальної компетенції, який здійснює державне управління у сфері формування судового корпусу та підтримки його на високому професійному рівні, а також контролю за працівниками прокуратури та органами, що здійснюють внутрішнє управління судовим і прокурорським корпусом. В юридичній науці не досліджувалися питання організаційно-правових форм діяльності цього державного органу з теоретичної точки зору.

Цікавою, до певної міри публіцистично оформленою видається позиція дисертанта стосовно зарахування Вищої ради юстиції саме до контрольної гілки влади. Так, віднесення Вищої ради юстиції до законодавчої влади є досить абсурдним. Зазначати, що Вища рада юстиції належить до судової влади також не можна, оскільки вона не здійснює правосуддя. Так само немає жодних підстав вважати Вищу раду юстиції органом виконавчої влади, оскільки вони утворюють окрему систему. Тому, завдяки саме появі останнім часом думки про виокремлення контрольної влади, як самостійної гілки державної влади, можна стверджувати, що Вища рада юстиції України належить саме до цієї влади згідно з тими функціями, які вона здійснює (п. 2.4).

І, насамкінець у цій частині, за слушною думкою автора, контроль є забезпечувальним механізмом ефективності функціонування системи органів виконавчої влади. Він є своєрідною гарантією якості здійснення виконавчої влади, є коректором будь-якого відхилення від встановленого державою курсу діяльності органів виконавчої влади на предмет виконання приписів закону. Його виникнення зумовлено процесом виконання закону та має похідне від нього значення, проте, перебуває із ним у нерозривному взаємозв'язку (с. 149 дисертації).

Третій розділ *«Вища рада правосуддя як новий етап у розвитку контрольної влади в Україні»* присвячено дослідженню особливостей діяльності Вищої ради юстиції та перспектив створення Вищої ради правосуддя із більш широким обсягом повноважень на сучасному етапі розвитку Української держави. Слід зазначити якісно нові повноваження Вищої ради правосуддя – вона вносить подання про призначення судді на посаду; приймає рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності; розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; ухвалює рішення про звільнення судді з посади; ухвалює рішення про припинення повноважень судді; надає згоду на затримання судді чи

утримання його під вартою; ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення судочинства; вживає заходів щодо забезпечення незалежності судді; здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України (п. 3.1).

Варто погодитись із точкою зору дисертанта (с. 160 роботи), що правосуддя як вид державної діяльності здійснюється в умовах демократії тільки судами. Однак у сучасному світі здійснення правосуддя судами є неможливим без діяльності певних державних та громадських інститутів. До таких інститутів належить Вища рада юстиції, яка побічно впливає на правосуддя в Україні шляхом участі у формуванні кадрового складу суду та у вирішенні питання про притягнення суддів та прокурорів до відповідальності у межах закону. А тому стає очевидною проблема реформування Вищої ради юстиції з метою якісного виконання покладених на неї обов'язків, що містить в собі незаангажованість членів Вищої ради юстиції, відсутність корпоративності при прийнятті рішень, об'єктивність, повноту та оперативність у реагуванні на скарги та звернення.

Специфіка професії судді, як про це справедливо зазначає Д.А. Опаленко, зводиться до можливостей робити успішну кар'єру, яка має вираження у відповідному збільшенні грошової винагороди за працю, бути обраним на адміністративну посаду в суді, в якому він працює, а також випробувати власні здібності на посаді судді у суді вищого рівня. Фундаментальним чинником кар'єри судді є його прагнення до професійної самореалізації, найефективнішого використання своїх знань, якостей і здібностей. Інститут кар'єри судді є найсильнішим стимулом підвищення професійної майстерності, удосконалення професійних знань, задоволення особистих інтересів щодо самореалізації. (с. 167 дисертації).

Необхідно погодитись із думкою дисертанта, що на теперішній час у сучасній Україні відбуваються державні перетворення, які актуалізуються розвитком держави за європейським шляхом. Одним із аспектів державних змін є посилення дій по боротьбі з корупцією та процесом люстрації влади.

Це стосується як органів виконавчої, так і органів судової влади. Також, у зв'язку зі зміною статусу Вищої ради юстиції (формування її складу, зміна її повноважень, передача повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддів до сфери її відання тощо) постає потреба і приведення назви фактично новостворюваного конституційного органу у відповідність до низки висновків Венеціанської комісії та Консультативної ради європейських суддів – Вища рада правосуддя (п. 3.3).

Апробація результатів роботи здійснювалась у порядку, визначеному законодавством України. Висновки було оприлюднено у доповідях на наукових конференціях, у тому числі всеукраїнських та міжнародних конференціях. Основні теоретичні положення дисертації є внеском автора до процесу подальшого удосконалення контрольної влади в Україні та розвитку Вищої ради юстиції як її інституту. Положення дисертації становлять цінність та можуть бути використані у: а) науково-дослідній роботі – результати дослідження Вищої ради юстиції в Україні подано у концепції контрольної влади у сучасній державі, що формують базу для подальших досліджень концепту поділу влади в аспекті контрольної влади та її інституалізації, удосконалення системи інститутів контрольної влади в сучасній Україні та їх правового статусу; б) правотворчій діяльності – запропоновано зміни до чинного законодавства стосовно удосконалення функцій та правового статусу Вищої ради юстиції як Вищої ради правосуддя; в) навчальному процесі – при читанні таких юридичних дисциплін, як «Загальнотеоретична юриспруденція», «Конституційне право», «Адміністративне право», а також спецкурсу «Сучасна держава», при підготовці відповідних підручників та посібників.

Зауваження за змістом дисертації. Віддаючи належне здобуткам дисертаційного дослідження Д.А. Опаленко, разом з тим вважаю за доцільне звернути увагу на висновки й твердження, що викликають сумніви, не відзначити певні вади роботи (суперечливі, сумнівні, недостатньо обґрунтовані положення, прогалини тощо).

1. Назва роботи - «Контрольна влада в Україні: від Вищої ради юстиції до Вищої ради правосуддя». На переконання офіційного опонента, вона не є коректною як з точки зору побудови самої назви, так і з точки зору змісту роботи. Віддаючи належне тій обставині, що вибір назви роботи – це прерогатива дисертанта, його наукового керівника та установи, де затверджувалась (виконувалась) дисертаційна робота, все ж таки вкажу на наступні дискусійні положення:

- у такій парадигмі побудови назви дисертації після двокрапки мала б бути певна характеристика чи пояснення контрольної влади в Україні, проблемний аспект, який сутнісно розкриває такого роду владу. Натомість у дисертації йдеться про трансформацію однієї із складових контрольної влади (Вища рада юстиції) в іншу (Вища рада правосуддя), що не може бути визнано правильним;

- такого роду трансформація державних органів є важливою сама по собі і могла б бути цікавим та актуальним предметом наукового теоретико-правового дослідження, проте у дисертації Д.А. Опаленка вона «знаходиться у тіні» контрольної влади;

- глобально дисертація все ж таки присвячена Вищій раді юстиції (Вищій раді правосуддя) як складовій контрольної влади, а не навпаки і в такій побудові назви вона «не дотягує» до показу всієї сукупності складових контрольної влади, де є також Рахункова палата України, Антимонопольний комітет, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини тощо.

2. Про місце Вищої ради юстиції в розподілі гілок влади та у системі стримувань та противаг. З одного боку, дисертант протягом всього тексту дисертації відстоює позицію, що Вища рада юстиції - це орган контрольної гілки влади. Водночас, у положеннях наукової новизни, та у загальному висновку № 5 зазначається про необхідність посилення «суддівського представництва» у складі ради. Зокрема:

- думка щодо важливості врахування міжнародного досвіду при законодавчому наповненні повноважень Вищої ради юстиції, зокрема, щодо

забезпечення суддівської незалежності і представництва інтересів судової влади; пропозиція щодо необхідності проведення судово-правової реформи в Україні в частині створення нового механізму формування складу Вищої ради юстиції з метою збільшення в ній кількості представників судової влади (положення «набули подальшого розвитку» наукової новизни);

- актуалізується важливість урахування міжнародного досвіду при законодавчому наповненні повноважень Вищої ради юстиції, зокрема, щодо забезпечення суддівської незалежності і представництва інтересів судової влади (загальний висновок № 5).

Автору варто все ж таки визначитись: якщо цей орган має бути в системі контрольної гілки влади, то немає доцільності збільшувати у ньому кількість суддів, а якщо все ж таки дисертант на цьому наполягає, то під сумнів ставиться ідея належності Вищої ради юстиції до контрольної гілки влади.

3. Складно погодитись із авторською класифікацією (с. 109 дисертації), відповідно до якої організаційно-правові форми діяльності Вищої ради юстиції необхідно класифікувати за такими критеріями:

- стосовно механізму правового регулювання — діяльність щодо прийняття, видання та застосування правових норм;
- за правовими наслідками: правова, організаційно-правова та організаційно неправова діяльність;
- із точки зору наявності елементів управління: управлінська діяльність та допоміжна (вчинення юридично значущих дій)...

Непогодження викликають наступні питання: правова, організаційно-правова та організаційно неправова діяльність. По-перше, організаційно-правова - це не варіант правової? По-друге, наскільки є можливим та коректним застосування терміну «організаційно неправова діяльність»? По-третє, допоміжна (вчинення юридично значущих дій) діяльність носить, за думкою дисертанта, ніби другорядний характер порівняно із управлінською.

4. Навряд чи доцільно розширювати перелік суб'єктів законодавчої ініціативи за рахунок Вищої ради юстиції. Автор у положеннях наукової

новизни (положення «вперше»), підрозділі 2.3. дисертації, загальний висновок № 7 стверджує щодо необхідності розширення повноважень Вищої ради юстиції України стосовно надання їй права законодавчої ініціативи у сфері судоустрою та статусу суддів. У загальнодержавному сенсі це не видається ні обґрунтованим ні доцільним.

5. У дисертації бракує зарубіжного досвіду, порівняльно-правового аспекту. Не можна ним вважати посилання на декількох сторінках роботи, при аналізі окремих аспектів досліджуваної проблематики, що поєднуються із всього трьома реально зарубіжними джерелами (№№ 218,219,220), які датовані 1954, 1969,1972 роками відповідно. А дійсне порівняння стану справ із контрольною владою загалом, органами, які відповідальні за формування суддівського корпусу зокрема, було б дуже корисним та цікавим.

6. Дисертацію, без всякого сумніву, прикрасили б акти впровадження у науково-дослідну, правотворчу чи навчальну роботу, адже тема, обрана та досліджена дисертантом, є надзвичайно актуальною як у теоретичному, так і в практичному вимірах.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам МОН України. Проте, висловлені зауваження носять дискусійний та рекомендаційний характер, і, тому істотно не впливають на загалом позитивну оцінку дисертаційного дослідження Д.А. Опаленко.

Наукові положення і висновки, сформульовані у дисертації, досить повно викладено у 8 публікаціях, у тому числі 4 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 публікації у зарубіжному періодичному науковому виданні, 3 тезах до наукових конференцій.

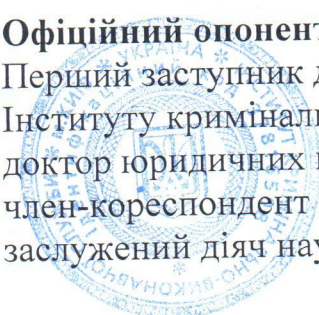
Зміст автореферату відповідає змісту дисертації, стисло відтворюючи її основні положення та висновки. В цілому дисертація Д.А. Опаленко є

самостійним, завершеним науковим дослідженням, присвяченим загальнотеоретичному дослідженню контрольної влади в Україні у ракурсі перетворення Вищої ради юстиції у Вищу раду правосуддя. Дисертаційна робота Д.А. Опаленко за своїм змістом відповідає паспорту наукової спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Таким чином, підсумовуючи, слід зазначити, що за змістом та науковою новизною кандидатська дисертація Д.А. Опаленко «Контрольна влада в Україні: від Вищої ради юстиції до Вищої ради правосуддя» відповідає вимогам п. 9, 11 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567, а її автор – Д.А. Опаленко заслуговує присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Офіційний опонент:

Перший заступник директора
Інституту кримінально-виконавчої служби,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки



С.Г. Стеценко