

Голові спеціалізованої вченої ради Ужгородського національного університету докторці юридичних наук, професорці, завідувачці кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Ужгородського національного університету
Тетяні Карабін

ВІДГУК

на дисертацію Погорелової Зої Олександрівни на тему: « Нормотворча діяльність Української держави: історична генеза і сучасний концепт», поданої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук по спеціальності 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»

Ступінь актуальності обраної теми дослідження визначається насамперед тим, що на сучасному етапі розвитку правничої науки необхідний науковий об'єктивний аналіз різних аспектів держави і права, з урахуванням тенденції переосмислення нових підходів до розуміння сутності держави і права у вітчизняній і європейській науці.

Наукове дослідження З. Погорелової актуальне саме з точки зору постановки проблематики дослідження нормотворчої діяльності держави з врахуванням сучасних методологічних підходів і методів дослідження процесу нормотворення.

Слід погодитись з авторкою, що тема здійснення нормотворчої діяльності українською державою в юридичній науці ще далеко себе не вичерпала. Ракурс дослідження, вибраний авторкою, досить оригінальний, не зважаючи на те, що окремі аспекти цієї проблематики висвітлювались в тій чи іншій мірі вченими – юристами. Тут доречно згадати праці М. Баглая, Ю.Г.Барабаша, О.В. Богачової, М. Воронова, О. Гаврилова, Л.М. Горбунової, Т.О.Дідича, А.П. Зайця, Р. Каложного, М.І. Козюбри,

В.М.Косовича, Н. Лати, Л.Маймескулова, А. Олійник, М.І. Панова, А.М. Ришелюка, В.І.Риндюк, О.В. Скрипнюка, А.П. Ткача, В.Л.Федоренко, М.О. Теплока та інших авторів.

Додам також, що дослідження теоретико-методологічного плану відносяться до числа найбільш складних, оскільки вимагають певної наукової готовності для їх проведення. Але враховуючи, що основні ідеї, методологія, теоретичні джерела відповідають новітнім уявленням, вони здатні орієнтувати на нові науково-теоретичні горизонти у питанні дослідження проблематики нормотворчої діяльності Української держави.

Запропонована авторкою тематика є не тільки актуальною ще й тому, що в умовах сучасності однією із характерних рис правотворення є невизначеність дефінітивного апарату таких категорій як нормотворчість і нормотворення, неналежне відтворення у нормативному матеріалі сутнісного розуміння природи права (стосовно проблемних питань у реалізації народом права на прийняття нормативних актів на референдумі), потреба у створенні належного правового підґрунтя для регулювання нормотворчої діяльності таких органів державної влади як Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, центральні органи виконавчої влади.

Заслуговує на увагу і підтримку те, що комплексний підхід, обраний дисертанткою, дозволив узагальнити ознаки нормотворчої діяльності, властиві усім органам державної влади. Більше того, це цілком логічно дозволило сформулювати висновки, що характеризують нормотворчу діяльність органів державної влади як комплексне явище.

Джерельна база дисертації характеризується достатньо широким спектром вивченої і залученої дисертанткою літератури, яка відноситься до таких галузей знань як історія, юриспруденція, політологія, філософія, релігія та інших.

Авторкою використано при написанні дисертації 529 джерел, серед яких значну кількість складають монографії, наукові статті, дисертаційні дослідження та інші наукові джерела в тому числі іноземними мовами (англійською, німецькою, французькою).

До масиву нормативних джерел дисертації відносяться нормативні акти Української держави, матеріали з питань нормотворчої діяльності Президента України, Верховної Ради України, тексти законопроектів, рішення Конституційного суду по окремим питанням та інші.

Хронологічні рамки дисертації включають аналіз стародавніх пам'яток кодифікованого законодавства починаючи від раннього періоду людства («Кодекс царя Хаммурапі», «Книга законів царства Вей», «Закони Ману» «Дигести Юстиніана», «Закони XII таблиць» та інші), продовжуючи Середньовіччям («Салічна правда», «Звід канонічних законів», «Саксонські зеркала», «Руська правда» та інші) та закінчуючи Новим часом (Цивільного кодексу Наполеона», «Прусське земське уложення», «Литовські статuti», «Конституція УНР» та інші).

Слід вказати на логічну побудову **структури наукового дослідження**, що ґрунтується на аналізі історичної генези нормотворення ранніх держав, що сприяло з'ясуванню сутності і змісту нормотворчої діяльності сучасної Української держави.

Авторка переконливо доводить, що поняття нормотворчої діяльності спирається на загальне розуміння людської діяльності як форми специфічного людського ставлення до навколишнього світу, змістом якої є зміни і перетворення речей і явищ залежно від людських потреб, як форми діяльності, що характеризує здатність людини, чи сформованих нею організацій, бути причиною змін у бутті.

Положення, які виносяться на захист З. Погореловою, є вагомим внеском в комплексне осмислення теорії нормотворчої діяльності Української держави, заснованої на розумінні правової природи

нормотворчої діяльності як діяльності, що здійснюється на основі нормотворчих повноважень, делегованих народом, базується на принципах гуманності, демократії, прав людини і громадянина, гласності наукової обґрунтованості нормотворчих рішень, плановості та інших принципів (стор. 120 дис.).

У структурі нормотворчої діяльності слушно виділяється мета (цілі), суб'єкти, предмет (об'єкт), засоби (форма виразу), процесуальна форма реалізації, результати, контроль над її здійсненням (стор. 91 мон.), а також є обґрунтованим висновок про те, що процесуальна форма нормотворчої діяльності передбачає певну послідовність дій, в ході яких реалізуються нормотворчі повноваження і що ця форма є однією із найважливіших елементів нормотворчої діяльності, оскільки на ній сконцентровані усі інші елементи нормотворчої діяльності (стор. 94 дис.).

Обґрунтованими є висновки дисертантки про те, що влада, яка народом делегується парламенту, має здійснюватися відповідно до чинної Конституції та в рамках процедур, які нею встановлюються. Зокрема, наголошується на тому, що Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри органам державної влади чи окремим посадовим особам на всеукраїнському референдумі, в тому числі проголошеному за народною ініціативою (стор 141 дис.).

У дисертації аргументовані відмінності між поняттями законодавчої і законотворчої діяльності. Якщо в понятті законодавчої діяльності акцентується увага на владних повноваженнях по прийняттю закону, то у понятті законотворчості відображається аспект створення законів, що регулюють суспільні відносини; в цьому відношенні законотворчість розглядається як найбільш загальне поняття, що послідовно розгортається у поняттях законотворчої діяльності і законотворчого процесу (стор. 151 дис.).

3. Погорелова переконливо доводить, що в Українській державі процес унормування нормотворчої діяльності органами державної влади не завершений, оскільки діючі норми не створюють логічно єдиного узгодженого комплексу правових принципів, правових понять і категорій, і тому нормотворення не має досконалого характеру, є суперечливою і стихійною.

У роботі авторка привертає увагу до недоліків законотворчої діяльності парламенту, зокрема, надмірності законодавчого врегулювання, суспільних відносин, недоліків політичного узгодження законопроектів, слабкої взаємодії з громадськістю, громадським експертним середовищем, широкими прошарками бізнессередовища, низької ролі комітетів парламенту у законодавчому процесі, слабких механізмів взаємодії головного комітету по законопроекту з іншими комітетами, недостатньої прозорості діяльності парламентських комітетів і парламенту в цілому, що не дозволяє найбільшою мірою врахувати інтереси і потреби тих, на кого буде поширюватись правове регулювання (стор. 162-167 дис.).

Я поділяю слухну пропозицію докторантки стосовно запровадження повноцінного інституту парламентського моніторингу ефективності законодавства України, що мав би здійснюватися як комітетами, так і самою Верховною Радою України, на доповнення до моніторингу ефективності реалізації законодавчих актів, що здійснюється Кабінетом Міністрів України, а також підтримую виділені елементи системи такого моніторингу:

- об'єднання єдиною метою усіх форм контролю за ефективністю законодавства з наданням першочергової ваги і значення саме парламентському контролю у порівнянні з іншими формами контролю (урядового чи контролю незалежних експертів);

- проведення експертної оцінки Кабінетом Міністрів України, відповідними міністерствами ефективності (недоліків) існуючого

законодавчого регулювання відповідної сфери відносин, яку передбачається змінити законопроектом, що подається, і подання цієї оцінки до парламенту разом з законопроектом;

- періодичне звітування Кабінету Міністрів України щодо результатів урядового моніторингу ефективності законодавства, що здійснюється урядом;

- розширення повноважень парламентських комітетів по збору та оцінюванню інформації стосовно визначення впливу ухвалених чи ухвалюваних законодавчих актів;

- запровадження в самому тексті найбільш важливих законів, що приймаються парламентом, норм щодо обов'язкової оцінки їх ефективності, суб'єктів цієї оцінки, врахування її результатів;

- створення системи врахування в законодавчій діяльності парламентських комітетів результатів опитування громадської думки і представників професійного середовища щодо ефективності діючих законів;

- формування постійних чи тимчасових структур у парламенті при комітетах (в тому числі змішаних урядово-парламентських комісій, експертних груп тощо), завданням яких був би моніторинг найбільш важливих законопроектів і законодавчих актів;

- посилення ролі в парламентському⁹ контролі незалежних громадських експертів і незалежних професійних юридичних громадських організацій;

- розробку спеціалізованих методик моніторингу ефективності законодавства України з метою підвищення наукової достовірності його результатів;

- формування загальної бази даних результатів моніторингу ефективності законодавства України, надання широкого доступу громадськості і експертному середовищу до цієї бази даних;

- проведення систематичних парламентських і комітетських слухань з питань результативності моніторингу ефективності законодавства України, проведення періодичних консультацій з суб'єктами, що представляють професійне середовище, на яке поширюється відповідне законодавче регулювання (стор. 182-183 дис.).

Слід підтримати пропозиції щодо необхідності підвищення фахового рівня законопроектувальників середньої ланки міністерств, державних і національних служб, інших центральних органів виконавчої влади, які беруть участь у складанні проектів законів, необхідності переосмислення ролі наукового і експертного забезпечення законотворчого процесу на засадах глибокої реорганізації існуючих традиційних форм наукового супроводу і експертизи законопроектів і створення на їх основі консультаційних і експертних установ, що відповідали б сучасним потребам комплексного незалежного інформаційного наукового і експертного забезпечення законотворчого процесу (стор 196 дис.).

Виглядають переконливими пропозиції щодо створення дослідницької служби парламенту, посилення значення усіх видів експертиз проектів законодавчих актів, посилення системності законопроектної роботи (стор. 197-198 дис.)

Заслуговує на підтримку висновок про те, що значення нормотворчих повноважень, їх роль у реалізації завдань, інших повноважень Президента України зумовлює необхідність їх реалізації у особливі правовій формі (стор. 205-209 дис.), із застосуванням відповідних засобів контролю за цією діяльністю, супроводжуватися контролем за конституційністю і законністю актів, що приймаються Президентом України, а також дотримання внутрішньої процедури підготовки і проходження правових актів Президента України (стор.210 дис.).

Важливе значення мають результати системного аналізу практики

здійснення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади в Україні.

Дисертантка аналізуючи нормативні акти, визначила основні напрямки і способи вирішення практичних завдань, які забезпечують оптимізацію цього виду діяльності виконавчою владою. Серед напрямків, які виокремлені у роботі, важливими є необхідність законодавчого унормування порядку здійснення експертизи проектів актів Кабінету Міністрів України, визначення статусу такої експертизи задля того, щоб її висновки не могли бути залишені без розгляду, розширення практики здійснення експертиз проектів урядових актів громадськими організаціями та експертами, що дасть можливість підвищити якість ухвалюваних Кабінетом Міністрів України рішень, посилення моніторингу виконання урядових нормативних актів (підрозділ 6.3 дис.).

Оцінка мови та стилю дисертації. Дисертація Погорелової Зої Олександрівни на тему: «Нормотворча діяльність Української держави: історична генеза і сучасний концепт» викладена науковою українською мовою, а зміст роботи забезпечує доступність сприйняття основних положень, сформульованих і обґрунтованих автором.

Вимоги академічної доброчесності дотриманні у повному обсязі, плагіат відсутній.

Дискусійні положення та зауваження. Як всякій науковій роботі, дисертаційному дослідженню З. Погорелової властиві окремі недоліки.

Не ставлячи під сумнів фундаментальність і добросовісність праці З. Погорелової, вважаю необхідним відмітити окремі положення, що вимагають додаткового пояснення на захисті чи недоліків.

Зокрема, слід було б більше уваги приділити дослідженню нормотворчого процесу органів державної влади Української держави і виробленню напрямків його удосконалення. Для юридичної практики це на

сьогодні є важливим завданням, вирішенню якого мають сприяти наукові правничі дослідження подібної тематики.

Поза межами дисертаційного дослідження виявилась нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування, хоча згідно існуючих у європейській юридичній науці концепцій, влада місцевого самоврядування є відгалуженням виконавчої влади. Принаймні не включення цих питань до дослідження вимагало відповідного пояснення.

Як уявляється, більшого обґрунтування потребує висновок про те, що нормотворча діяльність Президента України має здійснюватися також не тільки з застосуванням відповідних засобів контролю за цією діяльністю та супроводжуватися контролем за конституційністю і законністю актів, що приймаються Президентом України, а також дотриманням внутрішньої процедури підготовки і проходження правових актів Президента України, фіксації її результатів.

Наукова праця З. Погорелової є достатньо обґрунтованою, характеризується науковою новизною і поглиблює розуміння нормотворчої діяльності Української держави, є вагомим внеском у правничу науку. Запропоновані напрямки удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади мають високе практичне значення і можуть бути використані в діяльності Верховної Ради України, діяльності Президента України, Кабінету Міністрів, міністерств і відомств, Конституційного Суду України.

Недостатній аналіз історичних періодів. В дисертації З.О. Погорелової історична частина має загалом високий рівень, однак, окремі періоди, такі як Київська Русь, козацька держава, та період радянської влади, були розкриті недостатньо глибоко. Наприклад, правова система Київської Русі згадується лише поверхнево, без детального аналізу джерел права та його еволюції. Це створює відчуття неповноти історичної картини

та не дозволяє чітко зрозуміти розвиток нормотворчої діяльності в контексті цих періодів.

Відсутність глибокого аналізу зарубіжного досвіду, хоча в роботі згадується про зарубіжні правові системи, такі, як англо-саксонська та континентальна, вони не були проаналізовані у порівняльному аспекті з українською системою. Наприклад, можливі правові інститути з німецької та французької систем не були достатньо проаналізовані для того, щоб показати, як ці позитивні або негативні досвіди можуть бути корисними для вдосконалення українського законодавства. Це могло б значно збагатити наукову цінність дослідження і дати конкретні рекомендації для впровадження в Україні.

Юридична техніка у працях Шутака І.Д., Онищук І.І., (Юридична техніка конструювання норм права), (Юридична техніка як сфера наукових знань і навчальна дисципліна), (Юридична техніка в контексті сучасних вимог до суб'єктів права законодавчої ініціативи), (Роль юридичної техніки в системно-структурному вдосконаленні правової системи України), (Принцип верховенства права), (Правовий моніторинг нормотворення та доктринальне обґрунтування правотворчого рішення), (Юридична техніка договірної правотворення), де наголошується на важливості та оцінці законодавства в реальному часі детально розглядається аспект юридичної техніки, що є актуальним в сучасному українському нормотворчому та законодавчому процесі і значно б збагатив дисертацію З.О. Погорелової.

Разом з тим, вказані дискусійні положення, як і всі висловлені зауваження, не зменшують значимості розглядуваного наукового дослідження. Наукова праця має всі академічні ознаки, цілком дисертабельна і ми вважаємо, що за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною цінністю здобутих результатів та вирішеною науковою проблемою дисертація Погорелової Зої Олександрівни «Нормотворча діяльність Української держави: історична

генеза і сучасний концепт» відповідає спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень, та вимогам пунктів 7, 9 «Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 1197 від 17 листопада 2021 р. та наказу МОН України № 40 від 12.01.2017 р. «Про затвердження вимог до оформлення дисертації», а здобувачка Погорєлова Зоя Олександрівна заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук по спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Офіційний опонент

**доктор юридичних наук, професор, професор кафедри
права ЗВО «Університет Короля Данила»,
член-кореспондент НАПрНУ,
Заслужений діяч
науки і техніки України**



І.Д. Шутак



___ листопада 2024 року.