

ВІДГУК

офіційного опонента - доктора юридичних наук, професора Риндюк Віри Іванівни на дисертацію Погорєлової Зої Олександрівни “Нормотворча діяльність Української держави: історична генеза і сучасний концепт”, подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»

Актуальність обраної теми дисертаційного дослідження. Практика ефективного здійснення нормотворчої діяльності неможлива без наявності науково обґрунтованої системи теоретичних знань про сутність та природу нормотворчості, її складові, а також принципи, функції, види нормотворчої діяльності. Виходячи з цього, сьогодні в юридичній науці та практиці існує нагальна потреба як розробки цілісної теорії нормотворчої діяльності, так і законодавчого закріплення її правових, методичних та організаційних засад. Зокрема, підтвердженням цього є прийняття Верховною Радою України 24 серпня 2023 року Закону України «Про правотворчу діяльність», який має стати нормативно-правовою основою нормотворчої діяльності. Цей Закон було прийнято саме з метою впорядкування нормотворчої діяльності в Україні, посилення взаємодії між учасниками нормотворчої діяльності у процесі підготовки нормативно-правових актів, а також контролю за їх реалізацією, забезпечення участі громадянського суспільства у нормотворчій діяльності та якості законодавства України.

Разом з тим, як цілком слушно зазначає дисертантка існуючі дефініції нормотворчої діяльності будуються переважно на легістському розумінні її сутності, є результатом її ототожнення з правотворчою і законотворчою діяльністю як споріднених, тобто як специфічної діяльності спеціально уповноважених органів по встановленню, зміні чи скасуванню правових норм у формі прийняття нормативно-правових. По такому ж шляху по суті пішли і розробники Закону

України «Про правотворчу діяльність». Хоча у самому Законі не міститься визначення правотворчої діяльності, однак всі підходи розробників проекту цього Закону до її розуміння свідчать саме про такий підхід. Таке ототожнення, коли правом визнається будь-який припис будь-якого органу влади, не враховує глибинних, сутнісних аспектів природи права, процесу його формування, а відтак і спотворює роль держави у процесі правотворення, що, відповідно, впливає на розуміння вимог до нормотворчої діяльності органів державної влади, не даючи можливості обґрунтувати, розробити і запровадити належні механізми контролю за цією діяльністю з боку суспільства, утверджувати принцип верховенства права в діяльності органів державної влади, оптимізувати нормотворчі процедури, захищати права людини.

У зв'язку з цим, особливо вагомим видається твердження дисертантки, що такий підхід до розуміння нормотворчої діяльності не розкриває глибинних, сутнісних аспектів розуміння природи права, процесу його формування, ролі держави у процесі правотворення, а також не відповідає здобутками вітчизняної і світової правничої науки, пов'язаних з новими підходами до розуміння природи і сутності права і держави. Стосовно органів державної влади, єдиним видом нормотворчої діяльності, яка найближча до суті правотворчості, є законотворча діяльність, оскільки, крім самого народу, саме парламент, влада якого легітимована народом безпосередньо, отримує від народу право на формування правових норм. Відповідно, формування цілісної теорії нормотворчої діяльності держави, що включає її поняття, можливе через розуміння нормотворчих повноважень держави, як повноважень на створення права, делегованих народом. Саме тому тематика дисертаційної роботи «Нормотворча діяльність Української держави: історична генеза і сучасний концепт» є актуальною, науково та практично значущою та відповідає сучасним потребам юридичної науки та практики.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, підтверджується:

- використанням відповідних сучасних філософсько-світоглядних підходів до права, що ґрунтуються на природно-правовій доктрині, теорії народного суверенітету і визнанні народу не лише джерелом влади, але й джерелом права, що дають можливість пояснити не тільки природу права і його роль у сучасному суспільстві, а й більш точно зрозуміти сутність і співвідношення між такими юридичними категоріями як нормотворчість, правотворчість і законотворчість та сприяти їх більш коректному використанню у правовій доктрині, правових прикладних дослідженнях. Також дисертанткою було вдало використано аксіологічний метод, який дав можливість акцентувати увагу у проведеному дослідженні на ціннісних аспектах нормотворчої діяльності. Використання антропологічного методу дослідження дозволило розглядати нормотворчу діяльність в якості потужного засобу досягнення високих стандартів у гарантуванні прав людини, забезпечення її потреб, цінностей та інтересів. Аналітичний і синтетичний методи були спрямовані, з одного боку, на якісний комплексний і багатовимірний синтез нормотворчої діяльності, її наукового забезпечення шляхом мисленнєвого або практичного розчленування на складові елементи, а з іншого боку, – на відповідний аналіз їх складових у єдності, цілісності і взаємному зв'язку. Порівняльно-історичний, порівняльно-правовий, герменевтичний методи були використані для критичної оцінки стану нормотворчої діяльності українського парламенту, органів виконавчої влади у його порівнянні з сучасними досягненнями європейських країн, оцінки процесу історичного становлення експертних установ і інститутів в Україні, починаючи з часів проголошення її незалежності, пошуку кращих практик нормотворчої діяльності та їх значення для України. Формально-юридичний метод був використаний для оцінки стану належної реалізації юридичних заходів, в тому числі розробки і ухвалення відповідних нормативних актів, спрямованих на реформи та підвищення інституційної спроможності органів державної влади;

- раціональною та логічно узгодженою структурою дисертаційної роботи; чітко окресленими об'єктом та предметом дослідження; професійним вирішенням дисертанткою поставлених завдань, що сприяло досягненню визначеної мети дослідження, а також адекватністю структурно-логічної схеми дослідження визначеній меті. Об'єктом дослідження виступає нормотворча діяльність Української держави в історичному європейському та сучасному контекстах, а предметом дослідження - доктринальні аспекти нормотворчої діяльності держави в особі її органів, особливості правового регулювання здійснення нормотворчої діяльності органами державної влади, а також практика реалізації нормотворчих повноважень і нормотворчої діяльності органів державної влади. Логічна структура роботи визначена її метою та сформульованими основними завданнями, кожен наступний розділ чи підрозділ органічно пов'язаний з попереднім, продовжує та доповнює його. За мету визначено розробку цілісної науково-методологічної концепції нормотворчої діяльності Української держави, включаючи розробку методологічних засад нормотворчої діяльності, з'ясування природи, сутності і напрямків удосконалення нормотворчої діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади. Для цього дисертантка окреслила ряд пізнавальних завдань, які у ході дослідження успішно вирішила, вмотивовано спираючись на здобутки юридичної науки та практики. Зазначене дозволило дисертантці отримати результати, що мають наукову новизну, теоретичне та практичне значення;

- використанням досить значної джерельної бази за темою дисертаційного дослідження (список використаних джерел містить 529 найменування). Результати наукових пошуків підтверджені широким переліком наукових праць, наукової та навчальної літератури, значним обсягом чинного законодавства та практикою його застосування;

- достатньою кількістю наукових праць, які засвідчують апробацію основних положень і висновків дисертації, та були представлені на міжнародних, всеукраїнських конференціях, семінарах, круглих столах та вебінарах.

Оцінюючи **новизну наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації**, слід зазначити, що рецензована робота є першим комплексним загальнотеоретичним дослідженням нормотворчої діяльності, проведеним виходячи з нових теоретичних і методологічних позицій уточненого розуміння правової природи нормотворчої діяльності держави. В дисертації простежено історичну генезу нормотворчої діяльності, розкриті її елементи, дана комплексна характеристика сутності нормотворчої діяльності, розкриті її принципи, дана характеристика окремих видів нормотворчої діяльності, сформульовані пропозиції по їх удосконаленню, окреслені перспективні напрямки досліджень у цій сфері. До найбільш вагомих досягнень дисертаційного дослідження слід віднести:

- уточнення розуміння правової природи нормотворчої діяльності як діяльності, що здійснюється на основі нормотворчих повноважень, делегованих народом. Це дає підстави розуміти, що правовий характер законів та інших актів, які виходять від держави та її органів, лише презюмується, оскільки в кінцевому підсумку свій правовий характер вони отримують в процесі легітимації, тобто визнання та сприйняття їх правовими з боку цього народу. І тому чим більше їх зміст не буде відповідати інтересам і потребам особи, тим більше вони ставатимуть формальним виразом державної волі, неправовим виразом сваволі;

- поглиблення змісту нормотворчої діяльності держави як владної діяльності, яка забезпечує реалізацію функцій і завдань держави; як правової форми реалізації нормотворчої функції держави, яка має відповідну процесуальну форму та здійснюється відповідно до певних процедур;

- виокремлення основних елементів нормотворчої діяльності, якими є мета (цілі), суб'єкти, предмет (об'єкти), засоби (форми виразу і технології), процесуальна форма реалізації, результати, контроль над її здійсненням;

- уточнення поняття нормотворчого процесу, як спеціальної організаційної процедурної юридичної діяльності уповноважених суб'єктів, що відображається у системі самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико-технічних дій по ініціюванню розробки, складанню, узгодженню, правовій експертизі, розгляду та прийняттю (виданню), державній реєстрації, опублікуванню, вступі в силу (набрання чинності) нормативно-правового акту;

- обґрунтування розуміння законодавчої влади як легітимної основи законодавчої і законотворчої діяльності парламенту. Законодавча діяльність парламенту є основною, ключовою функцією парламенту і організаційним способом реалізації законодавчої влади держави та полягає у прийнятті від імені народу законів, як актів вищої юридичної сили та введенні їх в дію. Законотворча діяльність є формою реалізації делегованої народом Верховній Раді України законодавчої влади, в результаті чого парламент і його органи володіють першочерговим правом як на здійснення законотворчої діяльності, так і правом контролю за якістю законів, що подаються на її розгляд;

- уточнення поняття законотворчої діяльності, як спеціальної організаційної юридичної діяльності парламенту, його комітетів, народних депутатів та інших уповноважених суб'єктів, по визначенню потреб у регулюванні суспільних відносин законом, ініціюванні розробки, складанні, узгодженні, правовій експертизі, розгляді та прийняттю (виданню), державній реєстрації, опублікуванню, вступі в силу (набрання чинності) законів, дослідження їх ефективності і перегляду;

- обґрунтування необхідності реалізації владних нормотворчих повноважень Президента України у межах його компетенції і у особливій правовій формі, а саме у формі нормотворчої діяльності, що передбачає необхідність дотримання

відповідного способу, порядку і процедур; певної організаційної самостійності нормотворчої діяльності Президента України, що є ширшою за організаційну самостійність інших органів державної влади. Оскільки президентська влада делегується Президенту України народом, то владні нормотворчі повноваження належать виключно Президенту України і не підлягають делегуванню іншим органам або суб'єктам;

- обґрунтування положення про те, що нормотворча діяльність органів виконавчої влади має здійснюватися з застосуванням відповідних засобів контролю за цією діяльністю, супроводжуватися контролем за конституційністю і законністю актів, що ними приймаються, з дотриманням внутрішньої процедури підготовки і проходження нормативних актів органів виконавчої влади, фіксації її результатів;

– розроблення ряду пропозицій щодо удосконалення організаційно-правових і прикладних аспектів нормотворчої діяльності органів державної влади, зокрема, посилення системності, плановості нормотворчої діяльності; покращення взаємодії з громадськістю та громадським експертним середовищем, підвищення ролі публічних консультацій з громадськістю і ретельне врахування їх у нормотворчій роботі з метою реалізації принципів відкритості та гласності; підвищення фахового рівня нормопроектувальників; посилення значення усіх видів експертиз проектів нормативно-правових актів, що проводяться на різних етапах їх підготовки і проходження.

Оцінюючи загальнонаціональне значення наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, слід зазначити, що дисертацію виконано відповідно до науково-дослідної теми кафедри теорії та історії держави і права ДНУЗ «Ужгородський національний університет» «Трансформація політико-правової системи країн Центральної та Східної Європи: гносеологічний та практичний аспект», що затверджена рішенням Вченої ради юридичного факультету ДНУЗ «Ужгородський національний університет» №7 від 28 березня 2019 р., номер державної реєстрації НДР: 0119U101973.

Практична цінність роботи полягатиме у використанні розроблених дисертантом у результаті дослідження пропозицій та висновків: 1) у сфері нормотворчої діяльності органів державної влади – при визначенні меж нормотворчих повноважень та удосконалення усіх аспектів нормотворчої діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади; 2) у правозастосовній діяльності – при здійсненні нормотворчої діяльності органів державної влади, підготовці проектів їх нормативних актів; 3) у науковій роботі – для подальших теоретичних розробок питань нормотворчої діяльності органів державної влади; 4) в освітній діяльності – для використання у викладанні юридичних і політологічних дисциплін, а також у розробці науково-методичних і навчальних посібників.

Повнота викладу матеріалів дисертації, в наукових публікаціях, зарахованих за темою дисертації. Ознайомлення з текстом дисертації, основними опублікованими науковими працями та авторефератом дозволяє стверджувати, що мету дослідження виконано, а основні наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані у дисертації, повно відображені в опублікованих наукових працях. Основні наукові положення, висновки та результати дисертаційної роботи представлені дисертанткою самостійно та у співавторстві в 33 наукових працях, зокрема, у 22 статтях, опублікованих у фахових виданнях, в тому числі 3 статтях, опублікованих у наукових виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз даних Scopus, 1 статті – у Web of Science, 2 статей – у фахових виданнях з юридичних наук України категорії «А», а також у 11 тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях. Матеріали дослідження викладені в наукових публікаціях, зарахованих за темою дисертації, відтворюють основний зміст і наукові результати дисертації.

Дотримання принципів академічної доброчесності. У ході вивчення як дисертаційного дослідження, так і наукових публікацій, фактів порушень академічної доброчесності не виявлено. У дисертації не виявлено текстових

запозичень, використання ідей, наукових матеріалів і результатів інших авторів без посилання на джерела та інших випадків порушення академічної доброчесності. Зроблено висновок, що дисертантка дотримується академічної доброчесності.

Зауваження, дискусійні питання та рекомендації стосовно положень дисертації. Загалом дисертаційне дослідження здійснено на високому науково-теоретичному рівні. Разом з тим, оцінюючи позитивно рецензовану роботу, необхідно вказати на наявність певних недостатньо аргументованих положень, окремих дискусійних моментів, зауважень та рекомендації з метою подальшого удосконалення обумовленої проблематики. Дискусійність окремих положень представленої дисертаційної роботи пов'язана з означенням дисертанткою власної позиції окремих досліджуваних питань та відкриває простір для подальших наукових пошуків.

1. В підрозділі 3.2 роботи (стор. 113) дисертантка, надаючи характеристику нормотворчої діяльності держави з точки зору її найбільш сутнісних ознак, цілком слушно зазначає, що «Нормотворча діяльність є юридичною діяльністю, оскільки на законодавчому і підзаконному рівні здійснюється її детальна регламентація, з встановленням процедур, прав і обов'язків повноважних суб'єктів права, визначенням їх відповідальності за порушення процедур, умов і вимог до здійснення нормотворчої діяльності». Разом з тим, далі, для уточнення поняття юридичної діяльності, дисертантка посилається на позицію С.Д.Гусарева і О.Д.Тихомиров, які розглядають юридичну діяльність «як різновид соціальної діяльності, що здійснюється юристами фахівцями з метою отримання правового результату, задоволення законних потреб та інтересів соціальних суб'єктів у відповідності до вимог права».

Однак, якщо розуміти поняття юридичної діяльності саме з наведеної позиції (діяльність, суб'єктами якої є юристи фахівці), то ні законодавча діяльність парламенту України, ні нормотворча діяльність Президента України, ні нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України, ні нормотворча діяльність

- центральних органів виконавчої влади в цьому контексті не буде юридичною діяльністю. Вимога мати юридичну освіту не висувається чинним законодавством ні до народних депутатів України, ні до Президента України, ні до членів Кабінету Міністрів України.

Слід зазначити, що поняття юридичної діяльності у правовій науці не має однозначного розуміння, а спектр наявних визначень цього поняття є досить широким. Наприклад, юридична діяльність розглядається як різновид соціальної діяльності, форма інтелектуально-вольової активності людини в межах і на виконання норм права (Юридична енциклопедія / Гол. редколегії Ю.С.Шемшученко. К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2004. Т.6. с. 469); як специфічний вид соціальної діяльності, змістом якої є реалізація державним апаратом законодавчої, адміністративної і правоохоронної функцій, або, інакше, правове оформлення державного управління суспільством (Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу: Монографія. К.: Парламентське вид-во, 2004. с. 20.). Таким чином, при характеристиці нормотворчої діяльності як юридичною діяльністю, потребує уточнення саме поняття «юридична діяльність».

2. У висновках до розділу 4 (стор. 194-195) роботи дисертантка зазначає: «Законотворча діяльність є спеціальною організаційною юридичною діяльністю насамперед парламенту, його комітетів та народних депутатів. Однак Верховна Рада не є єдиним законотворчим органом. Нормотворчими повноваженнями, згідно Конституції України, володіють також і інші суб'єкти, що мають право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (Президент України, Кабінет Міністрів України). ... Законодавчий процес відбувається в рамках парламенту і складається із сукупності послідовних стадій створення закону (законодавчої ініціативи, внесення проекту закону до парламенту, його розгляду, прийняття, підписання, опублікування і набрання законом чинності), а законотворчий процес складається із сукупності як допарламентських стадій роботи над проектом закону (ініціювання, розробки проекту, громадського обговорення, проведення його

- експертизи, погодження з зацікавленими органами і організаціями), так і внутрішньо парламентських стадій (внесення проєкту закону до парламенту, його розгляду, прийняття, підписання, опублікування і набрання законом чинності)».

Разом з тим, в контексті твердження дисертантки, що «Верховна Рада не є єдиним законотворчим органом» потребують більш чіткого уточнення розмежування понять законодавчої та законотворчої діяльності парламенту, а також їх співвідношення з законодавчою владою. Адже, відповідно до ч. 1 ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України.

3. Розділ 3.3 (стор. 116- 132) роботи присвячено дослідженню принципів нормотворчої діяльності органів державної влади. У Висновках дисертаційної роботи (п. 6, стор. 334-335) зазначається, що оптимальний перелік принципів нормотворчої діяльності має включати принципи гуманізму, демократії (народовладдя), верховенства права (включаючи такі його складові як принцип прямої дії норм Конституції України, верховенство Конституції як Основного закону, принцип законності, юридичної визначеності, рівності перед законом і недискримінації, пропорційності), прав людини, наукової обґрунтованості нормотворчих рішень, професійності нормотворчої діяльності, плановості, системності, комплексності, своєчасного перегляду і оновлення нормативних актів, гласності. Викладені принципи поглинають принципи, які інколи виділяються в якості самостійних, зокрема, принцип визнання людини найвищою соціальною цінністю поглинається принципом гуманізму, принцип врахування громадської думки охоплюється принципом демократії, принцип прогнозованості поглинається принципом наукової обґрунтованості нормотворчих рішень, принципи прозорості і відкритості поглинаються принципом гласності нормотворчої діяльності.

Разом з тим, в прийнятому Верховною Радою України 24 серпня 2023 року Законі України «Про правотворчу діяльність», принципи нормотворчої діяльності визначені ст. 3 цього Закону. І одним із важливих принципів нормотворчої

- діяльності, про який не згадується в дисертаційному дослідженні, є принцип ресурсної забезпеченості. Доповнення розділу 3.3 роботи принципами нормотворчої діяльності, які законодавчо закріплені, та розкриття їх змісту підвищило б наукову та практичну цінність цього дослідження.

4. Дисертаційна робота є комплексним дослідженням нормотворчої діяльності держави, в якому уточнено розуміння її правової природи, простежена її історична генеза, розкриті її елементи (мета, суб'єкти, предмет, засоби, процесуальна форма реалізації, результати, контроль над її здійсненням), дана комплексна характеристика її сутності, розкриті її принципи, дана характеристика окремих видів нормотворчої діяльності, сформульовані пропозиції по їх удосконаленню, окреслені перспективні напрямки досліджень у цій сфері. Разом з тим, в роботі не знайшло відображення питання функцій нормотворчої діяльності як напрямків її здійснення, які також є важливою характеристикою нормотворчої діяльності.

Втім, висловлені зауваження і рекомендації стосуються лише окремих моментів і не торкаються принципових позицій та здобутків дисертантки, а спрямовані виключно на підтримку й поглиблення її наукових позицій. Рецензоване дисертаційне дослідження є важливим внеском в українську юридичну науку, збагачує наші уявлення про нормотворчу діяльність держави та її правове регулювання.

ВИСНОВОК. З огляду на вищезазначене, можна зробити висновок, що дисертаційна робота Погорелової Зої Олександрівни на тему “Нормотворча діяльність Української держави: історична генеза і сучасний концепт” є самостійним, оригінальним, структурно завершеним науковим дослідженням, у якому отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують актуальне наукове завдання та мають істотне значення для розвитку юридичної науки та практики.

Дисертаційна робота Погорелової Зої Олександрівни на тему “Нормотворча

- діяльність Української держави: історична генеза і сучасний концепт”, подана на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень», за актуальністю, ступенем новизни, науковим рівнем та практичною цінністю, змістом та оформленням повністю відповідає вимогам п. 7 - 9 Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1197 (із змінами) та наказу МОН України № 40 від 12.01.2017 р. «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації», а її автор - Погорелова Зоя Олександрівна - заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень».

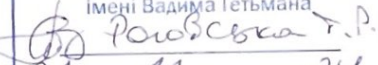
ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

**доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри теоретичної юриспруденції
Київського національного
економічного університету
імені Вадима Гетьмана**



В.І. РИНДУК



Лідис	Риндук В.І.
Засвідчую	
Начальник відділу калорів Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана	
	
21	11 2024 р.