

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Проректор з наукової роботи ДВНЗ

«Ужгородський національний університет»

доктор медичних наук, професор

 Іван МИРОНЮК

 2024 р.



ВИСНОВОК

про наукову новизну, теоретичне і практичне значення результатів дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук в галузі знань 81 Право за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» на тему «Нормотворча діяльність Української держави: історична генеза і сучасний концепт» ПОГОРЕЛОВОЇ Зої Олександрівни

На виконання Наказу ректора ДВНЗ «Ужгородський національний університет» 02.07. 2024 року № 329/01-04 «Про проведення попередньої експертизи докторської дисертації» створена комісія у складі:

Рогача Олександра Яновича - доктора юридичних наук, професора, проректора проректор з науково- педагогічної роботи ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Савчина Михайла Васильовича - доктора юридичних наук, професора кафедри адміністративного, фінансового та адміністративного права ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Бирковича Олександра Івановича - доктора юридичних наук, доцента кафедри теорії та історії держави і права ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

провела попередню експертизу дисертації здобувача наукового ступеня доктора наук в галузі знань 81 Право за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія

держави і права; історія політичних і правових учень» на тему «Нормотворча діяльність Української держави: історична генеза і сучасний концепт» ПОГОРЕЛОВОЇ Зої Олександрівни і дійшла наступного висновку:

1. Найсуттєвіші наукові результати, які одержані особисто дисертантом.

Дисертаційна робота Погорелової Зої Олександрівни на тему: «Нормотворча діяльність Української держави: історична генеза і сучасний концепт» є закінченим науковим дослідженням, яка містить нове вирішення актуальної науково-прикладної проблеми щодо нормотворчої діяльності сучасної Української держави.

Актуальність дисертації полягає у тому, що з нових теоретичних і методологічних позицій вперше комплексно, виходячи із уточненого розуміння правової природи нормотворчої діяльності держави, 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 (як правової форми реалізації функцій держави, як владної діяльності, як діяльності її уповноважених органів і посадових осіб, як юридичної діяльності, що має відповідну процесуальну форму), розкриті її принципи, дана характеристика окремих видів нормотворчої діяльності, сформульовані пропозиції по їх удосконаленню, окреслені перспективні напрямки досліджень у цій сфері, зокрема:

– обґрунтовано висновок про історичну тенденцію переходу від соціального управління у формі індивідуальних наказів на основі адміністративного розсуду до соціального управління на основі нормативного регулювання, монополізації нормотворчої діяльності в руках правителів, концентрування повноважень в рамках спеціально уповноважених органів та професіоналізації нормотворчої діяльності;

– уточнено розуміння правової природи нормотворчої діяльності як діяльності, що здійснюється на основі нормотворчих повноважень, делегованих народом, а правовий характер приписів законів та інших актів, які виходять в 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 народу;

– уточнено поняття правотворчої і нормотворчої діяльності, взаємозв'язку понять правотворення і законотворення, уточнено розуміння природи процесу правотворення, умов набуття приписами закону правового характеру;

– розкрито поняття нормотворчої діяльності як правової форми реалізації нормотворчої функції держави, яка є владною діяльністю і поряд з представницькою, управлінською і судовою діяльністю забезпечує реалізацію функцій і завдань держави;

– сформульовано висновок про те, що в результаті нормотворчої діяльності формується правове підґрунтя для функціонування державної влади і здійснення не тільки таких важливих галузевих чи предметних функцій держави (таких як захист держави, регулювання економічної діяльності, захист оточуючого середовища тощо) але й правова основа для функціонування державних інститутів з точки зору поділу влади на законодавчу виконавчу, судову і контрольну (в рамках яких здійснюються функція державного управління і правоохоронна функція, функції правосуддя, установча і контрольна–наглядова функції);

– визначено нормотворчу діяльність як одну із найважливіших правових форм діяльності держави, поряд із правозастосовною (практичною консультативною, адвокатською, нотаріальною), правоохоронною (слідчою, прокурорською, судовою), установчою, контрольною правовими формами діяльності держави;

– поглиблено розкрито владну природу і зміст нормотворчої діяльності діяльність держави, як владну діяльність її уповноважених органів і посадових осіб, пов'язану із функцією здійснення влади, що полягає у встановленні правил поведінки шляхом прийняття нормативних актів, які мають загальнообов'язковий характер, встановлюють обов'язки громадян та їх відповідальність;

– охарактеризовано розуміння нормотворчої діяльності як юридичної діяльності, 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;

- обґрунтовано висновок про необхідність здійснення нормотворчої діяльності, метою якої є нормативне урегулювання суспільних відносин, правознавцями-фахівцями задля отримання якісного результату у вигляді нормативного акту;

- обґрунтовано висновок про те, що нормотворча діяльність має мати відповідну процесуальну форму і здійснюватися відповідно до певних процедур, що зумовлюється, з одного боку, природою нормотворчої діяльності як владної, легальної діяльності, яка потребує відповідного дозволу, санкціонування (за допомогою нормотворчості здійснюється принцип поділу влади, реалізується демократична природа держави і взаємозв'язок держави і суспільства, формуються правила поведінки та діяльності органів державної влади, що забезпечує унормованість суспільного і державного життя), а з іншого боку – потребою упередження свавілля, упередження від прийняття помилкових рішень, досягнення мети створення ефективних, раціональних та справедливих норм;

- уточнено 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; уточнено перелік принципів нормотворчої діяльності;

- додатково обґрунтовано розуміння народного суверенітету як легітимної основи парламентаризму, установчої і законодавчої влади парламенту (одне з найголовніших призначень парламенту – здійснювати законодавчу владу, відповідно до конституційного принципу поділу влади, закріпленого у статті 6 Конституції України), що дає можливість чітко визначити межі законодавчих повноважень і, відповідно, природу і межі законотворчих повноважень парламенту та інших суб'єктів;

- обґрунтовано розуміння законодавчої влади як легітимної основи законодавчої і законотворчої діяльності парламенту: досягнення цілей законодавчої

влади відбувається через законодавчу діяльність парламенту, що 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, а також уточнено розуміння законотворчої діяльності як форми 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;

– уточнено 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, розгляду та прийняттю (виданню), державній реєстрації, опублікуванню, вступі в силу (набрання чинності) законів, дослідження їх ефективності і перегляду;

– сформульовано висновок про те, що законотворчими повноваженнями можуть володіти також і інші органи, однак наділення такими повноваженнями та встановлення порядку здійснення такої діяльності має здійснюватися відповідно до статті 92 Конституції України та вимог інших положень Конституції України, які визначають повноваження органів державної влади, що стосуються законотворчої діяльності;

– обґрунтовано необхідність реалізації нормотворчих повноважень Президента України у межах компетенції і у особливій правовій формі, а саме у формі нормотворчої діяльності, що передбачає необхідність дотримання відповідного способу і процедурно–процесуального порядку, відображатися у певній системі взаємозалежних, організаційно упорядкованих та послідовних дій, що підпорядковані загальній меті і спрямовані на отримання конкретного результату; нормотворча діяльність 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;

– додатково обґрунтовано певну організаційну самостійність нормотворчої діяльності Президента України, що є ширшою за організаційну самостійність інших органів державної влади, яка передбачає можливість самостійного вирішення питань внутрішньої організації нормотворчої діяльності та здійснення нормотворчих повноважень, і в цій частині самостійного здійснення Президентом правового регулювання порядку реалізації нормотворчих повноважень;

– запропоновано у нормотворчій діяльності Президента України виокремлювати процесуальні стадії, що пов'язані з послідовністю здійснення дій, а також процесуальні провадження, що відображають юридично фіксовані обставини нормотворчої ініціативи, матеріали справи законопроекту, офіційне документальне закріплення процесуальних результатів, і процесуальний режим, як відображення дії відповідних принципів, що створює належну правову атмосферу і гарантує ефективне здійснення цієї діяльності;

– обґрунтовано положення про те, що процесуальна форма, процесуальні стадії, процесуальне провадження і процесуальний режим складають інтегральну характеристику нормотворчого процесу Президента України, як системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико-технічних дій по встановленню, зміні чи скасуванню загальнообов'язкових правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів Президента України і що належна правова регламентація усіх складових нормотворчого процесу Президента України сприятиме утвердженню верховенства права в Українській державі;

– обґрунтовано положення про те, що нормотворчі повноваження органів виконавчої влади, які повноваження по встановленню, зміні і скасуванню обов'язкових правил у формі видання підзаконних нормативних актів, є невід'ємною частиною правового статусу органів виконавчої влади, слугують засобом здійснення ними державної влади і здійснюються самостійно, без неправомірного втручання, завжди і виключно з метою виконання органами виконавчої влади своїх функцій, завдань та повноважень, в межах компетенції;

– сформульовано висновок про те, що нормотворчі повноваження органів виконавчої влади складають правову основу для їх нормотворчої діяльності, яка, в свою чергу, є правовою процесуальною формою здійснення нормотворчих повноважень і що правова процесуальна форма нормотворчої діяльності у сукупності з процесуальними стадіями, процесуальним провадженням і процесуальним режимом складають інтегральну характеристику поняття нормотворчого процесу органу виконавчої влади, як системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико–технічних дій по встановленню, зміні чи скасуванню загальнообов’язкових правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів органу виконавчої влади;

– обґрунтовано 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;

2. Оцінка достовірності та новизни наукових положень, висновків, рекомендацій, що містяться в дисертації.

Достовірність наукових положень, що містяться в дисертації, обумовлена сучасним методологічним рівнем виконаних досліджень та сучасним статистичним обчисленням результатів. Вони відповідають поставленій меті й задачам. Робота базується на достатньому за обсягом первинному матеріалі (опрацьовано 529 джерел).

Методологічною основою даного дослідження слугують сучасні філософсько-світоглядні підходи до права, що ґрунтуються на природно–правовій доктрині, теорії народного суверенітету і визнання народу не лише джерелом, але й джерелом права, що дають можливість пояснити не тільки природу права і його роль у сучасному суспільстві, відносну незалежність права від політики, а й більш точно

зрозуміти сутність і співвідношення між такими юридичними категоріями як нормотворчість, правотворчість і законотворчість, нормотворча, правотворча і законотворча діяльність та сприяти їх більш коректному використанню у правовій доктрині, правових прикладних дослідженнях.

Мета, призначення і пошук шляхів удосконалення законотворчої діяльності розкривалися у даному дослідженні за допомогою таких загальнонаукових методів як аксіологічний, антропологічний, аналітичний і синтетичний, порівняльно-історичний, порівняльно-правовий, герменевтичний, а також формально-юридичний метод.

3. Значення отриманих результатів для теорії і практики.

Теоретична та практична цінність роботи полягатиме у використанні розроблених дисертантом у результаті дослідження пропозицій та висновків:

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;

у правозастосовній діяльності – при здійсненні нормотворчої діяльності органів державної влади, підготовці проектів їх нормативних актів;

у науковій роботі – для подальших теоретичних розробок питань нормотворчої діяльності органів державної влади;

в освітній діяльності – для використання у викладанні юридичних і політологічних дисциплін, а також у розробці науково-методичних і навчальних посібників.

4. Повнота висвітлення матеріалів дослідження у друкованих виданнях.

За темою дисертаційного дослідження опубліковано 33 наукові праці, з яких 6 - у наукових періодичних виданнях, які індексуються в Scopus/WoS та виданнях

категорії «А», 17 - у наукових періодичних фахових виданнях, рекомендованих МОН України, 10 наукових статей і тез апробаційного характеру.

5. Рекомендації щодо використання результатів дисертаційного дослідження.

Впровадження результатів дослідження дозволило автору зробити наступні рекомендації.

Стосовно нормотворчої діяльності Верховної Ради України вжити заходів щодо:

- посилення консенсусної природи парламенту і рівня політичного узгодження законопроектів і урегулювання статусу парламентської меншості;

- реалізації принципів системності, плановості законотворчої діяльності парламенту;

- покращення взаємодії з громадськістю та громадським експертним середовищем через підвищення ролі публічних консультацій з громадськістю і ретельне врахування їх у законотворчій роботі з метою реалізації принципів відкритості та гласності у правотворчій діяльності;

- підвищення ролі комітетів парламенту у законодавчому процесі шляхом посилення механізмів взаємодії головного комітету по законопроекту із іншими комітетами, забезпечити прозорість у діяльності парламентських комітетів і парламенту в цілому;

- покращення якості закону, які пов'язуються з мінімальною достатністю законодавчого регулювання, усунення дублювання, підвищення фахового рівня законопроектувальників середньої ланки (міністерств, державних і національних служб, державних і національних агентств, інших центральних органів виконавчої влади);

- посилення значення усіх видів експертиз проектів законодавчих актів, що проводяться на різних етапах підготовки і проходження законопроектів, зокрема, загально-правової, антикорупційної, гендерної, на відповідність праву ЄС (acquis communautaire), на відповідність Конвенції про захист прав людини та

основоположних свобод, фінансово-економічній, екологічній, на відповідність Регламенту Верховної Ради України та іншим;

- необхідності урегулювання на рівні Регламенту статусу висновків експертних підрозділів Апарату Верховної Ради України, закріплення обов'язкової участі їх представників при розгляді законопроектів у комітетах, необхідності урегулювання правового статусу експерта, що здійснює фахову експертизу законопроекту, як учасника нормотворчого процесу, законодавчо встановивши відповідні гарантії незалежності експерта, його прав і обов'язків в процесі здійснення такої експертизи.

Рекомендації щодо удосконалення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади:

- посилити роль правової експертизи Мінюстом проектів актів на етапі погодження проектів перед поданням розробником до Кабінету Міністрів,
- необхідності законодавчого унормування порядку здійснення експертизи проектів актів Кабінету Міністрів України, а також статусу такої експертизи задля того, щоб її висновки не могли бути проігноровані та залишені без розгляду, розширення практики здійснення експертизи проектів урядових актів громадськими організаціями та незалежними експертами;
- посилити моніторинг виконання нормативних актів Уряду і контрольного механізму впливу на якість нормативних актів, складовими частинами якого мають стати діяльність урядових комітетів,
- надати більшу вагу і значимість публічним консультаціям з представниками заінтересованих сторін щодо проектів актів Кабінету Міністрів, діяльності Громадської ради при Кабінеті Міністрів України, більш повного забезпечення вільного доступу до інформації щодо урядових рішень, що готуються для розгляду, включаючи оприлюднення проектів урядових актів на сайті Кабінету Міністрів України для їх громадського апробування, ретельне узагальнення висловлених критичних оцінок цих проектів і врахування їх у фінальних проектах, що передаються на розгляд Кабінету Міністрів України.

- в умовах запровадження воєнного стану, необхідно зберегти проведення правових та інших видів експертиз, з метою дотримання принципів верховенства права, захисту прав людини;
- запропоновано запровадити на постійній основі, крім експертизи Мініюсту під час реєстрації нормативних актів, також наукову експертизу найбільш важливих відомчих законопроектів відповідно до законодавства України, що регулює питання наукової та науково-технічної експертизи стосовно статусу, повноважень та відповідальності експертів, значення їх експертних висновків, посилення ролі і значення громадської експертизи, що здійснюється відповідними Громадськими радами при центральних органах виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства.
- оптимізувати порядок проведення публічних консультацій з громадськістю з питань підготовки і прийняття відомчих нормативних актів, інших рішень, а також діяльність Громадських рад при міністерствах та врахування результатів цих консультацій, законодавчо регулювати процес публічних консультацій з громадськістю і забезпечити відповідні правові гарантії урахування результатів цих консультацій.

ВИСНОВКИ

Дисертаційна робота «Нормотворча діяльність Української держави: історична генеза і сучасний концепт» Погорелової Зої Олександрівни, яка представлена на здобуття наукового ступеня доктора наук в галузі знань 81 Право за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» є кваліфікованою комплексною завершеною науковою працею, в якій містяться наукові положення та науково обґрунтовані результати, що є суттєвим внеском у розвиток науки теорії та історії держави і права.

Дисертаційна робота відповідає 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» і може бути представлена до офіційного захисту.

Рецензенти:

доктор юридичних наук, професор,
проректор з науково- педагогічної роботи
Ужгородського національного університету



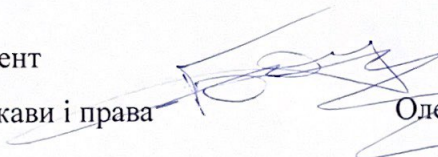
Олександр РОГАЧ

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права



Михайло САВЧИН

доктор юридичних наук, доцент
кафедри теорії та історії держави і права



Олександр БИРКОВИЧ