

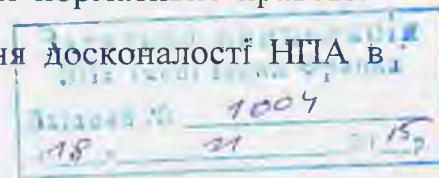
ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора **Ющика О.І.** на дисертаційне дослідження та автореферат **КОСОВИЧА Віталія Мирославовича: “Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України”**, подане до захисту на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

1. Актуальність теми дисертаційного дослідження. Проблема кращого державного урядування не сходить з порядку денного від часу виникнення в історії держави до наших днів. А за обставин, що склалися останнім часом в Україні, від її вирішення залежить, без перебільшення, подальша доля країни. Одним із найважливіших чинників, з яким *суттєво* пов'язана якість державного урядування, є *право*, як *дійсна форма* організації і функціонування держави. Тому без адекватного розвитку правової форми, зумовленого потребами розвитку суспільства і держави, даремно очікувати на ефективне державне управління.

Зважаючи на це, проблема удосконалення права *в усіх його аспектах* була і є актуальною постійно, однак набуває особливої актуальності в кризові періоди, що їх останнім часом переживає Україна. Одним із першорядних аспектів удосконалення існуючого права є *правотворення*, пов'язане з так званими “джерелами права”, передусім, з таким різновидом “джерел” як *нормативно-правові акти*. Саме вказаний фрагмент удосконалення правової форми діяльності держави обрав В.М. Косович в якості *предмета* свого дисертаційного дослідження.

Виходячи із сказаного, має бути очевидним, що обрана дисертантом тема дослідження, як і вся тематика з проблем удосконалення інститутів держави і права в Україні, є вкрай актуальною. Обґрунтовуючи актуальність теми, автор роботи слушно відзначає загострення потреби в удосконаленні джерельної бази права саме в складних політичних і соціально-економічних умовах розвитку України, та визначає як пріоритет формування якісних нормативно-правових актів (НПА). Загострює дану потребу і зниження рівня досконалості НПА в



Україні в останні роки та відсутність єдиних підходів до практики втілення наукових розробок для забезпечення належної якості цих актів, а також недостатньо прикладний характер наукових досліджень цієї сфери (за виразом автора, їх “затеоретизованість”).

Актуальність теми визначає й її *прямий* зв’язок з науковими темами, в рамках яких виконувалася дисертація: “Загальнотеоретичні та філософські аспекти правотворення в Україні” (2009-2012р.р) та “Актуальні питання правотворення та правозастосування в Україні” (2012-2015р.р). (с. 5-6).

2. Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Обґрунтованість положень, що визначають актуальність теми, повною мірою кореспондується з *теоретико-прикладним* характером дослідження, а останній, у свою чергу, є узгодженим з *метою* і *колом задач* дисертаційного дослідження, як їх сформулював автор, а також з положеннями про *об’єкт* і *предмет* дослідження. Зокрема, в якості об’єкта пізнання фігурують нормативно-правові акти та діяльність, спрямована на їх удосконалення, а в якості предмета дослідження визначено закономірності ефективного здійснення такої діяльності (с.7 дисертації). Цілковито у рамках визначених об’єкта й предмета окреслене коло задач, які мав на меті вирішити дисертант у процесі дослідження теми, реалізуючи його мету. Щоправда, для повноти кореляції з предметом дослідження серед цих задач варто було б назвати й задачу “з’ясування закономірностей ефективного здійснення діяльності з удосконалення нормативно-правових актів”, що також вирішувалася дисертантом разом із вирішенням низки інших задач.

Так само в логічному зв’язку з предметом дослідження обґрунтовано в роботі положення, що стосуються *методології* дослідження. Набір методів, які розглядаються в підрозділі 1.2. роботи (с. 37-50), в цілому є адекватним з точки зору специфіки предмета і необхідним для вирішення тих задач, що їх визначив дисертант. Вибір комплексу методів в якості методологічної основи дослідження В.М. Косович додатково обґрунтовує анотацією *підходів*, які використовувалися при застосуванні цих методів (с. 48-50), що додає ваги

обґрунтуванню методологічної бази дослідження. Разом з тим діалектичний метод використовується автором дещо метафізично (що властиве переважній більшості дисертацій), – як такий, що дає змогу з'ясувати *історію* розвитку явища, однак залишає без достатньої уваги *суперечливість* цього розвитку.

В контексті вступних положень про мету, задачі і предмет дисертації, та з урахуванням характеристики стану наукового дослідження теми (с.15-36) і обраної методологічної бази, видається загалом обґрунтованою *структурна будова* роботи. Безпосереднє дослідження предмета слушно розпочинається з уточнення загальнотеоретичної характеристики і системи НПА (р.2, с.52-87). Далі визначено фактори (підстави), що зумовлюють потребу вдосконалення НПА (р.3, с. 88-144). Наступними досліджуються техніко-юридичний аспект створення й удосконалення НПА (р.4, с. 145-239), а також організаційні та інші форми діяльності, через які забезпечується належна якість створення й удосконалення НПА (р.5, с. 240-325). Завершується робота дослідженням різновидів юридичної діяльності (форм удосконалення НПА), спрямованих на усунення недоліків НПА та удосконалення останніх (р.6, с. 326-394).

Належний рівень обґрунтованості сформульованих наукових положень, висновків і рекомендацій у дисертації спирається на усі зазначені вище складові в їх сукупності.

3. Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації.

Висновки і рекомендації дисертаційної роботи набувають *достовірного характеру* завдяки кореляції автором *теоретичних* узагальнень із аналізом *практики* через залучення значного *емпіричного матеріалу* і використання належних *методів* його обробки (статистичного, конкретно-соціологічного, техніко-юридичного аналізу, порівняльно-правового). У дисертаційній роботі використана кількісно значима емпірична база, зокрема: чинні, такі, що втратили чинність і проєктовані НПА України, методичні акти органів влади з питань правотворчості, правові (інтерпретаційні) акти судових та інших органів України, законодавча база і правотворча практика інших держав. Автором

проаналізовано понад сто законів України, з них низка кодексів, щодо наявних у них недоліків, значна кількість відомчих підзаконних правових актів з питань нормотворчості. Порівняльний аналіз автором здійснюється залежно від форм (синхронне і діахронне порівняння, зіставлення і протиставлення, національний та над-і позанаціональний рівень), які не абстраговані від часових, просторових і інших параметрів, чим, поза сумнівом, підвищується рівень достовірності відповідних наукових положень і висновків.

Новизну наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації в цілому визначає те, що вперше у вітчизняній теорії права дисертант формує *теоретичну модель* “механізму правоудосконалювальної діяльності” і вивчає різні аспекти вказаного механізму, з метою вироблення методологічних і методичних рекомендацій щодо створення необхідних юридичних передумов для його практичної реалізації в Україні.

Науковою новизною в дисертаційній роботі характеризуються низка положень, висновків і рекомендацій, зокрема:

- поняття механізму правоудосконалювальної діяльності як різновиду правотворчості, що включає уточнення терміна “нормативно-правовий акт”, нормативне визначення системи нормативно-правових актів України, а також розвиток техніко-технологічного інструментарію їх створення і коригування;

- удосконалене визначення поняття нормативно-правового акта – як “офіційного письмового документа, що затверджується і видається уповноваженим на це суб’єктом нормотворення у визначених законом порядку та формі, встановлює, змінює чи скасовує формально обов’язкові правила поведінки певного нормативно визначеного кола неперсоніфікованих суб’єктів, на діяння яких він вчиняє прями́й (безпосередній) регулятивний вплив, та розрахований на невизначену кількість застосувань і реалізацій”;

- уточнені поняття “якість” і “ефективність” нормативно-правових актів, якими позначено різні рівні відповідності цих актів потребам правового регулювання суспільних відносин; висновки щодо необхідності формалізації критеріїв досконалості нормативно-правових актів та пропозиції стосовно

юридичної формалізації дії нормативно-правових актів у часі; формулювання системи логічних вимог до нормативно-правових актів;

- визначення недоліків нормативно-правового акта як відображення внутрішніх і зовнішніх форм прояву неналежного використання засобів нормопроектної техніки й недотримання правил нормотворчої технології, що знижують якість нормативного акта; класифікація їх на техніко-юридичні і технологічно-юридичні, з подальшим поділом на підвиди; виокремлення у підзаконних нормативно-правових актах формальних і змістовних недоліків;

- обґрунтування введення у понятійний апарат юридичної науки понять “нормативне упушення” та “нормативне замовчування”;

- положення про зумовленість форм удосконалення нормативно-правових актів специфікою наявних у них недоліків (зокрема, усунення чітко та частково виражених недоліків шляхом внесення змін чи кодифікації нормативно-правових актів, а латентних недоліків – через офіційне нормативне тлумачення-роз’яснення юридичних норм); наукові рекомендації з методичних питань застосування різних форм удосконалення нормативно-правових актів;

- положення стосовно удосконалення деяких техніко-юридичних аспектів правотворчої діяльності, зокрема, таких як юридичні конструкції, правові презумпції, фікції та аксіоми, мовні засоби тощо, використовувані в якості засобів нормопроектної техніки; трактування принципів права як засобів нормопроектної техніки, зокрема, забезпечення соціалізації права (відповідності права наявним і майбутнім суспільним відносинам, інтересам більшості громадян); положення щодо “логічних засобів нормопроектної техніки”;

- висновки щодо юридичної регламентації правотворчого моніторингу як стадії нормотворчого процесу і здійснення організаційно-правових заходів для його практичного впровадження;

- рекомендації стосовно уніфікації нормативно-правової регламентації нормотворчої діяльності; пропозиції про доповнення і уточнення положень проекту Закону України “Про нормативно-правові акти”.

4. Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій в опублікованих працях. Наукові положення, висновки і рекомендації, що містяться в дисертаційній роботі, достатньо відображені, обґрунтовані та апробовані дисертантом у попередньо опублікованих ним наукових працях, зокрема: двох індивідуальних монографіях (“Оціночні поняття як засіб юридичної техніки” (2010), обсяг 212 с.; “Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти” (2015), обсяг 568 с., рецензія в журналі “Право України” №6/2015); 27 статтях у наукових фахових виданнях за період 2011- 2015 р.р., в тому числі 6 статтях у наукових фахових виданнях інших держав та виданнях, включених до міжнародних наукометричних баз даних в Україні; 13 публікаціях тез доповідей на міжнародних і всеукраїнських наукових і науково-практичних конференціях, статті у збірнику наукових праць. Разом з тим, маємо відзначити, що попри фактичне відтворення у роботі наукових положень, висновків і рекомендацій, які містять дані публікації, автор практично не робить посилань на свої публікації у тексті дисертації, хоча такі посилання безперечно посприяли б демонстрації повноти висвітлення предмета дисертаційного дослідження в опублікованих ним працях.

Аналіз змісту публікацій, основного тексту дисертації і узагальнюючих висновків переконує, що автором здійснене корисне для юридичної науки, навчальних потреб, а особливо для вітчизняної державотворчої практики монографічне наукове дослідження. Отримані результати дослідження дають змогу поглибити теоретико-правові уявлення про механізм удосконалення нормативно-правових актів в Україні, ті аспекти цього механізму, які мають враховуватися при здійсненні в Україні правових реформ (найперше, парламентської і адміністративної), покликаних удосконалити нормативну складову національної правової системи й системи державного управління, що мають більш гарантовано забезпечувати реалізацію прав і обов’язків громадян, сприятимуть розвитку їх правосвідомості і правової культури. Водночас, новизна окремих положень і висновків дослідження стимулюватиме нові наукові дискусії, а отже, розвиток теорії права.

У зв'язку з цим, відзначаючи охарактеризовані вище позитивні моменти дисертаційного дослідження В.М. Косовича, необхідно вказати й на наявність у роботі окремих положень, висновків і рекомендацій, що сприймаються як дискусійні й такі, що потребують більш вагомого обґрунтування, певного уточнення чи додаткових пояснень під час захисту.

Зокрема, при ознайомленні з дисертацією та авторефератом виникають наступні зауваження й побажання.

1. Автор у підрозділі 2.1. на численних прикладах юридичної практики України слушно відзначає неоднозначність трактування поняття “нормативно-правовий акт”, називаючи ключовою ознакою НПА “нормативність”. Однак поняття нормативності, як критерія класифікації правових актів, само потребує глибшого осмислення, оскільки не дає *однозначної* класифікації правових актів як основи побудови їх “системи”. Не позбавлені цієї проблеми й класифікації НПА в дисертації. Наприклад, “неодноразовість застосування правового акта” та “неперсоніфіковане коло певних адресатів” не завжди “спрацьовують” як ознаки його нормативності (так, указ про створення міністерства, який автор розглядає як індивідуальний правовий акт, може застосовуватися *в процесі видання інших* НПА неодноразово і за невизначеного кола суб'єктів творення НПА). Так само не “працює” й “обнародування” як допоміжна ознака НПА (приклад – таємні інструкції нормативного характеру). Крім того, дискусійним залишається й поняття “система НПА”. Тому бажано знати позицію автора стосовно критики понять “правова система”, “система права” і “система законодавства”, співвідношення вказаних понять (див. Ющик О.І. Галузі та інститути правової системи (міфи і реальність).- К.: Оріяни, 2002.- с.5-11).

2. У підрозділі 2.2. при визначенні системи НПА наведено численні приклади неупорядкованості практичної класифікації та використання різних найменувань (форм) правових актів у діяльності органів влади. Автор слушно ставить питання про необхідність уніфікації підходів до цієї проблеми та її нормативного упорядкування. Разом з тим, деякі пропозиції автора з цього питання видаються не в усьому обґрунтованими. Зокрема, в роботі названо три

види законів: Конституція України, кодекси та закони України (с.72). Між тим, не дано пояснення, за яким критерієм виділено кодекси України в окремий вид, хоча вони мають однакову юридичну силу із законами України. Не досить переконлива позиція автора щодо відмінності між указами і розпорядженнями Президента України (пропозиція вважати укази НПА, а індивідуально-правові акти іменувати розпорядженнями – с. 74-75). Ближчим до практики, на мій погляд, є критерій їх розмежування за *характером управлінських повноважень* (характером відносин): щодо *зовнішніх* суб'єктів і щодо *підлеглих* працівників (конституційні повноваження Президента України як *глави держави* і його посадові повноваження як *керівника* підпорядкованих структур і службових осіб). Відтак, реалізації перших повноважень мають слугувати укази, а других – розпорядження з питань організації та забезпечення діяльності інституту Президента України.

3. Вказавши на різні трактування поняття “якість” (права, законодавства, джерел права, нормативно-правових актів), автор зосередився на формальних (техніко-юридичних) характеристиках якості НПА, в контексті можливостей юридичної регламентації останніх. Водночас не залишено поза увагою питання сутності юридичного права держави, зважаючи на яку *визначальним критерієм якості* НПА на стор. 96 названо “здатність забезпечити права і свободи людини і громадянина”, а на стор. 97 “відповідність НПА інтересам більшості громадян держави”. Очевидно, що питання якості НПА не обмежується “забезпеченням” прав людини. Через джерела права, зокрема НПА, передусім мають бути *якісно визначені* права і свободи, встановлено *необхідний* правопорядок у суспільстві для функціонування корисних, з точки зору держави, інститутів суспільства і влади та заперечення антисоціальних проявів. Власне, на це вказує сам автор на прикладі “якості” Податкового кодексу. У зв'язку з цим бажано знати думку дисертанта щодо визнання *рівня злочинності і правопорушень* як *практично визначеного критерія* ефективності законодавства (див. Сіренко В.Ф., Ющик О.І. Законодавство і закон (Методологічні підходи до визначення ефективності законодавства) // Вісник Академії правових наук України.-1994.- №2.- С.13-21).

4. В роботі на стор. 122 автор називає “декілька загально визнаних форм удосконалення (через підвищення якості) НПА України”, і серед цих форм таку як “офіційне тлумачення-роз’яснення НПА”. Однак, на відміну від інших форм, *тлумачення-роз’яснення жодним чином не змінює НПА, не підвищує якість власне акта як такого, не удосконалює його зміст чи форму.* В протилежному випадку офіційне тлумачення Конституції України органом конституційної юрисдикції довелося б розглядати як її “удосконалення”, на що КСУ не має повноважень. На мою думку, тлумачення-роз’яснення – це *удосконалення практики реалізації НПА, тобто правореалізаційна, а не правотворча техніко-юридична форма.*

5. Зі змісту роботи можна зробити висновок, що авторська концепція юридичної регламентації удосконалення НПА не передбачає існування *закону про закони і законодавчу діяльність.* На жаль, дисертант не обґрунтував свою позицію щодо цього, хоча в літературі неодноразово наводилася аргументація на користь ухвалення такого закону, а парламент України кілька разів навіть ухвалював закон про закони (разом із законом про нормативно-правові акти), однак через застосування кількох вето главою держави закон досі не прийнято. На мій погляд, у роботі доцільно було б проаналізувати даний законопроект, в якості спеціального закону, що стосується найважливіших НПА в правовій системі України. Тим більше, що в розробці законопроекту від самого початку брали участь такі відомі теоретики права як В.В. Копейчиков, Є.В. Назаренко, М.І. Козюбра та інші автори. Тому бажано уточнити позицію дисертанта щодо необхідності законодавчого регулювання нормотворчої діяльності як загальним законом про нормативно-правові акти, так і спеціальним законом про закони.

Разом з тим, висловлені критичні зауваження слід вважати дискусійними, оскільки є дискусійними фундаментальні поняття теорії права: “право”, “норма права”, “закон” тощо, на яких ґрунтуються теорії більш конкретного рівня.

Відзначені позитивні моменти дисертаційної роботи та викладені вище критичні зауваження дають підстави зробити висновок, що дисертація В.М. Косовича є завершеним самостійним теоретико-правовим дослідженням, яким

актуалізовано важливі в теоретичному і практичному відношенні проблеми юридичної науки та практики розвитку національної правової системи. Дане дослідження стимулює нові підходи до проблем законотворення, осмислення техніко-юридичних і організаційних аспектів нормотворчої діяльності, оцінки якості нормативно-правової бази України й необхідності її вдосконалення. Запропоновані в роботі “Додатки” можуть бути використані як орієнтири для вдосконалення конкретних нормативно-правових актів України і вироблення відповідних методичних рекомендацій з питань нормотворчої діяльності.

Автореферат дисертації адекватно відображає основні положення роботи, актуальність, задачі й наукову новизну дослідження, його науково-теоретичну і практичну значимість, апробацію положень дисертації. Кількість означених в авторефераті публікацій відповідає встановленим нормативним вимогам.

За своїм змістом і загальною спрямованістю наукового дослідження дисертаційне дослідження Косовича В.М. відповідає обраній ним спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Враховуючи викладене, дисертація Косовича Віталія Мирославовича “Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України”, подана до захисту на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01., відповідає вимогам пунктів 9, 10 “Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника”, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013р. №567, а її автор – Косович Віталій Мирославович заслуговує присудження йому 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,
 провідний науковий співробітник
 Інституту держави і права ім. В. М. Корецького
 НАН України



О.І. Юшик