

**До спеціалізованої вченої ради Д 26.236.03**

**Інституту держави і права імені**

**В.М. Корецького НАН України**

01601, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4

**ВІДГУК**

**офіційного опонента**

**на дисертаційне дослідження Риндюк Віри Іванівни на тему:**

**«Упорядкування законодавства України: теоретико-методологічний та техніко-юридичний аспекти»,**

**поданої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень**

**Актуальність роботи.** Дисертація Риндюк В.І., подана на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, є актуальним і необхідним науковим дослідженням.

Значна кількість наукових досліджень, що стосуються права, так чи інакше вирішують проблеми вдосконалення чинного законодавства та його ефективності, посилення в суспільстві ролі права. Це стосується як змісту діючого права, так і оформлення цього змісту у відповідних законах та інших актах законодавства.

Разом з тим, хоч термін «законодавство» є чи не найбільш поширеним у юридичній практиці та літературі, однозначне розуміння цього терміна досі так і не сформовано. Навіть трактування його у рішеннях Конституційного Суду України стало дискусійним і піддається теоретиками права досить обґрунтованій критиці. А через таку невизначеність поняття законодавства залишається проблемним також трактування більшості різновидів і форм тієї діяльності, яка так або інакше пов'язана з удосконаленням законодавства. Одним із різновидів такої діяльності, що переконливо підтверджує сказане, є

діяльність з упорядкування законодавства. Варто сказати, що навіть у енциклопедичних словникових юридичних виданнях немає тлумачення терміна «упорядкування законодавства», а про спеціальні наукові дослідження його поняття не йдеться узагалі. Тим більше немає робіт, в яких би розглядався його *теоретико-методологічний* аспект.

Саме тому є потреба в таких наукових дослідженнях, і дана дисертація мною розглядається як піонерське, новаторське дослідження нової для науки проблеми.

Реформи, що їх впродовж багатьох років проводить влада, стосуються усіх сфер життя і в процесі їх законодавчого забезпечення супроводжуються прийняттям значної кількості нормативно-правових актів. Положення цих актів нерідко дублюються або суперечать одне одному, виникають юридичні колізії, що негативно позначається на ефективності чинного законодавства, сприяє поширенню правового нігілізму, «бюрократичного свавілля» тощо. Як цілком слушно відзначено в дисертаційному дослідженні, тенденціями у розвитку законодавства в Україні є хаотичне накопичення нормативно-правових актів і прогресуюче зниження їх якості та ефективності. Тим самим підривається дія в Україні конституційного принципу верховенства права. Як зазначається у доповідях х Венеціанської комісії «Про верховенство права» (the Rule of Law) № 512/2009 від 25-26 березня 2011 року та «Мірило правовладдя» (Rule of Law checklist) №711/2013 від 11-12 березня 2016 року, правова визначеність є ключовою для розуміння принципу верховенства права. Держава зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію. Норми права повинні бути зрозумілими і точними, а також забезпечувати постійну прогнозованість ситуацій і правових відносин. Брак усталеності і послідовності законодавства або дій виконавчої влади може вплинути на спроможність особи планувати свої дії.

Хоча вченими-юристами багато уваги приділено дослідженню окремих властивостей законодавства в контексті його якості, зокрема юридичній

визначеності – як елемента принципу верховенства права, що повинен забезпечувати чіткість і зрозумілість правових норм і належну якість закону, у рішеннях Європейського Суду з прав людини дедалі більше згадується, у контексті порушення принципу правової визначеності, саме про якість українського законодавства.

Як обґрунтовано зазначає автор, прогресуюче зниження якості та ефективності законодавства, негативно відбивається на практиці, значно ускладнює його належне застосування і реалізацію, негативно впливає на стан законності та правопорядок в Україні, призводить до поширення корупції, до панування в суспільстві правового нігілізму, масового порушення прав і свобод людини тощо.

У контексті недотримання вимог законотворчої техніки при прийнятті нормативно-правових актів, наявності у законодавстві нечинних, недіючих, застарілих і таких, що дублюються, нормативно-правових положень, а також множинність нормативно-правових актів, відсутність однозначної юридичної термінології роблять з'ясування поняття упорядкування законодавства та розробку науково-методичних засад здійснення цієї діяльності беззаперечно актуальним з практичної точки зору.

У роботі В.І. Риндюк чітко визначено предмет дослідження, його *мета* і *наукові завдання*, а також відповідно до них обрана адекватна *методологія*.

З метою визначення теоретико-методологічних засад пізнання феномена упорядкування законодавства та формулювання його наукового поняття, як необхідної умови вдосконалення національного законодавства України, авторкою були поставлені такі *завдання*: здійснення загального аналізу стану розробки в юридичній літературі поняття упорядкування законодавства в якості предмета теоретико-правових досліджень, позначення проблемних питань у формулюванні вказаного поняття та формулювання методологічної парадигми вирішення проблемних питань розроблення поняття упорядкування

законодавства; з'ясування змісту поняття «законодавство» в контексті розуміння поняття «право» в юридичній науці, а також методологічних питань дослідження поняття законодавства в якості об'єкта упорядкування; дослідження феномену законодавства у складі правової системи як об'єкту діяльності з його упорядкування в аспекті діалектичних категорій змісту і форми, якості та кількості; характеристика упорядкування законодавства як специфічної юридичної діяльності щодо законодавства в якості специфічного об'єкта цієї діяльності, ознаки і зміст останньої; формулювання загального поняття «упорядкування законодавства», а також здійснення видового поділу (видової класифікації) даного поняття; розгляд техніко-юридичних способів упорядкування законодавства; позначення актуальних питань практики упорядкування законодавства у вітчизняному нормотворчому процесі, негативних чинників цієї практики; визначення та надання характеристики організаційно-управлінським передумовам здійснення упорядкування законодавства в нормотворчому процесі; з'ясування значення правової політики в цьому процесі; формулювання пропозицій та науково-методичних рекомендації стосовно практичного здійснення упорядкування законодавства в контексті удосконалення законодавства України (с. 6-7).

**Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, визначається:**

- широкою джерельною базою дослідження, що включає понад 400 наукових джерел з різних галузей наукових знань, які стосуються предмета дослідження (філософії, історії політичних і правових учень, філософії права, теорії права і держави, політології, соціології та інших наук) і використання яких у роботі відповідає вимогам наукової дискусії;

- методологічною базою, використанням філософсько-світоглядних, загальнонаукових і спеціально-наукових підходів і методів дослідження правових явищ, що забезпечили досягнення мети дослідження і переконливий розгляд досліджуваного предмета.

Дисертація ґрунтується на діалектичному розумінні явищ соціальної та правової дійсності, що відповідає критерію її наукової достовірності.

Обґрунтованості дослідженню, з моєї точки зору, додає і свідчить про неї достатньо логічна структурна побудова роботи.

**Достовірність висновків і наукових положень роботи** підтверджується придатністю їх для теоретико-прикладного і практичного використання при здійсненні подальших наукових досліджень з проблематики законодавства, юридичної діяльності, а також для вдосконалення техніки і практики юридичної діяльності з вироблення та прийняття нормативно-правових актів, розвитку упорядкування законодавства як самостійного напрямку удосконалення законодавства та підвищення його якості.

**Наукову новизну** даного дослідження визначає як постановка вперше проблеми упорядкування законодавства, так і спосіб і результати її вирішення. У дисертації на основі діяльнісного підходу *уперше* визначено методологію дослідження наукового поняття «упорядкування законодавства» та надано його авторське визначення – як юридичної нормотворчої діяльності держави стосовно змінення законодавства, спрямованої на досягнення формальної впорядкованості законодавства без зміни його нормативного змісту.

У першому розділі дисертації, що присвячений методологічним основам дослідження поняття «упорядкування законодавства» позитивним є наступне.

1) Аналіз термінології, що використовується для позначення тієї діяльності, об'єктом (предметом) якої є законодавство, адже наявні дефініції цих термінів містять взаємні суперечності, і не дають можливості встановити більш–менш чітке співвідношення між ними, визначити необхідні їх взаємозв'язки та з'ясувати особливості кожного з тих понять, які позначаються даними термінами (с. 32).

2) Висновок про відсутність у теорії права поняття «упорядкування законодавства», що пов'язано з відсутністю чіткої наукової методології пізнання зазначеного феномена (с. 33).

3) З'ясування авторкою спільного родового поняття для позначення всіх видів діяльності, об'єктом (предметом) яких є законодавство, а також встановлення видових ознак кожного з різновидів цієї діяльності, зокрема, діяльності з упорядкування законодавства (с. 43).

4) Тракткування поняття «упорядкування законодавства» через поняття удосконалення законодавства в аспекті приведення його до певного порядку, до стану упорядкованості законодавства (с. 49-50).

5) Тракткування поняття «законодавство» в контексті розуміння права та висновок щодо широкого обсягу поняття «законодавство», який знижує значущість закону, стирає межі між законом і правом, що, у свою чергу, відкриває шлях до створення неправових законів, є зручним для органів виконавчої влади і може використовуватися як легальний засіб «розмивання» закону, підміни його підзаконними актами, та, водночас, створює небезпеку нівелювання й підзаконних нормативно-правових актів (с. 53).

6) Висновок щодо набуття ключового значення при визначенні змісту поняття «законодавство» розуміння норми права, яке залежить від того чи іншого типу праворозуміння (природно-правового, позитивістського та соціологічного) (с. 62-63).

7) Дослідження в контексті діалектичної теорії права поняття норми права та її структури, як процесу необхідності. За обґрунтованим висновком авторки, норма містить у собі всі моменти цього процесу (умови, предмет і діяльність), завжди має «трьохелементну» структуру. При цьому, одна й та сама юридична норма (її гіпотеза, диспозиція та санкція) має знайти свій зовнішній вираз в нормативно-правових актах на різних рівнях, тобто на рівнях загального (в нормативно-правових актах, що мають вищу юридичну силу,

тобто в конституції та законах), особливого (конкретизується (деталізується) в нормативно-правових актах, що мають нижчу юридичну силу ніж конституція та закони, тобто це сфера підзаконних нормативно-правових актів) та одиничного (втілюється в актах застосування норм права (правозастосовчих індивідуальних актах) (с. 83-85).

У другому розділі досліджено законодавство в якості складової правової системи, і тут належить позитивно відзначити наступне.

1) Аналіз використання в юридичній науці термінів «правова система» та «система права». Структура правової системи визначена як стійка єдність її компонентів та всіх постійних взаємозв'язків між ними, що забезпечують її цілісність (с. 106).

2) Висновок дисертантки, згідно з яким національна правова система кожної держави (зокрема і України) є унікальною (одиничною) та включає всі правові явища, які існують у межах держави. Індивідуальні особливості національної правової системи притаманні її нормативній складовій і формі зовнішнього виразу норм права, якою є законодавство (с. 106-107).

3) Підхід авторки до розуміння законодавства через такі парні категорії діалектики як зміст і форма, якість і кількість, що водночас доповнюють і заперечують одна одну. Співвідношення системи норм права і системного характеру законодавства трактується в контексті відношення змісту і форми права (с. 118-120).

4) Висновок авторки щодо наявності у законодавства, як і інших правових явищ, кількісної та якісної визначеності. Кількісна характеристика законодавства визначається оптимальною кількістю нормативно-правових актів, потрібною для забезпечення належної якості законодавства. А якість законодавства автор визначає через сукупність його *соціальних* рис, якими характеризується його зміст, та *юридичних* властивостей, що характеризують його форму. Відповідно, юридична категорія «якість законодавства» може бути

представлена двома групами властивостей законодавства: до першої належать ті, що відображають його соціальну якість (соціальну адекватність); до другої – ті, що відображають його юридичну якість (с. 133-134; 138-142).

5) Висновок про те, що зміни законодавства через його удосконалення, упорядкування, систематизацію відбуваються шляхом переходу кількісних змін у якісні, і в результаті законодавство переходить в інший стан з новими кількісними та якісними характеристиками, зокрема стає удосконаленим, упорядкованим, систематизованим. Закон переходу кількісних змін в якісні показує, яким чином відбувається розвиток законодавства (с. 148).

6) Розуміння галузі та інституту в праві, в якому галузь законодавства є взаємопов'язаною сукупністю нормативно-правових актів, що виступає як офіційна форма, спосіб організації, існування і зовнішнього вираження галузі права; а інститут законодавства є взаємопов'язаною сукупністю нормативно-правових приписів нормативно-правових актів (або їх складових), що зовнішньо виражають відповідний правовий інститут (с. 166).

7) Висновок про те, що законодавство, як одна із форм зовнішнього виразу об'єктивного писаного права (як системи юридичних норм), є сукупністю взаємопов'язаних нормативно-правових приписів як мінімальної мовно та логічно завершеної цілісної конструкції (с. 197).

Є цікаві новації також і в інших розділах дисертації, зокрема, щодо визначення поняття юридичної діяльності за ознакою наявності у суб'єктів цієї діяльності публічно-владних повноважень, на реалізацію яких приймаються відповідні правові акти (с. 216); щодо об'єкта упорядкування законодавства, яким є його форма, що зазнає різних змін (упорядковується) у напрямку приведення до певного порядку, внаслідок чого неупорядковане законодавство стає упорядкованим (с. 226).

Особливо відзначу авторське поняття «упорядкування законодавства», характеристику його ознак і проведення відмінності від близьких понять з



упорядкуванням законодавства, а також визначення ревізії, уніфікації та консолідації законодавства в якості його видів за критерієм характеру недоліків законодавства, які усуваються шляхом його упорядкування.

Додає роботі ґрунтовності також аналіз тих передумов і чинників, які впливають на упорядкування законодавства, в тому числі здійснення його як окремого напрямку правової політики, в тому числі в умовах реалізації необхідної правової реформи. Незаперечним є загальний висновок про те, що кінцевою метою нормотворчої діяльності, а відповідно і правової політики, яка реалізується в правотворчій діяльності, є досягнення належного правопорядку у суспільстві, який одночасно є метою та кінцевим результатом правового регулювання суспільних відносин. Важливою передумовою забезпечення правопорядку є якісне, упорядковане, систематизоване законодавство (с. 364-367).

Разом із загальною цілком позитивною оцінкою дисертації В. І. Риндюк варто звернути увагу на окремі дискусійні, з моєї точки зору, положення та висловити деякі зауваження і побажання.

1. На стор. 88-89 дисертації стверджується, що ієрархія нормативно-правових актів визначається в залежності від їх юридичної сили, що, в свою чергу, залежить від положення у владній ієрархії суб'єкта, який приймає акт. У такому разі виникає запитання: а якщо суб'єкти нормотворчості мають однаковий статус у системі влади? Наприклад, депутатів парламенту обирає народ і так само народ обирає Президента України. Чи працює в такому разі даний критерій ієрархії нормативних актів?

2. На стор. 165 дисертації, де вказано на ряд сфер суспільного життя, потреби яких зумовлюють інституціоналізацію суспільства, названо потребу громадян у безпеці та захисту їх життя і благополуччя, яку задовольняють служба безпеки, міністерство внутрішніх справ). На мій погляд, ці суб'єкти є

державними органами, а не інституційними утвореннями, тому, вважаю, дане положення вимагає уточнення.

3. Потребує додаткового пояснення підхід, згідно з яким право в цілому дисертантка розглядає як систему, говорячи про систему права, натомість законодавство системою не вважає, говорячи про його системність як про «систематику законодавства». Бажано отримати під час захисту дисертації додаткові пояснення для обґрунтування обраного підходу. Тим більше, що в літературі склалася усталена традиція використовувати терміни і «система права», і «система законодавства».

4. Як позитивний момент роботи я відзначила розгляд дисертанткою передумов і чинників, які впливають на упорядкування законодавства, що є новелою в теорії права. Разом з тим, серед таких чинників і передумов у дисертації не названо судову практику і вплив правозастосування взагалі на діяльність з упорядкування законодавства. На мою думку, це один з досить важливих чинників. Під час захисту було б цікаво почути думку дисертантки з цього приводу.

5. На мій погляд, робота В.І. Риндюк ще більше виграє, якщо проблема упорядкування законодавства буде більш конкретно пов'язана з реалізацією державою її головного обов'язку згідно ст. 3 Конституції України стосовно утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Водночас, висловлені критичні зауваження і побажання я розглядаю як предмет для подальших дискусій, проте вони жодним чином не заперечують загальної високої позитивної оцінки рецензованої дисертаційної роботи, яка, на мою думку, стане корисною не лише для подальших наукових пошуків у рамках загальної теорії права, а й у галузевих юридичних науках, а також для законодавчої практики.

Зміст роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні джерел з проблематики дисертації. Положення, які викладені в дисертації та виносяться на захист, розроблені автором особисто. Автореферат дисертації належним чином відображає основні положення дисертаційного дослідження, його актуальність, мету і задачі, наукову новизну дослідження, наукове і практичне значення його результатів, відомості про апробацію основних положень дисертації. Кількість вказаних у авторефераті публікацій відповідає встановленим нормативним вимогам.

### **Загальний висновок.**

Таким чином, за змістом завдань дослідження, характером їх розв'язання та отриманими результатами дисертація Риндюк Віри Іванівни «Упорядкування законодавства України: теоретико-методологічний та техніко-юридичний аспекти» є самостійним, завершеним дослідженням, яке є внеском в юридичну науку, що розв'язує проблему як наукового, так і прикладного значення та відповідає п.п. 9, 10, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24.07.2013 р. зі змінами. Виходячи із зазначеного, Риндюк Віра Іванівна, 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**

суддя Вищого спеціалізованого суду України

з розгляду цивільних і кримінальних справ,

доктор юридичних наук

**Євграфова Є.П.**

*Підпис засвідчує*



*Л В Соловйова*