

Спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»  
(65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23)

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента — доктора юридичних наук, професора  
Фрицького Юрія Олеговича на дисертацію Средницької Ірини Юріївни  
«Народна законодавча ініціатива: зарубіжний досвід та перспективи  
запровадження в Україні», поданої на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне  
право; муніципальне право**

Актуальність дисертаційного дослідження І. Ю. Средницької зумовлена низкою чинників: потребою в розбудові національної державності України, утвердженні демократії і верховенства права, а також необхідністю наукового переосмислення питання участі народу (громадян) у політичному житті держави.

Незважаючи на те, що у вітчизняній юридичній науці переважно вже сформувалася позиція стосовно підтримки самої ідеї доцільності запровадження в Україні інституту народної законодавчої ініціативи, її окремі аспекти або ще носять дискусійний характер, або взагалі не отримали належного наукового розгляду. Зокрема, недостатньо дослідженими є власне інститут народної законодавчої ініціативи у різних зарубіжних країнах, а загальний аналіз, виокремлення моделей народної законодавчої ініціативи є практично відсутніми. Науковий інтерес до вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання народної законодавчої ініціативи і практики

використання полягає у поглибленому дослідженні інституту народної законодавчої ініціативи за допомогою його моделей, побудові концепцій розвитку цього інституту, прогнозуванні на основі отриманого досвіду концептуальної моделі народної законодавчої ініціативи для України. Більше того, частина науковців (наприклад, А. М. Євгенєва) звертають увагу на необхідність обережного запровадження інституту народної законодавчої ініціативи, оскільки це може призвести до винесення на порядок денний конфронтаційних питань, розгляд яких заблокує роботу парламенту. Звідси впливає необхідність наукового обґрунтування такої моделі народної законодавчої ініціативи, яка була б оптимальною для запровадження в Україні, дозволила б нівелювати її окремі негативні аспекти. Крім того, розвиток наукових поглядів на проблему народної законодавчої ініціативи на теперішній час не завжди ґрунтується на єдиній теоретичній і методологічній базі. Це проявляється, у тому числі, у відсутності чіткого розуміння зв'язків між народною законодавчою ініціативою та референдумом, іншими формами демократії і такий стан речей також свідчить про нагальну потребу у концептуальному ґрунтовному осмисленні інституту народної законодавчої ініціативи, в якому були б розв'язанні, зокрема, і загадані вище аспекти.

Таким чином, обрана І. Ю. Средницькою тема дослідження є актуальною, науково і практично значущою, своєчасною з огляду на події суспільно-політичного характеру, що відбулись останнім часом в Україні, триваючу конституційно-правову реформу, тому слід підтримати автора щодо необхідності і доцільності визначення сутності, змісту народної законодавчої ініціативи як форми безпосередньої демократії в зарубіжних країнах та важливості сформульованих висновків та пропозицій, спрямованих на подальше обґрунтування щодо перспектив запровадження цього конституційно-правового інституту в Україні.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів. Положення, висновки і рекомендації дисертації реально ґрунтуються на об'єктивних теоретичних

дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора і матеріалах практики.

Методологія дослідження наукової проблеми обрана автором з урахуванням специфіки поставленої мети, а також об'єкта і предмета дослідження. При цьому Средницька І. Ю. керується широким арсеналом методів пізнання, комплексне використання яких свідчить про наявність теоретичного рівня підготовки дисертанта, його високої загальнотеоретичної і методологічної культури, яка підтверджує наукову коректність теоретичних висновків, що складають новизну роботи, а також наукову обґрунтованість пропозицій до чинного законодавства України.

Джерельну базу дослідження можна вважати цілком репрезентативною, оскільки дисертантом опрацьовано широке коло здобутків вітчизняних і зарубіжних учених, а також великий масив законів та інших нормативно-правових актів зарубіжних держав. Список джерел складається з 347 найменувань, значна частина яких є іноземні першоджерела. При цьому робота характеризується самостійним характером дослідження, дотриманням вимог щодо посилань на наукові позиції та положення чинного законодавства.

У роботі пропонується авторський пошук і обґрунтовується аргументація на кількох рівнях: історико-правовому, теоретико-практичному та прогностичному. Намагання автора досліджувати і розв'язувати запропоновану ним наукову проблему засвідчує його дослідницьку спроможність.

Наукова новизна дисертаційного дослідження визначається тим, що дисертація є одним із перших в українській юридичній науці комплексним і узагальненим дослідженням народної законодавчої ініціативи як форми безпосередньої демократії, в якому сформульовано низку теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо запровадження народної законодавчої ініціативи у вітчизняне законодавство.

Мета та завдання дисертаційного дослідження сформульовані вдало і, послідовно використовуючи різноманітні методи дослідження, автором розкрито правову природу народної законодавчої ініціативи як форми

безпосереднього народовладдя, її змістовну та ціннісну характеристику, на основі цього вироблено конкретні власні обґрунтовані пропозиції щодо конституційного та законодавчого закріплення інституту народної законодавчої ініціативи у правовій системі України.

Задля досягнення цієї мети було виокремлено основні завдання: розкрити історичну генезу та етапи становлення народної законодавчої ініціативи в зарубіжних країнах; охарактеризувати сучасний стан наукової розробки теми та джерельну базу дослідження і на цій основі виявити ті проблеми, які ще не досліджувалися для формування власної концепції наукового пошуку; уточнити поняття «народна законодавча ініціатива» як форму безпосередньої демократії та визначити її місце в системі народовладдя; надати визначення поняття «народ» як суб'єкта права законодавчої ініціативи; визначити характерні особливості конституційно-правового регулювання народної законодавчої ініціативи в зарубіжних країнах; виокремити основні моделі народної законодавчої ініціативи, які сформувалися відповідно до різних правових традицій; проаналізувати проблеми та визначити перспективи запровадження народної законодавчої ініціативи у вітчизняне законодавство; охарактеризувати причини і фактори, що сприяють розвитку права народної законодавчої ініціативи в Україні; запропонувати концептуальні засади моделі народної законодавчої ініціативи для України, яка впливає з найкращих взірців зарубіжного досвіду її запровадження та належним чином адаптована до сучасних вимог українського законотворчого процесу; розробити пропозиції та з'ясувати шляхи конституційно-правового запровадження народної законодавчої ініціативи, внесення відповідних змін та доповнень до Конституції України у світлі конституційно-правової реформи, що триває.

Позитивної оцінки заслуговує обґрунтоване автором визначення народної законодавчої ініціативи, що є формою безпосереднього народовладдя і безпосереднім способом ініціювання громадянами, що мають право голосу, обов'язковий розгляд конкретного акта у представницькому органі державної влади з метою забезпечення формування національної законодавчої бази та

реалізації суспільних інтересів (стор. 58-59 дисертації). Основна мета народної законодавчої ініціативи як форми безпосередньої демократії полягає в тому, щоб забезпечити безпосередню участь громадян у процесі розробки законопроекту та прийняття керуючими суб'єктами найбільш оптимальних, раціональних і прийнятних варіантів публічно-владних рішень з найважливіших питань суспільно-політичного життя, заснованих на консенсусі, легітимність яких значно вища легітимності односторонніх рішень органів влади (стор. 56 дисертації).

У дисертації ґрунтовно проаналізовано погляди широкого кола науковців щодо визначення народної законодавчої ініціативи. Так, народна законодавча ініціатива – багатоаспектне поняття, воно може розглядатися як форма безпосередньої демократії, як політичне право громадян та як стадія законодавчого процесу (стор. 57-58 дисертації). Доречно зауважити, що дисертант не лише наводить положення доробку науковців, політиків в сфері дослідження, а його критично переосмислює, висловлює свої власні аргументовані позиції.

Дисертантом слушно зазначається, що народна законодавча ініціатива прив'язана до системи представництва, а не конкурує з нею. Парламент не може розглядатися в якості суб'єкта безпосередньої демократії, оскільки він носить забезпечувальний характер, є її конституційним обов'язком, покликаний гарантувати законність і свободу волевиявлення громадян, які використовують дану форму народовладдя. Нерозривний генетичний зв'язок народної законодавчої ініціативи з представницькою демократією є загально визнаним явищем (стор.55 дисертації).

Цікавим, з одного боку, і корисним для подальших досліджень, є зроблений висновок на стор. 86 дисертації про те, що велику роль у традиціях законодавчого закріплення та реалізації народних законодавчих ініціатив у зарубіжних країнах відіграє форма державного устрою. Так, беззаперечним є той факт, що у федеративних державах проведення народних законодавчих ініціатив є прерогативою місцевих органів влади, які врегульовують важливі

питання місцевими актами, тому більша відповідальність покладається не на центральні органи влади, а саме на суб'єктів федерації (США, ФРН, Російська Федерація).

Заслуговує на увагу висновок, до якого дійшов автор за результатами дослідження підрозділу 2.3. «Типові моделі народної законодавчої ініціативи», що народна законодавча ініціатива існує в багатьох розвинених країнах, але ступінь інтенсивності використання й продуктивності залежить від характеру політичного режиму, політичної культури, історичних традицій народу, що обумовлено культурними, економічними, політичними, соціальними та іншими рівнями розвитку країни, формою державного устрою та іншими факторами (стор.124 дисертації).

Позитивно слід оцінити висновок автора про те, що народна законодавча ініціатива має спиратися на демократичному характері політичного устрою держави з ефективно діючим парламентом; реальній дії норм законодавства, соціально-економічній і політичній стабільності; конституційному закріпленні принципу плюралізму та основоположних засад народовладдя; розвинутому громадянському суспільстві; незалежній системі масової інформації й комунікації (стор. 137 дисертації).

Логічним є й висновок дисертантки про те, що конституційно-правове запровадження народної законодавчої ініціативи в Україні має відбуватися на основі аналізу рекомендацій і зарубіжного досвіду використання методів, процедур, що підвищують якість регулювання народної законодавчої ініціативи в Україні. На підставі проведеного аналізу дисертантом розроблено низку пропозицій щодо способів застосування позитивного зарубіжного досвіду у сфері регулювання права народної законодавчої ініціативи в законодавстві України.

Заслуговує на схвальну оцінку позиція автора про можливість представників ініціативної групи громадян безпосередньо брати участь при розгляді народного законопроекту у парламентських та комітетських

слуханнях; можливість ініціативної групи громадян викладу своєї позиції при розгляді проекту правового акту у парламенті (стор.171 дисертації).

Позитивно слід оцінити висновок автора про те, що підвищення ефективності народної законодавчої ініціативи вимагає впровадження і наявності комплексу заходів організаційно-правового та іншого порядку, зокрема: 1) законодавче закріплення фінансового звіту народної законодавчої ініціативи; 2) розроблення системи електронних ініціатив; 3) формування та реалізація державної політики у сфері залучення громадян у реальні процеси законотворення (стор. 177 дисертації).

Цінності роботи додає також те, що дисертант не обмежився дослідженням науково-теоретичних джерел, аналізом вітчизняних і зарубіжних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, а, дбаючи про комплексність, достовірність і завершеність дослідження, проведеного нею у дисертації, запропонувала низку власних конституційних і законодавчих пропозицій з метою ведення в національне правове поле інституту народної законодавчої ініціативи. Це стосується, зокрема, розробки проекту Закону України «Про народну законодавчу ініціативу» [Додаток Б](с. 229 дисертації), доповнення Конституції України [Додаток А](стор. 227 дисертації).

В дисертації висловлено і обґрунтовано також ряд інших важливих наукових висновків, пропозицій та рекомендацій. Отже, мета дисертаційної роботи вбачається як така, що була досягнута, а поставлені завдання вирішеними.

Слід підкреслити, що в дисертації добре відчувається внутрішня логіка викладу матеріалу, а ряд висловлених автором положень і пропозицій заслуговують на увагу і, беззаперечно, можуть бути використані у процесі законодавчої роботи, будуть сприяти подальшим дослідженням у галузі конституційного права України, конституційного права зарубіжних країн, державного будівництва, можуть бути використані в навчальному процесі відповідних навчальних закладів, сприятимуть підвищенню загальної правової культури суспільства.

Відзначимо також, що дисертація І. Ю. Средницької є складовою науково-дослідної роботи кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія» на 2011–2015 рр. «Конституційна модернізація та реформування в Україні» та складовою частиною загальної теми, яку розробляє Національний університет «Одеська юридична академія» – «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» (державний реєстраційний номер 01106U000671).

Сформульовані у дисертації висновки і пропозиції, а також положення, що виносяться на захист, всебічно аргументовані і переконливі. Це дає підстави зробити висновок, що автору властиві здібності до самостійних наукових пошуків, до аналізу складних теоретико-правових процесів і явищ, вміння раціонально відбирати, кваліфіковано узагальнювати і аналізувати різнобічні джерела, формулювати на цій підставі практичні висновки й рекомендації.

Одержані дисертаційні результати мають практичне значення. Так, основні теоретичні положення дисертації є внеском автора до процесу подальшого удосконалення правових основ форм безпосередньої демократії та народного законотворення в Україні. Положення дисертації становлять цінність та можуть бути використані у: а) науково-дослідній сфері – як основа для поглиблення подальших наукових досліджень народної законодавчої ініціативи та наукового обґрунтування шляхів її впровадження у правову систему України; б) законодавчій діяльності – як теоретико-правове підґрунтя для удосконалення чинного законодавства України шляхом внесення змін і доповнень до нього, розроблення проектів нормативно-правових актів, спрямованих на впровадження народної законодавчої ініціативи у конституційне законодавство та державно-правову практику; в) правозастосовній діяльності – для оптимізації взаємодії органів законодавчої влади та українського народу; г) правовиховній роботі – для підвищення загального рівня правової культури громадян України, обізнаності у своїх правах та обов'язках у сфері народовладдя, правового виховання та правосвідомості громадянського суспільства в цілому.



Основні положення роботи знайшли відображення в шести наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях із юридичних дисциплін, у тому числі у двох наукових виданнях, проіндексованих в міжнародних наукометричних базах, а також у шести тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Аналіз змісту автореферату та дисертації підтверджує ідентичність структури, логіки викладання матеріалу, відповідність основних положень та висновків за розділами. Зміст автореферату повністю відображає основні положення, висновки та узагальнення, що містить дисертаційне дослідження.

Однак, як і при дослідженні будь-якої складної і нової теоретичної проблеми, в зазначеній дисертації містяться чимало спірних, неузгоджених положень, які можуть стати підґрунтям наукової дискусії і напрямами подальшої розробки даної проблеми. В цілому позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження слід вказати і на певні його недоліки та дискусійні моменти, зокрема:

У першу чергу, зауваження стосується відсутності уніфікованої дефініції базового для дисертаційного дослідження поняття народної законодавчої ініціативи, яка б тісно корелювала з проблематикою дослідження. У тексті дисертації концептуалізація поняття народної законодавчої ініціативи здійснюється шляхом виокремлення різних сутнісних характеристик цього суспільно-політичного явища: народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії (с. 8; с. 58); народна законодавча ініціатива як інститут народовладдя (с. 21); народна законодавча ініціатива як безпосередній спосіб прийняття рішень (с. 35); народна законодавча ініціатива як політичне право (с. 43); народна законодавча ініціатива як засіб самоорганізації громадянського суспільства (с. 56); народна законодавча ініціатива як інструмент демократизації законотворчості (с. 113); народна законодавча ініціатива як стадія законодавчого процесу (с. 58, с. 118); народна законодавча ініціатива як правова діяльність Українського народу (с. 142) тощо. Разом з тим, не зовсім зрозуміло, яка дефініція є пріоритетною для дисертаційного

дослідження, з огляду на те, що дисертант ставить за свою першочергову мету дослідження народної законодавчої ініціативи, насамперед як форми безпосередньої демократії.

До того ж, у підрозділі 1.2. «Конституційно-правова характеристика народної законодавчої ініціативи» автор наводить низку варіантів визначення народної законодавчої ініціативи, запропонованих українськими та зарубіжними вченими. Деякі з наведених визначень є схожими між собою. На нашу думку, з метою уникнення повторюваності, увагу на них можна було не акцентувати.

По-друге, у підрозділі 3.1 «Проблеми конституційно-правової регламентації народної законодавчої ініціативи в Україні» автором доводиться, що запозичення зарубіжних норм народної законодавчої ініціативи Україною має визначитися з врахуванням вітчизняних політичних традицій, що склалися у суспільстві. Автор приділяє достатньо уваги розгляду позитивного досвіду Польщі, Латвії у даній сфері, однак ним не було виведено чіткий конкретизований напрям запозичення даного позитивного досвіду Україною, який би був відображений у висновках до роботи. Крім цього, дисертант повністю не розкрив єдиного власного бачення щодо того, наскільки цей зарубіжний досвід з організації та реалізації народної законодавчої ініціативи буде успішно використовуватися в Україні, що вимагає додаткових пояснень автора.

По-третє, більш широкого висвітлення під час захисту потребує пропозиція автора щодо «готовності органів законодавчої влади підтримувати народні законопроекти на перших етапах законодавчого процесу» (с. 148 дисертації).

По-четверте, на стор. 10-11 дисертаційної роботи Средницька І. Ю. надає практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження і надалі доводить, що сформульовані положення, рекомендації та висновки можуть бути використані: у науково-дослідницьких цілях, у правотворчій роботі, у навчальному процесі, у правовиховній роботі. Проте, у дисертації не

має актів впровадження. Вважаємо, що в умовах проведення конституційної реформи, проблема, яку досліджує Средницька І. Ю., є дуже актуальною, тому потребує практичного втілення.

Незважаючи на вказані побажання та зауваження, дисертаційна робота І. Ю. Средницької написана зі знанням досліджуваної проблеми, автор досить глибоко володіє матеріалом та логічно й стилістично його викладає. Таким чином, висловлені зауваження не знижують наукової цінності дисертаційного дослідження, вони мають характер запрошення до дискусії та побажання щодо продовження наукового дослідження цієї проблеми.

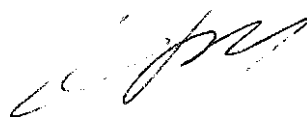
**Загальний висновок.** В цілому вивчення змісту дисертації та автореферату, ознайомлення з опублікованими працями дають можливість стверджувати, що рецензована дисертаційна робота, підготовлена І. Ю. Средницькою на тему «Народна законодавча ініціатива: зарубіжний досвід та перспективи запровадження в Україні» є самостійною, завершеною науковою працею, яка дала змогу отримати нові науково-обґрунтовані висновки, пропозиції та рекомендації, які в повній мірі вирішують сформульоване здобувачем наукове завдання щодо запровадження народної законодавчої ініціативи в Україні. Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел з проблематики дисертаційного дослідження. Актуальність теми, логічне викладання матеріалу, аргументованість наукових висновків і узагальнень свідчить про високий науковий рівень проведеного дослідження. Автор сформулював свої висновки, які здатні стати значним внеском у розвиток вітчизняної науки конституційного права.

Таким чином, підсумовуючи, слід зазначити, що дисертація «Народна законодавча ініціатива: зарубіжний досвід та перспективи запровадження в Україні» є завершеною, цілісною, самостійною працею, яка відповідає вимогам «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Міністрів України від 24 липня 2013 № 567, а її автор – Ірина Юрїївна

Средницька заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

**Офіційний опонент:**

доктор юридичних наук, професор  
завідувач кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового  
права Інституту права та суспільних  
відносин Відкритого міжнародного  
університету  
розвитку людини «Україна»



Ю. О. Фрицький

