

До спеціалізованої вченої ради
Д 41.086.01 Національного університету
«Одеська юридична академія»
за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора Батанова Олександра Васильовича на дисертацію Кошіль Наталії Михайлівни на тему «Систематизація конституційного законодавства України», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2017.

Дисертаційне дослідження Кошіль Наталії Михайлівни на тему «Систематизація конституційного законодавства України» присвячене вельми актуальним як з точки зору конституційно-правової науки та теорії конституціоналістики, так і практики конституційного будівництва та формування, організації, функціонування та модернізації інститутів конституційного права в сучасній Україні проблемам систематизації конституційного законодавства.

У теорії і практиці правотворчості і законотворчості систематизацією вважається діяльність щодо приведення нормативно-правових актів в цілісну, узгоджену систему, необхідною для забезпечення нормального функціонування механізму правового регулювання. Характерними рисами вітчизняного законодавства давно стали відсутність єдиної науково обґрунтованої системи взаємопов'язаних між собою нормативних правових актів, громіздкість законодавства, накладення одного нормативного акту на інший, дублювання, протиріччя і прогалини правового регулювання. І зараз є численні його недоліки.

У зв'язку з цим, систематизація стає є одним з основних елементів та напрямів правової реформи. Систематизація ж конституційно-правових актів,

якість яких також є далекою від ідеальної, в сучасних умовах розвитку вітчизняної державності і правової системи України є особливо актуальною.

По-перше, у всіх системах права і правових системах конституційне право як галузь права вважається провідною, пріоритетною, центральною, профілюючою, фундаментальною галуззю публічного права. Конституційне право як одна з профілюючих (первинних) галузей права і єдина в правовій системі України фундаментальна галузь права, має системоутворююче значення не тільки для законодавства, а й в цілому для правової системи.

Саме через норми конституційного права як провідної галузі права забезпечується організаційна і функціональна єдність суспільства як цілісної соціальної системи. Від системності конституційного законодавства в значній мірі залежить якість всіх інших галузей законодавства. У зв'язку з цим особливо актуалізується питання не тільки щодо необхідності, а й пріоритетності систематизації конституційно-правових актів у контексті систематизації інших галузей законодавства.

По-друге, необхідність систематизації конституційно-правових актів зумовлена конституційними перетвореннями в Україні. Ухвалення в 1996 році нової Конституції України не могли не спричинити суттєвих змін в інших джерелах конституційного права. Мабуть не викликає сумнівів, що жодна галузь права не зазнала таких глобальних змін, як за своєю формою, так і змістом. У конституційному праві змінилися не тільки сутність та зміст багатьох інститутів, а й їх склад, завдання та функції. У сучасних умовах модернізації конституційного права, реформи в сфері прав людини, безпосереднього народовладдя, правосуддя, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, національної безпеки і оборони, проблематика систематизації актів конституційного права набуває особливого звучання і значення.

По-третє, Україна поступово набуває рис демократичної правової держави, в якій діє принцип поділу влади, визнається і гарантується місцеве

самоврядування. В силу цього, саме конституційне право стає основою сучасного конституціоналізму.

Ця природна рольова позиція конституційного права пояснюється тим, що будь-яка правова система повинна мати єдиний фундамент, одну фундаментальну галузь. Так, фундаментальність конституційного права, проявляється, перш за все, в тому, що конституційні приписи регулюють і охороняють найважливіші суспільні відносини, що складаються в процесі здійснення державної і публічно-самоврядної влади, і їх відносини з громадянським суспільством і населенням країни. Норми конституційного права закріплюють основи юридичної організації держави і його відносини з людиною в різних цивільних станах, містять найбільш загальні принципи права, що конкретизуються в принципах всіх галузей права і мають нормативно-регулятивне і юрисдикційне значення, а конституційно-правові відносини мають тенденцію «домішуватися» до відносинам «чужорідної» галузевої приналежності. Конституційне право виконує інтегративну функцію щодо інших галузей права, які не інтегрують, а диференціюють правової матеріал.

Тому, проблема упорядкування конституційно-правового регулювання фундаментальних суспільних відносин повинна вирішуватися комплексно. Систематизація конституційно-правових актів сприятиме системному підходу до знаходження стійкого балансу інтересів держави і громадянського суспільства.

У світовій конституційній практиці існують різноманітні форми усунення протиріч та колізій в системі конституційно-правового регулювання: прийняття галузевих кодексів, спеціальних конституційних актів кодифікованого значення, видання зводів законів або засад законодавства, підготовка класифікаторів правових актів, складання фахівцями збірок джерел права тощо.

Слід визнати, що жоден із зазначених напрямків систематизації, зокрема, конституційно-правових актів на сьогоднішній день не в змозі забезпечити її комплексний характер. Вирішити завдання впорядкування конституційного законодавства, приведення його у стан, зручний для користування, може тільки комплексна офіційна систематизація конституційно-правових актів, що здійснюється на науковій основі.

У зв'язку з цим можна зробити висновок про обґрунтованість та безумовну актуальність теми дисертаційного дослідження, обраної Н. М. Кошіль.

Представлена до захисту Н. М. Кошіль дисертаційна робота має на меті найбільш повно та комплексно, через призму конституційно-теоретичного аналізу розкрити особливості систематизації конституційного законодавства.

Недостатній ступінь розроблення теоретико-методологічних та конституційно-правових підходів щодо питання систематизації конституційного законодавства свідчить про об'єктивну необхідність подальшого дослідження зазначеної наукової проблеми. Ґрунтовне вивчення цієї матерії має не лише теоретико-пізнавальне, але і яскраво виражене прикладне значення, даючи змогу здійснювати пошук ідей та механізмів щодо вирішення питання удосконалення конституційного законодавства в Україні.

Досягнення вказаної мети обумовлює постановку та передбачає послідовне вирішення цілого ряду теоретичних та прикладних завдань, а також напрацювання та перевірку робочих гіпотез, в тому числі шляхом:

- 1) узагальнення сучасних доктринальних підходів щодо систематизації законодавства в цілому та систематизації конституційного законодавства зокрема;
- 2) характеристики поняття систематизації конституційного законодавства;
- 3) розкриття цілей та завдань систематизації конституційного законодавства України;
- 4) виявлення форм та видів систематизації конституційного законодавства України;
- 5) характеристики сучасного стану систематизації конституційного законодавства України;
- 6) визначення особливостей інкорпорації, консолідації та кодифікації конституційного законодавства України;
- 7) з'ясування перспектив тематичної систематизації конституційного законодавства України (виборчого законодавство);
- 8) визначення перспектив систематизації актів органів місцевого самоврядування в Україні;

9) формулювання та обґрунтування перспектив вдосконалення деяких актів конституційного законодавства України тощо.

Дисертаційне дослідження Н. М. Кошіль проведене у рамках науково-дослідної теми кафедри конституційного права «Конституційна модернізація та реформування в Україні», що пов'язана з планом наукових досліджень Національного університету «Одеська юридична академія» на 2011–2015 рр. «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» (державний реєстраційний номер 0110U000671) та науково-дослідної теми кафедри конституційного права «Конституційна реформа та модернізація в умовах інтеграційного розвитку України», що пов'язана з планом наукових досліджень Національного університету «Одеська юридична академія» на 2016–2020 рр. «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

В рамках вдало поставлених задач, Н. М. Кошіль сформульовані об'єкт і предмет дослідження. Так, об'єктом дисертаційного дослідження автор визначає систематизацію законодавства як правове явище. Предмет дослідження – систематизація конституційного законодавства України.

Такий комплексний підхід надав дисертанту можливість встановити завдання дослідження та реалізувати їх згідно з планом дисертаційної роботи, дійти системних висновків при визначенні результатів і обґрунтуванні низки нових положень, які мають важливе значення для конституційно-правової науки і практики сучасного державотворення і правотворення, організації діяльності та функціонування публічної влади в Україні.

Вдалим компонентом дисертаційної роботи Н. М. Кошіль слід вважати і запропоновану автором методологію дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням наукового аналізу теоретичних та прикладних конституційно-правових проблем систематизації конституційного законодавства в Україні, а також підготовки та обґрунтування наукових рекомендацій щодо вдосконалення законодавства, яке регламентує конституційно-правові відносини у сфері виборів, місцевого законодавства в Україні. Використані в процесі проведення

дослідження методи наукового пізнання надали автору можливість дійти системних висновків при визначенні результатів і обґрунтуванні низки нових положень, які мають важливе значення для юридичної науки і практики.

Про системність представленого Н. М. Кошіль дослідження свідчить структура дисертації, яка характеризується цілісністю й логічною послідовністю, є такою, що відображає загальне бачення досліджуваної автором проблеми.

Зокрема, як свідчить зміст роботи, в ході наукового пошуку, відповідно до законів формальної та діалектичної логіки, у першому розділі було абсолютно правильно розглядається низка питань, пов'язаних зі станом дослідженості проблеми систематизації конституційного законодавства зокрема та систематизації законодавства в цілому, а також формулюються поняття, мета та задачі систематизації конституційного законодавства України.

У другому розділі проаналізовано форми систематизації конституційного законодавства України, до яких наразі належать інкорпорація, консолідація та кодифікація конституційного законодавства України.

Третій розділ присвячується аналізу перспектив тематичної систематизації конституційного законодавства України на матеріалах виборчого законодавства, а також перспектив систематизації актів органів місцевого самоврядування в Україні, здійснюваної цими органами.

Серед висновків, пропозицій та рекомендацій, які містяться у дисертації, слід звернути увагу на низку з них, які мають системоутворююче значення в контексті формування авторського бачення концепції систематизації конституційного законодавства в Україні.

Зокрема, автор аргументовано доводить, що мета систематизації конституційного законодавства України – це упорядкування, приведення в систему нормативно-правових актів і міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, що регламентують суспільні відносини, які складаються щодо основ правового становища особистості, юридичної організації держави та у процесі здійснення публічної

(державної й публічно-самоврядної) влади та її взаємодії з громадянським суспільством і населенням країни. (стор. 50 дисертації).

Важливе концептуальне значення має авторський підхід щодо визначення задачі систематизації конституційного законодавства України, що, на думку автора, полягають у сприянні послідовній реалізації принципів сучасного українського конституціоналізму (концептуальна задача), в усуненні дефектів і прогалин у конституційному праві, у забезпеченні доступу до конституційного законодавства та зручності користування ним (стор. 9 дисертації).

У цьому контексті не викликає сумніву авторська позиція про те, що концептуальне завдання систематизації конституційного законодавства, як дотримання принципів сучасного українського конституціоналізму в процесі її здійснення, найбільш яскраво виявляється у правотворчому контексті, так само як і в ліквідації прогалин та усуненні деяких дефектів (стор. 54–55 дисертації).

Цікавим є підхід до концептуальних проблем класифікації формами систематизації. На прикладі конституційного законодавства України автором аргументовано доведено доцільність уважати формами систематизації інкорпорацію, консолідацію та кодифікацію (стор. 62 дисертації).

Заслуговує на увагу погляд Н. М. Кошіль на підстави для виокремлення видів систематизації конституційного законодавства України: а) підхід, що покладено в основу систематизації законодавства (хронологічна або предметна (тематична) систематизація); б) дія актів законодавства в просторі (міжнародна, загальнодержавна або місцева систематизація) (стор. 63 дисертації).

Грунтовно аналізуючи проблеми інкорпорації конституційного законодавства, Н. М. Кошіль вказує, що під час дослідження систематизації конституційного законодавства України найбільш корисними є такі класифікації інкорпорації: залежно від широти охоплення нормативного матеріалу виокремлюють комплексну (галузеву, загальногалузеву) та часткову інкорпорацію; залежно від суб'єкта, що її здійснив, виокремлюють офіційну й неофіційну інкорпорацію (стор. 67 дисертації).

У роботі наявні й інші оригінальні та новаторські за змістом висновки та пропозиції, серед яких, зокрема, варто вказати на:

– висновок, що прикладами неофіційної інкорпорації конституційного законодавства можуть бути наукові, науково-практичні та практичні видання, присвячені відповідній проблемі. При цьому, справедливо зауважує Н. М. Кошіль, перед авторами завжди постає проблема порядку розміщення нормативного матеріалу, а також проблема доцільності інкорпорації не тільки конституційного законодавства, а й супутніх матеріалів практики (стор. 68 дисертації);

– положення про те, що під час застосування такої форми систематизації законодавства, як інкорпорація, завдання систематизації найкраще можуть бути досягнуті шляхом проведення в сукупності як інкорпорації конституційного законодавства, так й інкорпорації відповідних судових рішень, передусім рішень Конституційного Суду України (стор. 72 дисертації);

– висновок, що консолідація конституційного законодавства являє собою офіційну форму систематизації конституційного законодавства, на відміну від інкорпорації, а також що консолідація, так само як інкорпорація, може бути проведена за такими розповсюдженими ознаками, як предметна та хронологічна (стор. 85 дисертації);

– положення про те, що нині консолідація щодо конституційного законодавства України виявляється тільки в тому, що нормотворчі органи здійснюють офіційне оприлюднення консолідованих версій актів конституційного законодавства. Це можуть бути як друковані офіційні видання Конституції України, кодексів і законів тощо, так і розміщення відповідних нормативно-правових актів на офіційних веб-порталах органів публічної влади (стор. 87 дисертації);

– аналіз питань щодо консолідації законодавства загалом і конституційного законодавства у контексті зарубіжної практики, зокрема, досвіду США (стор. 89–95 дисертації);

– аналіз питань щодо галузевої належності Кодексу адміністративного судочинства України (стор. 97–100 дисертації);

– аналіз проблем щодо перспектив кодифікації законодавства у сфері конституційного судочинства та прав людини (стор. 100–106 дисертації);

– висновок, що низка проблем кодифікації конституційного законодавства України зокрема та його систематизації загалом може бути вирішена в разі активізації дій із систематизації законодавства України, т. ч. шляхом прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти» (стор. 108 дисертації) тощо.

Наявність цих та інших висновків та пропозицій свідчить про вдалість постановки мети та завдань, аргументованість висновків, логічну послідовність дисертаційного дослідження Н. М. Кошіль, використання в процесі дослідницької роботи принципу викладу матеріалу від загального до конкретного.

Усі розділи, підрозділи та інші структурні частини роботи підпорядковані одній, чітко визначеній меті, яка деталізується конкретними завданнями, які поставив перед собою дисертант.

Структура дисертаційної роботи Н. М. Кошіль відповідає цілям і завданням дослідження, що дозволило розкрити базові поняття та дати їх визначення, вивести характерні ознаки систематизації конституційного законодавства в Україні та показати значення, роль, обсяг та проблеми концептуального забезпечення цього процесу, проаналізувати об'єктивні та суб'єктивні, інституційні та функціонально-телеологічні аспекти та чинники, які обумовлюють необхідність систематизації конституційного законодавства тощо.

Результатам дисертаційного дослідження Н. М. Кошіль притаманний відповідний рівень наукової новизни, при цьому положення з різним ступенем наукової новизни містяться в усіх розділах та структурних компонентах дисертації.

Позитивною стороною представленої Н. М. Кошіль роботи є намагання автора сформулювати оригінальні та новаторські дефінітивні конструкції у досліджуваній сфері, враховуючи, що на сучасному рівні розвитку юридичної науки упорядкування, розвиток та вдосконалення понятійного апарату конституційного права – одне з актуальних завдань, що обов'язково потребує вирішення. Розвиток і вдосконалення правових понять означає їх збагачення,

уточнення і конкретизацію, заміну старих понять новими, оскільки перші не можуть умістити і охопити істотні властивості реальних відносин конституційно-правової дійсності, що постійно змінюються.

Отримані Н. М. Кошіль під час написання дисертаційної роботи висновки є обґрунтованими, сформульовані положення базуються на значному емпіричному матеріалі. Опрацьована значна кількість наукових праць з обраної теми, а також масив нормативно-правових джерел, що забезпечило високий науковий рівень даного дисертаційного дослідження.

Прикладне значення одержаних Н. М. Кошіль результатів визначається їх спрямованістю на розв'язання актуальних конституційно-правових питань теорії (щодо сутності та змісту) та практики (щодо якості, факторів) систематизації конституційного законодавства України. Автором усебічно висловлені нові судження та сформульовані концептуальні позиції щодо сучасного стану та перспектив систематизації конституційного законодавства, показані значення, роль, обсяг та проблеми, які виникають у процесі систематизації конституційного законодавства, шляхи їх вирішення у контексті зарубіжного досвіду.

Результати, здобуті автором під час написання роботи, можуть бути застосовані: науково-дослідній сфері – при подальших дослідженнях систематизації конституційного законодавства України та систематизації законодавства в цілому; нормотворчій сфері – при розробці та прийнятті актів законодавства України, що стосуються нормативно-правових актів та питань систематизації, а також при здійсненні часткової консолідації та кодифікації конституційного законодавства України; правозастосовній сфері – при здійсненні неофіційної інкорпорації конституційного законодавства України (як галузевої, так і часткової); навчальному процесі – при підготовці підручників, посібників, інших навчально-методичних матеріалів з дисциплін «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн», «Муніципальне право», «Теорія держави і права», спецкурсів, присвячених правам людини, виборам, місцевому самоврядуванню тощо.

Водночас, як і будь-яке інше дисертаційне дослідження, робота Н. М. Кошіль містить окремі дискусійні положення, які можуть стати підґрунтям для виокремлення деяких побажань чи запитань, зокрема, найсуттєвішими з них є наступні позиції:

1. Суперечливою з точки зору загальної концепції автора, яка червоною ниткою проводиться через всю роботу та згідно якої «задачею під час систематизації конституційного законодавства вбачається послідовна реалізації принципів сучасного українського конституціоналізму» (стор. 5, 9 та ін. дисертації) є критична позиція автора щодо перспектив прийняття Кодексу конституційного судочинства України (стор. 11, 100, 103, 112, 160 дисертації) та Кодексу прав і свобод людини і громадянина України (стор. 8, 105–106, 112, 160 дисертації).

Адже загально відомо, що конституціоналізм включає в себе, як мінімум два аспекти. По-перше конституціоналізм це ефективне обмеження державної влади (функціональний аспект). По-друге варто говорити про людський вимір конституціоналізму, враховуючи, що кінцевою метою (телеологічний аспект) встановлення режиму конституціоналізму є забезпечення безконфліктного та адекватного функціонування соціуму. У цьому контексті одним із визначальних елементів та принципів конституціоналізму є ефективний конституційний контроль, який здійснюється насамперед у формі конституційного судочинства.

Тому, якщо конституціоналізм передусім передбачає ефективне обмеження державної влади з точки зору забезпечення прав людини та громадянського суспільства, а, у свою чергу, основне завдання конституційного контролю полягає у гарантуванні конституції, себто того режиму який і встановлює такого роду обмеження, за логікою автора «послідовна реалізації принципів сучасного українського конституціоналізму» як «задача під час систематизації конституційного законодавства» мала б передбачати, насамперед, відповідні кодифікаційні роботи як у сфері гарантування прав людини, так і організації та функціонування конституційного контролю та конституційного судочинства.

2. У дисертації фактично проігноровано потенціал функціонального методу наукового пізнання (стор. 7–8 дисертації). У силу цього, автором фрагментарно висвітлені питання щодо функцій систематизації конституційного законодавства. У концептуальному аспекті функції систематизації конституційного законодавства варто було б розглянути як з точки зору функцій конституційного законодавства, так і функцій Конституції України і функцій конституційного права як галузі права в цілому, їх реалізації тощо.

3. Порушуючи питання щодо можливостей та перспектив врегулювання у Виборчому кодексі електоральних процедур, пов'язаних із організацією та проведенням референдумів (стор. 115, 117–118 дисертації), автор, пропонуючи можливу структуру Виборчого кодексу (стор. 133–136 дисертації, Таблиця 3.1, Таблиця 3.2), уникає висновків та пропозицій щодо цієї проблеми. Отже, позиція дисертанта щодо можливості врегулювання у Виборчому кодексі референдумних відносин потребує уточнення.

4. Позитивно оцінюючи авторську позицію щодо «кодифікаційного потенціалу статутів територіальних громад, важливості активізації участі населення в здійсненні місцевого самоврядування» (стор. 8, 154 дисертації) та «можливостей здійснювати кодифікацію актів місцевих рад шляхом підготовки Зводу нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування села, селища, міста», що дасть можливість охопити систематизацією всі акти цих органів (стор. 137–154 дисертації), вважаємо, що у контексті дослідження більш доцільним було б звернення до перспектив кодифікації законодавства про місцеве самоврядування шляхом ухвалення профільного кодексу.

Автор лише один раз згадує про гіпотетичну можливість розробки Муніципального кодексу України (стор. 84 дисертації). Водночас, поза увагою автора залишається практичний досвід нормопроєктування у цій сфері. Зокрема, у якості ілюстрації цих проблем, доцільно було б проаналізувати проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України), внесеного у 2001 р. до Верховної Ради України народними депутатами Г. П. Антоньєвим, Л. М. Кравчуком та Ю. Я. Іоффе, який був першим серйозним

кроком до систематизації законодавства про місцеве самоврядування в Україні. До того ж даний проект доволі ґрунтовно та плідно обговорювався саме в Одеській національній юридичній академії, свідченням чому є відповідні публікації колективу кафедри конституційного права.

У цьому контексті доцільно було б звернутися й до позитивного зарубіжного досвіду, наприклад, проаналізувати прийнятий в Грузії у 2014 році Кодекс про місцеве самоврядування.

Зазначені зауваження та побажання є дискусійними, мають уточнюючий та рекомендаційний характер і в цілому не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Н. М. Кошіль.

Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на базі особистих досліджень автора.

Опубліковані Н. М. Кошіль наукові праці повністю репрезентують зміст наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у даному дисертаційному дослідженні.

Автореферат дисертації Н. М. Кошіль повно та адекватно відтворює основні положення та висновки самої дисертації на тему «Систематизація конституційного законодавства України». Їх зміст і положення, що є предметом захисту ідентичні. І дисертація, і її автореферат виконані з дотриманням вимог сучасного українського ділового мовлення.

За актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю та достовірністю, науковою і практичною значущістю отриманих результатів, повнотою їх викладення в опублікованих дисертантом наукових працях, а також за оформленням дисертація відповідає вимогам, що висуваються до кандидатських дисертацій і встановлені у Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а також основним вимогам чинного законодавства щодо дисертацій та авторефератів дисертацій.

На підставі вище викладеного вважаю, що дисертація на тему «Систематизація конституційного законодавства України» є завершеною кваліфікаційною науковою працею, в якій отримано нові теоретично обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують важливу наукову проблему у формі виробленої цілісної концепції систематизації конституційного законодавства України, а автор дисертації – Кошіль Наталія Михайлівна, за результатами і на підставі публічного захисту в установленому порядку, заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент:

Доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу
конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України



Батанов О.В.
Батанов О.В.
Батанов

О. В. Батанов