

До спеціалізованої вченої ради

Д 26.007.04 при Національній академії
внутрішніх справ (03035, ДП-680, м. Київ,
пл. Солом'янська, 1)

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію Онищука Ігоря Ігоровича «Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади», 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. Правовий моніторинг належать до числа інноваційних юридичних технологій оцінювання ефективності нормативно-правових актів та визначення якості, чіткості, транспарентності урядової й парламентської діяльності. Ідея становлення правового моніторингу як специфічного виду юридичної діяльності на сучасному етапі в Україні активно розробляється на теоретичному рівні, однак ще не набула статусу «функції органів державної влади».

Сучасний суспільний розвиток з необхідністю визначає завдання інтегрування збалансованої системи показників оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів в механізм взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. Система оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів у практиці моніторингу, як і механізм української держави, потребує невідкладного вдосконалення та реформування. З огляду на те, що нам вдалося досягти певних результатів як у сфері розвитку концептуальних та методологічних основ, так і в частині впровадження правового моніторингу в механізм прийняття та реалізації нормативно-правових актів, це стимулює актуальність розвитку нового напрямку в юридичній науці, який покликаний забезпечувати практику

ВРСДЗ НАВС	
Вх. №	2562
« 07 »	06 20 18 р.
кількість аркушів:	
осн. док.	11 додаток -

необхідними знаннями та рекомендаціями з організації та проведення правового моніторингу.

Моніторинг має охопити всі щаблі нормотворчості, в тому числі проектування норм права державною владою, місцевим самоврядуванням, секторами соціально-економічного життя країни та правоохоронної системи. Адже вплив ефективності реалізації права на ефективність нормативно-правових актів спричиняється роллю реалізації права в механізмі дії права. Нерідко закон, який відповідає критеріям якості, без належної реалізації не є ефективним.

Першочергової уваги заслуговує питання узагальнення світової практики оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів та створення власної моделі впровадження збалансованої системи показників якості та ефективності нормативно-правових актів в механізм взаємодії парламенту та уряду. Показники оцінювання ефективності нормативно-правових актів визначаються на етапі планування правового моніторингу (його підготовчої стадії), та можуть бути уточнені в процесі проведення правового моніторингу стосовно до особливостей конкретних суспільних відносин, що виступають об'єктом нормативного регулювання. Дисертантом дуже вдало обґрунтовано необхідність моніторингу нормативно-правових актів шляхом їх ретельного обліку й фіксації стану реалізації.

Актуальність рецензованого дослідження обумовлюється також:

- необхідністю інтеграції правової системи України у європейський правовий простір, що пов'язується з формуванням структурованого і скоординованого законодавства;

- доцільністю підвищення професійності нормотворчої діяльності та створення ефективного механізму управління правотворчим процесом;

- важливістю приведення законодавства України до стандартів Європейського Союзу;

- необхідністю забезпечення поточного й остаточного оцінювання правової системи та вільного доступу громадськості до інформації;

- запровадженням моніторингового інструменту об'єктивного та прозорого оцінювання стану забезпечення верховенства права;
- підвищенням ролі моніторингу права для забезпечення єдиного правового простору, підвищення ефективності правозастосовної практики, підвищення рівня правової культури та правосвідомості населення;
- обґрунтуванням шляхів підвищення ефективності правового регулювання та якості нормативно-правових актів;
- відсутністю чіткого законодавчого регулювання питань розробки, прийняття та моніторингу НПА та комплексних наукових досліджень з цієї проблематики.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Метою дисертації є обґрунтування та розробка теоретико-прикладних засад правового моніторингу як цілісного комплексу правових явищ і процесів, які визначають фактори оптимізації практики оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів, сталого розвитку законодавства та правової системи.

Дисертант чітко сформулював об'єкт та предмет дослідження: *об'єктом дослідження* виокремлено процес оцінювання якості та ефективності механізму правового регулювання суспільних відносин. *А предметом дослідження* став правовий моніторинг в аспекті його теоретичних та прикладних засад.

Для досягнення мети І. І. Онищук визначив основні дослідницькі завдання, які послідовно розв'язані у ході наукового дослідження: визначити стан наукової розробки питань правового моніторингу та згрупувати джерела дослідження за домінуючими ознаками; розкрити поняття та категорії теорії правового моніторингу, виокремити критерії об'єднання різноманітних його розумінь у певні види; сформулювати методологічну основу наукового пізнання правового моніторингу шляхом поєднання відповідних підходів, принципів та методів; показати роль і значення правового моніторингу в процесі

правового регулювання з урахуванням його телеологічного аспекту; встановити науково-прикладне значення правового моніторингу шляхом розробки його концепції і теоретичної конструкції; визначити предмет і виявити взаємозв'язок об'єктів із суб'єктами правового моніторингу; здійснити класифікацію видів правового моніторингу та з'ясувати сутність його функцій в залежності від сфери та стадії правового регулювання; сформулювати визначення понять «техніка правового моніторингу» та «технологія правового моніторингу» шляхом розкриття обсягу їхнього змісту та встановлення співвідношення з поняттям «юридична техніка»; розкрити засади, методи та етапи здійснення експертизи у процесі правового моніторингу; обґрунтувати доцільність системного поєднання правового моніторингу й експертизи як способу підвищення якості та ефективності нормативно-правових актів; висвітлити засади здійснення правового моніторингу та експертизи нормативно-правових актів на наявність корупційних чинників; з'ясувати взаємозв'язок між прогнозуванням розвитку законодавства та моніторинговим оцінюванням соціологічної інформації; розробити методику, визначити критерії оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів шляхом узагальнення теоретичних і емпіричних знань; впорядкувати систему показників якості та ефективності нормативно-правових актів шляхом синтезу критеріїв оцінювання; розробити методику проведення моніторингу відповідності проектів нормативно-правових актів чинному законодавству України, державним програмам, стратегіям; сформувати модель експертного висновку за результатами правового моніторингу; сформулювати рекомендації щодо удосконалення моніторингового аналітичного узагальнення типових правотворчих помилок і правозастосовної практики з метою їх попередження та усунення; обґрунтувати необхідність упровадження правового моніторингу в систему державного управління; висвітлити юридичні засоби, прийоми, способи та методи моніторингу результативності прийняття нормативно-правових актів, їх фінансового забезпечення; окреслити прикладні рекомендації щодо

регламентації правового моніторингу, а також його оптимізації шляхом залучення громадських об'єднань, наукових інституцій та інформаційно-аналітичних технологій.

Ступінь обґрунтованості результатів дослідження І. І. Онищука підтверджується за допомогою комплексу загальнонаукових та спеціально-наукових методів, вибір яких зумовлений конкретними цілями та завданнями, сформульованими в роботі, а також низкою новітніх методів наукового пізнання.

Вірогідність та наукова новизна одержаних результатів, повнота їх викладу в опублікованих працях. Вперше у вітчизняній загальнотеоретичній юридичній науці здійснено комплексне монографічне дослідження правового моніторингу, яке відображає на рівні цілісної розгорнутої концепції його поняття, структуру та функції. Розкрито пізнавальний потенціал наявних наукових позицій щодо питання про поняття та сферу застосування правового моніторингу, структуровано їх систему, яка формулює закономірності розвитку теорії правового моніторингу.

Внаслідок логічного об'єднання та системного вирішення загальнотеоретичних проблем правового моніторингу сформульовано низку нових науково-прикладних положень та моделей, які сприятимуть подоланню наявних недоліків в об'єктивному науковому оцінюванні стану нормативної основи правового регулювання, правозастосовної діяльності, правової свідомості та культури суспільства.

Елементи наукової новизни містяться в положеннях, висновках та рекомендаціях, наведених у роботі. Дисертантом уперше здійснено узагальнення та систематизацію поглядів провідних вітчизняних і закордонних учених на проблему правового моніторингу, а різноманітні розуміння правового моніторингу об'єднано у певні види за декількома критеріями. Автором сформульовано характеристику стану теоретичної розробленості наукової проблематики правового моніторингу з урахуванням здобутків сучасної юриспруденції України та інших країн на підставі чого

визначено перспективні напрямки подальших наукових досліджень, а всі літературні джерела, які застосовувались в дисертації, розділено за такими ознаками: 1) у залежності від цільового призначення; 2) за змістом і типом; 3) за часом видання; 4) за територіальними особливостями.

За результатами відповідних узагальнень теоретичного матеріалу та вироблення власної методологічної основи дослідження запропоновано авторську дефініцію поняття «правовий моніторинг», яка відрізняється від існуючих тим, що характеризує цю діяльність не лише як самостійний, спеціальний вид правового контролю та періодичне (постійне) стеження за динамікою й статикою правових відносин і норм, за взаємозв'язком формалізованої правотворчості та правозастосування, а ще й як інноваційний прагматичний метод отримання знання про якість та ефективність нормативно-правових актів, який поєднує інформаційний (демонстраційний), аналітичний, інтерпретаційний, експертний, прогнозний, системний супровід правотворчості й правозастосування.

У дисертації сформульовано дефініції базових понять теорії правового моніторингу та відмежовано їх від суміжних категорій, таких як: «техніка правового моніторингу» і «технологія правового моніторингу», розкрито обсяги їхнього змісту, співвідношення з поняттям «юридична техніка»: техніка і технологія правового моніторингу становить частину обсягу поняття «юридична техніка», але не вичерпують його. Крім того, сформовано теоретичну модель правового моніторингу, яка ґрунтується на деяких принципах необхідності та достатності, прагматичної спрямованості, компетентності, результативності та складається із декількох стадій реалізації: підготовчої, аналітичної, оцінювальної, заключної.

У контексті функціонального осмислення правового моніторингу як певного виду професійної діяльності юристів запропоновано змістовно чітку характеристику функцій, які за своїми властивостями та значенням у правовому регулюванні можуть бути розподілені на основні (контрольна,

спостереження, стимулююча, інформаційна, прогностична) та допоміжні (гармонізаційна; інноваційна; системоутворююча, критеріювання).

Онищук Ігор Ігорович навів аргументи щодо необхідності нормативного визначення основних *засад* (законності; транспарентності; обов'язковості; науковості; дотримання прав і свобод людини та громадянина; компетентності, незалежності та відповідальності експерта; обґрунтованості; об'єктивності); *процедур* (поєднання моніторингу й експертизи, оцінювання ефективності дії нормативно-правових актів та прогнозування потреби у правовому регулюванні); *механізму* (затвердження Порядку проведення правового моніторингу Кабінетом Міністрів України) здійснення правового моніторингу, його ролі у забезпеченні ефективності механізму правового регулювання, за результатами чого дисертантом підготовлено проект Закону України «Про правовий моніторинг».

Дисертантом удосконалено систему оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів та практики їх реалізації, яка складається із: характеристики концепції нормативно-правового акта; визначення ступеня врахування практики юридичного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин; системно-юридичного та юридико-технічного оцінювання, аналізу ефективності дії нормативно-правового акта; характеристики з точки зору наявності корупціогенних факторів; прогнозування потреби у правовому регулюванні та формування експертного висновку. Крім того, удосконалено визначення змісту, місця та ролі аналітичної та прогностичної функції правового моніторингу в системі функцій даного інституту в зв'язку із оцінюванням нормативно-правових актів за критеріями дієвості, якості та ефективності, доцільності, а також виробленням пропозицій з метою підвищення ефективності реалізації норм права в майбутньому.

Удосконалено моніторингову технологію системного аналізу нормативно-правових актів, систему знань про методологічну основу здійснення моніторингу, конструкцію реалізації правового моніторингу,

модель взаємодії громадських об'єднань і наукових інституцій у процесі правового моніторингу, наукові уявлення про систему юридичних засобів.

У дисертації набули подальшого розвитку науково-методологічні підходи до здійснення моніторингової експертизи та визначення ефективності нормативно-правових актів; узагальнення наукових положень щодо послідовності моніторингової технології системного аналізу нормативно-правових актів; положення стосовно місця поняття «правовий моніторинг» в системі державного управління, подібності та відмінності обсягу й змісту понять «контроль», «нагляд», «моніторинг», «оцінювання правового регулювання», «експертиза», «прогноз»; рекомендації щодо розробки та упровадження електронної форми правового моніторингу, положення щодо вдосконалення та систематизації синоптичних таблиць.

Ігор Ігорович Онищук чітко розв'язав поставлені завдання, здійснивши аналіз джерельної бази. Структура роботи чітка й логічна. Вона складається з п'яти розділів, кожний з яких націлений на розкриття певного аспекту правового моніторингу як складного явища. Розділ 1 визначає доктринальні аспекти правового моніторингу шляхом узагальнення наукових досягнень вітчизняних та закордонних науковців у сфері правового моніторингу, обґрунтування категоріального розуміння правового моніторингу та методологічної основи дослідження, ролі правового моніторингу у процесі правового регулювання, розкриття змісту поняття «верховенство закону» згідно з правовою доктриною ЄС. Розділ 2 присвячений аналізу таких теоретичних засад правового моніторингу як його концептуальні основи; об'єкт, суб'єкт та предмет правового моніторингу; його функціональне призначення, різновиди та техніка і технологія правового моніторингу.

Розділ 3 націлений на з'ясування системних основ поєднання експертизи та моніторингу нормативно-правових актів. Дисертантом розкрито засади, методи та етапи здійснення експертизи у процесі правового моніторингу, співвідношення правового моніторингу із експертизою концепцій і проектів нормативно-правових актів, націленість правового моніторингу та

експертизи нормативно-правових актів на наявність корупційних чинників та моніторинг соціологічної інформації, прогнозування розвитку законодавства та ефективності його застосування.

Розділ 4 «Моніторингове оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів» представлений чотирма підрозділами, які розкривають методику та критерії аналізу якості та ефективності нормативно-правових актів; моніторингову систему показників оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів; особливостям моніторингу відповідності проектів нормативно-правових актів чинному законодавству України; оприлюднення експертних висновків за результатами правового моніторингу.

Розділ 5 формує уявлення про способи удосконалення правового моніторингу, серед яких виокремлено моніторингове аналітичне узагальнення типових правотворчих помилок правозастосовної практики, виявлення місця правового моніторингу в системі державного управління, моніторинг результативності прийняття нормативно-правових актів та фінансового їх забезпечення, можливості залучення до правового моніторингу громадських об'єднань, наукових інституцій та інформаційно-аналітичних технологій.

У висновках відображені та узагальнені основні ідеї та положення дисертаційного дослідження. Розділи та підрозділи є рівними та обсягом. Аналіз дисертації надає підстави стверджувати, що робота є важливим кроком у дослідженні проблем правового моніторингу.

Основні положення та висновки дослідження сформульовані в дисертації, відображено у 78 наукових публікаціях, серед яких одна монографія; 30 статей у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових з юридичних наук; 12 статей – у зарубіжних наукових періодичних виданнях; 32 статті у збірниках наукових доповідей, оприлюднених на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях і круглих столах; посібник; енциклопедія та курс лекцій.

Тема розроблена у повному обсязі, має практичне значення та засвідчує високий рівень дисертації та підготовки дисертанта.

Водночас у роботі мають місце дискусійні положення, які, не знижуючи високого рівня проведеного дослідження, потребують додаткових пояснень зі сторони дисертанта:

Деякі сформульовані тези мають дискусійний характер і можуть слугувати базою для подальших наукових досліджень. Суттєвих недоліків не виявлено, однак на окремі положення слід звернути особливу увагу:

1. На сторінці 80 дисертації автор акцентував увагу на важливій ролі у пізнанні права формально-логічного методу. На нашу думку, під час публічного захисту доцільно розкрити особливість застосування цього методу для дослідження обраного дисертантом предмету.

2. На сторінках 107, 126, 131, 155 дисертації інформаційну функцію дисертантом виокремлено як самостійний напрямок моніторингової діяльності. Погоджуючись із цим все ж зазначаємо, що інформаційне забезпечення є дуже важливим для всіх видів нормотворення: від законодавчої діяльності до підготовки й прийняття корпоративних правових приписів, та й усіх видів правозастосування.

У якому аспекті правовий моніторинг відрізняється від завдань, які ставлять перед собою соціологи, психологи та соціальні працівники?

3. Доповнення та більш розширеного висвітлення потребують виокремлені в підрозділі 3.3 «Правовий моніторинг та експертиза нормативно-правових актів на наявність корупційних чинників» дисертації (с. 217-218) такі способи організації правового моніторингу як: 1) централізований, 2) децентралізований і 3) змішаний.

4. У підрозділ 3.6 дисертант доводить, і це є цілком виправданим, що з метою моніторингу конфігурації законодавчих актів та їх наслідків доцільно поєднати метод адекватності (*congruence method*) і відстеження процесу (*process-tracing*).

Важливо зазначити, яким чином поєднання цих методів допоможе уникнути ускладнень в процесі сполучення інформації про якість та ефективність нормативно-правових актів із кількісною інформацією про їх наслідки.

5. Проектом Закону України «Про правовий моніторинг», запропонованим дисертантом (с. 500-521), вперше визначається технологічний алгоритм правового моніторингу, тобто комплекс послідовних логічно взаємопов'язаних операцій з контролю, аналізу, узагальнення, оцінювання якості нормативно-правових актів і практики їх застосування, прогнозування напрямків розвитку правотворчості з метою правового регулювання суспільних відносин. У зв'язку з цим виникає питання – у чому полягає підготовчий етап правового моніторингу та яке значення він має для оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів?

Загальний висновок.

Наведені міркування не спростовують наукову значущість дисертаційного дослідження, а зміст автореферату дозволяє зробити висновок, що дисертація «Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади» є оригінальним дослідженням та містить нові науково обґрунтовані результати. Зважаючи на вищевказане, вважаємо, що дисертаційна робота відповідає спеціальності 12.00.01 та вимогам пп. 9, 12, 13, 14 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а дисертант – Ігор Ігорович Онищук 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:

завідувач кафедри теорії права та держави
юридичного факультету Київського національного
університету імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор


С. В. Бобровник

ПІСЬМОВИЙ
ВЧЕНИЙ СЕКРЕТАР
КАРАУЛЬНА