Голові разової спеціалізованої
вченої ради для присудження
ступеня доктора філософії
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
доктору юридичних наук, доценту,
професору кафедри конституційного
права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
Олені СІНЬКЕВИЧ

Рецензія

Доктора юридичних наук, доцента, доцента кафедри парламентаризму Київського національного університету імені Тараса Шевченка **Максіменцевої Надії Олександрівни** на дисертацію **Голдовського Андрія Григоровича** на тему: «Право народу на участь у законотворчості в Україні: стан та перспективи реалізації», поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Актуальність обраної теми. В умовах розбудови України як сучасної європейської правової, демократичної держави, особливо щодо післявоєнної відбудови, актуальним є питання саме права народу. Народу, який здобув перемогу, пережив всі страхіття війни, втратив свої дома та своїх близьких та як ніколи консолідувався та розуміє що потрібно для створення оновленої конкурентної держави, що має бути закріплено не рівні чинного законодавства, як застосувати своє право на законодавчу ініціативу.

Право народу на участь у законотворчості виступає одним із ключових в контексті розбудови демократичної держави. Доступ народу до процесу створення норм законодавства, якими регулюються суспільні відносини є не лише практичним проявом державних гарантій, закріплених на рівні

Конституції України. Це ще й потужне джерело правотворчого потенціалу, яке функціонує шляхом консолідації людського, інтелектуального та соціального капіталу суспільства. Розширення можливостей народу реалізувати його право на участь в процесах законотворчості дасть можливість більш оперативно та ефективно реагувати на зміни правової реальності. Крім того, це надасть можливість більш тісної співпраці та взаємозв'язок виборців та їх представників щодо більш чіткого втілення інтересів громадян у чинному законодавстві, забезпечить парламент більш широкими можливостями отримувати зворотній зв'язок щодо якості та ефективності прийнятих законів.

Питання закріплення народної законодавчої ініціативи на рівні чинного законодавства та норм Конституції України ініціювалось до розгляду декілька разів за часи незалежності України. Зокрема її пропонували закріпити у проєкті Конституції України від 01.07.1992 р. (ст. 156); проєкті Конституції України від 26.10.1993 р. (ст. 97); законопроєкті «Про внесення змін до Конституції України» № 4290 від 31.03.2009 р.; законопроєкті «Про правотворчу народну ініціативу» №3847 від 30.12.2013 р. Останньою такою спробою є ініційований у серпні 2019 року Президентом України законоапроект законопроєкт №1015 «Про внесення змін до статті 93 Конституції». Останній варіант пропонує доповнити перелік суб'єктів законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, визначених у відповідній статті Конституції, таким суб'єктом як народ.

За наслідками наукового дослідження автором розроблено механізм конституційно-правового забезпечення права народу на участь у законотворчості, з наданням відповідних науково-практичних рекомендацій щодо тенденцій удосконалення реалізації цього права в Україні та пропозицій до вдосконалення чинного законодавства України.

З огляду на викладене є підстави вважати, що обрана Голдовським Андрієм Григоровичем тема наукового дослідження має комплексний характер, високий рівень актуальності, теоретичне і практичне значення.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих в дисертації.

Наукові положення, висновки, рекомендації і практичні пропозиції, сформульовані дисертантом, є аргументованими та переконливими.

Автор дисертаційного дослідження продемонстрував високий теоретичний рівень узагальнення та викладу матеріалу, вміння застосовувати загально-наукові та спеціальні методи наукового пізнання у поєднанні, притаманних конституційно-правовій науці та науці державного управління, які ґрунтуються на принципах об'єктивного, всебічного та комплексного аналізу суспільних процесів і явищ.

Автором було доведено вміння надавати критичну оцінку науковим джерелам та ідеям інших дослідників, формувати самостійні висновки та аргументувати їх. Текст дисертаційної роботи засвідчує високий рівень підготовки дисертанта, володіння технікою наукового-аналітичного пізнання та підтверджує наявність відповідних знань та уявлень про специфіку дослідження проблематики реалізації права народу на участь у законотворчості.

Достовірність та новизна наукових положень, висновків і рекомендацій.

Дисертація Голдовського Андрія Григоровича є першим комплексним дослідженням у сфері права, у якому з використанням необхідних методів наукового пізнання, здобутків вітчизняної і зарубіжної науки державного управління, урахуванням європейського досвіду, положень чинних нормативних актів України, міжнародних документів, з'ясовано теоретичні й практичні шляхи процесу реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні.

Автором вірно визначено об'єкт і предмет наукового дослідження, а також чітко окреслено його мету та наукові завдання. Структура дисертаційної роботи складається із анотації, вступу, трьох розділів, які містять дев'ять

підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків, списку використаних джерел. Дисертація в основному тексті містить 3 таблиці та 2 рисунки.

Основні положення та результати дисертації відображені у 11 наукових публікаціях, з них: у 7 наукових статтях, 5 з яких опубліковано у вітчизняних наукових фахових виданнях, 1 – у зарубіжних наукових фахових виданнях, 1- у журналі, який індексується за системою Scopus, а також у 4 тезах доповідей науково-практичних конференцій. Опубліковані наукові статті, тези науково-практичних конференцій за темою дисертаційного дослідження мають безпосередній зв'язок з усіма структурними частинами проведеного дослідження, конкретизують і доповнюють основні положення його новизни.

Перший розділ дисертації Голдовського Андрія Григоровича присвячує теоретичним основам щодо сутності, змісту, форм та способів практичної реалізації права народу на участь у законотворчості.

Визначено три основні підходи до визначення сутності права народу на участь у законотворчості.

Констатовано, що дослідження тематики щодо реалізації права народу на участь у законотворчості наявність двох принципо полярних точок зору: 1) розширення форм та механізмів участі народу в процесах законотворчості як прояв демократизації суспільно-політичних процесів; 2) збереження концепції парламентаризму та ролі парламенту, як єдиного правосуб'єктного органу законотворчості.

Доведено, що право народу на участь у законотворчості потребує конституційного закріплення та гарантування з боку держави. Так, підлягають конституційно-правовій визначеності наступні змістовні аспекти та елементи права народу на участь у законотворчості: форми участі народу у процесі законотворчості із встановленням етапів цього процесу, на яких залучається «народ», як суб'єкт відповідних відносин; обмеження предметного, процедурного чи іншого характеру, що унеможливлюють або виключають

правосуб’єктність народу в процесі законотворчості тощо. Вказано основні аспекти та умови практичного втілення форм реалізації права народу.

Другий розділ роботи присвячено дослідженню основних результатів науково-практичного аналізу сучасного стану конституційно-правового забезпечення реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні слід зробити наступні висновки.

Доведено, що народ як носій суверенітету та джерело влади в Україні має право на участь у законотворчості. Конституційно-правове регулювання права народу на участь у законотворчості на даному етапі

Зокрема наголошено, що народ як носій суверенітету та джерело влади в Україні має право на участь у законотворчості, народ об’єктивно може бути як суб’єктом процесу прийняття законів шляхом референдуму, так і суб’єктом законодавчої ініціативи. Однак, останнє напряму не втілено в жодній нормі Конституції України.

Автором констатовано, що на сьогодні виникла потреба обґрунтування права народу на законодавчу ініціативу та щодо внесення відповідних змін до Конституції України, зокрема щодо чіткого визначення, за яких умов народ може бути суб’єктом законодавчої ініціативи та закріпити вказані норми на рівні положень ст. 93 Конституції України про право народу на законодавчу ініціативу.

Наголошено, що вносити відповідні зміни до Конституції України з права народу на законодавчу ініціативу лише пригальмує процес вдосконалення законодавства, оскільки такі зміни передбачають доволі складну процедуру. Натомість, вирішення проблеми обмеження предметної площини здійснення народом свого права на законотворчість через референдум питаннями скасування законодавчих актів, зміни положень Конституції України чи зміни території України, цілком достатньо буде на рівні відповідного профільного закону.

Дисертантом запропоновано необхідність внесення замін до чинного законодавства зокрема, пропонується положення п. 2 ч.1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум», що доцільно поєднувати з конституційно-правовими гарантіями забезпечення можливості участі народу в процесі розробки законопроекту та кореспондуючими йому іншими відповідними змінами у чинному законодавстві.

В *третьому розділі* автором визначено перспективи реалізації права народу на участь в законотворчості в Україні та доведена необхідність здійснити трансформації на законодавчому рівні.

Констатовано, що пошук потенційних напрямів удосконалення права народу на участь в законотворчості повинен відбуватися з урахуванням постійної еволюції правосвідомості українського суспільства, особливо в умовах повоєнної відбудови.

Обґрунтованим визначено виокремлення двох напрямів удосконалення реалізації права народу на участь у законотворчості: реалізація цієї участі через застосування інститутів громадянського суспільства та подальший розвиток громадянського суспільства.

Також розроблено науково-практичну модель реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні через залучення інститутів громадянського суспільства, де останні акумулюватимуть та консолідуватимуть політичну суб’єктність народу та пропозиції із удосконалення законодавства та забезпечуватимуть зворотній зв'язок від Парламенту до народу.

Звернуто увагу на необхідності вдосконалення наступних Законів України: Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо розширення конституційно-процесуальної правосуб’єктності народу як учаснику відносин з приводу законодавчої ініціативи; Закон3 України «Про всеукраїнський референдум», щодо розширення предмету всеукраїнського референдуму питаннями загальнодержавного значення, за винятком тих питань, що не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму.

Прийняти Закон України «Про місцевий референдум», яким визначатиметься особливість реалізації місцевого референдуму та встановлюватимуться імперативи прийняття в якості законодавчої ініціативи рішень, прийнятих на цьому референдумі за умови, що вони мають суспільне значення та безапеляційну підтримку населення.

Наголошено на необхідності прийняття Закон України «Про місцевий референдум» щодо визначення особливості реалізації місцевого референдуму та встановлення імперативів прийняття в якості законодавчої ініціативи рішень, прийнятих на цьому референдумі за умови, що вони мають суспільне значення та безапеляційну підтримку населення.

Наукові положення, висновки та рекомендації викладені у дисертації та наукових публікаціях повно, з дотримання вимог, поставлених до дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора філософії, наукової етики, правил академічної доброчесності.

За результатами дослідження дисертантом розроблено механізм доступу громадян України до процесу визначення допустимості/недопустимості ухвалення законів України (застосування права народного вето), який реалізується в певній послідовності у три етапи: відхилення законопроекту; паралельного волевиявлення; послідовного волевиявлення.

Крім того, запропоновано перспективну науково-практичну модель реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні через залучення інститутів громадянського суспільства шляхом делегування їм виконання певних процедурно-процесуальних дій під час формування законопроєктів в порядку народної законодавчої ініціативи та ознайомлення із законотворчою діяльністю Верховної Ради України.

Таким чином, навіть стислий виклад основного змісту та елементів наукової новизни дисертації Голдовського Андрія Григоровича свідчить про те, що в ній проведені важливі теоретичні дослідження та зроблені висновки, рекомендації і пропозиції щодо стану та перспектив реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні.

Все вищевикладене дає достатні підстави зробити загальний висновок, що зміст дисертації Голдовського Андрія Григоровича в повній мірі розкриває тему роботи та питання плану дослідження, завдяки чому можна вважати її самостійною завершеною науковою працею, а сама наукова робота свідчить про високий рівень фахової підготовки дисертанта за досліджуваною проблематикою.

Оцінка змісту дисертації. Робота виконана на високому теоретичному рівні з забезпеченням повноти аналізу та розв'язання мети та наукових завдань, освітленню теоретично обґрунтованих рекомендацій та пропозицій, а відповідно є внеском у розвиток юридичної науки, адміністративного права та адміністративного процесу в Україні.

У роботі проаналізовані зміст різних Конституцій іноземних держав, зокрема Австрії, Греції, , Республік Естонії, Італії, Латвії, Литви, Португалії, Словацької Республіки та Словенії, Франції, Фінляндії, Швейцарії, Королівств Бельгії, Данії, Іспанії та Ірландії, Великого Герцогства Люксембург.

Дисертаційне дослідження містить ґрунтовний аналіз норм Конституції України та чинних нормативно-правових актів із логічно побудованими висновками та пропозиціями щодо вдосконалення норм чинного законодавства.

Досліджено питання взаємозв'язку громадянського суспільства і держави, підвищення правосвідомості громадян та розроблено модель залучення інститутів громадянського суспільства до процесу реалізації народом права на участь у законотворчості.

Автором розроблені та запропоновані зміни до Закону України «Про регламент Верховної Ради Україна» щодо вимог та порядку подання законопроектів за народною ініціативою, порядок реалізації народного вето. Надана пропозиція доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування» окремим розділом щодо місцевого референдуму. Закону України «Про референдум» щодо уточнення та розширення підстав реалізації права народу на законодавчу ініціативу та участі інститутів громадянського суспільства.

Дисертація відповідає вимогам, що встановлені до досліджень на здобуття наукового ступеня та оформлена згідно вимог Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 44 від 12.01.2022 року.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

1. Обсяг дисертаційного дослідження перевищує вимоги, які встановлюються, хоча і містить дуже ґрунтовний та всебічний аналіз та велику кількість проектів внесення змін до чинного законодавства України.

2. Прописуючи концепції реалізації права народу на законодавчу ініціативу та пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради» доцільно було б також визначити підстави, умови відмови від подальшого розгляду законопроекту у разі не відповідності певним вимогам, порядок повторної подачі такого законопроекту, тобто «подолання вето парламенту» щодо передачі проекту до слухання та, відповідно, прийняття такого законопроекту. Який статус таких законів та який порядок відповідно має бути застосований. Чи потрібно знову долучати до цього тих хто його подавав

3. Роботу би доцільно доповнили приклади практичної реалізації права народу на сьогодні, можливо спроби громадянського суспільства розробляти та просувати проекти законів тощо.

4. Доцільним у роботі було б здійснити аналіз законопроектів, які були подані чи ініціювались до розгляду з питань реалізації права народу на законодавчу ініціативу. Це проєкті Конституції України 1992 р. (ст. 156) та 1993 р. (ст. 97); законопроєкти «Про внесення змін до Конституції України» 2009 р.; «Про правотворчу народну ініціативу» 2013 р.

Крім того, за останній період роботи парламенту України було подано законопроект « Про правотворчу діяльність», який 28.08.2023 було прийнято як Закон України «Про правотворчу діяльність» (прийнято за основу до

подальшого розгляду у 2021 р.), де у ст. 1 зазначено, що він спрямований на визначення засад та порядку здійснення правотворчої діяльності в Україні. Крім того, у п. 1 ст. 2 зазначено, що його положення не застосовуються до суспільних відносин, що пов'язані, у тому числі, із реалізацією права на народне волевиявлення у формі референдумів, крім питань відповідності проекту нормативно-правового акта, що виноситься на референдум, встановленим у цьому Законі загальним принципам правотворчої діяльності.

Отже визначає питання вимог правової техніки, змісту, формулювань та інш. щодо законопроектів, які могли би бути ініційовані відповідно до порядку реалізації права народу на законодавчу ініціативу, тому бажаним до розгляду та включення його положень до концепції реалізації вищезазначеного права.

Висловлені зауваження можуть бути враховані для оптимізації викладу проведеного дослідження, проте вони не ставлять під сумнів отримані дисертантом наукові результати та досягнення, мають дискусійний характер і є суто рекомендаційними.

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

Дисертаційна робота **Голдовського Андрія Григоровичана тему «Право народу на участь у законотворчості в Україні: стан та перспективи реалізації»** є комплексною, самостійною, завершеною науковою роботою, яка містить нові та конкретні наукові результати, обґрунтовані на основі аналізу широкої джерельної бази.

Дисертант володіє достатніми теоретичними та практичними знаннями за предметом її дослідження, продемонстрував знання доктринальних положень адміністративного права та процесу, здібність до самостійного здійснення наукової роботи на належному науково-теоретичному і методологічному рівні, вміння робити власні теоретичні висновки, рекомендації та пропозиції щодо удосконалення законодавства. Отримані висновки та рекомендації засвідчують високий фаховий рівень, на якому виконана дисертаційна робота. Дисертації Голдовського Андрія Григоровича

притаманні доступний стиль викладу матеріалу, логічність і чіткість при формулюванні положень та висновків. Результати наукового дослідження повністю відповідають меті та поставленим завданням з обраної теми.

Отримані результати та рекомендації мають цінність як для розвитку правових наук, так і для вдосконалення чинного законодавства України. Аналіз апробації теми в публікаціях засвідчує її наукову актуальність, реалізовану в процесі оприлюднення основних результатів і положень дослідження.

Актуальність обраної теми дисертації, постановка мети і завдань, обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, новизна та виклад авторського матеріалу в дисертаційному дослідженні свідчать про повноцінне виконання поставленого наукового завдання і повністю відповідають вимогам, що висуваються до робіт на здобуття наукового ступеня «доктор філософії».

Викладене дозволяє зробити висновок про те, що дисертація Голдовського Андрія Григоровича на тему «Право народу на участь у законотворчості в Україні: стан та перспективи реалізації» відповідає вимогам, закріпленим у Наказі Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 року № 40 «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (зі змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства освіти і науки № 759 від 31.05.2019 року) та Постанові Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 року № 44 «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії».

РЕЦЕНЗЕНТ:
доктор юридичних наук,
доцент кафедри парламентаризму
Навчально-наукового інституту публічного
адміністрування та державної служби
Київського національного
університету
імені Тараса Шевченка **Надія МАКСІМЕНЦЕВА**