

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук,
професора Наливайко Лариси Романівни на дисертацію
Барчука Андрія Олеговича «Надзвичайні закони в системі законодавства:
теоретико-правові аспекти», підготовленої на здобуття наукового
ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.01 – теорія та
історія держави і права; історія політичних і правових учень**

Розвиток надзвичайного законодавства у світі відбувався одночасно з формуванням поточного законодавства. Спочатку це виражалося у вигляді окремих статей, які передбачали більш суворі санкції за злочини, вчинені в умовах надзвичайного стану. Етап переходу від абсолютизму до конституційних монархій зумовив прийняття спеціальних законів та появу інституту надзвичайного законодавства. Перші законодавчі акти про надзвичайний стан прийнято у Франції – 1848 р., Пруссії – 1851 р., Австрії – 1869 р., Іспанії – 1870 р., Росії – 1881 р. та ін. Посилена увага міжнародного співтовариства до надзвичайного законодавства та надзвичайних законів як його складової розпочалася вже після Другої світової війни, події якої спричинили масштабне міжнародне порушення основоположних прав людини. 60-ті рр. XX ст. ознаменувалися проведенням дослідження Конституцій 36 країн світу під егідою Організації Об'єднаних Націй з метою встановлення переліку загроз державі, за виникненням яких може бути введений надзвичайний стан: зовнішня загроза, громадянська війна, повстання, підривні дії, порушення миру, публічного порядку, загрози конституційному ладу, стихійне лихо, аварія, порушення життєво-важливих галузей економіки або соціальних служб тощо. Це надало можливість державам більш конкретно визначити подальші напрями удосконалення системи внутрішнього надзвичайного законодавства.

Для сучасних держав характерним видається наявність «двох систем законодавства». Перша – основна, постійно діюча та спрямована на регулювання повсякденних суспільних відносин у звичайних умовах функціонування суспільства та держави. Друга система законодавства є резервною та вводиться в дію лише при настанні надзвичайних/воєнного ситуацій/стану. Характерною особливістю другої системи виступає її підвищена жорсткість, оскільки передбачає, як правило, посилення заходів юридичної відповідальності за вчинені у цей час правопорушення та тимчасове обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина. Міжнародне співтовариство зосереджується на пошуку ефективного, обмеженого і

підконтрольного суспільству способу введення надзвичайного стану з метою забезпечення прав і свобод людини та якнайшвидшого подолання наслідків.

Багатовекторність суспільно-політичних та соціально-економічних процесів, які відбуваються в Україні, масштаби соціальних проблем, постійні міжнародні конфлікти у різних частинах світу, вимагають від держави більшого урахування у внутрішній та зовнішній політиці різних чинників забезпечення національної безпеки, що потребує відповідного нормативно-правового забезпечення та створення ефективних механізмів адекватного правового реагування при введенні надзвичайного/воєнного стану. Динамічні світові процеси не дозволяють державам світу залишати на одному рівні своє надзвичайне законодавство й вимагають його системного вдосконалення та оновлення, що має отримувати науковий супровід вітчизняними та зарубіжними авторами.

На теоретичному рівні ідеї щодо формування надзвичайного законодавства з'являлися ще в роботах видатних мислителів свого часу – Платона, Арістотеля, Ульпіана, Цицерона, Ф. Аквінського, Н. Макіавеллі, Ш. Монтеск'є, І. Канта, Г. Гроція, О. Алексєєва, В. Гессена, В. Дерюжинського, Я. Магазінера та багатьох ін. У радянський період розвитку вітчизняної юридичної науки дослідження надзвичайного законодавства практично не проводилися, оскільки вважалося атрибутом капіталістичних країн. Вчені цього періоду, у своїй переважній більшості, піддавали всебічній критиці надзвичайне законодавство (Л. Биков, О. Гаврилов, В. Єжов, В. Чхиквадзе та ін.).

На сучасному етапі інтерес до теми проведеного дослідження обумовлений тим, що перетворення, які відбулися в українському суспільстві наприкінці ХХ ст., спричинили перегляд та відмову багатьох усталених ідеологічних догм і стереотипів в юридичній науці. З іншої сторони, окремі процеси, що існують нині в Україні вимагають ґрунтового всебічного дослідження шляхів виходу з кризової ситуації, ставлять завдання удосконалити державно-правові механізми реагування держави на явища надзвичайного характеру.

Хоча проблематика надзвичайних законів у системі законодавства є однією з ключових для вітчизняної правової науки, має високу актуальність, незмінно привертає увагу дослідників, все ж з позицій теоретико-правової науки комплексного та системного вивчення фактично не отримала. Існуючі наукові дослідження або обмежуються окремими теоретико-історичними напрямками, зокрема, роботи російських авторів О. Александрова, І. Іванова, Д. Ніконова, О. Фоміна та ін., надзвичайного законодавства, або його галузевими аспектами.

Це свідчить про значну наукову прогалину в частині дослідження надзвичайних законів, яку вдалося якісно заповнити Барчуку А.О. В умовах відсутності комплексних фундаментальних досліджень щодо понятійно-категоріальних засад надзвичайних законів, сутності та змісту, причин їх прийняття, визначення їх місця у системі законодавчих актів України, функціонального призначення та ролі, особливо, в сучасних трансформаційних умовах державно-правового та суспільного розвитку, процесуальних засад розробки та прийняття надзвичайних законів, а також їх подальшої дії в часі,

просторі та за колом осіб та факторів їх ефективної дії в Україні запропоноване дослідження набуває особливої науково-теоретичної і практичної значимості.

Прийняття надзвичайного закону – це складний процес, що часто пов'язаний з неможливістю держави гарантувати права і безпеку громадян на практиці. Тому, розробка концепції надзвичайного закону в Україні має здійснюватися з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, що зосереджена на стані дотримання таких основних прав, як право на життя, свободу та особисту недоторканність, свободу вираження поглядів, право на інформацію та свободу засобів масової інформації під час введення надзвичайного/воєнного стану.

Актуальність дослідження обумовлено і змінами міжнародного правопорядку, глобалізаційними процесами, що вимагають вдосконалення системи захисту конституційного ладу та державного суверенітету з метою забезпечення загальносоціальних цінностей, оновлення традиційного погляду на це питання.

Враховуючи вищезазначене, дисертацію Барчука А.О. можна вважати цілком своєчасною. Ґрунтовне теоретико-правове дослідження надзвичайних законів у системі законодавства безумовно спрямоване на вирішення важливого наукового завдання, що матиме значення для науки теорії держави і права.

Дослідження здійснено відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016-2020 рр., затверджених постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.; Основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2014-2017 рр., схвалених Вченою радою Національної академії внутрішніх справ (протокол від 29 жовтня 2013 р. № 28).

Автор чітко визначає та окреслює об'єкт, предмет, методи, мету дослідження. Належний ступінь обґрунтованості і достовірності результатів дослідження надзвичайних законів в системі законодавства досягнуто завдяки застосуванню широкого кола методологічних підходів, принципів наукового пізнання та методів дослідження світоглядного, загальнонаукового та спеціально-наукового рівнів. Їх використання визначає логічну побудову дисертації та дозволяє послідовно й науково обґрунтовано реалізувати завдання, поставлені на початку дослідження.

Дисертант поставив перед собою досить важливу мету – визначення та характеристика надзвичайних законів, їх функціональних та процесуальних засад, факторів ефективності та з'ясування їх місця в системі законодавства України (с. 5 дис.). В ході дослідження Барчук А.О. вдало її реалізує, оскільки дисертація базується на комплексному підході, характеризується високим рівнем наукових узагальнень, що певною мірою обумовлено й характером дослідницької бази.

Безумовно, перевагою роботи є те, що автор аналізує наукові праці з теорії держави і права, філософії, соціології, історії тощо, що безпосередньо чи опосередковано присвячені надзвичайним законам. Дисертант ґрунтовно досліджує роботи як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, які належать до різних історичних періодів, піддає критиці положення цих робіт, формулює

авторську позицію, при цьому критичний аналіз у дисертації відрізняється високим рівнем аргументованості, виваженості, толерантності. Робота ґрунтується на аналізі раніше діючого, чинного вітчизняного та міжнародного законодавства.

Структура дисертації є цілком логічною. Робота характеризується системністю викладення матеріалу, обґрунтованістю основних висновків та власної позиції, чіткістю формулювань, доступністю для сприйняття. Автору вдалося досить аргументовано висловити свою думку щодо наявних на сьогоднішній день дискусійних питань щодо надзвичайних законів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертаційна робота є одним із перших у вітчизняній теоретико-правовій науці комплексним монографічним дослідженням надзвичайних законів, яке відображає на рівні цілісної розгорнутої концепції їх поняття, структуру, функції, процес прийняття, ефективність дії та місце в системі чинного законодавства (с. 7 дис.).

Важливе практичне значення має ретроспективний аналіз здобувачем уявлень про надзвичайні закони, відображений у підрозділі 1.1 «Історія розвитку наукових уявлень про надзвичайні закони». Автор визначає, що етап формування світоглядних тенденцій та аспектів надзвичайних законів включає філософські вчення мислителів епохи Античності, світоглядні ідеї мислителів епох Середньовіччя, Реформації та Просвітництва та світоглядні підходи Нового часу, впродовж яких теоретико-правові аспекти не становили окремого інституту, а розглядалися винятково в межах аналізу більш широких категорій. Їх значення полягає у закладенні світоглядної основи дослідження надзвичайних законів у майбутньому. Сучасний етап характеризує надзвичайні закони на загальнотеоретичному та галузевому рівнях, маючи наступницький та новаторський аспекти (сс. 11-34 дис.).

Заслужовує на підтримку пропозиція дисертанта щодо правового забезпечення процесу прийняття надзвичайних та невідкладних законів. Здобувач справедливо стверджує, що процесуальні засади прийняття надзвичайних законів в Україні не мають взагалі належного законодавчого рівня забезпечення. Враховуючи природу, сутність, статус надзвичайних законів як окремого правового інституту та їх особливе регулятивне призначення в сучасних умовах розвитку суспільства та держави вперше запропоновано внести зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», що мають раціональний та обґрунтований підхід (сс. 92, 107-108, 146-159 дис.).

Практичне значення має положення про те, що причини прийняття надзвичайних законів мають невичерпний характер та можуть виникати в різноманітних сферах життєдіяльності суспільства і держави; прийняття надзвичайних законів: має багатоаспектний характер, оскільки зумовлено комплексом різних за змістом причин та підстав; має правову основу, оскільки регламентується необхідними законодавчими актами; можливе за умови виникнення як однієї із зазначених вище причин, так і сукупності таких причин; можливе лише за наявності всіх підстав в комплексі; здійснюється в

особливому процесуальному порядку (с. 93 дис.).

Виокремлення та аналіз причин прийняття надзвичайних законів надав дисертанту можливість стверджувати про додаткові їх риси, які і вказують на особливу природу надзвичайних законів, що зумовлюється: цілеспрямованим характером, що передбачає необхідність належного врегулювання суспільних відносин за наявності виникнення екстремальних ситуацій та обставин у суспільстві і державі; міжнародним характером, що зумовлено виникненням різного роду екстремальних ситуацій на міжнародному рівні, що становлять загрозу функціонуванню окремих держав, а тому і викликають необхідність прийняття надзвичайних законів; національним характером, що зумовлено появою екстремальних ситуацій на внутрішньодержавному рівні; суспільно значущим характером, адже прийняття надзвичайних законів спрямовано на захист основоположних прав і свобод людини і громадянина за такої ситуації; спеціальним характером, оскільки приймаються в особливій процедурі, спеціально-уповноваженими суб'єктами та мають спеціальну мету; процедурно-процесуальним характером, оскільки приймаються в межах чітко визначеної процедури та особливому процесуальному порядку (сс. 93-94 дис.).

Представляє науково-практичний інтерес комплексна функціональна характеристика надзвичайних законів. Здобувачем запропоновано визначення поняття «функції надзвичайних законів». До загальних функцій надзвичайних законів віднесено соціальну, регулятивну, охоронну, ідеологічну, до спеціальних – превентивну, стабілізуючу, компенсаційну, обмежуючу, заборонну. Функціональне призначення надзвичайних законів виявляється у їх правовому впливі в умовах надзвичайних ситуацій (сс. 114-132, 215 дис.).

В якості удосконаленого автором наукового положення виступає виокремлення факторів ефективності дії надзвичайних законів, що є системою загальних та спеціальних умов, які забезпечують дієвість правового регулювання в умовах кризових ситуацій. Загальні умови класифіковано за: сферами впливу (соціальні, економічні, політичні, ідеологічні, інформаційні); територією (національні та міжнародні); змістом (якісно-професійні, процесуально-технічні). Спеціальні фактори ефективності дії надзвичайних законів виходять із їх природи та сутності і можуть бути класифіковані за особливостями дії (територіальні, часові); за рівнем організації (оперативні, обґрунтованості та вираженості, організаційні) (сс. 203-209 дис.).

Викладене дозволяє визначити, що дисертація Барчука А.О. має наукову новизну. Дисертантом на основі опрацьованого наукового, теоретичного та емпіричного матеріалу сформульовано низку конкретних пропозицій і висновків, які повною мірою відображають результати здійсненого дослідження.

Варто наголосити, що сформульовані й обґрунтовані у дисертації висновки та пропозиції відзначаються науковим і практичним значенням та можуть бути використанні: у науково-дослідній діяльності – для подальшого дослідження теоретико-правових фундаментальних проблем надзвичайних законів; у законотворчому процесі – для вдосконалення законодавства з питань розробки та прийняття надзвичайних законів; в освітньому процесі – для підготовки

підручників та навчальних посібників, викладання навчальних дисциплін «Правоутворення», «Законодавча техніка», «Юридичний процес».

Структура і зміст роботи свідчать про цілісність дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, логічно об'єднаних у дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Робота спирається на широке коло нормативних джерел і наукової літератури (300 найменувань) різними європейськими мовами.

Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані у дисертації, висвітлено у 15 наукових публікаціях, зокрема у 8 наукових статтях, 6 з яких – опубліковано у наукових виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України з юридичних наук, 2 статтях, опублікованих у зарубіжних наукових виданнях з юридичних наук, та 7 наукових тезах виступів на науково-практичних конференціях.

Дисертація, що виконана у формі спеціально підготовленого рукопису, і автореферат відображають найсуттєвіші та принципові положення, становлять цілісне і повністю завершене наукове дослідження із чіткими висновками та пропозиціями щодо структури, функцій, процесу прийняття, ефективності дії та місця у системі чинного законодавства надзвичайних законів. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати проведеного автором дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог Міністерством освіти і науки України.

Поряд із вищезгаданими надбаннями у роботі Барчука А.О., як і у будь-якому новому теоретичному дослідженні складної та багатоаспектної наукової проблеми, що відображає певний творчий потенціал, містяться положення, які видаються недостатньо обґрунтованими, принаймні дискусійними:

1. На с. 74 дис. дисертант зазначає, що надзвичайні ситуації породжуються різноманітними за своїм змістом причинами, які важко передбачити у перспективі. Також на с. 93 дис. вказано, що причини прийняття надзвичайних законів мають невичерпний характер та можуть виникати в різноманітних сферах. Водночас автор вказує на необхідність законодавчої конкретизації цієї проблематики і вдосконалення законодавства, яке має більш чітко визначати можливі причини виникнення тих чи інших за своєю природою надзвичайних ситуацій. Яким чином законодавець може конкретизувати такі причини, якщо їх складно передбачити? Яким має бути механізм їх прогнозування? Якою є позиція автора щодо можливості використання дискреційних повноважень у визначенні підстав прийняття надзвичайного закону?

2. Будь-яке дослідження тієї чи іншої категорії вимагає досягнення максимальної точності її змістовного наповнення. Надаючи визначення поняття «надзвичайні закони», автор пропонує розуміти під ним різновид законів, які регулюють суспільні відносини в умовах введення в державі чи на окремій її території особливого правового режиму, з метою забезпечення непорушності прав і свобод людини, конституційного ладу і правопорядку (сс. 67, 213 дис.). Тимчасове обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, як

правило, завжди застосовується під час надзвичайних ситуацій, тому виступає елементом цього явища. Такий підхід можна прослідкувати у наукових працях (А. Белоусов, О. Фомін та ін.) та чинному законодавстві України, зокрема, Законах України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р., «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. У роботі згадується про можливість обмеження правового статусу фізичних та юридичних осіб, але у визначенні поняття це не отримало відображення. Обґрунтуйте Вашу позицію.

3. Зважаючи на повсюдний і непередбачуваний характер надзвичайних ситуацій різного характеру, яких зазнавали більшість сучасних держав світу, викликає значний інтерес зарубіжний досвід законодавчого регулювання таких випадків. Барчук А.О. у дисертації хоч і наводить окремі приклади зарубіжного досвіду, але не аналізує його системно. Враховуючи, що автор часто робить акценти на вимогах щодо якості, дієвості і ефективності надзвичайних законів, вважаємо, що дисертація значно виграла, якщо б автор приділив увагу практичному досвіду зарубіжних країн у регулюванні надзвичайних ситуацій.

4. На с. 201 дис. здобувач в контексті ефективності дії надзвичайних законів вказує, що наслідки воєнного/надзвичайного стану/ситуації можуть завдати більшої шкоди життю та здоров'ю громадян, аніж реалізація положень надзвичайних законів, які можуть тимчасово обмежувати основоположні права та свободи громадян чи протирічити їх інтересам та потребам. Проте на с. 203 дис. вказано протилежне – розробка та прийняття надзвичайних законів має максимально враховувати потреби та інтереси населення, яке стало жертвою тієї чи іншої надзвичайної ситуації чи стану. В умовах браку часу, ускладненого прогнозування соціального ефекту від прийняття надзвичайного закону, яким має бути механізм забезпечення інтересів населення, за якими критеріями необхідно оцінювати потенційні ризики?

5. На с. 187 дис. констатовано, що положення надзвичайного закону мають цілком відповідати всім умовам того стану, в яких знаходиться суспільство та держава. Ефективність дії надзвичайних законів можлива за умови дійсної необхідності (доцільності) у прийнятті надзвичайного законодавчого акта та відповідності його норм тим умовам, які існують у даний для суспільства та держави кризовий час. Варто зазначити, що сьогодні вже напрацьована прецедентна практика Європейського суду з прав людини щодо застосування ст. 15 «Відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації» Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 1950 р. Рішення ЄСПЛ зосереджуються на оцінці співвідношення обмежень прав людини і реальних загроз. З огляду на те, що в роботі відсутній комплексний аналіз практики ЄСПЛ, доцільно конкретизувати, чи враховано рішення Суду під час підготовки сучасних надзвичайних законів в Україні, зокрема, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р.?

Висловлені зауваження істотно не впливають на загальну високу оцінку дисертаційної роботи Барчук А.О. та носять дискусійний характер, тим більше, якщо мати на увазі фундаментальність проблематики, яку досліджує здобувач

наукового ступеня кандидат юридичних наук, масштабність завдань, які поставив перед собою автор.

Подана дисертація є самостійною завершеною науково-дослідною роботою, в якій отримані нові, науково обґрунтовані результати, що вирішують важливе теоретико-правове завдання юридичної науки. Зміст дисертації Барчука А.О. «Надзвичайні закони в системі законодавства: теоретико-правові аспекти» відповідає профілю спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що дисертаційна робота Барчука Андрія Олеговича «Надзвичайні закони в системі законодавства: теоретико-правові аспекти» виконана на високому науковому та методологічному рівнях, відповідає вимогам п.п. 9, 11, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 (з наступними змінами та доповненнями), а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Офіційний опонент

**проректор Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України**



Лариса НАЛИВАЙКО