

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ІВАНА ФРАНКА

КУВІТАНОВА ЮЛІЯ ІВАНІВНА

УДК 340.134

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ:
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА**

12.00.01 «Теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень»

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Львів – 2018

Дисертація є рукописом.

Робота виконана на кафедрі теорії та філософії права Львівського національного університету імені Івана Франка Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
КОСОВИЧ Віталій Мирославович, завідувач
кафедри теорії та філософії права Львівського
національного університету імені Івана Франка.

Офіційні опоненти : доктор юридичних наук, професор
БОБРОВНИК Світлана Василівна, завідувач
кафедри теорії права та держави Київського
національного університету імені Тараса Шевченка.
кандидат юридичних наук
ПЕТРИШИН Олег Олександрович, завідувач сектора
порівняльного правознавства Науково-дослідного
інституту державного будівництва і місцевого
самоврядування НАПрН України.

Захист відбудеться «5» грудня 2018 року о 14:00 год. на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 35.051.03 у Львівському національному університеті імені Івана Франка за адресою : 79000, м. Львів, вул. Січових Стрільців, 14 (зал засідань юридичного факультету, ауд. №409).

З дисертацією можна ознайомитись у Науковій бібліотеці Львівського національного університету імені Івана Франка за адресою : 79005, м. Львів, вул. Драгоманова, 5.

Автореферат розісланий «2» листопада 2018 року

Учений секретар

спеціалізованої вченої ради

В.О. Семків

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. У зв'язку із розвитком уявлень про право та правову систему України змінилися вимоги до окремих його джерел, серед яких нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України (далі – Уряд, КМУ). Зважаючи на непересічну вагу актів Уряду, є потреба у поглибленому вивченні як їх сутності й правової природи, так і вимог до їх розробки та створення. Комплексне дослідження нормативно-правових актів (далі – НПА) КМУ з позиції загальної теорії держави і права, крізь призму вимог правотворчої техніки та правотворчої технології до їх створення, із врахуванням загальновизнаних принципів права і принципів романо-германської правової сім'ї, спрямоване на істотне покращення їх якості, підвищення ефективності урядового правового регулювання, в кінцевому результаті – новий рівень дотримання принципу верховенства права в Україні.

Правознавці неодноразово торкалися у своїх дослідженнях різних аспектів такого правового явища як НПА КМУ. Серед вітчизняних дослідників, які присвятили свої праці проблемам правотворчості, в тому числі Уряду, слід відзначити Л. Горбунову, С. Плавича і О. Томкіну. Значні здобутки у дослідженні питань правотворчої техніки і технології були зроблені О. Богачовою, Д. Гудимою, Ж. Дзейко, В. Косовичем, Л. Луць. Загально-теоретичні дослідження актів КМУ здійснювали М. Кельман, А. Колодій, В. Копейчиков, С. Лисенков, Л. Луць, П. Рабінович, О. Скакун та інші правознавці. Теоретичні дослідження у галузі правотворчої техніки і технології здійснювали такі зарубіжні науковці: А. Алексєєв, Ю. Арзамасов, М. Бляхут, С. Бошно, Т. Васільєва, К. Вестбомке, Й. Вроблевські, С. Вронковська, В. Громіський, Г. Єллінек, Р. фон Ієрінг, Й. Качор, Т. Кашаніна, Л. Келлер-Льоублі, Н. Коркунов, П. Краузе, Р. А. Рінов, А. Рух, В. Сирих, Ю. Тіхоміров, А. Трауб, Ф. Ульман, В. Уманська, Р. Фішер, Т. Фляйнер, К. Целарек та інші.

Не зважаючи на значну кількість наукових публікацій з цієї проблематики, в сучасній правовій науці майже відсутні комплексні монографічні дослідження, присвячені загальнотеоретичній характеристиці НПА КМУ; недостатньо висвітлені теоретико-технічні та теоретико-технологічні питання створення цих актів. Все вищенаведене свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження здійснено згідно з планом наукової діяльності кафедри теорії та філософії права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, зокрема в межах тем «Загальнотеоретичні та філософські аспекти правотворення в Україні» (номер державної реєстрації 0109U004354), «Актуальні питання правотворення та правозастосування в Україні» (номер державної реєстрації 0112U003525); «Техніка та технологія юридичної практики» (номер державної реєстрації 0015U003954), «Юридичні засоби забезпечення прав людини в Україні: стан та основні напрями удосконалення» (номер державної реєстрації 0118U000622).

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є з'ясування правової природи НПА КМУ, формулювання основних вимог правотворчої техніки і правил правотворчої технології, що забезпечують їхню якість.

Для досягнення зазначеної мети необхідно було вирішити такі завдання:

- визначити та проаналізувати ознаки НПА КМУ;
- сформулювати визначення поняття «нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України»;
- здійснити класифікацію НПА КМУ за різними критеріями з метою з'ясування їх особливостей;
- визначити та дослідити теоретико-технічні вимоги до змісту та форми НПА КМУ;
- визначити, які теоретико-технологічні правила повинні бути дотримані на основних стадіях створення НПА КМУ;

- сформулювати пропозиції щодо вдосконалення існуючого законодавства, яке регулює питання розробки та прийняття НПА КМУ; запропонувати організаційні заходи, які сприятимуть підготовці та прийняттю НПА КМУ високої якості.

Об'єктом дослідження є нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України.

Предметом дослідження є загальнотеоретичні закономірності, притаманні НПА КМУ, техніко-технологічні особливості їх створення.

Методологія дослідження ґрунтується на концептуальних положеннях матеріалістичної діалектики та соціального детермінізму (потребовий підхід) із використанням загальнонаукових і спеціальних методів, серед яких: історико-правовий (застосовувався при аналізі історії становлення НПА урядів), загальнотеоретичний (був основою для виділення основних ознак НПА КМУ і стадій їх створення), метод техніко-юридичного аналізу (застосовувався для формулювання пропозицій з удосконалення НПА КМУ і процесу їх розробки), структурно-функціональний (застосовувався для виокремлення предмета дослідження і встановлення місця НПА КМУ у системі джерел права), порівняльно-правовий (сприяв виявленню типових ознак НПА КМУ), а також методи формальної логіки (аналіз і синтез, індукція і дедукція, абстрагування і конкретизація, опис, характеристика, узагальнення, порівняння – застосовувалися для визначення поняття «нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України», виявлення його специфічних ознак, виділення стадій створення, формулювання правил правотворчої техніки, що стосуються НПА КМУ).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що за результатами проведеного дослідження виокремлено низку характеристик НПА КМУ, що містять такі елементи:

уперше:

- з'ясовано, що підзаконний характер НПА КМУ містить в своїй основі три складові: нормативну, суб'єктну, цільову. Нормативна – відповідно до Конституції України та законів України постанови КМУ повинні відповідати Конституції та законам України, указам Президента України та постановам Верховної Ради України. Суб'єктна – КМУ є вищим органом виконавчої влади, відповідальним перед Президентом України та Верховною Радою України, підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України. Цільова – метою прийняття НПА Уряду є виконання Конституції та законів України. Водночас, запропоновано розмежувати сфери правового регулювання постанов КМУ, постанов Верховної Ради України та указів Президента України;
- запропоновано способи ефективного нормативного забезпечення конституційності НПА КМУ. Зокрема, вказано на необхідність удосконалити п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України», замінивши положення «*акти Кабінету Міністрів України*» словосполученням «*нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України*». На предмет конституційності повинні оцінюватись лише постанови КМУ;
- встановлено непряму неконституційність практики затвердження постановами КМУ інших НПА (порядки, правила, інструкції тощо), що є свідченням обрання неналежної форми акта та є порушенням статті 117 Конституції України, що вимагає внесення змін як до існуючого законодавства, так і правотворчої практики;
- виокремлено комплекс теоретико-технічних вимог до змісту проєктованих НПА Уряду. Зокрема, запропоновано тест на визначення відповідності проєкта НПА КМУ загальнолюдським цінностям. Його застосування дозволить на початкових стадіях створення НПА КМУ обрати найбільш вдалі методи правового регулювання.

- аргументовано необхідність імплементації загальнотеоретичних підходів щодо поняття, ознак та класифікації НПА КМУ у правотворчу практику та її нормативне регулювання. Насамперед, ч. 4 ст. 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», відповідно до якої *«акти Кабінету Міністрів України»* включаються до Єдиного державного реєстру *нормативно-правових актів України*, привести у відповідність до нормативно-правових приписів цього ж акта, які встановлюють, що акти КМУ нормативно-правового характеру видаються у формі постанов, а акти КМУ з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань у формі розпоряджень. Отож, розпорядження не є НПА й не повинні підлягати державній реєстрації;

удосконалено:

- визначення поняття НПА КМУ (з точки зору цільового розуміння), – це спосіб здійснення державної виконавчої влади, який через встановлення, зміну або припинення дії правових норм сприяє виконанню функцій, покладених на український Уряд;
- класифікацію НПА КМУ за юридичною силою: на акти, видані у межах власних повноважень Уряду та ті, що видані у межах делегованої правотворчості, а також квазі-урядові акти, до яких належать акти, прийняті окремими членами Уряду або його допоміжними органами, що регулюють тотожні або суміжні сфери із тими, що належать до компетенції КМУ, і фактично відіграють роль НПА Уряду;
- окремі вимоги правотворчої техніки до створення НПА КМУ: відповідність проекту НПА КМУ загальновизнаним нормам міжнародного права із обов'язковим урахуванням правоінтерпретаційної діяльності відповідних міжнародних інституцій (Міжнародного Суду Справедливості, Комітету з прав людини ООН та інших, а не лише Європейського суду з прав людини);

- окремі правила розробки та ухвалення НПА КМУ, на основі чого запропоновано ряд змін до чинного законодавства України: зміна кола ініціаторів урядової правотворчості та суб'єктного складу процедур погодження та обговорення проекту з розширенням можливостей зовнішньої ініціативи; закріплення обов'язкової розробки концепції НПА КМУ у певних випадках; усунення етапів опрацювання проектів на відповідність законодавству Європейського Союзу та європейським стандартам у сфері дотримання прав людини; підтримання концепції єдиної правової експертизи зі скасуванням усіх інших.

набули подальшого розвитку:

- наукові положення щодо ознак НПА КМУ: нормативно-правовий характер набувається актами Уряду, не зважаючи на наявність приписів ненормативного характеру. Наявність одного нормативного припису є ознакою того, що акт КМУ є нормативно-правовим.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їх використання у:

- *науково-дослідній діяльності* – для удосконалення й подальшого розвитку загальнотеоретичних розробок у галузі джерел права, НПА, актів КМУ; використання в енциклопедичній літературі;
- *правотворчій діяльності* – для покращення якості НПА КМУ та для удосконалення чинного законодавства, яке регулює питання їх створення;
- *правозастосовній діяльності* – для розширення сфери безпосереднього застосування правових принципів в процесі вирішення судами справ, що стосуються чинності НПА КМУ;
- *науково-педагогічній діяльності* – при викладанні навчальних курсів «Теорія права і держави», а також в межах курсів спеціальної підготовки та підвищення кваліфікації; при підготовці підручників, посібників і методичних матеріалів.

Запропоновані автором пропозиції змін до законодавства були надіслані на розгляд до КМУ та зареєстровані за реєстраційним №: КУ-8048633.

Апробація результатів дисертації. Дисертація виконана на кафедрі теорії та філософії права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, схвалена та рекомендована до захисту. Основні положення дисертаційного дослідження представлені в рамках восьми вітчизняних та міжнародних студентсько-аспірантських та науково-практичних конференцій (див. п. п. 6-13 Списку опублікованих праць за темою дисертації).

Публікації. Основні результати дисертаційної роботи опубліковано у 6 наукових статтях, з яких 4 опубліковано у вітчизняних фахових наукових виданнях, 1 – в іноземному періодичному науковому виданні та 1 – в іншому виданні.

Структура та обсяг дисертації зумовлені її метою та завданнями. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, які об'єднують десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 285 сторінок, з яких основний текст – 218 сторінок, список використаних джерел викладений на 36 сторінках і охоплює 358 найменувань, додатки — на 18 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначається її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт та предмет, методи дослідження, наукова новизна отриманих результатів, апробація результатів дисертації та публікації, структура роботи.

Розділ 1 «Джерела та методологія дослідження (загальна характеристика)» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 1.1 «Огляд наукової літератури за темою» проаналізовано наукові погляди на НПА Уряду, правотворчу техніку і технологію їх створення.

За результатами дослідження, автор приходить до висновку, що на сучасному етапі як вітчизняною, так і світовою юридичною наукою не здійснюються фундаментальні комплексні загальнотеоретичні дослідження такого виду джерела права як НПА урядів, а увага теоретиків права зміщена до правотворчої техніки та технології. Розробка правил створення актів Уряду повинна спиратися на загальнотеоретичні дослідження. Систематизуючи використану при написанні дисертаційної роботи літературу, можна виділити такі її різновиди: 1) підручники та посібники з загальної теорії держави і права, в яких містяться стислі результати досліджень сутності, ознак та видів актів Уряду; 2) монографії загальнотеоретичного спрямування, в яких викладені теоретичні положення, що стосуються системи джерел права, НПА або їх окремих видів; попри їх високий рівень узагальнення та науковості, відсоток таких праць є незначним; 3) монографічні дослідження з юридичної техніки та технології; 4) праці прикладного характеру, розраховані на практичне використання при роботі з НПА та мають наукове значення.

Підрозділ 1.2 «Методологія дослідження» присвячений методології дослідження, від якої залежать його результати, їх повнота та істинність. Зважаючи на практичну значимість НПА КМУ, для дослідження обрано матеріалістичну парадигму, для найкращого осмислення та аналізу його предмета – діалектичний підхід, що дозволяє дослідити його у розвитку. Матеріалістично-діалектична парадигма поєднана із соціологічними теоріями права, які виявляють відповідність НПА КМУ потребам суспільства, а саме із соціальним детермінізмом (потребовий підхід). Враховуючи обрану парадигму, використано такі методи пізнання: історико-правовий, загальнотеоретичний, метод техніко-юридичного аналізу, структурно-функціональний, порівняльно-правовий; методи формальної логіки, зокрема аналізу і синтезу, індукції та дедукції, абстрагування і конкретизації, опису, характеристики, узагальнення та порівняння; спеціально-юридичні методи: юридичної герменевтики, метод техніко-юридичного аналізу. Використання обраної методології дозволило

досягти мети дослідження через виконання поставлених завдань в повному обсязі.

Розділ 2 «Правова природа нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Ознаки нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України» здійснено детальний аналіз НПА КМУ, з виокремленням таких необхідних ознак: нормативно-правовий характер, підзаконність, особлива сфера правового регулювання та визначений порядок прийняття; та розкрито правову природу об'єкта дослідження. Сформульовано авторське визначення поняття «Нормативно-правового акта Кабінету Міністрів України» як способу здійснення державної виконавчої влади, який через встановлення, зміну або припинення дії правових норм сприяє виконанню функцій, покладених на український Уряд. Нормативно-правовий характер НПА КМУ полягає у встановленні, зміні або скасуванні правових норм, що відображається у таких характеристиках: формальній обов'язковості, неперсоніфікованості адресата, необмеженості використання, а також невичерпності незалежно від виконання. Як свідчить аналіз чинних постанов КМУ, вони не завжди відповідають зазначеним вимогам, тобто не є нормативно-правовими за своєю суттю. Наприклад, постанови КМУ про призначення на посади, або затвердження членів колегіальних органів. Виділено три складові підзаконності НПА КМУ: нормативну, суб'єктну, цільову. Нормативна відображає статус НПА Уряду згідно з українським законодавством. Суб'єктна підкреслює місце Уряду у системі органів державної влади, а цільова – основне призначення НПА КМУ, як способу здійснення державної виконавчої влади. На відміну від законодавчого органу, Уряд покликаний втілювати закони у життя, що проявляється у підзаконності урядової правотворчості, яка не є його основним призначенням, тому НПА КМУ мають похідний від законів України характер і нижчу юридичну силу. Крім того, підзаконність НПА КМУ впливає зі змісту статей 6, 8, 19, 58, 92, 106, 113, 118 та перехідних положень чинної Конституції України. У

відповідності до статті 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» НПА КМУ приймаються на основі та на виконання законів України. Підзаконність НПА КМУ також проявляється у їх конституційності. Це впливає як з аналізу положень Конституції України, так і з наявності спеціального механізму забезпечення конституційності актів КМУ – вирішення цього питання шляхом застосування спеціальних процедур у Конституційному Суді України згідно ст. 150 Конституції України. Виходячи з аналізу положень Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України», предметом розгляду Конституційного Суду України з питань відповідності Конституції України можуть бути як постанови, так і розпорядження КМУ. З метою забезпечення та формалізації такої ознаки НПА КМУ як конституційність необхідно удосконалити п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України», замінивши положення «акти Кабінету Міністрів України» словосполученням «нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України». На предмет конституційності повинні оцінюватись лише постанови КМУ, а розпорядження Уряду, які не є НПА, відповідно до ст. 55 Конституції України можуть оскаржуватись у судах загальної юрисдикції на предмет законності. Водночас, враховуючи складність та закритість для загалу конституційних проваджень, для цілей дотримання прав людини, як наступний крок пропонується внести зміни до ст. 150 Конституції України, забравши вирішення питання конституційності актів КМУ з компетенції Конституційного Суду України, оскільки підзаконність передбачає відповідність, в першу чергу, Конституції України. НПА КМУ мають чітку законодавчо визначену сферу правового регулювання, обмежену наданими Уряду компетенціями згідно Конституції та законів України. Ця сфера не повинна збігатися зі сферою законодавчого регулювання, широке коло суспільних відносин може бути безпосередньо врегульоване нормами актів КМУ, за умови, що вони входять до напрямів діяльності Уряду. Особливий порядок прийняття та опублікування НПА КМУ не відображає внутрішню сутність самого акта, проте є необхідним в умовах демократичного суспільства

для визнання чинності акта. Виходячи з принципів верховенства права і закону, потрібне чітке дотримання процедурних норм, що мінімізують можливості зловживань та порушень.

Підрозділ 2.2 «Місце нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України у системі нормативно-правових актів та у системі джерел права України» присвячено аналізу місця НПА Уряду в ієрархії як НПА, так і джерел права України. За загальним правилом, НПА КМУ мають підзаконний характер та за юридичною силою нижчі за Конституцію і закони України, а також акти Президента України. Акти всіх інших органів виконавчої влади в ієрархії НПА знаходяться нижче за акти Уряду та повинні їм відповідати. Водночас, чинні декрети КМУ мають силу, що відповідає юридичній силі закону та можуть бути змінені чи скасовані виключно у законодавчому порядку, оскільки були прийняті в межах делегованих повноважень. Нормативне визначення місця НПА КМУ в загальному відповідає сучасним науковим підходам. Проте, співвідношення з актами Президента України повинно вирішуватися шляхом чіткого розмежування сфер правового регулювання, а не презюмуванням вищої юридичної сили останніх над актами Уряду. Для визначення співвідношення НПА КМУ з актами інших органів державної влади важливе значення має застосування загальних принципів права. Співвідношення юридичної сили НПА КМУ та інших джерел права України залежить як від виду такого джерела, так і від суб'єкта правотворення, зокрема нормативно-правові договори можуть мати вищу юридичну силу, якщо вони підписуються від імені України або навіть Уряду, але є нижчими у ієрархії, якщо це колективні договори тощо. Співвідношення НПА КМУ із принципами права залежить від юридичної сили акта, в якому останні відображені та закріплені. У порівнянні з правовим звичаєм примат належить НПА КМУ.

У підрозділі 2.3 «Класифікація нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України» здійснюється класифікація НПА КМУ за різними критеріями. За юридичною силою НПА КМУ класифіковано на акти, видані у

межах власної правотворчості, видані у межах делегованої правотворчості, а також квазі-урядові акти. НПА КМУ, видані у межах власної компетенції, класифіковано за їх відношенням до закону на прийнятті: на виконання закону; для деталізації або подальшого розвитку закону; для встановлення первинного правового регулювання у сфері виключної компетенції КМУ. Крім того, НПА Уряду класифіковано за сферою правового регулювання, за терміном та територією дії, за критерієм відкритості, за правовим призначенням, за формою. Здійснені класифікації дозволили виявити такі викривлення практики урядової правотворчої: прийняття квазі-урядових актів, прийняття нормативних актів поза межами повноважень, а також прийняття «актів у актах». Ці порушення негативно впливають на систему українського законодавства та можуть бути викорінені шляхом внесення відповідних змін до законодавства.

Розділ 3 «Теоретико-технічні вимоги до нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Вимоги до змісту нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України»* досліджено теоретико-технічні вимоги до формування змісту НПА КМУ. Для цілей цього дослідження правотворчу техніку визначено як галузь знань про правила технічної побудови НПА за допомогою спеціальних засобів та прийомів, а також найбільш загальні змістовні вимоги до цих актів. Першою змістовою вимогою до створення НПА КМУ є повага до загальнолюдських цінностей, що виявляється через дотримання принципу верховенства права, у поєднанні із визнанням першочерговості інтересів того, на кого такий акт має поширюватися. Крім того, НПА КМУ мають відповідати загальновизнаним нормам міжнародного права, Конституції та чинному законодавству України. Зазначена відповідність має бути не формальною, а сутнісною, відображати дух міжнародного і національного права, у його сучасному розумінні, в тому числі в інтерпретації уповноважених правоінтерпретаційних органів. До змістових вимог правотворчої техніки до НПА КМУ належить відповідність сфери правового регулювання, що

проявляється у її обмеженні компетенцією Уряду, однорідністю регульованих відносин, а також повнотою правового регулювання і його відповідності реаліям суспільного життя. Визначення чітких меж правового регулювання сприяє звуженню кола суспільних відносин, які можуть бути детальніше досліджені, а отже, повніше врегульовані, без пропусків, пробілів і колізій, з урахуванням як реалій суспільного життя, так і наявного правового регулювання, завдяки чому досягається ціль ефективності урядового правового регулювання.

У підрозділі 3.2 «Вимоги до форми нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України» проаналізовано вимоги правотворчої техніки, які забезпечують якісне зовнішнє вираження правових норм у НПА Уряду, серед них: вимоги щодо обрання належної форми акта, логічні, мовні та структурні вимоги. Дотримання зазначених вимог сприяє створенню чіткого, ясного та лаконічного акта, який повно та вичерпно регулює відповідні суспільні відносини, яким зручно користуватися і легко зрозуміти. Згідно чинного законодавства єдиною допустимою зовнішньою формою є постанова Кабінету Міністрів України. Правотворчою помилкою при виборі зовнішньої форми акта є використання так званої форми «акта у акті», тобто затвердження самостійного НПА постановою КМУ. Така практика є порушенням статті 117 Конституції України, яка уповноважує Уряд видавати лише постанови і розпорядження. Таким чином, існує необхідність внесення змін у п. 2 параграфу 29 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950, а також п. 6 Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 року № 870, які, в першу чергу, слід ухвалити у новій редакції як постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок діяльності Кабінету Міністрів України» та «Про підготовку проектів актів Кабінету Міністрів України» відповідно. До логічних вимог належать: термінологічна єдність, логічна послідовність викладу (загальні положення, норми матеріального права, процедурні норми, прикінцеві та перехідні положення),

внутрішня узгодженість положень НПА Уряду, відсутність суперечностей та одноманітне й послідовне застосування технічних прийомів правотворення. Будь-які порушення вказаних вимог спричиняють істотні складності під час тлумачення та застосування НПА КМУ, ведуть до неоднозначної правозастосовної практики, необхідності додаткового тлумачення, а також можливості їх оскарження. До теоретико-технічних вимог до мови та стилю викладу НПА Уряду слід віднести: ясність, точність, доступність, лаконічність та офіційність. Всі ці якості повинні бути відображені у тексті акта у своєму поєднанні. Для полегшення процесу підготовки проектів НПА КМУ, особливо в частині термінології, пропонується застосування спеціального програмного забезпечення. Структура та рубрикація урядових актів залежить від традицій, які склалися та від потреб правового регулювання, специфіки галузі та регульованих відносин. Нормативний матеріал пропонується розділяти по розділах, підрозділах, пунктах та підпунктах. Таким чином, дотримання вимог правотворчої техніки сприяє покращенню якості НПА КМУ і підвищенню ефективності правового регулювання. Викладення правил правотворчої техніки у посібниках є недостатнім, водночас, невиправданим є закріплення їх на законодавчому рівні, а необхідним є їх вивчення у рамках курсів, семінарів та інших заходів підвищення кваліфікації для спеціалістів відповідної галузі. Доречним є введення спеціальних дисциплін у навчальні програми за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра.

Розділ 4 «Теоретико-технологічні правила створення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України», який складається з трьох підрозділів, присвячено аналізу правил правотворчої технології на основних етапах створення НПА Уряду: підготовки проекту акта, його погодження, консультування та експертування, а також прийняття, оприлюднення і набрання ним чинності.

Підрозділ 4.1 «Правила підготовки проектів нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України» присвячено аналізу теоретико-технологічних

правил підготовки проекту НПА КМУ, серед яких першим є з'ясування потреби у правотворчому регулюванні, що може мати наслідком відмову від розробки проекту в принципі. У разі підтвердження необхідності нормативно-правового регулювання, встановлюються його межі та формується первинний текст проекту акта. Як відображення вимоги дотримання верховенства права, ключовим принципом цієї стадії є максимальне обмеження сфери правового регулювання виключно необхідними питаннями, віднесеними до повноважень Уряду. Для підготовки якісного тексту НПА КМУ рекомендується поділити процес його підготовки на такі етапи: технічне завдання, передпроектний аналіз, підготовка концепції та самого проекту акта. Крім того, рекомендується змінити коло суб'єктів, залучених у цьому процесі.

Підрозділ 4.2 «Правила погодження, консультацій, експертування нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України» містить аналіз правил правотворчої технології на другій стадії урядового правотворчого процесу. Ця стадія є одним із проявів принципу верховенства права: таким чином забезпечується перевірка відповідності проекту чинному законодавству, включаючи міжнародно-правові договори і Конституцію України, яка здійснюється під час правової експертизи Міністерства юстиції України, або незалежних спеціалізованих установ, за умови виконання ними законодавчо встановлених вимог, що пропонуються у цьому дослідженні. Свою роль тут також відіграє й принцип відкритості та доступності, який проявляється у наданні нових повноважень зовнішнім від Уряду суб'єктам. Цей же принцип яскраво відображається у забезпеченні громадського обговорення проектів НПА КМУ із обов'язковим урахуванням їх результатів. У роботі пропонується варіант удосконалення і осучаснення механізму громадського обговорення, який міг би суттєво підвищити його ефективність. Зокрема, застосування сучасних інформаційних технологій може додати значного позитивного ефекту на цій стадії.

Підрозділ 4.3 «Правила прийняття, оприлюднення та набрання чинності нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України» присвячено аналізу теоретико-технологічних правил, які застосовуються на останній стадії урядового правотворчого процесу, яка полягає у кінцевому опрацюванні проекту, його ухваленні на засіданні Уряду, або остаточному відхиленні, а також наступному опублікуванні та набранні ним чинності. Верховенство права у цій частині повинно відображатися у неухильному виконанні процедурних правил, встановлених законодавством, та у покладенні безпосередньої персональної відповідальності на кожного члена Уряду за ухвалені рішення, що стає можливим завдяки пропонованим законодавчим змінам, серед яких зміна способу ухвалення НПА КМУ на його засіданнях. Пропонується закріпити обов'язковість розгляду проекту перед його ухваленням. Відкритість і доступність можуть бути забезпечені шляхом пропонованої в роботі зміни суб'єктного складу.

ВИСНОВКИ

У дисертації досягнуто поставленої наукової мети – з'ясовано сутність і визначено правову природу НПА КМУ, виокремлено основні вимоги правотворчої техніки і правила правотворчої технології, які забезпечують якість цих актів. До основних висновків належать:

1. НПА КМУ характеризуються такими необхідними ознаками, як нормативно-правовий характер (полягає у встановленні, зміні або скасуванні правових норм, не зважаючи на наявність у акті приписів ненормативного характеру), підзаконність (розкривається через три основні складові: нормативну, суб'єктну та цільову), особлива сфера правового регулювання (полягає у прийнятті НПА КМУ лише з питань, які віднесені до повноважень

Уряду) та визначений порядок їх прийняття (є необхідною ознакою в умовах демократичного суспільства для визнання чинності такого акта).

2. Визначення поняття НПА КМУ дано на основі цільового трактування його призначення. НПА КМУ – це спосіб здійснення державної виконавчої влади, який через встановлення, зміну або припинення дії правових норм, сприяє виконанню функцій, покладених на Уряд.

3. НПА КМУ можна класифікувати за юридичною силою на: акти, прийняті в межах власних повноважень (постанови КМУ); акти делегованої правотворчості (декрети КМУ) та квазі-урядові акти (акти, які формально ухвалюються не Урядом, а окремими його членами або допоміжними органами, але у зв'язку із тим, що регулюють тотожні чи тісно пов'язані суспільні відносини, *de facto* відіграють роль НПА КМУ). Постанови КМУ за відношенням до закону поділяються на три види: прийняті на виконання закону, прийняті з метою подальшого розвитку норм закону та прийняті для первинного правового регулювання в межах законодавчо наданих Урядом повноважень.

4. НПА КМУ повинні відповідати таким змістовим теоретико-технічним вимогам: відповідність загальнолюдським цінностям (забезпечується завдяки застосуванню пропонованого в роботі тесту. Правотворець відповідає на питання з точки зору заінтересованої особи: Чи порушуються цим актом її легітимні інтереси? Якщо так, то якою мірою? Чи можна було б забезпечити реалізацію суспільних інтересів іншим чином, не порушуючи або порушуючи меншою мірою її права або інтереси?); відповідність загальноновизнаним нормам міжнародного права, Конституції і законам України (передбачають детальне вивчення як самих правових норм, так і практики їх реалізації, особливо рішень і документів Міжнародного суду справедливості, Комітету з прав людини ООН, Конституційного та Верховного Судів України); відповідність сфери правового регулювання (обмеження її компетенцією Уряду, виключно в цілях здійснення державного управління, однорідністю регульованих відносин, а також повнотою правового регулювання і його відповідності реаліям суспільного життя, яка

досягається за допомогою аналізу механізмів існування таких відносин та виявленню недоліків функціонування цих відносин шляхом аналізу правозастосовної практики, існуючих неправових норм).

Формальні вимоги правотворчої техніки включають у себе: правила обрання належної форми акта (НПА Уряду можуть ухвалюватися виключно у формі постанов КМУ, а практика затвердження різних НПА постановами Уряду є порушенням вимог правотворчої техніки та статті 117 Конституції України), логічні (термінологічна єдність, логічна послідовність викладу, внутрішня узгодженість положень НПА Уряду, відсутність суперечностей, одноманітне й послідовне застосування технічних прийомів правотворчості) та мовні (ясність, точність, доступність, лаконічність та офіційність) правила побудови тексту НПА КМУ, правила його належного структурування (відповідність структури призначенню).

5. Теоретико-технологічні правила істотно відрізняються на трьох основних стадіях створення НПА КМУ. На стадії підготовки проекту акта застосовуються теоретико-технологічні правила, покликані виявити потребу у правовому регулюванні, відсіяти питання, регулювання яких не є необхідним, максимально обмежити предмет правового регулювання, а також сприяти найбільш повному, вичерпному та якісному правовому регулюванню, яке спирається на найкращі досягнення правотворення, правозастосовної діяльності, адміністративної, судової практик та наукові доробки. Етап правотворчої ініціативи може бути удосконалено шляхом інституційного розвитку, зокрема завдяки розширенню кола суб'єктів такої ініціативи. Запропоновано такі зміни: правотворча ініціатива повинна розумітися як процес висунення пропозиції щодо розробки або прийняття відповідного НПА. Отже, можна чіткіше розмежувати коло суб'єктів правотворчого процесу, їх ролі та повноваження. Етап визначення предмету і цілей НПА КМУ, який перетікає в допоміжний етап технічного завдання, спрямований на визначення основних матеріальних та процесуальних аспектів створення проекту майбутнього акта. Етап

передпроектного аналізу має істотне значення для забезпечення якості майбутнього НПА. Доречним є розроблення методичних рекомендацій щодо здійснення такого аналізу із використанням закордонного досвіду. Крім того, опрацювання на відповідність повинно бути логічною частиною етапу передпроектного аналізу. Пропонується закріпити обов'язковість розроблення концепції НПА КМУ в окремих випадках. Стадія підготовки проекту завершується відмовою у створенні НПА або розробкою проекту НПА з супровідною документацією, до переліку і змісту якої слід внести зміни.

На стадії погодження, консультацій, експертування отримали свій розвиток інституційна та функційна складові правотворчої технології в частині порядку та вимог до погодження і громадського обговорення проекту НПА КМУ. До експертизи проектів НПА Уряду сформульовано ряд вимог, серед яких професіоналізм та незалежність суб'єктів її здійснення, пропонується скоротити число законодавчо закріплених видів експертизи. Крім того, для підвищення ефективності етапів консультацій та погодження доречним буде широке застосування сучасних інформаційних технологій та їх можливостей.

На етапі прийняття НПА КМУ повинні застосовуватися такі правила: попереднє ознайомлення з текстом проекту, представлення та обговорення проекту перед голосуванням, а також ухвалення акта більшістю голосів членів Уряду є обов'язковими. На етапі оприлюднення важливим є максимальне скорочення кількості НПА КМУ з обмеженим доступом, а також обмеження доступу виключно до актів, які жодним чином не впливають на права та свободи людини. Етап набрання чинності має відбуватися в чітко окреслених законодавчих межах.

6. За результатами дослідження, було запропоновано ряд змін до Конституції України, Законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», Регламенту Кабінету Міністрів України, а також Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України. Пропоновані зміни спрямовані на

забезпечення відповідності НПА КМУ теоретичним положенням, досягнення їх високого рівня з точки зору правотворчої техніки, а також на підвищення ефективності процесу їх розробки і прийняття. Доречним є розробка спеціальних курсів, семінарів та інших заходів підвищення кваліфікації для спеціалістів-нормопроектантів та введення спеціальних дисциплін у навчальні програми за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. **Заплотинська Ю. І.** Акти Кабінету Міністрів України в системі нормативно-правових актів: загальнотеоретичний та порівняльно-правовий аспекти / Ю. І. Заплотинська // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Вип. 57. – С. 36–43.

2. **Заплотинська Ю. І.** Класифікація нормативно-правових актів уряду за юридичною силою / Ю. І. Заплотинська // Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2014. – С. 19–22.

3. **Заплотинская Ю. И.** Выбор надлежащей формы правительственного акта с точки зрения правотворческой техники / Ю. И. Заплотинская // *Legea Si Viata*. – 2014. – С. 51–55.

4. **Заплотинська Ю. І.** Підзаконний характер як необхідна властивість урядових нормативно-правових актів / Ю. І. Заплотинська // Вісник Львівського університету. Серія юридична, 2014. – Вип. 60. – С. 28–34.

5. **Заплотинська Ю. І.** Правотворча ініціатива щодо створення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України / Ю. І. Заплотинська // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2015. – №2 (I). – С. 16–20.

6. **Заплотинська Ю. І.** Акти уряду: історичний екскурс / Ю. І. Заплотинська // Розвиток державності та права в Україні: реалії сьогодення:

Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, України, 13-14 серпня 2011 р.). – Одеса : у 2-х ч. Ч.1 – Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2011. – С. 11–14.

7. **Заплотинська Ю. І.** Генеза урядової правотворчості: теоретичний аналіз / Ю. І. Заплотинська // Теоретико-практичні механізми розбудови правової держави: матеріали Всеукраїнської конференції науковців та практиків (м. Львів, 23-24 вересня 2011 р.): у 2 ч. Ч. 1 – Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2011. – С. 34–35.

8. **Заплотинська Ю. І.** Місце актів Кабінету Міністрів України в системі нормативно-правових актів України / Ю. І. Заплотинська // Роль права у забезпеченні законності та правопорядку: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 11-12 жовтня 2011 р.). – Запоріжжя: у 2 ч. Ч. 1. – Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2011. – С. 14–16.

9. **Заплотинська Ю. І.** Акти Кабінету Міністрів України серед інших джерел права України / Ю. І. Заплотинська // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали XVIII регіональної науково-практичної конференції (м. Львів, 26-27 січня 2012 р.). – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2012. – С. 23– 24.

10. **Заплотинська Ю. І.** Основні ознаки нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України / Ю. І. Заплотинська // Актуальні проблеми прав людини, держави та правової системи: Матеріали XI Міжнародної студентсько-аспірантської наукової конференції. – Львів, 2012. – С. 14– 15.

11. **Заплотинська Ю. І.** Конституційність та законність як ознаки нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України як джерело права України / Ю. І. Заплотинська // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали XX звітної науково-практичної конференції

(м. Львів, 6-7 лютого 2014 р.). – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2014. – С. 26– 28.

12. **Заплотинська Ю. І.** Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України: особливості правотворчого процесу / Ю. І. Заплотинська // Ініціатива. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали XXI звітної науково-практичної конференції (м. Львів, 12-13 лютого 2015 р.): у 2 ч. Ч. 1. – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2015. – С. 32– 35.

13. **Кувітанова Ю. І.** Відповідність нормативно-правових актів Уряду загальнолюдським цінностям як перша вимога юридичної техніки / Ю. І. Заплотинська // Юридична техніка і технологія: теорія та практика застосування : тези доп. та повідомл. учасн. II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 24–25 листоп. 2016 р.) / за заг. ред. І. Д. Шутака. – Харків : Право, 2016. – С. 217– 219.

14. **Заплотинська Ю. І.** Акти уряду на теренах України: кризь історію до сьогодення / Ю. І. Заплотинська // Наукове періодичне видання «Актуальні питання публічного та приватного права», науковий журнал. – 2013. – №1. – С. 13– 16.

АНОТАЦІЯ

Кувітанова Ю. І. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України: загальнотеоретична характеристика. – Наукова кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.01. «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». – Львівський національний університет імені Івана Франка, Львів, 2018.

Дисертація присвячена дослідженню правової природи нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України (Уряду), аналізу основних вимог правотворчої техніки, а також правил правотворчої технології, які забезпечують якість відповідних актів.

У роботі досліджено основні ознаки нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України (нормативно-правовий характер, підзаконність, особлива сфера правового регулювання та певний, встановлений порядок їх прийняття). Здійснено класифікацію нормативно-правових актів Уряду за різними критеріями. Виокремлено теоретико-технічні вимоги до змісту і форми зазначених актів, а також проаналізовано теоретико-технологічні правила створення якісних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України на стадіях підготовки їх проектів, погодження, консультацій та експертування, а також прийняття і опублікування.

В результаті аналізу доктринальних підходів, а також дослідження практики вітчизняного урядового правотворення та його результатів сформульовані пропозиції, спрямовані на вдосконалення правового регулювання статусу та процесу підготовки і прийняття нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, Кабінет Міністрів України, нормативно-правовий характер, підзаконність, правотворчість, правотворча техніка, правотворча технологія.

АННОТАЦІЯ

Кувитанова Ю. И. Нормативно-правовые акты Кабинета Министров Украины: общетеоретическая характеристика. – Научная квалификационная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук (доктора философии) по специальности 12.00.01. «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений» – Львовский национальный университет имени Ивана Франко, Львов, 2018.

Диссертация посвящена исследованию правовой природы нормативно-правовых актов Кабинета Министров Украины (Правительства), анализу основных требований правотворческой техники, а также правил правотворческой технологии, которые обеспечивают качество соответствующих актов.

В работе исследовано основные признаки нормативно-правовых актов Кабинета Министров Украины (нормативно-правовой характер, подзаконность, особая сфера правового регулирования и определенный, установленный порядок их принятия). Осуществлена классификация нормативно-правовых актов Правительства по различным критериям. Выделены теоретико-технические требования к содержанию и форме таких актов, проанализировано теоретико-технологические правила создания качественных нормативно-правовых актов Кабинета Министров Украины на стадиях подготовки их проектов, согласований, консультаций, экспертного анализа, принятия и публикации.

В результате анализа доктринальных подходов, исследования практики отечественного правительственного правотворчества и его результатов, сформулированы предложения, направленные на усовершенствование правового регулирования статуса и процесса подготовки и принятия нормативно-правовых актов Кабинета Министров Украины.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, Кабинет Министров Украины, нормативно-правовой характер, подзаконность, правотворчество, правотворческая техника, правотворческая технология.

SUMMARY

Kuvitanova Y. I. Legal Acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine: General Theoretical Characteristic. – the Manuscript.

The thesis for a Candidate (Doctor of Philosophy)'s Degree in Law on specialty 12.00.01. "Theory and History of the State and Law; History of Political and Legal Studies". — Ivan Franko National University of Lviv, Lviv, 2018.

The purpose of the research is to identify the nature of the legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine (the Government), to analyze the main requirements of the legislative technique and rules of the legislative technology that ensure enactment of high-quality legal acts.

Novelty of the scientific concepts is that this thesis is the first Ukrainian complex theoretical research on the legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine encompassing both legislative technique and technology tools of their enactment.

Main features of the legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, their evolution as well as foreign experience are studied. Regulatory character, subordinate legislative character, special regulatory framework and the determined order of enactment are pointed as the main features of the aforementioned acts. Regulatory character consists in the enactment, amending and abolishment of legal norms notwithstanding the fact that legal act may contain non-legislative provisions. Subordinate legislative character of the legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine has three elements: legislative (provisions of active legislation), subjective (place and role of the enacting body within the state apparatus) and functional (purpose of legal acts). According to one of the most essential legal principles (state agencies are entitled to act solely within legal framework) the legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine shall regulate only fields specifically designated as the Government authority. Determined order of enactment is an essential feature of legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The legal act of the Cabinet of Ministers of Ukraine (interpreted teleologically) is a method of executive authority that facilitates performance of governmental duties by enactment, amending and abolishment of legal norms.

The legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine are classified on the basis of legal force into the legal acts adopted within own legal framework, delegated acts and

quasi-governmental acts. They are classified on the basis of the form into primary and secondary acts. Both classifications detected non-compliance with the requirements of the legislative technique. The research offers the solutions how to enforce compliance.

The legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine should comply with substantial and formal theoretico-technical requirements. Substantial requirements comprise: compliance with universal human values, generally recognized rules of international law, the Constitution and the laws of Ukraine, preset legal framework, accordance with social reality. Compliance with universal human values could be reached by the testing offered in the research. Compliance with generally recognized rules of international law is interpreted not as a mere conformity with rules as stated in the documents but rather conformity with the rules as interpreted by authorized international institutions. Preset legal framework should be bound by the Government's authority, similarity of the regulated legal relations, correspondence to the real life.

Formal theoretico-technical requirements to the legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine comprise: logical, language and structural requirements. Correct selection of the act's form is an essential formal requirement as well.

Theoretico-technological rules are specific on the main stages of enactment: project drafting; approvals, consultations, expert appraisal and adoption, publishing and entering into force. The stage of project drafting comprehends the rules addressed to ensure that there is a need for legal regulation and limit a subject of legal regulation upon analysis of acting legislation, law enforcement and scientific research. Institutional and functional elements of the legislative technology on the stage of approvals, consultations and expert appraisal have been developed in this research. Legislative amendments of adoption procedure were offered on the basis of the research, i.a. preliminary studying, discussion and adoption of the legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the basis of personal voting should be obligatory.

Key words: legal act, the Cabinet of Ministers of Ukraine, regulatory character, subordinate legislative character, legislative drafting, legislative technique, legislative technology.