

## ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію **Кувітанової Юлії Іванівни** на тему:

**«Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України: загальнотеоретична характеристика»**, поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю – 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

Реформування різноманітних сфер життєдіяльності суспільства, характерне для сучасної української дійсності, вимагає формування узгодженої, нормативно організованої системи законодавства. Важливого значення у цьому відношенні має теоретичне дослідження системи нормативно-правових актів, їх співвідношення та реалізації, визначення ієрархічного підпорядкування юридичних актів та їх залежності від суб'єктів нормотворчості. Особливий статус Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади держави, пов'язаний із здійсненням виконавчо-розпорядчих повноважень, обумовлює актуальність, теоретичну та практичну значимість аналізу природи і призначення нормативно-правових актів цього державного органу.

Актуальність дисертаційного дослідження Ю.І. Кувітанової обумовлюється також:

- необхідністю теоретико-правової характеристики нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України як джерела права;
- потребою встановлення сутності цих актів та вимог до їх розробки і створення;
- визначенням особливостей правотворчої техніки та технології створення актів уряду;
- обґрунтуванням шляхів та факторів підвищення якості та ефективності регулятивного впливу нормативно-правових актів Уряду;

- важливістю їх значення у забезпеченні принципу верховенства права в Україні;

- відсутністю у сучасній теоретичній науці комплексних монографічних досліджень, присвячених загальнотеоретичній характеристиці нормативно-правових актів Кабінету Міністрів.

Здійснення дисертаційного дослідження в межах тем наукової діяльності кафедри теорії та філософії права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, де робота і була виконана, суттєво підвищує її наукову значимість.

Визначені дисертанткою завдання надати можливість повною мірою досягти поставлену мету, що полягає у з'ясуванні правової природи нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України; формулюванні основних вимог правотворчої техніки та правил правотворчої технології, що забезпечують їхню якість. Найважливішого значення, на нашу думку, мають завдання щодо виокремлення ознак, поняття, різновидів, нормативно-правових актів уряду; з'ясування теоретико-технічних вимог до змісту та їх форми; обґрунтування шляхів вдосконалення діючого законодавства щодо питань розробки і прийняття актів Уряду та підвищення їх якості (с. 15 дисертації).

Дисертанткою чітко визначено об'єкт дослідження, яким є нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України та предмет – загальнотеоретичні закономірності нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, техніко-технологічні особливості їх створення. Застосування системи філософських, загально- та спеціально наукових методів надало можливість обґрунтувати ідеї, положення та висновки, які складають наукову новизну та визначають внесок дисертантки у розроблювану проблему. Особливого значення, на нашу думку, мають положення, обґрунтовані вперше щодо нормативної, суб'єктної та цільової складових підзаконного характеру нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України; способів

ефективного нормативного забезпечення їх конституційності; неконституційності практики затвердження інших актів Уряду постановами КМУ; визначення відповідності проекту нормативно-правового акту Кабінету Міністрів України загальнолюдським цінностям та їх впливу на вибір методів правового регулювання; необхідності імплементації загальнотеоретичних підходів до поняття, ознак та класифікації нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України у правотворчу практику (с. 17-18).

Не викликають заперечень і положення дисертації які удосконалено та торкаються поняття нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, їх класифікації, вимог правотворчої техніки їх створення, правил розробки і ухвалення, а також положення щодо ознак нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, що набули подальшого розвитку (с. 18-19).

Положення дисертаційного дослідження Ю.І. Кувітанової отримали апробацію у доповідях на засіданнях кафедри теорії та філософії права, 6 наукових статтях, 8 тезах доповідей на наукових конференціях різного рівня та можуть бути використані у науково-дослідній, правотворчій, правозастосовній та науково-педагогічній діяльності. Важливим результатом дослідження є обґрунтування дисертанткою пропозицій внесення змін до законодавства, наданих на розгляд Кабінету Міністрів України.

Логічною і послідовною є структура дисертації Ю.І. Кувітанової, яка складається із трьох розділів, які об'єднують десять підрозділів.

Розділ 1 присвячено аналізу джерельної бази та методологічної основи дослідження. Характеризуючи наукові джерела по темі дослідження дисертантка посилається на праці Платона, Аристотеля, Цицерона, які наголошували на справедливості нормативного регулювання (с. 21). Особливістю ідей філософів Нового часу дисертанта вважає виокремлення державної виконавчої влади, її функцій та особливостей адміністративних

актів. Визначено роль Ф. Бекона, І Канта, Г. Кельзена, Ф. Жені, Ф. Савіньї, І. Бентама та Р. фон Ієрінга у становленні уявлень про акти Уряду (с. 22).

Особливістю наукових досліджень ХІХ – початку ХХ ст. дисертантка вважає активні теоретичні розробки в галузі урядової правотворчості, результати яких були викладені на монографічному рівні (с. 22). Особливої уваги приділено аналізу монографічних робіт М.М. Сперанського, Н.М. Коркунова та Г. Еллінека, присвячених аналізу нормативно-правових актів; співвідношення та взаємодії двох видів актів, різних за юридичною силою (сс.22-23).

Дисертанткою проаналізовано праці українських вчених та визначено їх внесок у дослідження урядових актів (с. 24). Досить докладно визначено роль радянської юридичної науки у дослідженні природи нормативно-правових актів Уряду (с. 25-26) та сучасні наукові доробки у сфері правотворчої техніки та технології актів виконавчої влади (с. 26-29).

На основі виокремлення наукових підходів до розуміння методології дисертантка формулює власне уявлення про методологію дослідження предмету дисертації (с. 30-32). В роботі виокремлено концептуальні підходи, серед яких визначено роль матеріалістичного, ідеалістичного та діалектичного підходів у дослідженні актів Уряду (с. 34); виправданим є застосування соціологічного підходу до встановлення прикладних аспектів актів Кабінету Міністрів України та потребового підходу, що надав можливість акцентувати увагу на спрямованості досліджуваних актів на задоволення потреб людини чи соціальної групи (сс. 35-36). Основними методами дослідження обраного предмету дисертанткою визначено історико-правовий, структурно-функціональний, порівняльно-правовий та формально-логічний методи, метод техніко-юридичного аналізу, абстрагування, аналізу, герменевтичний метод (сс. 36-41), які забезпечили досягнення мети дослідження.

Розділ 2 присвячено визначенню правової природи нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України шляхом виокремлення їх ознак, місця цих актів у системі нормативно-правових актів та у системі джерел права України, класифікації актів Уряду.

Наголошуючи на потребі дослідження Уряду України, з одного боку, як різновиду виконавчої влади, а з іншого – особливого національно-орієнтованого виду влади, в дисертації визначено ключові ознаки, що відображають правову природу нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України (с. 45-46). В результаті узагальнення існуючих наукових поглядів на поняття нормативно-правових актів Уряду (с. 46-47) обґрунтовано власне бачення цієї категорії.

Вдосконаленню поняття нормативно-правовий акт сприяв загальнотеоретичний аналіз актів Уряду, їх ознак, функцій та місця в системі нормативно-правових актів та інших джерел права України. Дисертанткою робиться правомірний висновок про те, що акти Уряду відповідають видовим ознакам нормативних актів та родовим ознакам актів органів виконавчої влади (с. 45).

На основі узагальнення існуючих у науковій літературі уявлень про нормативно-правові акти Уряду (с. 46-47), дисертантка виокремлює наявні їх особливі та спільні риси. В якості основної ознаки нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України визначено їх нормативний характер (с. 49-52). Саме на нього вказують такі властивості акту, як його загальнообов'язковість, неперсоніфікованість, можливість неодноразового застосування та збереження дії незалежно від виконання акту (с. 56-60). Як висновок дисертантка вірно стверджує, що нормативно-правовий характер акту Кабінету Міністрів України полягає у тому, що вони містять приписи, якими встановлюється, змінюється чи припиняється дія норм права (с. 59).

Важливою ознакою нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України визначено їх підзаконний характер, що обумовлює їх прийняття на

основі законів та не суперечити їх положенням (с. 60-61). Історичний аналіз статусу актів Уряду за різних форм правління, дисертантка приходить до висновку, що ці акти не завжди характеризувалися підзаконним характером, проте сучасна практика підтверджує, що підзаконність нормативно-правових актів Уряду виявляється у їх прийнятті на основі та на виконання законів (с. 63-64). Цікавою є позиція дисертантки, яка підзаконний характер нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України пояснює не підпорядкованістю цього органу парламентові, базовим значенням закону, який потребує конкретизації (с. 67-68).

Особливої уваги дисертанткою приділено аналізу існуючих у законодавстві колізій стосовно наявності нормативного характеру постанов та розпоряджень Уряду (с. 51-52). Дисертанткою виокремлено три складові підзаконності нормативно-правових актів КМ України – нормативну, суб'єктивну та цільову (с. 71). Пропонується привести у відповідність норми Закону України «Про Кабінет Міністрів України», щодо статусу нормативно-правових актів. Дисертанткою робиться висновок про те, що до нормативно-правових актів України належать постанови і декрети цього органу влади (с. 54).

Окремо досліджено таку ознаку нормативно-правових актів Уряду як конституційність, що визначається як можливість прийняття актів спеціальним органом держави – Урядом у межах наданих йому на законодавчому рівні повноважень (с. 73-74). Особлива сфера правового регулювання актів Уряду пов'язується з його характеристикою як органу загальної компетенції (с. 76) та широким колом суспільних відносин у різних галузях життєдіяльності суспільства, які є важливими для нього (с. 77).

Важливою ознакою актів Уряду, дослідженою у дисертаційному дослідженні Ю.І. Кувітанової, є їх прийняття у відповідності до встановлених вимог у визначеному порядку, що обумовлює їх легальність (с. 77-78). В якості складових цієї ознаки досліджено колегіальність, процедурність

прийняття нормативно-правових актів Уряду та особливості їх оприлюднення. З усіх піднятих проблем запропоновано зміни до діючих актів, що націлені на підвищення якості і системності актів Уряду. Практичної значимості роботі додає аналіз залежності процедури прийняття нормативно-правового акту КМ України від його форми.

Досить повним та виваженим є визначення поняття нормативно-правового акту КМ України, обґрунтоване дисертанткою. У ньому знайшли відображення особливості і властивості цього різновиду нормативно-правових актів, їх мета та функціональне призначення (с. 79-80).

Логічним у аналізованій дисертаційній роботі стало визначення місця нормативно-правових актів КМ України у системі джерел права. Цілком вірним є твердження Ю.І. Кувітанової щодо підпорядкованості актів Уряду Конституції, конституційним та звичайним законом держави та підкреслюється спірність положення щодо відповідності цих актів нормативно-правовим актам Президента (с. 81-82). Цікавими є роздуми дисертантки стосовно юридичної природи декретів КМ України, які фактично прирівнювалися за юридичною силою до законів, оскільки були прийняті в межах делегованих Верховною Радою України повноважень (с. 82-83).

З метою подолання існуючих колізій у питанні природи нормативно-правових актів КМ України, дисертанткою запропоновано:

- вважати постанови КМ України нормативно-правовими актами;
- надати розпорядженням цього органу розпорядчого, поточного характеру;
- оптимізувати співвідношення актів Уряду і Президента держави;
- забезпечити прийняття нормативно-правових актів КМ України виключно у межах повноважень;

- систематизувати законодавство з метою визнання такими, що втратили юридичну силу декретів КМ України, потреба у яких в сучасних реаліях відсутня (с. 85-86).

Досить цікавим з наукової точки зору є обґрунтування можливих критеріїв класифікації нормативно-правових актів Уряду *за юридичною силою* (прийняті в межах власних правотворчих повноважень, у межах делегованої правотворчості, квазі-урядові акти) – с. 89-95; *за відношенням до закону* (прийняті на виконання, для розвитку закону) – с. 95-96; за сферою правового регулювання (встановлення первинного правового регулювання у сфері виключної компетенції КМ України, у сфері державного будівництва, забезпечення державного суверенітету, в економічній та фінансовій сферах, зовнішньоекономічній сфері, у зовнішньополітичній, соціальній, екологічній сферах, у сфері освіти, науки, культури (с. 96-98); за територією, ступенем відкритості, правовим призначенням, дією у часі, за формою (с. 98-99). Досліджено також природу та правовий статус таких вторинних урядових актів як статути, правила, положення, інструкції та програми (с. 99-102).

Самостійним предметом дослідження у розділі 3 дисертації стали вимоги до змісту нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. Виходячи із аналізу існуючих визначень правотворчої техніки та узагальнюючи їх (с. 107-112), дисертантка пропонує власне бачення цієї категорії (с. 110) та акцентує увагу на її вимогах і правилах. Серед основних вимог змісту нормативно-правових актів КМ України виокремлено відповідність загальнолюдським цінностям, врахування верховенства права, відповідність міжнародно-правовим документам у сфері пра людини, відповідність Конституції та Законом України, націленість на забезпечення правового регулювання (с. 112-126). Важливими у практичному сенсі є ідеї дисертантки щодо моральності, ефективності та дієвості нормативно-правових актів Уряду (с. 128-129).



В якості вимог до форми нормативно-правових актів КМ України виокремлено вимоги до зовнішньої форми акту, логічні, термінологічні та мовні вимоги, вимоги до структурування нормативного матеріалу (с. 130). Дисертанткою запропоновано варіанти вибору форми нормативно-правового акту (с. 132); проаналізовано існуючі помилки у процесі вибору форми акту; виокремлено фактори, що спричиняють колізії у цій сфері та обґрунтовано можливі шляхи їх подолання (с. 133-134). Окремо звернуто увагу на практику затвердження ненормативних документів, використання постанов для затвердження типових положень, затвердження постановами документів нормативного характеру (с. 134-137).

Достатньої уваги у дисертації Ю.І. Кувітанової приділено логіці викладу змісту нормативно-правових актів КМ України. Мова іде про одноманітне розуміння термінів, вживаних у нормативно-правовому акті Уряду, зв'язок нормативних приписів між собою, внутрішню узгодженість окремих положень акту, відсутність протиріч, системність та узгодженість з положеннями інших актів (с. 138-142).

Належність процесу прийняття нормативно-правових актів КМ України до правотворчості логічно обумовлює аналіз особливостей застосування технічних прийомів правотворчості при формуванні нормативно-правових актів Уряду. Серед них виокремлено послідовність мислення, особливості стилю, вибір складності мови, максимальну чіткість викладу, відсутність протиріч, повноту, дотримання термінологічних, синтаксичних і логічних вимог (с. 140-148). Окрема увага дисертанткою приділена дотриманню правил щодо стилю викладу положень нормативно-правових актів Уряду (с. 150-151), їх точності, доступності, залежності від правосвідомості та правової культури суб'єктів нормопроекування (с. 151-152), володіння спеціальними знаннями, використання доцільних засобів правотворчості, врахування мети правового регулювання (с. 153-154). Доцільним є дослідження у дисертації Ю.І. Кувітанової офіційного стилю актів Уряду, її

структурних складових, реквізитів (с. 156-160), що залежать від традицій, потреб правового регулювання, специфіки галузі та регульованих відносин (с. 163).

Значну увагу в роботі приділено аналізу правил підготовки проектів нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. Дисертанткою виокремлено три стадії підготовки проектів, а саме: підготовчу, спрямовану на визначення потреби у нормативно-правовому регулюванні; окресленні кола відносин, які повинні регулюватись та створенні проекту нормативно-правового акту (с. 169); стадію погодження, консультацій, експертування, що забезпечує можливість ознайомлення з проектом, узгодження його положень із зацікавленими суб'єктами, громадське обговорення та проведення експертизи проекту (с. 170), стадію прийняття, оприлюднення та набрання чинності акту (с. 170). В дисертаційному дослідженні Ю.І. Кувітанової приділена увага з'ясуванню сутності правового моніторингу, урядової правотворчої ініціативи в її зовнішньому і внутрішньому аспектах (с. 174-176), обґрунтовано авторське бачення правотворчої ініціативи відносно актів Уряду (с. 176), досліджено планування правотворчої діяльності Уряду, методи та способи підзаконної нормотворчості, особливості технічних завдань з розробки проекту урядового акту (с. 179-180), діяльність спеціальних комісій і груп по розробці акту, його супровідних документів, встановлення кола питань, на які повинен звернути розробник (с. 182-186). Практичного спрямування мають пропозиції дисертанта щодо внесення змін і доповнень до діючого законодавства (с. 174, 175, 178) та обґрунтування формуляра, який є важливим для прийняття якісного нормативно-правового акту (с. 187-192). Обґрунтовано досить об'ємну характеристику концепції нормативно-правового акту Уряду та виокремлено її ключові елементи (с. 193-194), доречними є пропозиції дисертантки щодо фінансового обґрунтування акта, вивчення адміністративної і судової практики у певній сфері, збору інформації про об'єкт правового регулювання, проведення

наукової експертизи, відповідності проекту акту *asguis communautaire* (с. 198-201).

Слід погодитись з дисертанткою, що важливого значення для підготовки нормативно-правового акту КМ України має його погодження, консультації та експертування (с. 202). Доречними є пропозиції щодо необхідності уточнення поняття «заінтересовані органи», покладення повної відповідальності за розробку акта на ініціаторів, суб'єктів звернення за погодженням, підвищення ролі громадського обговорення проектів нормативно-правових актів Уряду (с. 204-209). Обґрунтованими є ідеї автора щодо поняття експертизи актів Уряду та необхідності проведення правової їх експертизи (с. 211-214). Запропоновано зміни до пояснювальної записки акту, необхідність доповнення акту порівняльною таблицею щодо його зв'язку з чинними нормативно-правовими актами (с. 218-224).

Висновки до розділів в цілому відображають у стислому вигляді основні ідеї та положення дисертаційного дослідження Ю.І. Кувітанової. Положення автореферату узагальнюють наукові ідеї дисертантки, викладені у роботі. Публікації автора достатньою мірою забезпечують апробацію наукових ідей у 6 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях та 8 тезах доповідей на Всеукраїнських і Міжнародних науково-практичних конференціях. Опрацювання більше 350 наукових джерел, застосування системи методів дослідження надали можливість отримати об'єктивні науково-обґрунтовані результати. Додатки до роботи забезпечують сприйняття ознак нормативно-правових актів КМ України, їх місця в системі існуючих нормативно-правових актів, вимог техніки створення актів Уряду, змін та доповнень до нормативно-правових актів, запропонованих дисертанткою (с. 268-282).

Дисертаційне дослідження Ю.І. Кувітанової оцінюється позитивно, однак, як і будь-яка творча робота, воно викликає певні зауваження, що можуть бути сприйняті дисертанткою як побажання на майбутні дослідження проблеми чи уточнення авторської позиції із спірних питань.

1. В роботі застосовано різноманітні погляди на термінологію техніко-юридичних засобів формування нормативно-правових актів Уряду і це є позитивним. Однак, у роботі не достатньо аргументовано застосування термінів «правотворча техніка» та «правотворча технологія», а не «нормотворча техніка» і «нормотворча технологія», які є широко вживаними в сучасній українській правовій науці.

2. Не заперечуючи наукового значення запропонованої дисертанткою класифікації нормативно-правових актів КМ України, все ж з точки зору практики, виокремлення такого виду нормативно-правових актів Уряду як «квазі-урядові акти» виходить за межі класифікації за цим критерієм, оскільки такі акти *de-jure* не є нормативно-правовими актами КМ України.

3. Дисертаційне дослідження, не дивлячись на наповненість щодо його прикладами недосконалості сучасного законодавства та пропозиціями його вдосконалення стосовно нормативно-правових актів КМ України, істотно збагатили б розгорнуті приклади положень нормативно-правових актів КМ України, які відповідають вимогам правотворчої техніки, про які йдеться у Розділі 3 дисертаційного дослідження, і положень, які суперечать таким вимогам.

4. Обмеженість дисертаційної роботи певним обсягом спричинили розгляд певних питань фрагматично. Мова іде, перш за все, про пропоновані зміни інституційної (суб'єктної) складової процесу створення нормативно-правових актів КМ України.

5. З огляду на націленість актів Уряду на забезпечення суспільного порядку та регулювання суспільної взаємодії, більш детально у роботі необхідно було б розглянути роль антропологічного та комунікативного підходів до дослідження нормативно-правових актів КМ України.

Означені зауваження не мають принципового характеру і можуть бути враховані дисертанткою в процесі подальших творчих пошуків.

Вважаємо, що дисертація Кувітанової Юлії Іванівни на тему: «Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України: загальнотеоретична характеристика» відповідає спеціальності 12.00.01 та державним вимогам до такого роду наукових праць. Дисертація підготовлена на актуальну тему, виклад є зрозумілим і науковим, мова є професійною та точною. Вважаємо, що дисертація відповідає вимогам п.п. 9,11 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. №567, а її автор – Юлія Іванівна Кувітанова – 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:**

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

**С.В. Бобровник**

