

ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук, вченого секретаря Науково-дослідного інституту державного будівництва і місцевого самоврядування Національної академії правових наук України
Петришина Олега Олександровича
на дисертаційну роботу Кувітанової Юлії Іванівни
«Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України: загальнотеоретична характеристика», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук із спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

Ознайомлення з дисертацією Кувітанової Ю. І., її науковими публікаціями з теми даного дослідження та авторефератом дисертації дає мені, як офіційному опоненту, підстави надати до Спеціалізованої вченої ради Д 35.051.03 у Львівському національному університеті ім. Івана Франка наступний відгук.

Актуальність теми дослідження. Протягом останніх десятирічь Україна перебуває у процесі активних політичних, соціально-економічних та світоглядних змін, спрямованих на формування оновленої правової системи. Становлення верховенства права є ключовим елементом цих трансформацій. Крім того, процеси глобалізації, загальносвітової та регіональної інтеграції спричиняє підвищення ролі міжнародних стандартів у різних сферах суспільного життя, в тому числі у сфері підзаконної правотворчості.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України регулюють широкий спектр суспільних відносин та займають чільне місце у системі джерел права України. Переосмислення їх правової природи з урахуванням загальних трансформаційних процесів у правовій системі України, а також глибинне теоретичне дослідження їх ознак, видів та місця у ієрархії нормативно-правових актів України є актуальним завданням правової науки.

Водночас, дослідженню додає як теоретичної цінності, так і практичного значення вивчення вимог і правил правотворчої техніки і технології, які застосовуються у процесі створення нормативно-правових

актів Кабінету Міністрів України. Відображення теоретичних напрацювань у методології створення якісних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України сприяє досягненню цілей верховенства права та розвитку правової системи України.

Підготовлена Кувітановою Ю. І. дисертація є спробою на комплексному теоретичному рівні розв'язати окремі проблеми, удосконалити погляди та надати подальшого розвитку доктринальним та законодавчим положенням щодо нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, а також процесу їх створення.

Через удосконалення загальнотеоретичного поняття «нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України» та переосмислення його ознак та видів дисертація сприяє розвитку фундаментальної теоретико-правової науки, а через удосконалення вимог до змісту і форми нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, а також процесу їх створення – розвитку правотворчої техніки і технології, а також законодавства України в цілому.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами і 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).

Наукова новизна полягає у тому, що за результатами проведеного дослідження **уперше**: з'ясовано, що підзаконний характер НПА КМУ містить в своїй основі три складові: нормативну, суб'єктну, цільову; запропоновано способи ефективного нормативного забезпечення конституційності НПА

КМУ; встановлено непрямую неконституційність практик - аргументовано необхідність імплементації загальнотеоретичних підходів щодо поняття, ознак та класифікації НПА КМУ у правотворчу практику та її нормативне регулювання; **удосконалено:** визначення поняття НПА КМУ (з точки зору цільового розуміння); класифікацію НПА КМУ за юридичною силою; окремі вимоги правотворчої техніки до створення НПА КМУ; окремі правила розробки та ухвалення НПА КМУ, на основі чого запропоновано ряд змін до чинного законодавства України; 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. Подальшого розвитку набули наукові положення щодо ознак НПА КМУ.

Оцінка змісту дисертаційного дослідження.

У підрозділах розділу 1 «Джерела та методологія дослідження (загальна характеристика)» проаналізовано наукові погляди на НПА Уряду, правотворчу техніку і технологію їх створення. Досліджено місце НПА Уряду в ієрархії як НПА, так і джерел права України.

Можна погодитися з думкою дисертантки про те, що 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.

Обґрунтованою також є теза про те, 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 в першу чергу спиратися на загальнотеоретичні дослідження.

Також достатню увагу приділено методології дослідження, від якої залежать його результати, їх повнота та істинність (підрозділ 1.2).

Зважаючи на практичну значимість НПА КМУ, для дослідження дисертанткою 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). Адже в основі будь якої держави лежить її соціальний характер (соціальна спрямованість).

Враховуючи обрану парадигму, Кувітановою Ю. І. 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. Ознайомившись з роботою, можна погодитися з тим, що використання обраної методології дозволило досягти мети дослідження через виконання поставлених завдань в повному обсязі.

У підрозділах розділу 2 «Правова природа нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України» здійснено детальний аналіз НПА КМУ, з виокремленням таких необхідних ознак як 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.

Окрім цього, дисертанткою виділено три складові підзаконності НПА КМУ: нормативну, суб'єктну, цільову (підрозділ 2.1). Що в свою чергу є розробкою вказаних в новизні положень.

Окрім цього, здійснено класифікацію НПА КМУ за різними критеріями, як більш відображеними в науці теорії держави та права, так і за такими критеріями, що не отримали достатньої уваги: за сферою правового регулювання, за терміном та територією дії, за критерієм відкритості, за правовим призначенням, за формою тощо. Здійснені класифікації дозволили виявити такі викривлення практики урядової правотворчої діяльності: прийняття квазі-урядових актів (що є особливо цікавим в практиці нормативної діяльності КМУ), прийняття нормативних актів поза межами повноважень, а також прийняття так званих «актів у актах». Ці порушення негативно впливають на систему українського законодавства та можуть бути викорінені шляхом внесення відповідних змін до законодавства.

У розділі 3 «Теоретико-технічні вимоги до 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. На основі цього проаналізовано вимоги правотворчої техніки, які забезпечують якісне зовнішнє вираження правових норм у НПА Уряду. Варто лише відмітити, що в рамках аналізу літератури з цього питання були опрацьовані не всі сучасні джерела (наприклад, дослідження кандидата юридичних наук, доцента Петришиної М. О.).

Розділ 4 «Теоретико-технологічні правила створення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України», 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.

Кувітановою Ю. І. проведено аналіз теоретико-технологічних правил підготовки проекту НПА КМУ. Відмічено, що 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.

Досліджено правила 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.

Дисертанткою здійснено ґрунтовний аналіз 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.

Погоджуємося з думкою Кувітанової Ю. І. про те, що 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 в роботі законодавчим змінам, серед яких зміна способу ухвалення НПА КМУ на його засіданнях. В роботі пропонується закріпити обов'язковість розгляду проекту перед його ухваленням, а відкритість і доступність можуть бути забезпечені шляхом пропонованої в роботі зміни суб'єктного складу.

Ознайомлення зі змістом дисертації дає підстави стверджувати, що **мета, завдання, об'єкт та предмет дослідження** були визначені правильно, що дозволило логічно і послідовно викласти результати дослідження,

сформулювати науково важливі, актуальні та аргументовані висновки. Досягнутий позитивний результат також обумовлений оптимальним вибором методології дослідження (розробці якої присвячено підрозділ 1.2 роботи).

Встановлені завдання були виконані а вказані положення були в повній мірі реалізовані в роботі, що знайшло своє відображення в ряді висновків і пропозицій. Серед яких слід особливо відмітити наступні:

- викликає інтерес підхід автора до підзаконного характеру нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, у якому вона виділяє три складові: нормативну, суб'єктну і цільову (с. 70, 71).

- аналізуючи питання відповідної форми як однієї із ознак нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України автор робить висновок про те, що єдиною належною для них зовнішньою формою буде постанова Кабінету Міністрів України (с. 78, 79, 132);

- заслуговує на увагу авторське визначення нормативно-правового акта Кабінету Міністрів України, що за призначенням є способом здійснення державної виконавчої влади, який через встановлення, зміну або припинення дії правових норм сприяє виконанню функцій, покладених на український Уряд. (с. 79). Разом з тим, викликає солідарність висновок про те, що він також є письмовим документом, прийнятим вищим колегіальним органом державної виконавчої влади держави в межах повноважень, наданих Конституцією та законами України, у визначеному порядку, який встановлює, змінює або припиняє дію правових норм і покликаний регулювати суспільні відносини;

- викликає інтерес порівняння постанов Кабінету Міністрів України та указів Президента України і розробки питань, пов'язаних з проблематикою підходів до встановлення юридичної сили вказаних актів (с. 81);

- цікавим є запропонований дисертанткою набір вимог правотворчої техніки до змісту нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України (с. 112) а також запропонований тест на визначення відповідності проекта

нормативно-правового акта Кабінету Міністрів України загальнолюдським цінностям (с. 114);

- позитивно оцінюємо викладені у роботі пропозиції щодо удосконалення процесу створення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, які відображаються у запропонованих змінах до чинного законодавства (що в свою чергу зумовлює практичний характер реалізації положень новизни даної роботи с. 174, 176).

Разом з тим, дисертаційна робота не позбавлена недоліків, більшість з яких, на нашу думку, носять дискусійний характер та заслуговують на публічне обговорення:

1. Бракує єдності у поглядах автора на можливість конституційного оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України в рамках такої їх ознаки як конституційність (с. 72-74).

2. Аналізуючи формальні вимоги правотворчої техніки слід було б більш широко висвітлити приклади їх дотримання і недотримання в урядовій правотворчості (с. 138, 140, 142, 146, 148).

3. Потребує додаткового обґрунтування позиція автора щодо необхідності проведення єдиної правової експертизи під час підготовки проекту нормативно-правового акта Кабінету Міністрів України із скасуванням усіх інших видів експертиз (с. 213, 214).

4. Пропонуючи зміни до переліку суб'єктів, які беруть участь у підготовці нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України відповідно до чинного законодавства, варто було б вказати, якими саме повноваженнями слід наділити запропонованих посадових осіб та підрозділів органів державної влади. (с. 174, 175, 202, 212, 214).

Указані зауваження та побажання в цілому не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації Кувітанової Ю. І.

Висновки:

1. Дисертація Кувітанової Ю. І. є самостійним і завершеним монографічним дослідженням актуальної проблематики, що здійснено на

