

До спеціалізованої вченої ради

Інститут держави і права  
імені В. М. Корецького НАН України  
(01001, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4)

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента Стрільчука Віталія Ананійовича  
на дисертацію Шевчука Олексія Анатолійовича  
на тему: «Конституційно-правові засади нормотворчості  
центрального органів виконавчої влади», подану на  
здобуття наукового ступеня доктора філософії  
за спеціальністю 081 «Право» (08 – Право)**

*Актуальність теми дисертаційного дослідження.* Дисертаційна робота О.А. Шевчука є актуальною як з точки зору конституційно-правової доктрини, так і конституційно-правової практики, адже безпосередньо спрямована на комплексне дослідження конституційно-правових засад нормотворчості центрального органів виконавчої влади.

Безперечно, фундаментальною конституційно-правовою основою нормотворчості центрального органів виконавчої влади є положення Основного Закону, у яких не лише визначаються ключові засади формування та організації відповідних суб'єктів, але і закріплюються основні принципи їх діяльності, однією зі сторін якої власне є розроблення та прийняття нормативно-правових актів. Підтвердженням цьому слугує, для прикладу, стаття 19 Конституції України, у відповідності до якої «Органи державної влади ... , їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Фактично, мова йде про загальновідомий принцип, який лежить в основі

діяльності усіх без виключення органів публічної влади, в тому числі й центральних органів виконавчої влади та звучить наступним чином – «дозволено тільки те, що прямо передбачено в законі».

Наступним важливим конституційним положенням, яке має пряме відношення до регулювання питання нормотворчості центральних органів виконавчої влади є частина 3 статті 117 Конституції України, згідно якої «Нормативно-правові акти Кабінету міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом».

Звичайно, порядок та особливості правової регламентації нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади знаходять свою подальшу деталізацію у відповідному галузевому законодавстві, зокрема в низці положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI, де зазначається, що саме забезпечення нормативно-правового регулювання є одним із основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах (стаття 7); положеннях Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII тощо.

Реалізуючи виконавчо-розпорядчі функції в межах своєї компетенції, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади приймають нормативно-правові акти, спрямовані на врегулювання тих чи інших суспільних відносин. При цьому, така форма діяльності вказаних суб'єктів детермінована законодавчо визначеними завданнями та функціями, які стоять перед ними. Звичайно варто пам'ятати, що джерельну базу власне конституційного права України можуть становити лише ті нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, які мають безпосереднє відношення до предмету конституційного права, тобто спрямовані на врегулювання найважливіших суспільних відносин.

Не дивлячись на важливість даної тематики, надто в контексті політико-правових перетворень, що мають місце в нашій державі, аналіз напрацювань вітчизняної конституційно-правова науки, а також окремих

положень нормативних джерел конституційного права, дають підстави стверджувати про наявність низки невіршених, подекуди проблемних аспектів у розумінні та регламентації конституційно-правових засад нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні.

Пропонована до захисту робота фактично є першим в Україні комплексним дослідженням дисертаційного рівня, в межах якого аналізуються особливості, розкриваються проблемні теоретико-прикладні аспекти конституційно-правових засад нормотворчості саме центральних органів виконавчої влади, а також пропонуються способи їх вирішення.

Отже, можна зробити висновок про обґрунтованість та безумовну актуальність теми дисертаційного дослідження, обраної О. А. Шевчуком.

*Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх новизна.* Робота є структурно цілісною, складається із внутрішньо узгоджених елементів, чим власне зумовлює достатньо високий рівень обґрунтованості отриманих в ході проведення дисертаційного дослідження результатів. Загальна структура дисертації відповідає предмету дослідження, а також поставленій меті та завданням. Варто відзначити логічність та послідовність викладення дисертантом матеріалу.

Підготовлена О. А. Шевчуком дисертація складається із вступу, трьох розділів, що містять сім підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків та списку використаних джерел. Аналіз відповідної дисертаційної роботи дає підстави стверджувати, що в її основу автор поклав достатню теоретико-методологічну та джерельну бази.

Метою дисертаційного дослідження є визначення особливостей конституційно-правових засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади та формулювання на цій основі рекомендацій з приводу удосконалення національного законодавства у відповідній сфері.

Слід відзначити, що винесені автором на захист основні положення та висновки мають відповідний ступінь наукової новизни. Вони істотно доповнюють доктринальні напрацювання вчених-конституціоналістів,

зокрема в питаннях дослідження конституційно-правових аспектів нормотворчості центральних органів виконавчої влади.

Так, наукова новизна висновків та положень, відображених у дисертаційному дослідженні О. А. Шевчука не викликає сумнівів та полягає у тому, що дана дисертація є одним із перших у науці конституційного права України комплексних, ґрунтовних досліджень, присвячених вказаній вище тематиці.

Оцінюючи рівень обґрунтованості та власне новизну сформульованих автором дисертації наукових положень, висновків і рекомендацій, в даному контексті варто відзначити значний здобуток дисертанта у обґрунтуванні доцільності наукової класифікації принципів нормотворчості центральних органів виконавчої влади, встановленні та детальній характеристиці ключових критеріїв, від яких залежить її ефективність. Зокрема йдеться про систему нормативно-правових, організаційно-професійних, матеріально-технічних та культурно-просвітницьких критеріїв. Не можна не відзначити внесок автора в удосконалення розуміння сутності нормотворчості центральних органів виконавчої влади, визначення її змісту.

Також О.А. Шевчуком удосконалено та поглиблено теоретико-методологічні основи наукових позицій про розуміння нормотворчості як діяльності суб'єктів публічної влади, наділених державою відповідними повноваженнями, що здійснюється у встановленій процедурній формі та у межах предметів їх відання, спрямована на створення цілісної системи юридичних норм, які врегульовують різні види суспільних відносин. Додаткової аргументації набув той факт, що вихідними конституційно-правовими засадами, які покладено в основу нормотворчості саме центральних органів влади є межі її здійснення – виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Дисертаційне дослідження О.А. Шевчука виконано відповідно до програми науково-дослідної діяльності Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України і є складовою частиною планових тем

відділу конституційного права та місцевого самоврядування «Конституційно-правові проблеми сучасного унітаризму: вітчизняний та зарубіжний досвід» (номер державної реєстрації РК 0118U100391); «Парламентаризм в Україні: сучасний стан, виклики та перспективи розвитку» (номер державної реєстрації 0112 U 105261).

Вдало підібраний та застосований в ході проведення дисертаційного дослідження методологічний інструментарій забезпечив успішне виконання поставлених автором наукових завдань, а отже і досягнення кінцевої мети.

Так, в основі методології даної роботи лежить система загально-філософських, загальнонаукових, приватно-наукових та спеціальних методів. При цьому небезпідставно особливу увагу дисертант акцентує на використанні діалектичного методу. Власне, з його допомогою, а також за допомогою антропологічного, герменевтичного та філософсько-культурологічного методів з'ясовано сутність поняття нормотворчості центральних органів виконавчої влади, а також розкрито особливості конституційно-правового статусу останніх при здійсненні нормотворчості (підрозділи 2.1, 2.2). Формально логічний метод ліг в основу формування авторського розуміння та дефінітивного визначення нормотворчості, як загальної юридичної категорії, безпосередньо нормотворчості центральних органів виконавчої влади, нормотворчого процесу центральних органів виконавчої влади (підрозділи 2.2, 2.3). Системний та структурний методи дозволили визначити стадійність нормотворчого процесу (підрозділ 2.3). Функціонально-правовий метод сприяв повноті та всебічності висвітлення проблем, пов'язаних з дослідженням конституційно-правових засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1). У свою чергу, метод тлумачення правових норм автор використовує при аналізі так званого проектного перспективного законодавства, зокрема проектів законів «Про нормативно-правові акти», «Про правотворчу діяльність», вдало окреслюючи наявні проблемні аспекти закріплених в них положень, а також пропонуючи способи їх вирішення (підрозділи 3.1, 3.2).

Саме таке поєднання низки вищезазначених підходів та методів

наукового пізнання надало можливість дисертанту цілісно та системно проаналізувати ключові аспекти конституційно-правових засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади, виявити та детально дослідити їх сутнісно-змістові характеристики. А вдало розроблені авторські дефініції, запропоновані система принципів та критерії якості, проаналізовані стадії нормотворчості центральних органів виконавчої влади також свідчать про наявний у дисертації О.А. Шевчука чітко виражений та комплексний теоретико-прикладний підхід.

*Розділ 1 «Теоретико-методологічна основа дослідження конституційно-правових засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади»* включає два підрозділи, в межах яких розкрито питання методологічної основи дослідження конституційно-правових засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади, а також проаналізовано теоретико-правове підґрунтя характеристики поняття нормотворчості та суміжних правових понять.

Аналізуючи методологічні основи предмету дослідження, дисертант слушно зазначає, що дане питання є одним із першочергових та власне найважливіших на етапі розуміння та формування концептуальних основ конституційно правових засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади. Адже, дійсно, застосування системи різноманітних методів наукового пізнання дає можливість комплексно проаналізувати нормотворчість центральних органів виконавчої влади, зрозуміти цілісну картину об'єктивної дійсності розглядуваного правового явища, продемонструвати та обґрунтувати його сутність та зміст.

Вміло використаний методологічний інструментарій приводить автора до низки важливих висновків, зокрема що нормотворчість є невід'ємним елементом діяльності центральних органів виконавчої влади; вона часто здійснюється на основі взаємодії окремих суб'єктів, наділених відповідною компетенцією; своїм результатом нормотворчість центральних органів виконавчої влади має прийняття підзаконних нормативно-правових актів, внесення змін в діючі нормативно-правові акти, або їх скасування, а в окремих

випадках розробка проектів законів (с. 24).

*У Розділі 2 «Особливості нормотворчості центральних органів виконавчої влади як предмету конституційно-правового дослідження» міститься три підрозділи, в яких досліджуються особливості конституційно-правового статусу центральних органів виконавчої влади при здійсненні нормотворчості, аналізується вказана нормотворчість в аспекті однієї із форм регулювання суспільних відносин, а також розкрито сутність та стадії нормотворчого процесу центральних органів виконавчої влади.*

На підставі ґрунтовного аналізу положення чинного законодавства, напрацювань, відображених в законопроектній роботі, а також досягнень конституційно-правової доктрини, автор справедливо наголошує на важливості диференціації принципів, що лежать в основі нормотворчості центральних органів виконавчої влади на дві взаємозалежних та взаємодіючих групи – принципів загального та спеціального характеру. Загальні принципи нормотворчості центральних органів виконавчої влади становлять: відповідність Конституції та законодавству України, офіційності та обов'язковості оприлюднення у передбаченому законодавством порядку, демократизму, системності, соціальної спрямованості, правової визначеності, обґрунтованості, чіткість нормативно-правових формулювань, прогнозованість, структурованість, послідовність.

Коли групу спеціальних принципів нормотворчості центральних органів виконавчої влади формують: відповідність компетенції відповідного центрального органу виконавчої влади, відповідність визначеній законодавством процедури її здійснення, баланс усталеності та динамічності, внутрішня змістовна узгодженість та відсутність суперечності із іншими актами законодавства, спрямованість на досягнення мети правового регулювання (с. 75-76).

Автор виділяє та обґрунтовує такі ознаки нормотворчості центральних органів виконавчої влади як: 1) її відповідність конституційно-правовому принципу виконання повноважень виключно у встановлених законом межах; 2) вона здійснюється в порядку, регламентованому чинним законодавством;

3) нормотворчість здійснюється відповідно до компетенції центральних органів виконавчої влади; 4) стадійність відповідного нормотворчого процесу; 5) наявність уніфікованої форми нормативно-правових актів, прийнятих центральними органами виконавчої влади (с. 80-87).

На основі аналізу та систематизації існуючих в юридичній науці численних підходів, О.А. Шевчуком запропоновано в межах нормотворчого процесу центральних органів виконавчої влади виокремити такі основні стадії, які в свою чергу поділяються на етапи: 1) підготовча (передпроектна); 2) основна (проектна); 3) засвідчувальна; 4) кінцева (інформаційна). При цьому, як зазначає автор, центральний орган виконавчої влади вправі самостійно обирати окремі етапи відповідних стадій нормотворчого процесу та визначати їх послідовність, натомість стадії нормотворчого процесу є завжди обов'язковими в своїй сукупності (с. 103).

*Розділ 3. «Вдосконалення конституційно-правових засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади»* складається з двох підрозділів, в межах яких автор досліджує основні проблеми у сфері нормотворчості центральних органів виконавчої влади, а також пропонує та обґрунтовує авторське бачення шляхів удосконалення такого роду нормотворчості.

Дисертант цілком доречно наголошує на наявності діалектичного взаємозв'язку між існуючими проблемами якості нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади та фрагментарністю законодавчої бази, що регулює відповідну нормотворчість. Адже, з аналізу положень чинного законодавства, на жаль, в певних випадках приходиться констатувати їх неузгодженість, зокрема в питанні встановлення та визначення понятійно-категоріального апарату, в питаннях, що стосуються регламентації конституційно-правового статусу центральних органів виконавчої влади, їх компетенції тощо.

Також належну увагу О.А. Шевчук приділив в контексті розгляду проблематики нормотворчості центральних органів виконавчої влади питанню обсягу нормотворчої компетенції міністерства. Як зауважує



дисертант, в умовах сьогодення не прийнято жодного спеціального нормативно-правового акту, у якому б містились положення щодо деталізації особливостей функціонування нормативного процесу міністерств, а також інших центральних органів виконавчої влади (с. 140-144).

Позитивно варто оцінити спробу дисертанта у формуванні системи критеріїв ефективності нормотворчості центральних органів виконавчої влади: нормативно-правових, організаційно-професійних, матеріально-технічних, культурно-просвітницьких (с. 161-162).

Дисертаційне дослідження містить й інші, не менш значущі та одночасно оригінальні й новаторські висновки та пропозиції, які є достатньо аргументованими, мають явно виражений не тільки теоретичний, але і практичний потенціал, адже виражають цілком доречні, раціональні авторські пропозиції з удосконалення вітчизняного законодавства, що регулює конституційно-правових засад нормотворчості безпосередньо центральних органів виконавчої влади в Україні.

Очевидно, що в ході написання даної роботи автором опрацьовано велику кількість наукових праць з досліджуваної тематики, використано значний масив джерел нормативно-правового змісту.

В цілому, аналізуючи текст дисертаційної роботи О. А. Шевчука приходимо до висновку, що автору вдалося здійснити комплексне дослідження конституційно-правових засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади, провести належний теоретичний аналіз, а також ґрунтовно розкрити прикладні аспекти даної тематики.

***Повнота викладу наукових положень в опублікованих працях.***

Дисертація має завершений характер та пройшла належну апробацію, підтвердженням чому є той факт, що отримані дисертантом основні наукові положення, висновки та рекомендації повною мірою репрезентовано у 6 наукових публікаціях, з яких: у 2 статтях у фахових наукових виданнях України з юридичних наук; у 2 статтях у наукових юридичних періодичних виданнях зарубіжних держав, а також у 2 тезах доповідей, опублікованих на наукових конференціях.

*Дотримання академічної доброчесності, відповідність анотації основним положенням дисертації.* Об'єктивна оцінка змісту дисертації та її аналіз дозволили констатувати відсутність текстових запозичень без посилання на джерело (плагіат). Тобто, дисертантом дотримано загальновизнані стандарти та вимоги академічної доброчесності.

Анотація пропонованого до захисту дисертаційного дослідження цілком відповідає основним положенням дисертації. Фактично вона є стислим викладом роботи, містить необхідні положення, які визначають мету, а також новизну дисертації.

*Дискусійні положення та зауваження до дисертації.* Водночас, як і будь-якому іншому дисертаційному дослідженні, у роботі О.А. Шевчука містяться окремі положення, що мають дискусійний характер та які можуть стати підґрунтям для виокремлення деяких побажань чи запитань до автора, зокрема:

1. З огляду на останні тенденції та вектори розвитку державотворчих і правотворчих процесів в Україні, які значною мірою детерміновані глобалізаційними, міждержавними інтеграційними факторами, а особливо євроінтеграційними прагненнями українського суспільства, і які виражаються через систему реформ, зокрема реформу децентралізації публічної влади в нашій державі, автору дисертації доцільно було більше уваги приділити дослідженню зарубіжного досвіду конституційно-правової регламентації засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади. Особливо цінним, звичайно, було б в порівняльно-правовому аспекті проаналізувати відповідний досвід окремих країн Європейського Союзу. І хоча, розглядаючи проблематику нормотворчості центральних органів виконавчої влади, дисертант неодноразово наголошує на необхідності врахування окремих аспектів модернізації органів державної влади в Україні в умовах реалізації політики європейської інтеграції, проте подальша деталізація піднятого автором питання фактично залишились поза його увагою.

2. У підрозділі 3.1 на стор. 148 дисертант наголошує на доцільності та важливості прийняття на законодавчому рівні концепції вдосконалення

нормотворчості органів влади з урахуванням європейських стандартів публічного управління, яка б містила положення щодо основних вимог до організаційно-правового забезпечення нормотворчості органів влади в Україні. Хотілося б почути роз'яснення від автора щодо того, які саме європейські стандарти, на його думку, повинні визначати організаційно-правове забезпечення нормотворчості безпосередньо центральних органів виконавчої влади?

3. В межах характеристики одного із етапів інформаційної (завершальної) стадії нормотворчого процесу центральних органів виконавчої влади (стор. 125), а також досліджуючи проблеми ефективності нормотворчого процесу центральних органів виконавчої влади (стор. 154) використовується формулювання «органів державної влади та місцевого самоврядування», яке, зауважимо, суперечить конституційно-правовій доктрині, а також положенням конституційного законодавства. Адже в тексті Основного Закону, чинного законодавства про місцеве самоврядування використовується термінологічна зв'язка «органи державної влади та органи місцевого самоврядування», яка власне дає розуміння різної природи влади державної та влади муніципальної, якою вказані органи наділені, при цьому, не виключаючи взаємодії, одночасно свідчить про їх самостійність та відокремленість в організації та здійсненні публічної влади в Україні.

Однак, наведені вище зауваження та побажання жодним чином не заперечують наукової значущості підготовленої О. А. Шевчуком дисертаційної роботи, яку слід вважати самостійним та завершеним дослідженням, що містить достатньо положень, що за своїм змістом становлять наукову новизну. Подана до захисту дисертація відповідає встановленим вимогам та заслуговує на загальну високу позитивну оцінку.

***Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.***

З огляду на актуальність, новизну, обґрунтованість та науково-практичну значущість отриманих в ході пропонованого до захисту дисертаційного дослідження висновків, а також зважаючи на оформлення, дисертація О. А. Шевчука на тему «Конституційно-правові засади

нормотворчості центральних органів виконавчої влади» відповідає вимогам, що висуваються до наукових праць відповідного характеру та положенням Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 та Тимчасового порядку присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 року № 167 (із змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 року № 608), а автор дисертації – Шевчук Олексій Анатолійович за результатами і на підставі захисту у встановленому порядку заслуговує на присудження йому освітньо-наукового ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

**Офіційний опонент:**

Кандидат юридичних наук, доцент  
кафедри правознавства Поліського  
національного університету

**В. А. Стрільчук**

«27» січня

