

Спеціалізованій вченій раді ДФ 26.236.033  
Інституту держави і права імені  
В.М. Корецького Національної академії  
наук України (01001, м. Київ, вул.  
Трьохсвятительська, 4)

**ВІДГУК**  
**офіційного опонента**  
**доктора юридичних наук, професора,**  
**завідуючої кафедри конституційного права**  
**Київського національного університету імені Тараса Шевченка**  
**Васильченко Оксани Петрівни**  
**на дисертаційну роботу**  
**Шевчука Олексія Анатолійовича**  
**на тему «Конституційно-правові засади нормотворчості центральних**  
**органів виконавчої влади»,**  
**представлену на здобуття наукового ступеня доктора філософії в**  
**галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»**

**Актуальність** теми дисертаційної роботи. На всіх етапах розвитку української державності нормотворчість центральних органів виконавчої влади була важливим та ефективним інструментом управління державою. І в наш час правильне й адекватне відображення потреб життя, ефективність, повнота і своєчасність прийняття актів центральних органів виконавчої влади є багато в чому визначальним фактором економічних, соціальних, політичних і духовних перетворень у країні. Сьогодні основні тенденції розвитку суспільства, поглиблення його цивілізаційних засад пов'язані з політичними і ринковими реформами. Останні неможливі без розгорнутого централізованого регулювання.

Оновлення й розвиток вітчизняного законодавства, будучи невід'ємною частиною конституційної реформи, неминуче зумовлює інтерес до всіх форм виявлення правових норм, зокрема, - до нормативних актів центральних органів виконавчої влади. Нормотворчість центральних органів виконавчої влади повинна забезпечувати розвиток та захист прав і свобод людини та громадянина, ефективність державного управління.

Для сучасної України характерне розширення обсягу конституційно-правового регулювання, зростаючий вплив на конституційне право загальнолюдських цінностей внаслідок зміни змісту раніше існуючих норм та інститутів вітчизняного конституційного права та появи нових. Цей процес об'єктивно веде до зміни підходів, вимог до нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади.

Обґрунтовуючи вибір теми свого дослідження, Олексій Шевчук виходить з того, що відсутність єдиного підходу до планування, розробки, прийняття, внесення змін до підзаконних нормативно-правових актів призводить до збільшення обсяг) таких актів та колізій між ними. Як зазначає автор, зазначене не сприяє реалізації єдиної державної політики центральними органами виконавчої влади, а також є суттєвою перепорою для створення цілісної системи юридичних норм.

В якості об'єкта свого дослідження, Олексій Шевчук визначив суспільні відносини, які виникають в процесі реалізації конституційно-правових засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади. Таким чином, було визначено мету дослідження, а саме, визначення особливостей конституційно-правових засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади, а також формулюванні на цій основі відповідних рекомендацій з приводу удосконалення національного законодавства у цій сфері.

Для досягнення цілей дисертаційного дослідження, Олексій Шевчук сформулював відповідні наукові завдання (вісім пунктів), які логічно та структурно відобразились у змісті дисертації. Також це дало змогу авторові виробити висновки та визначити конкретні пропозиції й рекомендації, з метою їх практичної реалізації в Україні.

Рецензована дисертаційна праця Олексія Шевчука має відповідний рівень актуальності, належний науковий підхід до вивчення конкретних проблем та їх практичних рішень, що загалом дає підстави вважати, що ця робота знайде своє подальше втілення в рамках доктрини конституційного права України.

Відзначимо, що досі такого роду проблематика, яку дослідив Шевчук

Олексій Анатолійович, не була предметом окремого монографічного дослідження, хоча її актуальність та практична необхідність давно на часі.

**Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх новизна.** Авторські положення, висновки, пропозиції та рекомендації, запропоновані в дисертаційному дослідженні є такими, що належним чином обґрунтовані. Розділи, підрозділи та інші структурні частини наукової праці слідує конкретно визначеній меті, яка деталізована у завданнях, що поставив перед собою дисертант. Загалом, структура дисертації відповідає меті та званням дослідження, що позитивно вплинули на їх розв'язання та сприяли авторові реалізувати науковий пошук в рамках цієї проблематики.

Аналізуючи зміст дисертаційного дослідження та його структуру, відзначаю, що робота є цілісною і логічною, має системний характер й вирішує ряд наукових проблем.

У першому розділі дисертації Олексій Шевчук вивчає доктринальні та методологічні засади дослідження конституційно-правових засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади, демонструючи високий рівень володіння доктринальними положеннями. В межах цього розділу автор доводить, що наукові результати проведеного дослідження є можливими завдяки використанню конкретних методів наукового пізнання, завдяки яким можна сформувати теоретико-концептуальний апарат предмету цього дослідження. Дисертант розглядає нормотворчість центральних органів виконавчої влади крізь призму багаторівневої концепції методології (підрозділ 1.1.) і приходять до висновку, що застосування різних методів наукового пізнання дає змогу розглянути нормотворчість центральних органів виконавчої влади комплексно та, внаслідок цього, зрозуміти цілісну картину об'єктивної дійсності розглядуваного правового явища. Власне, саме такий підхід дає змогу виявити сукупність факторів, які впливають на якість такої діяльності центральних органів виконавчої влади, а також зрозуміти сутність цієї правової категорії (стор.24).

Далі автор переходить до характеристики поняття нормотворчості та суміжних правових понять (підрозділ 1.2), зазначаючи про те, що досі існують наукові дискусії з приводу співвідношення понять «нормотворчість», «правотворчість», «закономотворчість» (стор.26). В дисертації «нормотворчість» визначається як особливий вид діяльності держави в особі 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. Олексій Шевчук наголошує на тому, що основним критерієм для розмежування понять «нормотворчість» та «правотворчість» є кінцевий результат кожного із цих процесів. У цьому аспекті необхідно зазначити, що для правотворчості наслідком її здійснення можна визначити появу правових норм. Натомість кінцевим результатом нормотворчості є прийняття нормативно-правових актів (стор.44).

Аналізуючи положення першого розділу дисертації Олексія Шевчука наголосимо на тому, що виходячи з аналізу різних підходів до тлумачення поняття нормотворчості, що існують у правовій науковій літературі, сформульовано визначення, яке найбільш повно відображає змістовні характеристики цієї правової категорії.

Другий розділ дисертації присвячено особливостям нормотворчості центральних органів виконавчої влади як предмету конституційно-правового дослідження. Автор цілком виправдано пов'язує нормотворчість центральних органів виконавчої влади із поняттям та особливостями конституційно-правового статусу даних органів (стор.47). Тому в межах підрозділу 2.1., з метою визначення особливостей конституційно-правового статусу центральних органів виконавчої влади, автор з'ясовує сутність та співвідношення таких правових категорій як «статус», «правовий статус», «конституційно-правовий статус органу державної влади». Олексій Шевчук наголошує на взаємозв'язку конституційно-правового статусу із правовими

формами діяльності центральних органів виконавчої влади через зовнішньо виражені юридично значущі дії, спрямовані на забезпечення законності правових норм та приписів, їх відповідності змісту управлінської діяльності, а також сприяння досягненню мети управлінського впливу (стор.56). Автор також наголошує на необхідності удосконалення системи центральних органів виконавчої влади в межах конституційної та адміністративної реформи (стор.66).

Підрозділ 2.2. дисертації розкриває нормотворчість центрального органу виконавчої влади як форму регулювання суспільних відносин. При цьому акцентується увага на трьох обов'язкових елементах, які мають бути нормативно закріплені у Конституції та законах України, а саме: підстави для здійснення нормотворчості, межі повноважень щодо здійснення нормотворчості та спосіб дій уповноваженого органу влади (стор.69). Також розглядаються функції та принципи нормотворчої діяльності. Автор поділяє принципи нормотворчості центральних органів виконавчої влади на два види: загальні принципи нормотворчості та спеціальні принципи нормотворчості. До загальних принципів нормотворчості центральних органів виконавчої влади відносить: принцип законності, принцип гуманізму, принцип демократизму, принцип науковості, принципи гласності, прозорості та відкритості (публічності). Серед спеціальних принципів нормотворчості центральних органів виконавчої влади виділяє такі: відповідність компетенції відповідного центрального органу виконавчої влади, відповідність законодавчо визначеній процедурі її здійснення, баланс усталеності та динамічності, внутрішня змістовна узгодженість та відсутність суперечності із іншими актами законодавства, спрямованість на досягнення мети правового регулювання (стор.75-76). Під змістом нормотворчості центральних органів виконавчої влади автор розуміє діяльність з планування, розробки норм для прийняття підзаконних нормативно-правових актів, розробки та прийняття актів, що вносять зміни чи скасовують діючі підзаконні нормативно-правові акти; розробки проектів законів України з

метою врегулювання суспільних відносин, що охоплюються компетенцією відповідного центрального органу виконавчої влади (стор. 91-92).

Також автор розглянув питання сутності нормотворчого процесу та його стадії (підрозділ 2.3). Автор пропонує в межах нормотворчого процесу центральних органів виконавчої влади виокремити основні стадії, які в свою чергу поділяються на етапи: 1) підготовча (передпроектна); 2) основна (проектна); 3) засвідчувальна; 4) кінцева (інформаційна) (стор. 104).

Загалом, в другому розділі дисертаційної роботи підкреслюється, що нормотворчість центральних органів виконавчої влади органічно пов'язана із виконанням функцій і обов'язків держави, які сформульовано на конституційному рівні, адже вони відображають саме призначення держави (стор. 132).

У третьому розділі дисертації автор пропонує основні напрямки вдосконалення конституційно-правових засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади. Третій розділ поділено на два підрозділи, в яких окреслено проблеми у сфері нормотворчості центральних органів виконавчої влади ( підрозділ 3.1) та визначено шляхи удосконалення нормотворчості центральних органів виконавчої влади ( підрозділ 3.2).

В цьому розділі дослідження пан Олексій намагався з'ясувати критерії ефективності нормотворчості центральних органів виконавчої влади (стор. 160-162). Заслуговують на увагу висловлені автором пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства України. Зокрема, до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» запропоновано включити право відповідному міністерству України передавати іншим центральним органам виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується міністром, нормотворчих повноважень у частині розробки проектів нормативних актів (стор. 162).

Отже, вивчення змісту дисертації Олексія Шевчука дає підстави відзначити, що наукові положення є аргументованими та обґрунтованими.

Тому його наукова праця є послідовною, логічною і структурованою, адже від формулювання предмету дослідження до напрацювання висновків та пропозицій, автор підійшов інноваційно і ґрунтовно.

**Наукова новизна результатів дисертаційного дослідження.** Наукова новизна дисертаційного дослідження також характеризується належним рівнем, а окремі частини роботи - безпосередньо розкривають різний ступінь новизни, що вбачається з аналізу розділів наукової праці.

Оцінюючи основні здобутки проведеного дисертаційного дослідження, зазначимо про такі основні результати, що мають вагому наукову новизну.

1) Обґрунтована доцільність наукової класифікації принципів нормотворчості центральних органів виконавчої влади та визначено їх зміст, що визначають загальний та спеціальний характер такої діяльності.

2) Визначено основні критерії (нормативно-правові, організаційно-професійні, матеріально-технічні та культурно-просвітницькі) ефективності нормотворчості центральних органів виконавчої влади.

3) Обґрунтована доцільність розробки положення щодо можливості надання міністерству права передачі іншим центральним органам виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується міністерством, нормотворчих повноважень у частині розробки проектів нормативних актів.

На нашу думку, важливим для подальшого розвитку юридичної науки є удосконалене автором розуміння нормотворчості центральних органів виконавчої влади, визначення сутності цієї нормотворчості.

**Наукова і практична цінність дисертації.** Результати дисертації Олексія Шевчука можуть бути використані: у науково-дослідній сфері - для подальших наукових досліджень нормотворчості центральних органів виконавчої влади як на загальнотеоретичному, так і на галузевому рівнях; у правозастосовній діяльності — для використання у нормопроектуванні запропонованих дефініцій та положень з метою уніфікації чинного законодавства; у навчальному процесі - під час викладання дисциплін та підготовки навчально методичних матеріалів з курсів «Теорія держави і

права», «Конституційне право», «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Інформаційне право»; у сфері правотворчості - для удосконалення вітчизняного законодавства у сфері нормотворчості центральних органів виконавчої влади; у правореалізаційній діяльності - для підвищення ефективності нормотворчості центральних органів виконавчої влади.

**Повнота викладу результатів дисертації.** Опубліковані автором дисертації наукові праці в цілому відображають зміст наукових положень, висновків та пропозицій, які Олексій Шевчук сформулював у своєму дослідженні. Основні наукові результати дисертації висвітлено в 6 публікаціях, серед яких: 2 наукові публікації розміщені в періодичних наукових видань інших держав з наукового юридичного напрямку підготовки дисертації, 2 наукові публікації у вітчизняних фахових виданнях, а також 2 тези доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

**Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** Водночас, як і при дослідженні будь-якої складної проблематики, в зазначеному дисертаційному дослідженні містяться дискусійні положення, які можуть стати підґрунтям наукової дискусії і напрямами подальшої розробки цієї проблеми.

1. Доцільно було дослідити нормотворчість центральних органів виконавчої влади в розрізі особливостей різних типів праворозуміння та науковознавчих підходів, враховуючи при цьому імовірний вплив різних варіацій доктринальних підходів до розуміння нормотворчості, зокрема як: засобів унормування суспільного життя на засадах узгодження інтересів різних соціальних груп; засобів впливу об'єктивної необхідності закріплення моделей поведінки суб'єктів; прояву взаємодії держави та громадянського суспільства тощо.

2. Олексій Шевчук визначив предметом свого дослідження конституційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади. Потребує уточнення позиція автора, що він розуміє під конституційно-правовими засадами нормотворчості. В самій роботі дисертант



посилається на статті 3 та 19 Конституції України. На стор.10 дисертації (мова йде про наукову новизну положень, які набули подальшого розвитку) зазначається, що "вихідними конституційно-правовими засадами, які покладено в основу нормотворчості центральних органів влади є межі її здійснення виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України". Чи обмежуються конституційно-правові засади лише цими конституційними приписами?

3. У контексті подальших наукових досліджень конституційно-правових засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади доцільно було б більше уваги приділити аналізу досвіду зарубіжних країн, особливо країн-членів Європейського Союзу. Варто було посилити обґрунтованість своїх висновків прикладами ефективної нормотворчості центральних органів виконавчої влади в цих країнах.

4. Актуальним як з наукової, так і з практичної точок зору було б розширення меж проведеного Олексієм Шевчуком дослідження нормотворчості центральних органів виконавчої влади, включивши до нього і аналіз взаємодії центральних органів виконавчої влади з іншими вищими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства (як потенційно активних учасників нормотворчого процесу, зокрема, на стадії ініціювання та розробки нормативно-правового акту).

5. Розділ третій цього дисертаційного дослідження присвячено вдосконаленню конституційно-правових засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади. Зокрема, у підрозділі 3.1 автор визначає проблеми у сфері цієї нормотворчості, а у підрозділі 3.2 дисертант вказує про шляхи удосконалення. Слід відмітити, що проблеми нормотворчості центральних органів виконавчої влади автором визначені майже у кожному розділі дисертації. Проте дисертант не в повній мірі окреслив шляхи вирішення проблемних питань, які сам зазначив у роботі, та недостатньо чітко сформував

шляхи удосконалення саме конституційно-правових засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади.

Зазначені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Олексія Шевчука, а носять радше дискусійний характер.

Вивчення тексту дисертації дає підстави зробити висновок про **відсутність порушення автором академічної доброчесності**. У роботі наявні посилання на відповідні джерела у разі використання ідей, тверджень, відомостей тощо, дотримано вимоги норм законодавства про авторське право, надано достовірну інформацію про результати наукової діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації.

У рецензованій роботі не виявлено ознак академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації чи фальсифікації.

**Загальний висновок.** Дисертація Шевчука Олексія Анатолійовича на тему «Конституційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади» є самостійною завершеною науковою працею, яка відповідає вимогам, встановленим Порядком проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 р. № 167, а дисертант заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора філософії в галузі права за спеціальністю 081 «Право».

**Офіційний опонент:**

доктор юридичних наук, професор,  
завідуюча кафедрою конституційного права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

  
Оксана ВАСИЛЬЧЕНКО



