

УДК 340.13

<https://doi.org/10.34142/23121661.2025.41.01>

orcid.org/0000-0002-0328-7241

© Нечитайленко А.О., 2025

orcid.org/0000-0001-7461-7909

© Нечитайленко В.А., 2025

А.О. Нечитайленко, В.А. Нечитайленко

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ
ПІДЗАКОННОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ
ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ
ВЛАДИ**

A. Nechitaylenko, V. Nechitaylenko

**THEORETICAL AND LEGAL PROBLEMS
OF THE SUB-LEGAL LEGISLATION OF
CENTRAL EXECUTIVE BODIES**

Анотація. У статті, з урахуванням чинного законодавства України про правотворчу діяльність, аналізу низки підзаконних нормативно-правових актів і сучасної практики їх прийняття, а також висновків представників теоретико-правової науки, які досліджували проблеми правового регулювання правотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів для виконання покладених на них функцій, виявлені суттєві недоліки в регулюванні відносин щодо здійснення ними підзаконної правотворчості, вносяться конкретні пропозиції щодо його вдосконалення. Особлива увага приділяється подоланню прогалин законодавства щодо визначення особливостей та порядку видання актів сумісної підзаконної правотворчості.

Ключові слова: теоретико-правова наука, правотворчий процес, підзаконна правотворчість, підзаконна сумісна правотворчість, підзаконні нормативно-правові акти, сумісні підзаконні нормативно-правові акти, центральні органи виконавчої влади, взаємодія центральних органів виконавчої влади, правоохоронні органи, удосконалення правотворчості.

Annotation. The article, taking into account the current legislation of Ukraine on law-making activity, the analysis of a number of subordinate normative legal acts and the modern practice of their implementation, as well as the conclusions of representatives of theoretical and legal science who studied the problems of legal regulation of law-making activity of central executive bodies and their territorial divisions for the performance of the functions assigned to them, identifies significant shortcomings in the regulation of relations regarding the implementation of subordinate legislative acts by them, and makes specific proposals for its improvement. Particular attention is paid to overcoming gaps in the legislation regarding the definition of the features and procedure for issuing acts of joint subordinate legislative acts.

It is noted that in recent years, important normative legal acts have been adopted in Ukraine that relate to the procedure for implementing the law-making process, including subordinate legislation. However, the procedure for issuing regulatory legal acts of central executive bodies, including joint ones, which are designed to establish the basis for the interaction of several executive bodies (primarily law enforcement) in resolving important issues of society's life, has not been defined. Therefore, it is proposed that the government approve the Regulation "On the Law-Making Activities of Central Executive Bodies", in which a separate section (or subsection) would be devoted to the procedure for issuing joint regulatory legal acts of central executive bodies and their territorial divisions. This regulatory legal act should determine the areas of their interaction between law enforcement bodies, such as: implementing the necessary organizational and legal measures on the subject of their joint activities, definitions, principles, specific forms and methods of their interaction.

Keywords: theoretical and legal science, law-making process, subordinate law-making, subordinate joint law-making, subordinate regulatory legal acts, joint subordinate regulatory legal acts, central executive bodies, interaction of central executive bodies, law enforcement bodies, improvement of law-making.

Постановка проблеми. Як відомо, до джерел права України належать нормативно-правові акти законодавчі - Конституція України, закони та інші види актів нашого законодавчого органу, наприклад, кодекси, положення й підзаконні – Президента України, уряду, міністерств, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, локальні акти підприємств, установ та організацій. І якщо законодавча діяльність та правотворча діяльність уряду врегульована законодавством – самою Конституцією України [1], Регламентом Верховної Ради України [2], Законом «Про правотворчу діяльність» [3], Регламентом Кабінету Міністрів України [4], то, як вважають представники теоретико-правової науки, процес підзаконної правотворчості інших державних органів, які також видають нормативно-правові акти, зокрема, акти центральних органів виконавчої влади – міністерств та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом до цього часу залишається не врегульованим, хоча їх кількість серед усіх нормативно-правових актів є переважною.

Проведення ж в нашій державі реформування правової системи потребує вдосконалення процесу правотворчості і передусім правотворчості підзаконної. Конституція та закони України є актами, які мають, відповідно, найвищу та вищу юридичну силу, і їх норми покликані врегулювати найбільш важливі економічні, політичні, соціальні та інші відносини у державі, а механізмом їх реалізації, засобом запровадження законодавчих положень в діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування є норми підзаконних нормативно-правових актів. Утім, в Україні до цього часу не визначений порядок розробки, обговорення, прийняття та набуття чинності таких актів підзаконної правотворчості в жодному нормативно-правовому акті, норми якого регулюють цей процес.

Ще однією проблемою є те, що практика, зокрема, правоохоронної діяльності центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів (органів державних інспекцій, митних та інших органів) вказує на прийняття для забезпечення їх ефективної спільної діяльності сумісних нормативно-правових актів, що також потребує детального правового врегулювання.

А отже, постала необхідність прийняття єдиного нормативно-правового акту, в якому б детально визначались види цих підзаконних нормативно-правових актів, порядок підготовки, обговорення, прийняття та набуття чинності, а також їх місце в правовій системі України.

Аналіз публікацій за темою цього дослідження. Деякі правові проблеми підзаконної правотворчості з огляду на те, що її здійснення до цього часу належним чином ще не врегульоване законодавством, стали предметом наукових досліджень провідних представників теоретико-правової науки такими як Є. Гетьман, Л. М. Горбунова, М. В. Вилегжаніна, У.В. Антонюк, А.М. Куліш та іншими, які в своїх публікаціях також проводили дослідження окремих проблем підзаконного правотворчого процесу.

Зокрема, Є. Гетьман свої наукові дослідження присвятив визначенню сутності, поняття, ознак та функцій підзаконних нормативно-правових актів, особливостей їх видання та дії [5], а також детальній характеристиці їх різноманітних видів [6], що стало предметом і цього нашого дослідження.

Горбунова Л. М. в своїй дисертації детально розглянула організаційно-правові питання всебічного забезпечення законності та правопорядку шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів [7].

Вона доходить висновку, що термін «підзаконний нормативний акт» є «збірною юридичною категорією, яка виражає одну загальну властивість великої, найбільшої за кількісним складом групи нормативно-правових актів, що видаються суб'єктами виконавчо-розпорядчої діяльності в Україні, згідно з якою їх зміст повинен ґрунтуватися на положеннях закону і йому не суперечити» [8].

Вилегжаніна М. В. детально дослідила питання щодо призначення та функцій нормативно-правових актів, приділивши значну увагу саме підзаконним нормативно-правовим актам, призначенням яких є встановлення механізму реалізації законів в найрізноманітніших сферах суспільного життя [9].

В публікації У.В. Антонюк наголошується на необхідності врегулювання на рівні підзаконних нормативних актів питання сумісної діяльності центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, зокрема, при здійсненні ними функцій державного екологічного нагляду (контролю) в Україні [10]. А. М. Куліш присвятив свою наукову працю висвітленню питання

щодо визначення самої сутності, характерних ознак і основних напрямків взаємодії між собою правоохоронних органів України, у тому числі й у сфері екологічної та техногенної безпеки [11].

Метою написання цієї статті є: на основі чинного законодавства про правотворчий процес в Україні та практики його реалізації в сфері діяльності центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, а також аналізу публікацій провідних учених – представників теоретико-правової науки, які виявили прогалини в правовому регулюванні здійснення підзаконного правотворчого процесу, виявити його проблеми та внести конкретні пропозиції щодо їх практичного вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Останніми роками в Україні проведено певну роботу з урегулювання відносин щодо здійснення нормотворчого процесу. Джерелами цього регулювання є передусім Конституція України, норми якої заклали основи законодавчого процесу і визначили повноваження Президента України, уряду, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування з прийняття нормативно-правових актів з питань їх компетенції, а також Регламент Верховної Ради України, який детально визначив порядок підготовки, обговорення та прийняття законодавчих актів.

З метою упорядкування діяльності уряду щодо підготовки, прийняття та набуття чинності його актів – постанов та розпоряджень був затверджений Регламент Кабінету Міністрів України, який також всебічно, якнайдетальніше врегулював порядок здійснення нормотворчості вищого органу в системі державної виконавчої влади.

Основи правотворчого процесу на місцевому рівні врегульовані законодавством України про місцеве самоврядування, яке встановлює хоча й не детальний, але певний порядок підготовки та прийняття рішень місцевих рад та їх виконавчих органів.

24 серпня 2023 року був прийнятий Закон України «Про правотворчу діяльність», який визначив систему нормативно-правових актів України, загальні засади техніки нормопроекування, порядок розгляду та прийняття нормативно-правового акту, доведення його до відома населення та набуття ним чинності, дію цього акту, порядок подолання правових колізій тощо. Але це – нормативно-правовий акт загального характеру, який по суті увібрав до себе розроблені представниками теоретико-правової науки основи правотворчого процесу, вимоги до порядку підготовки, прийняття та дії усіх нормативно-правових актів незалежно від того, ким вони видаються і які відносини регулюють.

Так, цей Закон у статті 9 до поняття «законодавство» відносить закони та підзаконні нормативно-правові акти. Серед актів органів виконавчої влади у ньому вказані: постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми права; нормативні накази міністерств та акти інших державних органів нормативного характеру, але ж які це «інші органи» – не вказано. Утім, це має принципове значення в контексті цього нашого дослідження, адже воно саме й присвячене проблемам не тільки підзаконної правотворчості центральних органів виконавчої влади, а правотворчості сумісної, на існування якої вказує практика здійснення такого виду правотворчості. Підтвердженням цього є діяльність різноманітних центральних органів виконавчої влади – міністерств та деяких центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, наприклад, Державної екологічної інспекції України, Державної митної служби України та інших.

В наш час сумісні нормативно-правові акти видаються, але проблема полягає у тому, що жоден з вказаних нами вище нормативно-правових актів, які регулюють правотворчий процес, навіть не передбачають їх видання. Зокрема, зараз немає жодного правового акту, який би конкретно регулював відносини щодо взаємодії між собою, наприклад, правоохоронних органів. В далекі вже 90-ті роки минулого століття видавалися і діяли інструкції про взаємодію між собою деяких правоохоронних органів, зокрема, МВС України, МЗС України, Державною прикордонною службою України, СБУ, Головним управлінням Командувача Національної Гвардії України, Міністерством сільськогосподарства і продовольства України, Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, Міністерством транспорту України, Міністерством охорони здоров'я України [12, 13].

Утім, вони давно вже втратили чинність (2004 рік), а це наклало свій негативний відбиток, наприклад, на сумісній боротьбі з екологічними правопорушеннями Державною екологічною інспекцією України та іншими причетними у тій чи іншій мірі до цього органами – Державною митною службою України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій, органами Державної прикордонної служби України. Особливо актуально це для забезпечення життєдіяльності нашої держави в сучасних умовах воєнного стану.

З метою підвищення ефективності підзаконного правового регулювання в екологічній та інших сферах діяльності держави, як видається, слід запровадити такі заходи.

По-перше, враховуючи, що мова йде про сумісну діяльність передусім правоохоронних центральних органів виконавчої влади (Національної поліції, митної та прикордонної служб, різноманітних контрольних органів), необхідно передбачити можливість і необхідність видання ними сумісних підзаконних

нормативно-правових актів як форми державного управління. На жаль, в законодавстві це не передбачено.

Навіть в проекті Закону «Про нормативно-правові акти» [14], який пройшов у парламенті перше читання, сама наявність таких актів, порядок їх підготовки та прийняття, межі дії не були передбачені. Тому ч. 2 ст. 7 Проекту цього Закону («Система та види нормативно-правових актів») до чергового його обговорення слід доповнити п. 12 наступного змісту: «Сумісні розпорядження, накази, рішення та постанови центральних органів виконавчої влади, а також акти територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що приймаються (видаються) на основі та на виконання Конституції і законів України, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України».

Слід вказати також, що складовими частинами таких актів можуть бути затверджені ними положення, регламенти, правила, статuti, порядки, інструкції, настанови, що мають однакову юридичну силу з нормативно-правовими актами, що їх затверджують.

По-друге, у разі прийняття цього Закону і враховуючи, що переважна більшість правоохоронних органів належать до центральних органів виконавчої влади, прийняти на його основі постанову КМУ про затвердження Положення «Про правотворчу діяльність центральних органів виконавчої влади», в якому б окремий розділ (або підрозділ) був присвячений детальному вже порядку ініціювання, підготовки, обговорення, видання, набуття чинності, меж дії сумісних нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів. Слід також визначити основні напрямки, принципи взаємодії між собою цих органів, а також форми і методи їх сумісної діяльності.

Відповідно до цього Положення, конкретні центральні органи виконавчої влади (їх територіальні підрозділи) видаватимуть сумісні нормативно-правові акти, в яких будуть визначені напрямки їх взаємодії з іншими органами, такі як: здійснення необхідних організаційних і правових заходів з предмету їхньої сумісної діяльності; конкретні форми їх взаємодії (наприклад, проведення нарад посадових осіб цих органів, спільні засідання їх колегій; у разі необхідності – створення, оперативних штабів з метою координації та узгодження їх сумісних дій; оперативний обмін інформацією стосовно передбачуваної взаємодії; надання необхідної допомоги у використанні своїх повноважень учасниками такої сумісної діяльності).

Як видається, це має значно підвищити ефективність правового регулювання сумісної діяльності центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів у тих сферах суспільного життя, управління якими здійснюється цими органами.

Висновки. Це дослідження, проведене на основі наукових розробок представників теоретико-правової науки, законопроектної роботи Верховної Ради України та аналізу актів підзаконної правотворчості уряду та центральних органів державної виконавчої влади дозволили дійти висновку про необхідність удосконалення чинного законодавства про правотворчий процес. З метою підвищення ефективності підзаконного правового регулювання у певних сферах діяльності держави слід запровадити низку таких заходів. По-перше, необхідно прийняти Закон «Про нормативно-правові акти», в якому містилися б норми щодо детального регулювання підзаконної правотворчої діяльності.

На підставі цього закону, а також прийнятого вже Законом «Про правотворчу діяльність», Регламенту Кабінету Міністрів України затвердити постановою Уряду України Положення «Про правотворчу діяльність центральних органів виконавчої влади», в якому б окремий розділ (або підрозділ) був присвячений порядку ініціювання, підготовки, обговорення, видання, набуття чинності, меж дії сумісних нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів. Слід також визначити основні напрямки, принципи взаємодії між собою цих органів, а також форми і методи їх сумісної діяльності.

Відповідно до цього Положення, конкретні центральні органи виконавчої влади (їх територіальні підрозділи) зможуть видавати сумісні нормативно-правові акти, в яких будуть визначені напрямки їх взаємодії з іншими органами. Вказане вище значно підвищить ефективність правового регулювання сумісної діяльності центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів у всіх сферах суспільного життя, управління якими здійснюється цими органами.

Література

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
2. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. №1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
3. Про правотворчу діяльність : Закон України №3354-IX від 24.08.2023 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
4. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 18.07.2007 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>.
5. Гетьман Є. Підзаконний нормативно-правовий акт: поняття, ознаки, функції, види. Вісник Національної академії правових наук України № 2 (77). 2014. С. 92-100.
6. Гетьман Є. А. Види підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія право. Вип. 23. Ч. II. Т. 1. – С. 12–15.
7. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Київ. нац. екон. ун-т. К., 2005. 21 с.
8. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія. К. : Юрінком Інтер, 2008. 240 с.7, с. 13.
9. Вилегжаніна М. В. Функції нормативно-правового

акта. *Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія*. 2010. № 2. С. 31–36.

10. Антонюк У. В. Державний екологічний нагляд (контроль) в Україні в умовах воєнного стану. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття* (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права) : у 2 т. : матеріали Міжнар.наук.- практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика». 2022. Т. 1. С. 651-654.

11. Куліш А. М. Поняття й ознаки взаємодії правоохоронних органів України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 90-93.

12. Інструкція про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні : затв. Державним комітетом у справах охорони державного кордону України, Державним митним комітетом України, Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством закордонних справ України, Службою безпеки України, Головним управлінням Командувача Національної Гвардії України, Міністерством сільського господарства і продовольства України, Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, Міністерством транспорту України, Міністерством охорони здоров'я України 29 березня 1994 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0106-94#Text>.

13. Інструкція про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні : затв. Наказом Державного митного комітету України від 20 червня 1995 р. № 181. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MK95249.html.

14. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти». URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3.