

УДК 340.13

<https://doi.org/10.34142/23121661.2025.41.05>

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

**СУМІСНА ПІДЗАКОННА
ПРАВОТВОРЧІСТЬ: ПРОБЛЕМИ
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

A. Nechitaylenko, V. Nechitaylenko

**COMPATIBLE SUB-STATUTORY
LEGISLATION: PROBLEMS OF LEGAL
REGULATION**

Анотація. Метою написання статті є виявлення на основі висновків представників, передусім теоретико-правової науки, щодо необхідності удосконалення процесу підзаконної правотворчості, а також чинного законодавства про правотворчий процес, недоліків правового регулювання сумісної діяльності центральних органів виконавчої влади та внести свої пропозиції щодо підвищення його ефективності.

В статті, на основі пропозицій провідних вчених – теоретиків права, які досліджували проблеми правового регулювання правотворчості центральних органів виконавчої влади, чинного законодавства України про підзаконну правотворчу діяльність, аналізу змісту конкретних підзаконних нормативно-правових актів та практики їх прийняття виявлені суттєві недоліки в регулюванні відносин щодо сумісної підзаконної правотворчості, вносяться конкретні пропозиції щодо її вдосконалення. Наголошується на необхідності подолання тих прогалин у законодавстві, які пов'язані з особливостями та порядком видання таких сумісних актів.

Проведене на підставі всебічного аналізу наукових публікацій провідних вчених в галузі теорії права, законодавчої діяльності Верховної Ради України та практики видання актів підзаконної правотворчості урядом та центральними органами державної виконавчої влади дослідження дозволили дійти висновку про необхідність удосконалення чинного законодавства про правотворчий процес.

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

Annotation. The purpose of writing this article is to identify, based on the conclusions of representatives, primarily of theoretical and legal science, the need to improve the process of secondary legislation, as well as the current legislation on the law-making process, the shortcomings of the legal regulation of the joint activities of central executive bodies and to make proposals for increasing its efficiency.

The article, based on the proposals of leading scholars - legal theorists who studied the problems of legal regulation of lawmaking of central executive bodies, the current legislation of Ukraine on subordinate legislation, analysis of the content of specific subordinate normative legal acts and the practice of their adoption, reveals significant shortcomings in the regulation of relations regarding the implementation of joint subordinate legislative acts and makes specific proposals for its improvement. The article emphasizes the need to overcome those gaps in the legislation that are related to the features and procedure for issuing such joint acts. In order to improve the legislation on joint subordinate legislative acts, it is proposed: first, to introduce a norm in the current Law "On Lawmaking Activities" that in relation to joint normative legal acts of central executive bodies it is necessary to establish the procedure for their preparation, discussion and adoption on the basis of a government act - the Regulation "On the Lawmaking Activities of Central Executive Bodies". It is necessary to determine the procedure for initiating, justifying the need to adopt joint acts, their preparation, discussion, publication, entry into force and scope of action.

The study, conducted on the basis of a comprehensive analysis of scientific publications by leading scholars in the field of legal theory, legislative activity of the Verkhovna Rada of Ukraine, and the practice of issuing subordinate legislation by the government and central bodies of state executive power, allowed us to conclude that the current legislation on the law-making process needs to be improved.

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

Постановка проблеми. Останніми роками, особливо в умовах запровадженого в Україні режиму воєнного стану, все більшого значення набуває прийняття нормативно-правових актів для регулювання найрізноманітніших відносин по суті у всіх сферах суспільного життя – економіці, політиці, забезпеченні обороноздатності, соціально-культурному будівництві, підтриманні зовнішньо-політичних і зовнішньо-економічних зв'язків. З цією метою прийняті передусім важливі законодавчі акти, а на їх основі – також акти Уряду України та міністерств і центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом – агентств, служб, інспекцій, комітетів, комісій, фондів тощо. І саме їх нормативно-правові акти покликані запроваджувати у життя закони та постанови Кабінету Міністрів України і саме вони є по суті механізмом реалізації їх норм.

Проте, на сьогодні в достатній мірі не врегульований порядок ініціювання, підготовки, обговорення, прийняття, набуття чинності та дії цих актів, на що цілком слушно вказують провідні представники теоретико-правової науки. Окремо слід відзначити, що в цей час політична, економічна, соціальна, військова обстановка в державі зумовлює сумісну діяльність певних центральних

органів виконавчої влади для підтримки в належному стані нашої економіки, соціально-культурної сфери, забезпечення громадського порядку, проведення ефективної мобілізаційної роботи, усунення наслідків ворожих обстрілів, рятування життя людей. А для цього необхідна правова база, яка б регулювала сумісну діяльність органів Державної служби України з надзвичайних ситуацій (надалі – ДСУНС або «служба з надзвичайних ситуацій»), Національної поліції, медичної служби швидкої допомоги, органів Державної екологічної інспекції України (надалі – ДЕІУ або «екологічна інспекція») та інших. Утім, незважаючи на численні пропозиції представників науки теорії права, а також адміністративного права, оскільки мова йде про видання по суті актів державного управління, до цього часу ще не прийняте законодавство, яке б регулювало їх взаємовідносини і порядок видання ними сумісних підзаконних нормативно-правових актів. Отже, ця проблема підлягає щонайшвидшому вирішенню шляхом видання відповідних нормативно-правових актів щодо врегулювання процесу сумісної підзаконної правотворчості.

Аналіз публікацій за темою цього дослідження. Останніми роками представниками передусім теоретико-правової науки та науки адміністративного права, які досліджують відносини у сфері публічного управління, проведений достатньо ґрунтовний аналіз проблем взаємодії між собою органів державної виконавчої влади у справі забезпечення більш ефективного виконання ними своїх функцій. Деякі шляхи розв'язання цих проблем були визначені у порівняно небагатьох наукових працях, але вони стали підґрунтям удосконалення процесу підзаконної правотворчості.

До представників науки теорії права, які досліджували загальнотеоретичні проблеми підзаконної правотворчості належать Антонюк У.В., Вилегжаніна М. В., Гетьман Є, Горбунова Л. М., та інші, які внесли певні пропозиції щодо вирішення цих проблем. Наприклад, Антонюк У.В. вказала на необхідність врегулювати питання сумісної діяльності на рівні видання підзаконних нормативно-правових актів міністерств і центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, які наділені повноваженнями із здійснення державного нагляду (контролю) в Україні [1]. Вилегжаніна М. В. свої наукові праці присвятила детальному дослідженню сутності, призначення, функцій та видів нормативно-правових актів, у тому числі й підзаконних, призначення яких полягає у встановленні правового механізму реалізації законодавчих актів по суті в усіх сферах суспільного життя [2]. Гетьман Є. опублікував роботу, присвячену, зокрема, науковому дослідженню сутності, ознак та функцій підзаконних нормативно-правових актів, особливостей їх видання та дії [3], а також надав детальну характеристику їх різноманітних видів [4], що стало важливим підґрунтям і цього нашого дослідження. Горбунова Л. М. присвятила свою дисертаційну роботу організаційно-правовим питанням забезпечення законності та правопорядку в нашій державі шляхом прийняття та дії найрізноманіт-

ніших підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання діяльності правоохоронних органів [5]. В іншій своїй науковій публікації вона стверджує, що саме підзаконний нормативний акт являє собою «збірну юридичну категорію, 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» [6].

З темою цього дослідження пов'язані й публікації представників адміністративно-правової науки, оскільки їх наукові праці також були пов'язані з проблемами правового регулювання діяльності державних контрольних та наглядових органів підзаконними нормативно-правовими актами, у тому числі й сумісними. І вони теж вказували на необхідність використання наукових розробок представників теоретико-правової науки щодо їх запровадження в правотворчій діяльності. Наприклад, Куліш А. М., визначаючи саму сутність, характерні ознаки і основні напрямки взаємодії між собою правоохоронних органів у справі забезпечення законності і дисципліни у сфері екологічної та техногенної безпеки, наголошує на необхідності врегулювання на рівні Кабінету Міністрів України порядку ініціювання, підготовки, обговорення та прийняття сумісних нормативно-правових актів міністерствами та центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом [7].

Метою написання статті є виявлення на основі висновків представників, передусім теоретико-правової науки, щодо необхідності удосконалення процесу підзаконної правотворчості, а також чинного законодавства про правотворчий процес, недоліків правового регулювання сумісної діяльності центральних органів виконавчої влади та внести свої пропозиції щодо підвищення його ефективності.

Виклад основного матеріалу дослідження. В сучасних умовах запровадження режиму воєнного стану, коли внаслідок обстрілів агресором критичної та цивільної інфраструктури, знищення і пошкодження житлових будинків виникає гостра необхідність ліквідувати спричинені ними шкідливі наслідки: відновлювати системи газу, водо – та електропостачання, рятувати життя людей тощо. Ясна річ, що це не може лягти на плечі лише певних державних органів, тут необхідна сумісна діяльність і рятувальників, і працівників газової та енергетичної служб, і екологів, і медичних працівників, і працівників Національної поліції, представників інших органів, установ і організацій. І важливо, щоб вони діяли не самі по собі, їх дії, по можливості, мають чітко координуватися. А для цього необхідна відповідна правова основа, яка забезпечує ефективні сумісні дії відповідних органів.

Природним є те, що з початком воєнних дій держава в особі передусім центральних органів виконавчої влади до цього не була готова. І лише з часом

стало зрозумілим, що нормативно-правова база діяльності нашого державного апарату підлягає значному оновленню, хоча і представники теоретико-правової науки, і представники галузевих наук на усіх рівнях підіймали питання про необхідність прийняття цілісного законодавства про правотворчу діяльність. У Верховній Раді України вже тривалий час без розгляду знаходиться декілька законопроектів «Про нормативної правові акти», однак жоден з них так і був прийнятий.

Позитивним є хіба те, що 24 серпня 2023 року був прийнятий Закон України «Про правотворчу діяльність» [8], в якому було визначено систему нормативно-правових актів, засади юридичної техніки при проектуванні, підготовці, розгляді, обговоренні та прийнятті нормативно-правового акту, доведення його до відома населення та набуття ним чинності, а також межі дії цього акту у просторі, у часі та щодо кола осіб, порядок подолання в ньому прогалин і колізій. Але ж цей Закон є нормативно-правовим актом загального характеру, і він дійсно встановив по суті основи правотворчого процесу, розроблені представниками теоретико-правової науки, а саме вимоги до порядку підготовки, прийняття та дії усіх без винятку нормативно-правових актів незалежно від того, які відносини регулюють і ким вони видаються. Зокрема, до актів органів виконавчої влади він відносить: постанови уряду нормативного характеру; нормативні накази міністерств та акти інших державних органів. Але ж які це «акти» та які саме маються на увазі «інші органи» – в Законі не вказано. А це в контексті цього нашого дослідження має принципове значення, оскільки в ньому не міститься навіть словосполучення «сумісний нормативно-правовий акт», хоча сумісна правотворча практика існує, про що свідчить діяльність певних центральних органів виконавчої влади – деяких міністерств та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, наприклад, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної митної служби України, ДЕЙУ, ДСУНС, Адміністрації державної прикордонної служби України, та багатьох інших.

Прикладом цьому є видання свого часу (на сьогодні вже втратили чинність) інструкцій: про взаємодію між собою деяких правоохоронних органів, зокрема, МВС України, Державної прикордонної служби України, органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства транспорту України та інших [9]; про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні [10]. Слід відзначити, що припинення дії цих інструкцій негативно відбилося на сумісній боротьбі, зокрема, з екологічними правопорушеннями екологічної інспекції та іншими причетними до цього органами, зокрема, митною службою, службою з надзвичайних ситуацій, прикордонною службою. А це є особливо актуальним для забезпечення життєдіяльності нашої держави в сучасних умовах воєнного стану.

Як уявляється, для підвищення ефективності підзаконного правового регулювання в багатьох сферах діяльності нашої держави слід:

1) в Законі «Про правотворчу діяльність» статтю 19 («Юридична сила та ієрархія нормативно-правових актів»), в якій вказані усі види нормативно-правових актів органів державної влади за їх ієрархією, частину 2 доповнити п.7-1 такого змісту «Сумісні нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, порядок підготовки, обговорення і прийняття яких регулюється Положенням «Про правотворчу діяльність центральних органів виконавчої влади, затвердженим Кабінетом Міністрів України»;

2) прийняти Постанову Кабінету Міністрів України, якою затвердити Положення «Про правотворчу діяльність центральних органів виконавчої влади», в окремому розділі (чи підрозділі) якого детально визначити порядок ініціювання, обґрунтування необхідності прийняття відповідних нормативно-правових актів, підготовки проектів цих актів, їх обговорення, затвердження, набуття чинності та межі дії. Це стосується і сумісних нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів. Необхідно встановити вимоги до таких актів, а саме: вони повинні містити норми щодо визначення та у подальшому здійснення правових та організаційних заходів стосовно сфер їх сумісної діяльності.

В них мають визначатися, в залежності від напрямку діяльності певних органів, конкретні форми їх взаємодії, якими можуть бути: проведення спільних нарад керівників та інших посадових осіб цих органів; засідання колегій центральних органів виконавчої влади; у разі необхідності – створення сумісних оперативних штабів, командних пунктів, рад керівників для координації та узгодження їх сумісних дій; оперативний обмін інформацією для підвищення ефективності передбачуваної взаємодії; надання необхідної допомоги у використанні своїх повноважень учасниками такої сумісної діяльності.

Висновки. Проведене на підставі всебічного аналізу наукових публікацій провідних вчених в галузі теорії права, законодавчої діяльності Верховної Ради України та практики видання актів підзаконної правотворчості урядом та центральними органами державної виконавчої влади дослідження дозволили дійти висновку про необхідність удосконалення чинного законодавства про правотворчий процес. Задля підвищення ефективності підзаконного правового регулювання шляхом розробки і видання сумісних нормативно-правових актів для регулювання відносин у певних сферах діяльності центральних органів виконавчої влади видається за необхідне: *По-перше*, в чинному Законі «Про правотворчу діяльність» статтю 19 («Юридична сила та ієрархія нормативно-правових актів»), в якій вказані усі види нормативно-правових актів органів державної влади за їх ієрархією, частину 2 доповнити п.7-1 такого змісту «сумісні нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів

виконавчої влади, порядок підготовки, обговорення та прийняття яких регулюється Положенням «Про правотворчу діяльність центральних органів виконавчої влади», затвердженим Кабінетом Міністрів України»; *по-друге*, прийняти Постанову Уряду України, якою затвердити Положення «Про правотворчу діяльність центральних органів виконавчої влади». В окремому розділі (чи підрозділі) якого детально визначити порядок ініціювання, обґрунтування необхідності підготовки проекту, його обговорення, прийняття нормативно-правового акту, набуття ним чинності та межі дії. Це має стосуватися і сумісних нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів. Ці акти мають містити норми щодо визначення та у подальшому здійснення правових та організаційних заходів, які запропоновані вище при викладенні основного матеріалу цього дослідження.

Література

1. 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. .2. Вилегжаніна М. В. Функції нормативно-правового акта. *Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія*. 2010. №2. С. 31–36. 3. Гетьман Є. Підзаконний нормативно-правовий акт: поняття, ознаки, функції, види. *Вісник Національної академії правових наук України* № 2 (77). 2014. С. 92-100. 4. 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. 5. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л. М. Горбунова ; Київ. нац. екон. ун-т. К.: 2005. 21 с. 6. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія / Л. М. Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. с.13. 7. Куліш А. М. Поняття й ознаки взаємодії правоохоронних органів України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 90-93. 8. Про правотворчу діяльність : Закон України №3354-ІХ від 24.08.2023 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст.364. 9. 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>. 10. 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/1_doc2.nsf/link1/MK95249.html.