

ПРАВОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ НОРМОТВОРЕННЯ

УДК 340.134:342.5(477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2026.3.1>

ПРАВОТВОРЧА КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ: ПОНЯТТЯ, МЕЖІ ТА ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Бодюл Євген Миколайович,

orcid.org/0009-0008-5847-642X

кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітниквідділу дослідження проблем правотворчості
та адаптації законодавства України до права ЄСІнституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України**Перевертун Оксана Володимирівна,**

orcid.org/0009-0003-0283-5781

науковий співробітник

відділу дослідження проблем правотворчості
та адаптації законодавства України до права ЄСІнституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України

У статті досліджено правотворчу компетенцію органів державної влади та їх посадових осіб як спеціальний різновид публічно-владної компетенції. Обґрунтовано, що її зміст не зводиться до загального владного статусу органу або посадової особи, а охоплює юридично визначену можливість і водночас обов'язок приймати, видавати, змінювати, зупиняти, скасовувати нормативно-правові акти чи визнавати їх такими, що втратили чинність, лише за наявності належної конституційної або законодавчої підстави.

Визначено, що правотворча компетенція має спеціальний, процедурно обмежений та ієрархічно підпорядкований характер. Її основними елементами є предмет відання суб'єкта, правова форма акта, порядок його підготовки і прийняття або видання, територіальні, часові та предметні межі дії, місце акта в ієрархії нормативно-правових актів, а також юридичні наслідки його прийняття. Наголошено, що порушення хоча б одного з цих елементів може свідчити про вихід суб'єкта правотворчості за межі наданих повноважень і ставити під сумнів законність відповідного нормативно-правового акта.

Особливу увагу приділено розмежуванню правотворчих повноважень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та військових адміністрацій. Показано, що кожен із цих суб'єктів діє у власному функціональному, предметному й процедурному полі, а підзаконна правотворчість не може підміняти законодавче регулювання. Окремо підкреслено значення принципів законності, верховенства права, правової визначеності та пропорційності для оцінки допустимості правотворчого рішення. Зроблено висновок, що ефективність державної правотворчості залежить від поєднання належного суб'єкта, належної процедури, відповідної юридичної форми та змістовної якості нормативно-правового акта, а також від подальшого правового моніторингу його реалізації.

Ключові слова: правотворча діяльність, правотворча компетенція, органи державної влади, посадові особи, нормативно-правовий акт, підзаконне регулювання, правовий моніторинг, європейська інтеграція.

Bodiul Yevhen, Perevertun Oksana. Lawmaking Competence of State Authorities and Their Officials: Concept, Limits and Forms of Implementation

The article examines the lawmaking competence of state authorities and their officials as a special type of public-law competence. It is argued that this competence cannot be reduced to the general authoritative status of a public body or official. It includes a legally defined capacity and, in certain cases, a public-law duty to adopt, issue, amend, suspend or repeal normative legal acts, or to recognise them as no longer valid, only where there is a proper constitutional or statutory basis for such action.

The article substantiates that lawmaking competence has a special, procedurally limited and hierarchically subordinated nature. Its key elements include the subject matter of authority, the legal form of an act, the procedure for its preparation and adoption or issuance, the territorial, temporal and substantive limits of its effect, the place of the act in the hierarchy of normative legal acts and the legal consequences of its adoption. It is emphasised that a violation of any of these elements may indicate that the lawmaking subject has acted beyond the scope of the powers granted to it and may call into question the legality of the relevant normative legal act.

Special attention is paid to distinguishing the lawmaking powers of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries, other central executive bodies, local state administrations and military administrations. The article shows that each of these subjects acts within its own functional, substantive and procedural field, while subordinate lawmaking may not replace legislative regulation. It concludes that the effectiveness of state lawmaking depends on the combination of the proper subject, proper procedure, appropriate legal form and substantive quality of a normative legal act, as well as on subsequent legal monitoring of its implementation.

Key words: lawmaking activity, lawmaking competence, state authorities, officials, normative legal act, subordinate regulation, legal monitoring, European integration.

Постановка проблеми. Правотворча діяльність органів державної влади та їх посадових осіб є однією з основних форм реалізації публічної влади. Через планування правотворчої діяльності, розроблення проєктів нормативно-правових актів, прийняття або видання таких актів, доведення їх до відома населення, набрання ними чинності, ведення їх обліку та здійснення правового моніторингу держава формує загальнообов'язкові правила поведінки, визначає правові межі діяльності органів публічної влади, установлює механізми реалізації прав і свобод людини, а також створює нормативні передумови для здійснення внутрішньої і зовнішньої політики.

У сучасних умовах правотворча діяльність не може розглядатися лише як технічна операція з підготовки тексту нормативно-правового акта. Вона охоплює послідовність правотворчих дій: від виявлення потреби у правовому регулюванні до перевірки фактичної реалізації прийнятого нормативно-правового акта. Такий підхід відповідає змісту Закону України «Про правотворчу діяльність», який закріплює планування правотворчої діяльності, концепцію проєкту нормативно-правового акта, нормопро-

ектування, правову експертизу, оцінку відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та правовий моніторинг [2].

Водночас практична площина проблеми полягає в тому, що органи державної влади здійснюють різні види публічно-владної діяльності: управлінську, контрольну, координаційну, інформаційну, організаційну, програмну, сервісну чи наглядову. Однак не кожна з цих форм діяльності має правотворчий характер. Тому принципового значення набуває відмежування загальної владної компетенції державного органу від його спеціальної правотворчої компетенції. Неправильне визначення належного суб'єкта, правової форми акта або меж повноважень може призвести до прийняття нормативно-правового акта неналежним суб'єктом, перевищення компетенції, виникнення колізій, порушення ієрархії нормативно-правових актів та зниження легітимності правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичне підґрунтя для аналізу правотворчої компетенції становлять праці П. Рабіновича, М. Козюбри, А. Колодія, О. Зайчука, Н. Оніщенко,

М. Цвіка, О. Петришина, Ю. Шемшученка, В. Погорілка, у яких досліджуються природа правотворчості, джерела права, юридична сила нормативно-правових актів, механізм правового регулювання та межі публічної влади. Сучасний євроінтеграційний підхід до правотворчої діяльності представлено також у публікаціях О. Кота, А. Гриняка та Н. Міловської.

Адміністративно-правовий вимір компетенції органів виконавчої влади розкривається у працях В. Авер'янова, О. Дніпрова, Н. Нижник, В. Колпакова, Т. Коломоець, Р. Мельника, С. Стеценка та інших авторів. Конституційний і суб'єктний виміри правотворчості висвітлено у працях Я. Берназюка, Г. Задорожньої, Б. Задорожного та В. Гуцула. Питання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та відомчої нормотворчості досліджували Є. Гетьман, З. Погорелова, О. Лапка, Т. Пікуля, Ю. Загуменна, В. Лазарєв, А. Сидоренко, О. Фелик та інші автори.

Попри наявність значного масиву праць, поняття правотворчої компетенції органів державної влади та їх посадових осіб потребує подальшого системного осмислення. У більшості досліджень воно розкривається через суміжні категорії: компетенцію органу публічної влади, нормотворчі повноваження, відомчу нормотворчість, юридичну силу акта, правовий статус окремого суб'єкта або процедури підготовки нормативно-правових актів.

Метою статті є теоретико-правове визначення правотворчої компетенції органів державної влади та їх посадових осіб, з'ясування її співвідношення із загальною владною компетенцією, розкриття меж і форм реалізації такої компетенції у системі державної влади України.

Виклад основного матеріалу.

У межах цього дослідження вихідним є розуміння нормативно-правового акта як офіційного документа, прийнятого або виданого суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та/або законом порядку, який містить норму права і розрахований на неодноразову реалізацію. Наявність норми права відмежовує такий акт від індивідуального правового акта, організаційного рішення, службового доручення, політичної заяви,

документа публічної політики або документа програмного характеру. Отже, для характеристики певного органу державної влади чи посадової особи як суб'єкта правотворчої діяльності вирішальним є не сам факт наявності владного статусу, а прямо визначена Конституцією України та/або законом можливість приймати чи видавати нормативно-правові акти [2].

Таке розмежування має істотне практичне значення, оскільки органи державної влади активно використовують не лише нормативно-правові акти, а й концепції, стратегії, програми, плани заходів, методичні рекомендації, дорожні карти, аналітичні та прогнозні документи. Частина таких документів формально не є нормативно-правовими актами, однак здатна впливати на діяльність органів влади, установ, посадових осіб, фізичних і юридичних осіб. Це ускладнює традиційне уявлення про правотворчу діяльність і вимагає чіткого розмежування документів нормативного, індивідуального, програмного та організаційного характеру.

Конституційною основою правотворчої діяльності органів державної влади та їх посадових осіб є принцип законності. Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Для правотворчої діяльності це положення має не декларативне, а безпосередньо обмежувальне значення: орган або посадова особа можуть установлювати норми права лише за наявності відповідного повноваження, у межах визначеного предмета відання та у правовій формі, передбаченій Конституцією чи законом.

Водночас стаття 8 Конституції України закріплює принцип верховенства права і найвищу юридичну силу Конституції України. Це означає, що таке повноваження має реалізовуватися не ізольовано, а в межах конституційної системи джерел права, з урахуванням ієрархії нормативно-правових актів, вимог правової визначеності, пропорційності, недискримінації та захисту прав людини. Законність у сфері правотворчості не

може зводитися до формальної наявності компетенції. Вона охоплює дотримання належної процедури, правил нормопроекування, вимог системності, наукової обґрунтованості, відкритості та узгодженості правового рішення.

У науковій літературі поняття правотворчої компетенції не завжди розглядається як самостійна категорія. Частіше воно виводиться із суміжних понять: компетенції органу публічної влади, нормотворчих повноважень, правового статусу окремого суб'єкта, відомчої нормотворчості, юридичної сили нормативно-правового акта та процедур його підготовки. Тому доктринальне обґрунтування цієї категорії доцільно будувати не через механічне ототожнення з одним із названих понять, а через їх поєднання у межах спеціального публічно-правового режиму прийняття або видання нормативно-правових актів.

Для з'ясування загальної природи такої компетенції важливим є адміністративно-правовий підхід до компетенції органу виконавчої влади. О. Дніпров аналізує компетенцію як елемент правового статусу органів виконавчої влади і пов'язує її з місцем органу в системі державного управління, його метою, завданнями, функціями, правами та обов'язками [15]. З цього випливає, що компетенція не може зводитися лише до переліку окремих правомочностей. Вона задає юридичні межі діяльності органу та визначає, у якій сфері, з якою метою і в яких формах він може діяти.

Безпосереднє значення для статті мають наукові праці, у яких аналізуються нормотворчі повноваження органів публічної влади та особливості відомчої нормотворчості. З. Погорелова визначає нормотворчі повноваження органів виконавчої влади як повноваження щодо встановлення, зміни і скасування обов'язкових правил у формі видання підзаконних нормативних актів, а також підкреслює їх зв'язок із правовим статусом органу та необхідністю дотримання меж компетенції [9]. Є. Гетьман досліджує нормотворчу діяльність органів виконавчої влади через її поняття, сутність і основні ознаки, зокрема державновладний, підзаконний, процедурний

і результативний характер [12]. О. Лапка та Т. Пікуля розкривають принципи відомчої нормотворчості, що дає підстави пов'язувати її не лише з правом видання акта, а й з вимогами законності, обґрунтованості та узгодженості [8]. Ю. Загуменна, В. Лазарєв та А. Сидоренко розглядають відомчу нормотворчість у зв'язку з юридичною силою відомчих актів, їх місцем у системі нормативно-правових актів, вимогами юридичної техніки та проблемою колізій [16].

Суб'єктний вимір правотворчої компетенції розкривається у працях, присвячених окремим носіям правотворчих або нормотворчих повноважень. Я. Берназюк комплексно досліджує конституційні основи правотворчості Президента України, включно з актами глави держави, процедурними аспектами, контролем та співвідношенням безпосередньої й опосередкованої правотворчості [14]. Г. Задорожня і Б. Задорожний прямо використовують поняття нормотворчої компетенції глави держави та пов'язують її з виданням актів різної юридичної сили, з різним предметом регулювання і різними правовими наслідками [10]. В. Гуцул аналізує Міністерство юстиції України як суб'єкта правотворчої діяльності, що важливо для розуміння інституційної ролі органу виконавчої влади у правотворчому процесі [11]. О. Фелик розглядає компетенцію адміністративних органів як суб'єктів підзаконної правотворчості, акцентуючи на спеціальному характері такого повноваження [17]. Отже, ці джерела підтверджують, що правотворча компетенція має не абстрактний, а суб'єктно визначений характер.

Окреме значення має те, що Закон України «Про правотворчу діяльність» також використовує категорію компетенції. Стаття 4 Закону визначає суб'єктів правотворчої діяльності через наділення Конституцією України та/або законом повноваженнями щодо прийняття чи видання нормативно-правових актів [2]. Стаття 9 пов'язує структуру законодавства, зокрема, з компетенцією та територіальною юрисдикцією суб'єкта правотворчої діяльності. Стаття 19 визначає юридичну силу нормативно-правового акта через ознаки, що впливають із

засад конституційного ладу, компетенції та територіальної юрисдикції відповідного суб'єкта [2]. Таким чином, у законі компетенція виконує не допоміжну, а системну функцію: через неї визначаються належний суб'єкт правотворчості, допустима форма акта, його юридична сила та межі дії.

З урахуванням наведених доктринальних підходів і законодавчого регулювання правотворчу компетенцію органів державної влади та їх посадових осіб доцільно визначити як закріплений Конституцією України та законами України обсяг публічно-владних повноважень і юридичних обов'язків щодо прийняття, видання, зміни, зупинення, скасування нормативно-правових актів або визнання їх такими, що втратили чинність. Така компетенція реалізується у межах визначеного предмета відання, належної правової форми, установленної процедури, територіальної юрисдикції та ієрархії нормативно-правових актів.

Правотворча компетенція не є тотожною загальній владній компетенції. Державний орган може мати управлінські, контрольні, координаційні, дозвоільні, сервісні або наглядові повноваження, однак сама наявність публічно-владного статусу ще не означає права приймати чи видавати нормативно-правові акти. Владний статус є ширшим поняттям, тоді як правотворча компетенція має спеціальний, юридично визначений і процедурно обмежений характер. Тому необхідно розрізняти державний орган як носія публічної влади, державний орган як учасника адміністративної діяльності та державний орган або посадову особу як суб'єкта правотворчої діяльності.

Практичне значення цього розмежування полягає у визначенні законності самого акта. Якщо він прийнятий неналежним суб'єктом, із перевищенням повноважень або у невластивій правовій формі, під сумнів ставиться належність усього правового регулювання. Такий акт може бути скасований, визнаний нечинним або не застосовуватися у встановленому законом порядку.

Крім того, ця компетенція не є правом органу у приватноправовому значенні, яким він може розпоряджатися

на власний розсуд. Це публічно-правове повноваження, яке у певних випадках одночасно означає обов'язок діяти. Такий обов'язок може впливати з Конституції України, закону, міжнародного зобов'язання України, рішення Конституційного Суду України, необхідності виконання *acquis* ЄС або потреби усунення прогалин і колізій у правовому регулюванні. Тому бездіяльність уповноваженого суб'єкта також може бути проблемою якості правового регулювання, якщо вона унеможливорює реалізацію закону або міжнародного зобов'язання України.

Після визначення поняття та структури необхідно з'ясувати суб'єктну характеристику правотворчої компетенції. У системі державної влади відповідні повноваження розподілені між різними за правовою природою суб'єктами. Верховна Рада України є основним суб'єктом формування законодавчого рівня нормативного регулювання, оскільки саме вона приймає закони України. Разом із тим правотворче значення можуть мати й постанови Верховної Ради України, якщо вони містять норми права. У такому разі вони виступають не лише актами парламентського реагування або організації роботи Верховної Ради України, а нормативно-правовими актами парламенту, прийнятими в межах його конституційної компетенції.

Компетенція Верховної Ради України у цій сфері має установчий характер для всієї системи законодавства. Законами визначаються засади правового статусу людини і громадянина, організація та діяльність органів державної влади, основи власності, засади цивільно-правової, господарської, адміністративної, кримінальної та іншої юридичної відповідальності, правові режими, бюджетна система, судоустрій та інші питання, які відповідно до Конституції України належать до сфери законодавчого регулювання [1]. Це означає, що підзаконна правотворчість інших органів державної влади має здійснюватися на підставі та на виконання закону.

Президент України бере участь у правотворчій діяльності в межах власної конституційної компетенції як глава держави. У системі нормативно-правових актів зна-

чення мають насамперед укази Президента України, якщо вони містять норми права і видані на основі та на виконання Конституції України і законів України. Особливістю президентських актів є їх зв'язок із конституційними функціями глави держави, зокрема у сферах національної безпеки, оборони, представництва держави, кадрових повноважень, забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності. Водночас вони не можуть підміняти законодавче регулювання або виходити за межі предметів, щодо яких Конституція України прямо передбачає відповідні повноваження.

Кабінет Міністрів України забезпечує урядове підзаконне регулювання шляхом прийняття постанов. Відповідно до Конституції України він є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а його акти видаються у межах компетенції Уряду та є обов'язковими до виконання [1; 3]. Правотворчі повноваження Кабінету Міністрів України мають виконавчо-розпорядчий характер і спрямовані на забезпечення реалізації законів України, актів Президента України, державної політики та функціонування системи виконавчої влади.

Для урядового підзаконного регулювання постійною проблемою є поєднання оперативності політичного рішення з вимогами до якості нормативно-правового акта. Кабінет Міністрів України має реагувати на економічні, соціальні, безпекові та міжнародні обставини, однак така оперативність не може виправдовувати нечіткість правового регулювання або його неузгодженість із законом. Постанови Уряду повинні бути зрозумілими за змістом, прийнятими в межах компетенції Кабінету Міністрів України, узгодженими з актами вищої юридичної сили і забезпеченими ресурсами, необхідними для їх фактичного виконання.

Міністерства реалізують відомчу підзаконну правотворчість шляхом видання наказів нормативно-правового змісту. Така діяльність має похідний характер і повинна бути спрямована на деталізацію та організаційне забезпечення виконання актів вищої юридичної сили. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» визначає організаційні засади

діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що має істотне значення для встановлення меж їх нормотворчих повноважень [4]. Для міністерств нормативний наказ є не просто технічною формою управління, а спеціальним юридичним інструментом реалізації державної політики, який може зачіпати права, свободи й законні інтереси приватних осіб, встановлювати міжвідомчі правила або деталізувати порядок виконання закону.

Найвищі ризики у відомчій нормотворчості пов'язані з надмірною деталізацією, дублюванням норм закону, створенням додаткових адміністративних обов'язків або фактичним установленням нових правил поведінки без достатньої законодавчої підстави. Тому особливого значення набувають правова експертиза, державна реєстрація таких актів, антикорупційна експертиза, аналіз регуляторного впливу, оприлюднення проєктів актів та перевірка відповідності актів міністерств законам і постановам Кабінету Міністрів України. У цьому контексті принципи відомчої нормотворчості мають не лише методичне, а й гарантійне значення.

Після оновлення законодавчої моделі центральних органів виконавчої влади особливого значення набуває розмежування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади як суб'єктів відомчої правотворчості. Якщо для міністерств закон прямо зберігає модель видання наказів, серед яких можуть бути нормативно-правові, регуляторні й адміністративні акти, то для інших центральних органів виконавчої влади загальна нормативна компетенція не може вважатися наявною автоматично. Їх участь у правотворчій діяльності потребує спеціальної законодавчої підстави або впливає зі спеціального статусу відповідного органу [4].

Це означає, що в системі виконавчої влади доцільно розрізняти щонайменше три групи суб'єктів: міністерства як основних носіїв відомчої нормотворчості; інші центральні органи виконавчої влади загальної моделі, для яких пріоритетними є організаційно-розпорядчі та індивідуальні адміністративні акти; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним

статусом і регулятори, нормативні повноваження яких прямо передбачені спеціальними законами. Такий підхід запобігає необґрунтованому розширенню підзаконної правотворчості й одночасно дає змогу врахувати потребу у спеціалізованому регулюванні технічних, економічних, енергетичних, конкурентних та інших сфер.

Державна реєстрація актів міністерств та інших органів виконавчої влади є окремим процедурним запобіжником у сфері відомчої нормотворчості. Вона не є формальним етапом документообігу, оскільки спрямована на перевірку відповідності акта Конституції України, законам України, актам Президента України і Кабінету Міністрів України, а також правилам нормопроєктувальної техніки. Водночас державна реєстрація не усуває питання про змістовну якість акта і не замінює інших форм контролю, зокрема аналізу регуляторного впливу, публічного обговорення та подальшого правового моніторингу.

Судовий контроль є ще одним важливим обмежувачем правотворчих повноважень органів виконавчої влади. Кодекс адміністративного судочинства України передбачає спеціальний порядок оскарження нормативно-правових актів, а також правило, за яким суд застосовує правовий акт лише за умови його відповідності акту вищої юридичної сили [7]. Отже, відповідна компетенція має оцінюватися не лише на стадії прийняття або державної реєстрації акта, а й крізь призму можливості його подальшого судового перегляду, визнання протиправним та нечинним або незастосування у конкретній справі.

На територіальному рівні державної виконавчої влади правотворча діяльність пов'язана насамперед із головами місцевих державних адміністрацій та керівниками їх структурних підрозділів. Акти місцевих державних адміністрацій мають підзаконний, територіально обмежений і виконавчо-розпорядчий характер [5]. Вони не створюють самостійної системи локального права, а забезпечують реалізацію Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших актів вищої

юридичної сили на відповідній території.

В умовах воєнного стану особливого значення набувають начальники обласних і районних військових адміністрацій, правотворчі повноваження яких реалізуються у спеціальному правовому режимі управління територіями. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначає правові засади утворення та діяльності військових адміністрацій, а також коло заходів, які можуть здійснюватися в умовах воєнного стану [6]. Однак спеціальний правовий режим не скасовує вимоги законності, компетенції, пропорційності та належної правової форми. Навпаки, в умовах обмеження окремих прав і свобод людини вимоги до якості правового регулювання мають бути особливо високими.

Логічним продовженням характеристики суб'єктного складу є аналіз меж правотворчої компетенції, які визначають допустимий простір дії кожного уповноваженого органу або посадової особи. Насамперед ідеться про конституційні межі, що закріплюють загальні засади діяльності органів державної влади, принцип верховенства права, ієрархію нормативно-правових актів, а також вимогу діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України. На законодавчому рівні ці межі конкретизуються через предмет відання відповідного органу, допустиму форму правового акта, процедуру його підготовки і прийняття, юридичні наслідки та механізми контролю. Функціональний вимір пов'язаний із місцем органу в системі державної влади та характером покладених на нього завдань. Територіальні межі визначають простір, на який поширюється дія акта, а часові межі охоплюють строк його дії, момент набрання чинності, можливість тимчасового застосування, зупинення або втрати чинності. Процедурний вимір охоплює правила планування, підготовки, погодження, експертизи, офіційного оприлюднення, набрання чинності та подальшого моніторингу.

У такому розумінні межі правотворчої компетенції мають не лише обмежувальне, а й упорядковувальне значення. Вони поєднують суб'єкта правотворчості,

предмет правового регулювання, юридичну форму акта та процедуру його прийняття в єдину правову конструкцію. Їх недотримання може виявлятися у прийнятті акта поза предметом відання органу, використанні неналежної правової форми, порушенні встановленої процедури, виході за територіальні або часові рамки дії акта, а також у підміні закону підзаконним регулюванням.

Окреме значення мають ієрархічні межі. Вони впливають із принципу підпорядкованості нормативно-правових актів нижчої юридичної сили актам вищої юридичної сили та забезпечують внутрішню узгодженість системи законодавства. Відповідно до статті 19 Закону України «Про правотворчу діяльність» юридична сила є властивістю нормативно-правових актів та встановлених ними норм права, що визначає співвідношення їх взаємної ієрархічної підпорядкованості у системі законодавства [2]. У цьому контексті ієрархічні межі мають важливе значення для запобігання колізіям між законами України, підзаконними актами Кабінету Міністрів України, актами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій. Вихід суб'єкта правотворчості за межі встановленої ієрархії порушує принцип законності, оскільки підзаконний акт не може змінювати, звужувати або фактично підміняти законодавче регулювання.

Форми реалізації правотворчої компетенції доцільно розглядати як систему юридично значущих дій, а не лише як фінальне прийняття або видання нормативно-правового акта. За юридичною формою вони охоплюють прийняття законів, постанов, указів, наказів, розпоряджень та інших актів, передбачених Конституцією України або законом. За характером впливу йдеться про встановлення нових норм права, зміну чинного регулювання, зупинення дії нормативно-правових актів, їх скасування або визнання такими, що втратили чинність. За функціональним призначенням у процедурі правотворчості можна виокремити підготовчі форми (планування, прогнозування, підготовка концепції, нормопроекування), експертно-оцінювальні

форми (правова, антикорупційна, гендерно-правова, антидискримінаційна та інші експертизи, оцінка відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції), власне нормативні форми (прийняття або видання акта), інформаційно-облікові форми (офіційне оприлюднення, облік, систематизація) та контрольні форми (правовий моніторинг і подальше коригування правового регулювання).

Висновки. Правотворча компетенція органів державної влади та їх посадових осіб є самостійним різновидом публічно-владної компетенції. Її зміст полягає не лише у формальній можливості приймати або видавати нормативно-правові акти, а й у юридичному обов'язку діяти в межах визначеного предмета відання, у належній правовій формі та за встановленою процедурою.

Проведений аналіз дає підстави розглядати правотворчу компетенцію як складну правову конструкцію, у якій поєднуються суб'єктний, предметний, формальний, процедурний, територіальний та ієрархічний елементи. Їх узгодженість визначає законність нормативно-правового акта, його місце в системі законодавства та здатність реально впливати на відповідні суспільні відносини. Порушення хоча б одного з цих елементів створює ризик виходу суб'єкта правотворчості за межі наданих йому повноважень.

Межі реалізації правотворчої компетенції мають подвійне значення. З одного боку, вони стримують необґрунтоване розширення державної правотворчості, зокрема у сфері підзаконного регулювання. З іншого боку, вони впорядковують діяльність різних суб'єктів, забезпечують зв'язок між правовим статусом органу, предметом регулювання, юридичною силою акта та процедурою його прийняття. Особливого значення у цьому контексті набуває ієрархічний вимір, оскільки підзаконний акт не може змінювати або підміняти законодавче регулювання.

Форми реалізації досліджуваної компетенції охоплюють ширше коло дій, ніж безпосереднє прийняття або видання нормативно-правового акта. До них нале-

жать планування, прогнозування, підготовка концепції, нормопроєктування, експертиза, офіційне оприлюднення, облік, систематизація та правовий моніторинг. Такий підхід дає змогу розглядати правотворчу діяльність як послідовний процес, у межах якого якість правового регулювання перевіряється не тільки на етапі прийняття акта, а й під час його фактичної реалізації.

Подальше вдосконалення правотворчої діяльності органів державної влади

має бути спрямоване на чіткіше розмежування компетенції між її суб'єктами, підвищення якості нормопроєктування, посилення правової експертизи, розвиток цифрового обліку нормативно-правових актів і запровадження системного правового моніторингу. Це є необхідною умовою узгодженості законодавства, передбачуваності державного регулювання та наближення української правотворчої практики до європейського вектора розвитку законодавства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20>.
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
5. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
6. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
8. Лапка О. Я., Пікуля Т. О. Принципи відомчої нормотворчості. *Київський часопис права*. 2021. № 2. С. 23–30. DOI: <https://doi.org/10.32782/klj/2021.2.4>.
9. Погорелова З. О. Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади як правова основа їх нормотворчої діяльності. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія: Право*. 2023. Вип. 75. Ч. 1. С. 47–52. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.1.7>.
10. Задорожня Г. В., Задорожний Б. Ю. Нормотворча компетенція глави держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 42. С. 40–43.
11. Гуцул В. О. Правовий статус Міністерства юстиції України як суб'єкта правотворчої діяльності : дис. ... доктора філософії. Київ, 2025. 220 с.
12. Гетьман Є. А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади: поняття, сутність, основні ознаки. *Європейські перспективи*. 2013. № 6. С. 42–47.
13. Правотворча діяльність в Україні: європейський вектор розвитку законодавства : монографія / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Київ : Алерта, 2025. 284 с.
14. Берназюк Я. О. Конституційні основи правотворчості Президента України: теорія і практика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2013. 590 с.

15. Дніпров О. Компетенція як елемент правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. 2017. № 861. С. 257–262.

16. Загуменна Ю. О., Лазарєв В. В., Сидоренко А. Ю. Відомча нормотворчість в Україні: досвід комплексного аналізу : монографія. Харків : Планета-Прінт, 2021. 228 с.

17. Фелик О. В. Компетенція адміністративних органів як суб'єктів підзаконної правотворчості в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2026. Вип. 1(66). С. 269–274. DOI: <https://doi.org/10.32782/pyuv.v1.2026.46>.

Дата першого надходження статті до видання: 07.07.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 30.07.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 26.08.2026



Стаття поширюється на умовах ліцензії
відкритого доступу (CC BY 4.0)