

УДК 340.134:342

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2026.1.4>**ПРАВОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА****Колодій Анатолій Миколайович,**

orcid.org/0000-0002-6647-700X

доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник відділу
дослідження проблем правотворчості
та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України

**Лапко Анатолій Григорович,**

orcid.org/0009-0007-7044-0078

кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник відділу
дослідження проблем правотворчості
та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України

**Хальота Андрій Іванович,**

orcid.org/0000-0001-8505-0055

кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу
дослідження проблем правотворчості
та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



Статтю присвячено дослідженню правотворчої діяльності суб'єктів публічного права в контексті трансформації системи публічного управління України. Актуальність теми зумовлена набранням чинності Законом України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX, який визначив оновлену модель суб'єктного складу правотворення, процедурні засади прийняття нормативно-правових актів і механізми забезпечення їх законності. Особливу увагу приділено проблемі розмежування понять «інші органи державної влади» та «інші суб'єкти публічного права», що має принципове значення для визначення меж їх компетенції.

У роботі обґрунтовано, що правотворча діяльність є формою здійснення публічної влади, має владний і похідний характер, здійснюється в межах визначеної законом компетенції та підпорядковується принципам законності, ієрархії нормативних актів і пропорційності. Проаналізовано правову природу наказів міністерств як основної форми реалізації їх правотворчих повноважень відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», зокрема вимоги щодо державної реєстрації, офіційного оприлюднення, набрання чинності, оскарження та скасування. Встановлено, що запроваджені механізми контролю – державна реєстрація, судовий перегляд, можливість скасування актів Кабінетом Міністрів України – формують систему гарантій легітимності підзаконної нормотворчості.

Окремо розглянуто правотворчу діяльність центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, акти яких приймаються у формі наказів, постанов, рішень або розпоряджень залежно від функціональної спеціалізації органу. Підкреслено значення процедурних стандартів, передбачених Законом України «Про адміністративну процедуру» та законодавством про регуляторну політику, як інструментів імплементації принципів належного врядування, прозорості та участі громадськості.

Зроблено висновок, що чинне законодавство формує комплексну та ієрархічно впорядковану модель правотворчої діяльності органів виконавчої влади, однак потребує подальшої

доктринальної конкретизації критеріїв відмежування нормативних і адміністративних актів та удосконалення механізмів запобігання нормативній інфляції.

Ключові слова: правотворчість, суб'єкти публічного права, нормативно-правовий акт, міністерства, центральні органи виконавчої влади, адміністративний акт.

Kolodiy Anatolii, Lapko Anatolii, Khalota Andrii. Law-making activity of public law entities

The article is devoted to the study of the law-making activity of public law entities in the context of the transformation of the public administration system of Ukraine. The relevance of the topic is due to the entry into force of the Law of Ukraine "On Law-Making Activity" dated August 24, 2023 № 3354-IX, which defined an updated model of the subject composition of law-making, procedural principles for the adoption of regulatory legal acts and mechanisms for ensuring their legality. Particular attention is paid to the problem of distinguishing the concepts of "other state authorities" and "other public law entities", which is of fundamental importance for determining the boundaries of their competence. The paper substantiates that law-making activity is a form of exercising public power, has a power and derivative nature, is carried out within the competence defined by law and is subject to the principles of legality, hierarchy of regulatory acts and proportionality. The legal nature of ministerial orders as the main form of exercising their law-making powers in accordance with the Law of Ukraine "On Central Executive Bodies" is analyzed, in particular the requirements for state registration, official publication, entry into force, appeal and cancellation. It is established that the introduced control mechanisms – state registration, judicial review, the possibility of cancellation of acts by the Cabinet of Ministers of Ukraine – form a system of guarantees of the legitimacy of subordinate legislation.

The law-making activity of central executive bodies with a special status is separately considered, the acts of which are adopted in the form of orders, resolutions, decisions or instructions depending on the functional specialization of the body. The importance of procedural standards stipulated by the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" and legislation on regulatory policy as tools for implementing the principles of good governance, transparency and public participation is emphasized.

It is concluded that the current legislation forms a complex and hierarchically ordered model of law-making activity of executive bodies, but requires further doctrinal specification of the criteria for distinguishing between regulatory and administrative acts and improvement of mechanisms for preventing regulatory inflation.

Key words: law-making, public law entities, regulatory act, ministries, central executive bodies, administrative act

Постановка проблеми. У сучасних умовах трансформації публічного управління в Україні особливої актуальності набуває правотворча діяльність суб'єктів публічного права, які від імені держави приймають нормативно-правові акти. Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX встановив оновлену законодавчу рамку для визначення таких суб'єктів, їх повноважень та процедур правотворення. Водночас залишаються дискусійними окремі аспекти тлумачення правового статусу і компетенції різних категорій органів, зокрема «інших органів державної влади» та «інших суб'єктів публічного права». Недостатнє теоретичне та нормативне розмежування цих суб'єктів може призводити до неузгодженості у нормотворчому процесі,

що вимагає комплексного наукового аналізу.

Мета дослідження. Метою дослідження є з'ясування юридичної природи, повноважень та форм реалізації правотворчої діяльності суб'єктами публічного права, визначених законодавством України, а також аналіз правових засад їх функціонування у системі публічної влади. Особлива увага приділяється визначенню ролі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та суб'єктів публічного права у створенні нормативно-правових актів.

Стан опрацювання проблеми. Питання правотворчої діяльності в українському праві розглядалися у працях вітчизняних науковців, зокрема таких як О. Копиленко, Ю. Шемшученко, В. Тимошенко, С. Сас, Л. Луць, О. Петришин.

Проте більшість досліджень зосереджені переважно на загальнотеоретичних аспектах правотворчості або на аналізі діяльності законодавчого органу - Верховної Ради України. Натомість проблема функціонування виконавчих органів та інших суб'єктів публічного права як правотворців, особливо в контексті нового закону, поки що недостатньо досліджена, що і зумовлює наукову новизну цієї роботи.

Виклад основного матеріалу. Правотворча діяльність суб'єктів публічного права становить ядро функціонування сучасної правової держави. Через нормотворчість відбувається інституційне оформлення політичних рішень, юридична конкретизація законодавчих положень, формування механізмів державного управління, забезпечення реалізації прав і свобод людини. Нормативний масив, що створюється органами публічної влади, безпосередньо впливає на стабільність правопорядку, економічні процеси, соціальну сферу та безпекову політику держави.

Сучасна українська правова система характеризується високою динамікою нормотворчого процесу. Воєнний стан, трансформація системи публічного управління, децентралізація, інтеграція до європейського правового простору спричинили суттєве зростання ролі підзаконної нормотворчості. Водночас інтенсифікація прийняття нормативних актів породжує проблеми системності, узгодженості, якості юридичної техніки та меж компетенції суб'єктів правотворчості.

У цьому контексті особливої актуальності набуває комплексне дослідження правотворчої діяльності суб'єктів публічного права як явища, що поєднує інституційні, процедурні та аксіологічні виміри. На нашу думку, правотворчу діяльність необхідно розуміти як юридично детермінований процес формування норм права у межах встановленої компетенції, що має владну природу та здійснюється з дотриманням визначених процедур. Тож, правотворчість є проявом дискреційних повноважень, однак така дискреція не може бути свавільною. Вона обмежена принципом законності, ієрархією нормативних актів та принципом пропорційності.

Правотворчість у сфері публічного права слід розглядати не лише як технічний процес підготовки нормативних актів, а як форму здійснення публічної влади. Вона є інструментом нормативної реалізації державної політики та одночасно механізмом юридичного впливу на суспільні відносини.

Юридична природа правотворчої діяльності суб'єктів публічного права полягає у: її базуванні на положеннях Конституції та законів України; владному характері; формалізованості процедур правотворчої процесу; публічній відповідальності суб'єктів публічного права за результат регулювання суспільних відносин прийнятими актами.

Що ж до суб'єктів правотворчої діяльності, які відповідно до Конституції України та (або) закону уповноважені на прийняття (видання) нормативно-правових актів, то пункти 5 і 6 частини другої статті 4 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX встановлюють, що до них належать міністерства, інші органи державної влади, а також інші суб'єкти публічного права, які на підставі закону здійснюють правотворчу діяльність від імені держави, і юрисдикція яких поширюється на всю територію України [1].

Тлумачачи зазначене положення є підстави стверджувати, що до суб'єктів правотворчої діяльності, які відповідно до Конституції України та (або) закону уповноважені приймати (видавати) нормативно-правові акти, належать:

- міністерства, що на підставі закону здійснюють правотворчу діяльність від імені держави, причому їхня юрисдикція поширюється на всю територію України;
- інші органи державної влади, які відповідно до закону здійснюють правотворчу діяльність від імені держави та мають загальнодержавну юрисдикцію;
- інші суб'єкти публічного права, уповноважені законом на здійснення правотворчості від імені держави, юрисдикція яких охоплює всю територію України.

У зв'язку з цим доцільно звернутися до аналізу правотворчої діяльності відповідних органів.

Серед зазначених суб'єктів вагоме місце посідає міністерство. Відповідно

до частини першої статті 6 Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, «міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики в одній чи кількох сферах, визначених Кабінет Міністрів України, здійснення яких покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією України та законами України» [2]. Аналіз чинного законодавства свідчить, що до ключових напрямів правотворчої діяльності міністерства як органу, що формує та реалізує державну політику в одній або кількох сферах, належать:

- здійснення нормативно-правового регулювання відповідної сфери;
- інформування громадськості та надання офіційних роз'яснень щодо реалізації державної політики;
- аналіз і узагальнення практики застосування законодавства, підготовка пропозицій щодо його вдосконалення, а також внесення в установленому порядку проектів законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на розгляд відповідним суб'єктам.

Формування нормативної конструкції підзаконної нормотворчості міністерств та водночас встановлення системи гарантій законності, прозорості та підконтрольності їх діяльності було реалізовано шляхом закріплення відповідних положень у статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI. В ній визначається правова природа, юридична сила, процедурні засади прийняття, порядок оприлюднення, набрання чинності, оскарження та скасування наказів міністерства як основної форми реалізації правотворчої компетенції цього суб'єкта виконавчої влади. Так, частиною першою статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI закріплюється, що «міністерство видає накази у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України та актів Кабінету Міністрів України» [2]. У цьому положенні концентрується фундаментальний прин-

цип похідності підзаконної нормотворчості від законодавчої влади. Міністерство не виступає автономним джерелом нормативної регламентації, а здійснює делеговану правотворчість, яка має виконавчий характер. Така модель відповідає статті 19 Конституції України, відповідно до якої «органи державної влади зобов'язані діяти виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією і законами України» [3]. Вказівка про те, що обов'язковою умовою прийняття наказу є його підписання міністром, має не лише формально-процедурне, а й концептуальне значення. Вона персоналізує владне рішення та пов'язує його із політичною і юридичною відповідальністю керівника органу. Таким чином, наказ міністерства постає як індивідуалізований акт волевиявлення органу виконавчої влади, що здійснюється в межах інституційної компетенції.

В частині другій статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI визначається загальнообов'язковий характер наказів міністерства. Їх дія поширюється на центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи, місцеві державні адміністрації, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації всіх форм власності та громадян [2]. Дана норма відображає владну природу наказу як акта, що має імперативний характер і здатний породжувати юридично обов'язкові наслідки для невизначеного кола суб'єктів. Водночас обов'язковість наказу прямо пов'язується із вимогою його видання у межах повноважень, що підтверджує компетенційний критерій легітимності нормативного акта.

Частина третя статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI встановлює обов'язковість державної реєстрації наказів нормативно-правового змісту Міністерством юстиції України та їх включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів [2]. Інститут державної реєстрації виконує функцію попереднього контролю

законності та запобігає набранню чинності актами, які суперечать Конституції, законам чи актам вищої юридичної сили. Такий механізм є формою інституційного стримування в межах виконавчої гілки влади та слугує гарантією єдності правового простору держави. Водночас державна реєстрація має систематизаційне значення, оскільки сприяє формуванню впорядкованого нормативного масиву.

Розвиток законодавства у напрямі диференціації правової природи наказів міністерства було відображено у частині четвертій статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI. Вона розмежовує регуляторні акти та адміністративні акти. Регуляторні накази підлягають прийняттю з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Це означає необхідність проведення аналізу регуляторного впливу, консультацій із заінтересованими сторонами, обґрунтування економічної доцільності регулювання. Така процедура відображає імплементацію принципів належного врядування та економічної обґрунтованості державного втручання.

Водночас доповнення частини четвертої статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI положенням про застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» до наказів, які є адміністративними актами, засвідчує еволюцію українського законодавства у напрямі процедуризації індивідуальних владних рішень. Адміністративний акт набуває чітко визначеного процесуального режиму, що забезпечує реалізацію принципів належного адміністрування, права особи бути вислуханою, мотивованості рішення та ефективного оскарження.

Принцип публічності та прозорості правотворчої діяльності міністерства закріплено у частині п'ятій і шостій статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI. Офіційне опублікування нормативних наказів після їх включення до Єдиного державного реєстру, а також обов'язкове оприлюднення

на офіційному веб-сайті забезпечують відкритість діяльності органу виконавчої влади. Особливе значення має норма щодо обов'язкового оприлюднення проєктів нормативно-правових актів, що створює можливість для участі громадськості у нормотворчому процесі. Винятки, пов'язані з надзвичайними ситуаціями, демонструють баланс між принципом прозорості та необхідністю оперативного реагування держави на кризові виклики.

Частина сьома статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI визначає порядок набрання чинності нормативними наказами. Вони набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самим актом, але не раніше дня такого опублікування [2]. Це положення забезпечує дотримання принципу правової визначеності та заборони зворотної дії нормативного акта в часі, крім випадків, передбачених законом. Передбачуваність моменту набрання чинності є ключовою умовою стабільності правового регулювання.

Механізми оскарження наказів міністерства регламентовано частиною восьмою статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI. Так, нормативні акти можуть бути оскаржені до адміністративного суду, що забезпечує судовий контроль за підзаконною нормотворчістю. Адміністративні акти підлягають оскарженню відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру», з можливістю подання скарги до міністерства або безпосередньо до суду [2]. Таким чином, законодавець закріплює дворівневу систему захисту прав особи та реалізує конституційне право на ефективний засіб правового захисту.

Також, врегульовано можливість скасування наказу міністерства Кабінетом Міністрів України повністю або частково частиною дев'ятою і десятою статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [2]. Це є проявом ієрархічної підпорядкованості міністерства у системі виконавчої влади та інструментом внутрішньоорганізаційного

контролю. Наслідком такого скасування є припинення виконання відповідного наказу та зупинення реалізації повноважень, визначених ним. У такий спосіб забезпечується політична та адміністративна відповідальність міністра перед Урядом.

Правотворча діяльність міністерств регламентується не лише Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, а й відповідними положеннями, наприклад, Положенням про Міністерство оборони України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 21 липня 2025 року № 905) [4].

При цьому треба врахувати, що і територіальні органи міністерств, створені як юридичні особи публічного права, у межах своїх повноважень видають накази організаційно-розпорядчого характеру та адміністративні акти. Адміністративні акти набирають чинності, виконуються, припиняють дію та оскаржуються у порядку, визначеному Законом України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX.

Отже, в чинному законодавстві сформована комплексна модель правового регулювання інституту наказу міністерства, що поєднує принципи законності, ієрархічності, публічності, підконтрольності та процесуальної визначеності. Вона демонструє поступову трансформацію української підзаконної нормотворчості від формально-адміністративної моделі до процедурно орієнтованої, що відповідає європейським стандартам належного врядування. Разом з тим, подальшого наукового осмислення потребують питання уніфікації критеріїв відмежування нормативних і адміністративних актів, оптимізації механізму державної реєстрації та системного перегляду підзаконного нормативного масиву з метою запобігання нормативній інфляції.

Правотворчу діяльність окрім міністерств здійснюють також інші органи виконавчої влади. Так, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI у статті 23 встановлює, що «центрально-

ний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру та накази, які є адміністративними актами, організовує та контролює їх виконання. Накази центральних органів виконавчої влади, які є адміністративними актами, видаються, набирають чинності, виконуються та припиняють дію у порядку, визначеному Законом України «Про адміністративну процедуру» [2].

До того ж, статтею 23 Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI закріплюється повноваження центральних органів виконавчої влади щодо видання наказів у межах їх компетенції та на виконання актів вищої юридичної сили. Закон розмежовує накази організаційно-розпорядчого характеру та накази, що є адміністративними актами, встановлюючи для останніх спеціальний процедурний режим. Порядок їх прийняття, набрання чинності, виконання та припинення дії визначається Законом України «Про адміністративну процедуру», що посилює гарантії прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Нормою передбачено як адміністративне, так і судове оскарження відповідних актів, а також право Кабінету Міністрів України скасовувати їх повністю або частково. Обов'язковість оприлюднення наказів відповідно до Закон України «Про доступ до публічної інформації» забезпечує принципи прозорості та підзвітності діяльності органів виконавчої влади.

Також, територіальні підрозділи центрального органу виконавчої влади, створені як юридичні особи публічного права, у межах своїх повноважень видають накази організаційно-розпорядчого характеру та адміністративні акти. Адміністративні акти набирають чинності, виконуються, припиняють дію та оскаржуються відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX.

Під іншими органами державної влади, які відповідно до закону здійснюють правотворчу діяльність від імені держави та діють на території України, маються на увазі передусім інші центральні органи виконавчої влади. Їхній статус визначений Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, зокрема, це служби, агентства, інспекції, комісії, бюро, а також Український інститут національної пам'яті та їх територіальні підрозділи [2].

Крім того правотворчу діяльність від імені держави здійснюють інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, до яких відповідно до частини першої статті 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, належать: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Український інститут національної пам'яті, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку. Інші органи цього типу можуть утворюватися Кабінетом Міністрів України або відповідно до закону [2].

Усі ці центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом здійснюють правотворчу діяльність шляхом видання певних нормативних актів. Так, частина десята статті 121 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 року № 3659-XII врегульовує, що «Розпорядження та рішення Антимонопольного комітету України, адміністративної колегії Антимонопольного комітету України, адміністративної колегії територіального відділення Антимонопольного комітету України приймаються шляхом голосування більшістю голосів присутніх на їх засіданнях членів» [5], тобто актами Антимонопольного комітету України є розпорядження та рішення.

Стаття 9 Закону України «Про Фонд державного майна України» від 9 грудня 2011 року 4107-VI регламентує, що «

Фонд державного майна України у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України видає накази, що підписує Голова Фонду державного майна України» [6]. Зазначені накази, видані у межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами.

Абзац другий частини п'ятої статті 14 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року № 1540-VIII передбачає, що рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг оформлюються постановами, крім рішень щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення контролю, які оформлюються розпорядженнями [7].

Пункт восьмий Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 341, встановлює, що «Держкомтелерадіо в межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання Конституції та законів України, постанов Верховної Ради України та актів Президента України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства культури та стратегічних комунікацій видає накази, організовує та контролює їх виконання» Накази Держкомтелерадіо, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, видаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV [8].

Пункт сьомий Положення про Український інститут національної пам'яті, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 листопада 2014 р. № 684, проголошує, що «Інститут у межах своїх повноважень на основі і на

виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства культури та стратегічних комунікацій видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує і контролює їх виконання» [9].

Частина третя статті 5 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» від 16 грудня 2021 року № 1971-IX регламентує, що «Нормативно-правові акти регуляторного органу видаються у формі постанов. Нормативно-правові акти регуляторного органу не можуть суперечити Конституції та законам України, актам вищої юридичної сили чи міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Нормативно-правові акти регуляторного органу підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України. Підставою для відмови у державній реєстрації нормативно-правових актів регуляторного органу може бути лише їх невідповідність Конституції та законам України, нормативно-правовим актам вищої юридичної сили чи міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [10].

Наведені положення законодавства свідчать про різноманітність форм актів центральних та інших державних органів, що зумовлена їх функціональною спеціалізацією та особливостями правового статусу. Зокрема, Антимонопольний комітет України приймає акти у формі розпоряджень і рішень, Фонд державного майна України та Державний комітет телебачення і радіомовлення України - у формі наказів, а Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг і Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку - переважно у формі постанов. Водночас для більшості нормативно-правових актів передбачено обов'язкову державну реє-

страцію в Міністерстві юстиції України та можливість їх скасування Кабінетом Міністрів України, що забезпечує відповідність принципу ієрархії актів. Закріплення вимог щодо офіційного оприлюднення та недопущення суперечності актів Конституції й законам України гарантує дотримання принципів законності та правової визначеності. Сукупність цих норм формує уніфіковану модель правотворчої діяльності органів виконавчої влади при збереженні їх інституційної автономії. Отже, законодавство забезпечує баланс між спеціалізацією органів публічної адміністрації та централізованим контролем за законністю їх нормативних і індивідуальних актів.

Тож, інші органи державної влади, які здійснюють правотворчу діяльність від імені держави, представлені, насамперед, центральними органами виконавчої влади. Їх організаційно-правова форма безпосередньо залежить від переважаючих функцій, що забезпечує функціональну спеціалізацію та ефективність державного управління. Нормативне закріплення статусу, повноважень і порядку утворення таких органів у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» створює чітку модель їх інституційної побудови та гарантує правову визначеність у сфері реалізації державної політики. Таким чином, законодавче розмежування служб, агентств, інспекцій, бюро та інших центральних органів виконавчої влади сприяє впровадженню системи виконавчої влади та забезпечує відповідність організаційної форми змісту здійснюваних функцій.

Для розуміння інших суб'єктів публічного права, які здійснюють правотворчу діяльність від імені держави та мають юрисдикцію на території України, важливо визначити сутність публічного права. Воно являє собою систему норм, що регулюють суспільні відносини у сфері публічної влади, включаючи організацію і функціонування держави, інститути громадянського суспільства, права та свободи людини, взаємовідносини особи і держави, механізми самоврядування, публічні фінанси, правотворчість та правозастосування, а також міжнародні відносини.

Суб'єктами публічного права є народ, нація, національні меншини, держава, її органи та установи, різного роду публічні корпорації (юридичні особи публічного права), територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування тощо» [11, с. 197 – 198].

Слід зазначити, що всі згадані акти вищезазначених суб'єктів є нормативно-правовими лише за умови, що вони містять норми права, як це передбачено частиною другою статті 8 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX і стверджується, що «Нормативно-правовий акт - це офіційний документ, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку у письмовій формі (крім випадків, визначених частиною другою статті 47 цього Закону), який містить норму (норми) права і розрахований на неодноразову реалізацію» [1].

Підсумовуючи, можна стверджувати, що:

1) правотворча діяльність суб'єктів публічного права – це діяльність, що здійснюється міністерством, іншим органом державної влади, а також іншим суб'єктом публічного права, які на підставі закону здійснюють її від імені держави, і юрисдикція яких поширюється на всю територію України, з метою планування розроблення та прийняття (видання), розроблення проєктів, прийняття (видання), ведення обліку нормативно-правових актів, здійснення правового моніторингу;

2) нормативне закріплення інституту правотворчої діяльності у Закон України «Про правотворчу діяльність» сформувало оновлену концептуальну модель визначення суб'єктів правотворення та їх компетенції, однак потребує подальшої доктринальної конкретизації щодо розмежування «інших органів державної

влади» та «інших суб'єктів публічного права»;

3) правотворча діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади має похідний характер, здійснюється на основі та на виконання актів вищої юридичної сили й обмежується принципами законності, ієрархії нормативних актів і пропорційності, що відповідає вимогам Конституції України та Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»;

4) законодавство встановлює комплексну систему гарантій легітимності підзаконної нормотворчості - державну реєстрацію, офіційне оприлюднення, судовий та адміністративний контроль, а також можливість скасування актів Кабінетом Міністрів України, що забезпечує єдність правового простору та підконтрольність виконавчої влади;

5) диференціація форм актів (накази, постанови, рішення, розпорядження) залежно від функціональної спеціалізації органу свідчить про поєднання інституційної автономії з централізованими механізмами координації та нагляду;

6) впровадження процедурних стандартів, передбачених Законом України «Про адміністративну процедуру» та Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», засвідчує поступову еволюцію української правотворчості у напрямі європейських принципів належного врядування, прозорості та участі громадськості;

7) подальшого наукового осмислення потребують питання уніфікації критеріїв відмежування нормативних і адміністративних актів, оптимізації механізмів державної реєстрації та запобігання нормативній інфляції, що є необхідною умовою підвищення якості та системності правового регулювання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364.
2. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
3. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : постанова Кабінету

Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 21 липня 2025 р. № 905). *Урядовий кур'єр*. 2024. 10.12.2024. № 230.

5. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 50. Ст. 472.

6. Про Фонд державного майна України : Закон України від 09.12.2011 р. № 4107-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 28. Ст. 311.

7. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22.09.2016 р. № 1540-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 51. Ст. 833.

8. Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України : постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 р. № 341. *Урядовий кур'єр*. 2014. 21.08.2014. № 152.

9. Про затвердження Положення про Український інститут національної пам'яті : постанова Кабінету Міністрів України від 12.11.2014 р. № 684. *Урядовий кур'єр*. 2024. 17.12. 2025. № 235.

10. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку : Закон України від 16.12.2021 р. № 1971-IX. *Голос України*. 2022. 12.02.2021. № 28.

11. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : *Укр. енцикл.*, 1998. Т. 5: П – С, 2003. 736 с.

Дата першого надходження статті до видання: 12.02.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 10.03.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 08.05.2026



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